

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. 43, 48 i 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 567/2014

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 10 września 2015 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2014.**

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 BALČO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, 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, Bettina JAKOBSEN.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2015/C 373/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	9
Rozdział 2 – Zarządzanie budżetem i finansami	65
Rozdział 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	83
Rozdział 4 – Dochody	127
Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	147
Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	165
Rozdział 7 – Zasoby naturalne	213
Rozdział 8 – Globalna Europa	261
Rozdział 9 – Administracja	275

WSTĘP

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

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 38. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2014. 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, po uzyskaniu zalecenia Rady, 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 dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (zwanym dalej w sprawozdaniu „prawidłowością transakcji”). Trybunał uzupełnia to poświadczenie ocenami szczegółowymi dotyczącymi każdego z głównych obszarów działalności UE.

0.5. W celu zwiększenia użyteczności sprawozdania przyjęto strukturę, w której poszczególne rozdziały odpowiadają działom wieloletnich ram finansowych (WRF). Wieloletnie ramy finansowe weszły w życie w 2014 r. i mają służyć określeniu wielkości wydatków z budżetu UE i podziału tych środków w okresie do roku 2020. Taka struktura sprawozdania ma

ułatwić czytelnikom powiązanie ustaleń sformułowanych w sprawozdaniu z odnośnymi informacjami na temat budżetu i rachunkowości.

0.6. Poszczególnym działom wieloletnich ram finansowych nie poświęcono osobnych sprawozdań finansowych, a zatem wnioski przedstawione w ocenach szczegółowych nie mają charakteru opinii pokontrolnych. W przedstawionych poniżej rozdziałach poruszono natomiast istotne kwestie dotyczące każdego z działów tych ram.

0.7. Tegoroczne sprawozdanie posiada następującą strukturę:

- rozdział 1 zawiera poświadczenie wiarygodności oraz podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji,
- w rozdziale 2 przedstawiono ustalenia Trybunału na temat zarządzania budżetem i finansami,
- rozdział 3 poświęcony jest celowi strategicznemu Trybunału polegającemu na poprawie rozliczalności UE i skoncentrowano się w nim na tym, w jakim stopniu ramy wykonania umożliwiają Komisji monitorowanie postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” i kierowanie nimi,
- w rozdziale 4 przedstawiono ustalenia Trybunału na temat dochodów,
- rozdziały od 5 do 9 (odpowiadające działom WRF: 1a, 1b, 2, 4 i 5)⁽¹⁾ zawierają wyniki kontroli prawidłowości transakcji oraz badania wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności.

0.8. Odpowiedzi Komisji (lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE) na uwagi Trybunału zostały zamieszczone w tekście sprawozdania. W przedstawionym opisie ustaleń i wniosków Trybunał uwzględnił 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.

⁽¹⁾ Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków uwzględnionych w dziale 3 WRF („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”) ani do wydatków uwzględnionych w dziale 6 tych ram („Wyrównania”).

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta	I–XII
Wstęp	1.1–1.3
Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne	1.1–1.3
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2014	1.4–1.58
W sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.4–1.8
Prawidłowość transakcji: wyniki kontroli Trybunału, choć stabilne, wykazują istotny poziom błędów	1.9–1.29
Istnieje wiele rodzajów środków naprawczych o różnym oddziaływaniu	1.30–1.44
Sprawozdanie podsumowujące Komisji potwierdza, że błędy miały istotny wpływ na transakcje	1.45–1.57
Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego przesłane przez Trybunał do OLAF-u	1.58
Wnioski	1.59–1.66
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 2014 r.	
Załącznik 1.4 – Szacowany poziom błędów (najbardziej prawdopodobny poziom błędów, NPPB) – nieskorygowane dane historyczne za lata 2009–2013	
Załącznik 1.5 – Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych za 2014 r.	

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

I. Trybunał zbadał:

- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁾ oraz ze zagregowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2014 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 23 lipca 2015 r., jak również
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 317–318 TFUE oraz rozporządzenia finansowego Komisja 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. 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 (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał obowiązany jest przestrzegać zasad etyki oraz 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 i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym.

⁽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 zażądaniu od odbiorcy środków lub przedstawieniu przez niego uzasadnienia ich właściwego wykorzystania oraz po rozliczeniu zaliczki lub gdy jest ona możliwa do odzyskania.

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 2014 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2014 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 2014 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

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

X. W wydatkach za 2014 r. ujętych w działach 1–4⁽³⁾ wieloletnich ram finansowych, które to działy obejmują wydatki operacyjne, wystąpił istotny poziom błędu. Szacowany przez Trybunał poziom błędu w zakresie płatności leżących u podstaw rozliczeń wynosi 4,4%. Wniosek Trybunału jest poparty dokonaną przez Komisję analizą kwot obarczonych ryzykiem przedstawioną w sprawozdaniu podsumowującym.

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

XI. 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 2014 r. występuje istotny poziom błędu.

⁽³⁾ Działom tym odpowiadają rozdziały 5–8 niniejszego sprawozdania rocznego.

Pozostałe informacje

XII. „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego” nie stanowi części sprawozdania finansowego. Informacje zawarte w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” są spójne z treścią sprawozdania finansowego.

10 września 2015 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne

1.1. Wydatki UE w istotny sposób przyczyniają się do osiągnięcia celów politycznych. Podobną rolę odgrywają mechanizmy stanowienia prawa oraz swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej Unii Europejskiej. Wydatki UE stanowią średnio 1,9 % łącznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych państw członkowskich Unii Europejskiej (zob. **wykres 1.1**).

1.2. Zgodnie z Traktatem rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego polega na:

- ocenie, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi,
- wyrażaniu opinii na temat rozliczeń UE,
- prowadzeniu sprawozdawczości na temat wydatków UE pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności ⁽⁴⁾,
- przedstawianiu opinii w sprawie wniosków legislacyjnych, które mają skutki finansowe.

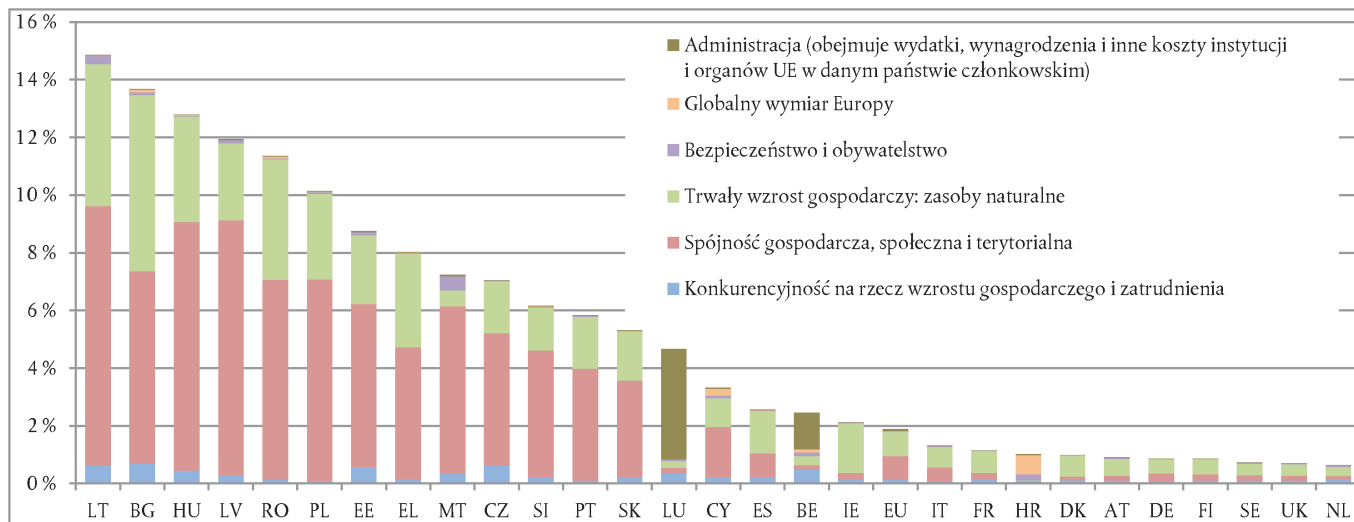
Prace Trybunału wykonywane na potrzeby poświadczenia wiarygodności przyczyniają się osiągnięcia pierwszych dwóch celów wymienionych powyżej. Pomagają też one zidentyfikować czynniki ryzyka zagrażające przestrzeganiu zasad oszczędności, wydajności i skuteczności, a także wnoszą istotny wkład do opinii Trybunału na temat proponowanych przepisów finansowych.

⁽⁴⁾ Zasady zdefiniowane w art. 30 ust. 2 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) w następujący sposób:

„Zgodnie z zasadą oszczędności zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.

Zasada wydajności wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności wiąże się z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów.”

Wykres 1.1 – Udział wydatków UE w 2014 r. w łącznych wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych poszczególnych państw członkowskich



Źródła:

Wydatki Unii Europejskiej (dane księgowo Komisji Europejskiej zestawione przez Trybunał).

Wydatki publiczne państw członkowskich: (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 2014 r.) (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Kody państw wyjaśniono w **załączniku 1.5**.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.3. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności, a także podsumowano podejście kontrolne (zob. **załącznik 1.1**) oraz ustalenia i wnioski Trybunału,
- przeanalizowano charakter różnego rodzaju czynników ryzyka w zakresie wydatków UE,
- 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**).

UWAGI TRYBUNAŁU

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2014**W sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne zniekształcenia**

1.4. Ustalenia Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania rocznego⁽⁵⁾ Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 23 lipca 2015 r.⁽⁶⁾ Sprawozdaniu temu towarzyszy „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”⁽⁷⁾. Dokument ten nie wchodzi co prawda w zakres opinii Trybunału, niemniej jednak, zgodnie ze standardami kontroli, Trybunał ocenił jego zgodność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu rocznym UE.

1.5. Ze sprawozdania rocznego (którego podsumowanie znajduje się w **załączniku 1.3**) wynika, że na dzień 31 grudnia 2014 r. zobowiązania wyniosły łącznie 220,7 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 162,7 mld euro. Wynik ekonomiczny za 2014 r. wykazuje deficyt wynoszący 11,3 mld euro (zob. również pkt 2.12 i 2.13).

1.6. W wyniku kontroli sprawozdania rocznego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia (zob. również **załącznik 1.2**). Ustalenia Trybunału dotyczące finansowego i budżetowego zarządzania środkami UE przedstawiono w rozdziale 2.

-
- ⁽⁵⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe zawiera:
- 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;
 - zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu obejmujące dochody i wydatki w danym roku oraz informacje dodatkowe.
- ⁽⁶⁾ Trybunał otrzymał wstępną wersję sprawozdania finansowego wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 31 marca 2015 r., a więc w terminie przewidzianym na jego przekazanie w rozporządzeniu finansowym (zob. art. 147 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012). Ostateczną wersję sprawozdania otrzymał osiem dni przed ostatecznym terminem przekazania sprawozdania, ustalonym w art. 148 rozporządzenia na 31 lipca. Zmieniona przez Komisję wersja dołączonego do sprawozdania „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego” została przekazana Trybunałowi w dniu 1 września 2015 r.
- ⁽⁷⁾ Zob. wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”, wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.7. W 2014 r. Komisja dokonała szeregu zmian w prezentacji sprawozdania rocznego UE. Zmiany te uwzględniają nowe WRF i przewidują większy stopień dostosowania do standardów międzynarodowych. Prezentacja niektórych informacji dodatkowych do sprawozdania rocznego UE została w istotny sposób ulepszona⁽⁸⁾.

Kwestie problematyczne w sprawozdaniu rocznym UE

1.8. W sprawozdaniu rocznym UE stwierdzono następujące problemy:

- a) Komisja poczyniła postępy, jeśli chodzi o prezentację pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE (dotyczącego ochrony budżetu UE), zgodnie z uwagami przedstawionymi w pkt 1.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2013 r. i w pkt 2 tegorocznej tabeli zawierającej analizę działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału (**załącznik 1.2**). Obecnie punkt ten jest bardziej precyzyjny. W przypadku obszaru spójności określa on, w jakim zakresie korekty dokonywane są przed zaksięgowaniem wydatków, w trakcie realizacji oraz w momencie zamknięcia programów. Ponadto przedstawia on (choć nie zawsze w wymiarze liczbowym) wpływ działań naprawczych na budżet UE (np. wystąpienie dochodów przeznaczonych na określony cel, wycofywanie i zastępowanie wydatków przez państwa członkowskie itp.)⁽⁹⁾.
- b) Z pkt 2.5.2 informacji dodatkowej (płatności zaliczkowe na rzecz państw członkowskich) wynika, że Komisja dysponuje ograniczonymi danymi na temat wykorzystania środków przekazanych zaliczkowo na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (3,8 mld euro) i innych programów pomocy (3,6 mld euro). Może mieć to wpływ na ich wycenę na koniec roku. Komisja może być zmuszona do dokonania znacznych korekt na etapie zamykania okresu programowania 2007–2013.

1.7. Komisja docenia uwagi Trybunału dotyczące odnotowanej poprawy. Te pozytywne zmiany, takie jak dobrowolne udostępnienie danych w ramach dyskusji dotyczącej sprawozdania finansowego i jego analizy, mają na celu utrzymanie wiodącej pozycji sprawozdawczości finansowej sektora publicznego poprzez dostarczanie użytecznych informacji finansowych dla użytkowników rachunków UE.

1.8.

- a) Jeżeli chodzi o notę 6, zawiera ona podsumowanie wyników przeprowadzonych przez Komisję działań naprawczych (podjętych i wdrożonych), a także jej działań zapobiegawczych na rok 2014. Więcej szczegółowych informacji na ten temat znajduje się w corocznym komunikacie Komisji na temat ochrony budżetu UE.

⁽⁸⁾ M.in. skonsolidowana prezentacja aktywów trwałych i obrotowych oraz zobowiązań krótko- i długoterminowych, a także uproszczona prezentacja danych dotyczących poszczególnych segmentów.

⁽⁹⁾ Komisja ma na celu odzwierciedlenie treści wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z czerwca 2015 r. stwierdzającego nieważność decyzji dotyczącej korekt finansowych na kwotę 457 mln euro w pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania za 2015 r. Decyzje te już w pkt 2.10 informacji dodatkowej („Zapasy”) są traktowane jako zdarzenia wymagające dokonania korekt następujące po dniu bilansowym (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24 czerwca 2015 r. w sprawach połączonych C-549/12 P i C-54/13 P stwierdzający nieważność dwóch decyzji Komisji dotyczących kwoty 94 mln euro przyznanych z tytułu programów realizowanych ze środków EFRR w Niemczech oraz wyrok w sprawie C-263/12 P stwierdzający nieważność trzech decyzji Komisji dotyczących kwoty 363 mln euro przyznanej z tytułu programów realizowanych ze środków EFRR w Hiszpanii). Decyzje te wpłynęły na wydatkowanie środków w ramach programów operacyjnych w latach 1994–1999.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Prawidłowość transakcji: wyniki kontroli Trybunału, choć stabilne, wykazują istotny poziom błędu

1.9. Trybunał kontroluje dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Trybunał przedstawia wyniki swoich kontroli w zakresie dochodów w rozdziale 4, a w zakresie wydatków – w rozdziałach 5–9 (zob. **tabela 1.1**).

1.10. W dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 4.26). Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał po raz kolejny stwierdził, że wystąpił w nich istotny poziom błędu. Szacowany poziom błędu w wydatkach (po uwzględnieniu odnośnych działań naprawczych, zob. pkt 1.32⁽¹⁰⁾) wyniósł 4,4 %, a więc był na podobnym poziomie co w 2013 r. (4,5 %⁽¹¹⁾) (zob. **tabela 1.1**). W wydatkach w dziale 5 WRF („Administracja”) nie stwierdzono istotnego poziomu błędu (zob. pkt 9.15). We wszystkich pozostałych działach obejmujących wydatki operacyjne wystąpił natomiast istotny poziom błędu (zob. pkt 5.32–5.33, 6.76–6.77, 7.72–7.73 i 8.26–8.27).

1.10. Komisja zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą większości zgłoszonych błędów w zakresie dochodów w rozdziale 4 i w zakresie wydatków w rozdziałach 5–9 i będzie należało monitorować te błędy w celu ochrony budżetu UE.

Tabela 1.1 – Podsumowanie wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji w 2014 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Dział WRF	Transakcje objęte kontrolą (w mld EUR)	Szacowany poziom błędu w 2014 r. (w %)	Przedział ufności (w %)		Szacowany poziom błędu w 2013 r. (w %)
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)	
5. Konkurencyjność	Dział 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Spójność	Dział 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Zasoby naturalne	Dział 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globalny wymiar Europy	Dział 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Administracja	Dział 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Nie należy porównywać korekt wniosków dokonywanych „u źródła”, w wyniku których nie doszło do płatności lub płatność została pomniejszona, z poziomem płatności końcowych.

⁽¹¹⁾ Szacowany poziom błędu podany przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. wynosił 4,7 %. Porównywalny szacowany poziom błędu przedstawiony w niniejszym sprawozdaniu jest o 0,2 punktu procentowego niższy z uwagi na zmianę metod kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych (zob. pkt 1.13–1.14).

Rozdział sprawozdania rocznego	Dział WRF	Transakcje objęte kontrolą (w mld EUR)	Szacowany poziom błędu w 2014 r. (w %)	Przedział ufności (w %)		Szacowany poziom błędu w 2013 r. (w %)
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)	
Inne ⁽¹⁾	Dział 3, 6 i inne	2,1	—	—	—	—
Razem		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Dochody		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej ani nie zamieszcza osobnego rozdziału w odniesieniu do wydatków w dziale 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”) i w dziale 6 WRF („Wyrównania”) ani w odniesieniu do innych wydatków (instrumenty szczególne nieobjęte WRF na lata 2014–2020 takie jak rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej i instrument elastyczności). Wyniki prac w tych obszarach uwzględniane są jednak w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących wydatków za rok 2014.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.11. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki kontroli Trybunału przez ostatnie trzy lata utrzymywały się na względnie stałym poziomie, znacznie przekraczającym przyjęty przez Trybunał próg istotności (zob. **wykres 1.2**).

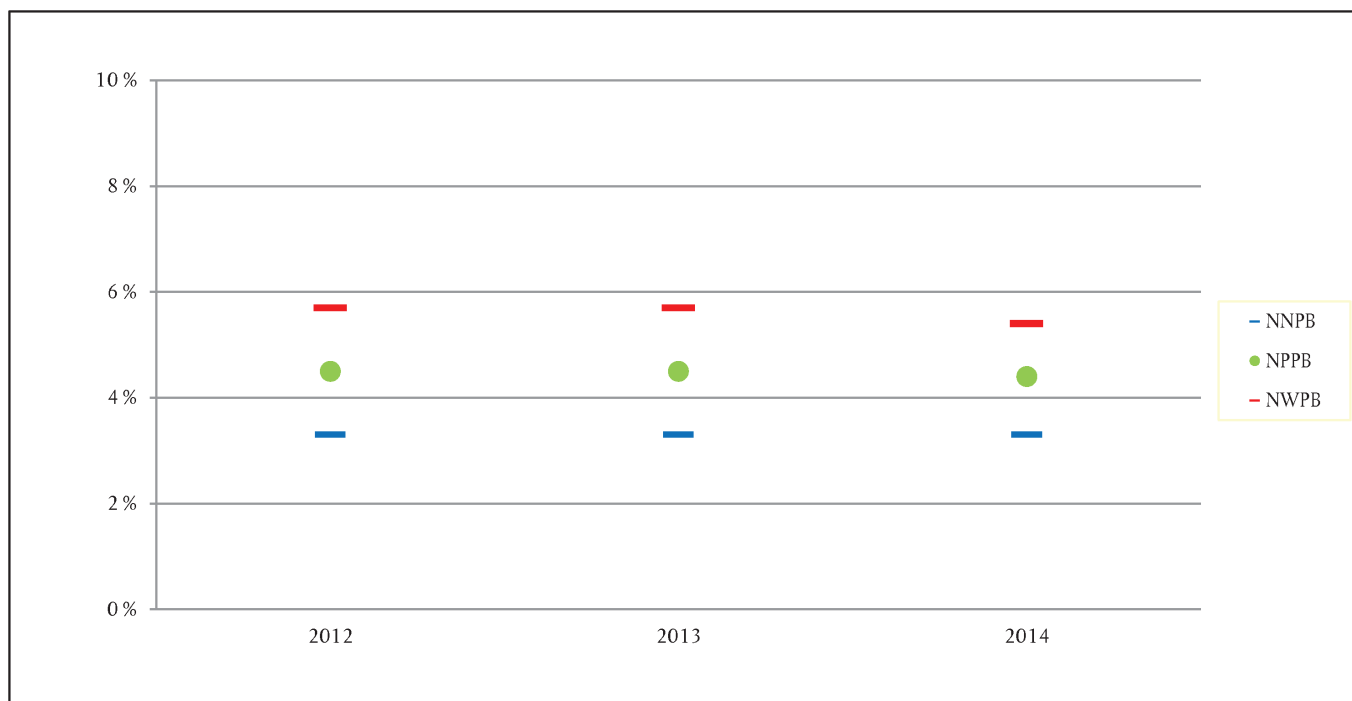
ODPOWIEDZI KOMISJI

1.11. Komisja zauważa, że poziom błędu zgłoszony przez Trybunał jest szacunkiem rocznym uwzględniającym korekty wydatków na realizację projektów wprowadzone jeszcze przed ogłoszeniem wyników kontroli 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”.

W sprawozdaniu podsumowującym za rok 2014 (COM(2015) 279 final) Komisja oszacowała przyszły wpływ mechanizmów naprawczych na 2,7 mld EUR, co odpowiada 1,9 % płatności dokonanych z budżetu UE.

Komisja nadal będzie sprawowała rolę nadzorczą poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień przez cały przedmiotowy okres, nawet po zamknięciu programów.

Wykres 1.2 – Szacowany poziom błędu (najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB) w latach 2012–2014 ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Szacowane poziomy błędu za 2012 i 2013 r. zostały skorygowane z uwzględnieniem zmodyfikowanego podejścia do kwantyfikacji poważnych błędów w zakresie zamówień publicznych (zob. pkt 1.13).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.12. Środki UE są wydatkowane głównie za pośrednictwem dwóch rodzajów programów wydatkowania, z których każdy ma inny profil ryzyka ⁽¹²⁾:

- Programy oparte na uprawnieniach do płatności, w ramach których płatności są uzależnione od spełnienia określonych warunków. Przykłady takich programów to: stypendia dla studentów i stypendia naukowe (rozdział 5), pomoc bezpośrednia dla rolników (rozdział 7), bezpośrednie wsparcie budżetowe ⁽¹³⁾ (rozdział 8) czy wynagrodzenia oraz renty i emerytury (rozdział 9).
- Programy zwrotu poniesionych wydatków, w ramach których ze środków unijnych zwracane są koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją działań kwalifikowalnych. Przykłady takich programów to: projekty badawcze (rozdział 5), programy inwestycyjne w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich (rozdziały 6 i 7), programy szkoleń (rozdział 6) czy projekty rozwojowe (rozdział 8).

⁽¹²⁾ Bardziej szczegółową analizę tych odmiennych profili ryzyka przedstawiono w pkt 1.20–1.22.

⁽¹³⁾ Płatności w ramach bezpośredniego wsparcia budżetowego stanowią wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczony na realizację określonej polityki lub celu (zob. również pkt 8.7 i 8.8).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Trybunał dokonał zmian w podejściu kontrolnym...

1.13. W 2014 r. Trybunał dokonał zmian w podejściu do kwantyfikacji poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Dzięki temu udało się uzyskać większą jasność co do sposobu, w jaki Trybunał ocenia wpływ tych naruszeń. Trybunał postanowił w szczególności stosować podejście proporcjonalne przy obliczaniu błędów dotyczących modyfikacji zamówień.

1.14. Aby zapewnić porównywalność wyników przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu, wartości za 2013 i 2012 r. w **tabeli 1.1**, a także na wykresach **1.2, 1.3, 1.4, 1.5** i **1.6** zostały skorygowane zgodnie z nowym podejściem. Nieskorygowane dane historyczne dotyczące szacowanych poziomów błędów wykazanych przez Trybunał za lata 2009–2013 przedstawiono w **załączniku 1.4**. W wyniku zmiany podejścia ogólny szacowany poziom błędów skorygowano w dół o 0,2% za 2013 r. i o 0,3% za 2012 r. Korekty te nie mają wpływu na wnioski przedstawione przez Trybunał za te lata. Poziom błędów w dalszym ciągu jest bez wątpienia istotny.

1.15. W 2015 r. Trybunał zmodyfikuje swoje podejście dotyczące zasady wzajemnej zgodności, tak aby było ono spójne ze zmienionymi ramami prawnymi wspólnej polityki rolnej. Nadal będzie on prowadził sprawozdawczość na temat wzajemnej zgodności na podstawie informacji przekazywanych przez Komisję, ale nie będzie już uwzględniał tego zagadnienia w swoich badaniach kontrolnych. W tym roku Trybunał stwierdził błędy dotyczące zasady wzajemnej zgodności w czwartym gospodarstwie rolnym objętym wizytą kontrolną. Ich udział w ogólnym szacowanym poziomie błędów wyniósł 0,2 punktu procentowego (0,2 w 2013 r.)⁽¹⁴⁾ i 0,6 punktu procentowego w rozdziale dotyczącym działu WRF „Zasoby naturalne” (0,5 w 2013 r.).

1.13. Komisja przyjmuje z zadowoleniem nowe podejście Trybunału do kwantyfikacji poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

1.15. Komisja przyjmuje z zadowoleniem zmianę podejścia Trybunału od roku 2015. W stosunku do 2014 r. Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że naruszenie zasady wzajemnej zgodności nie wpływa na warunki kwalifikowalności do dokonania płatności (zob. odpowiedź Komisji na pkt 7.7).

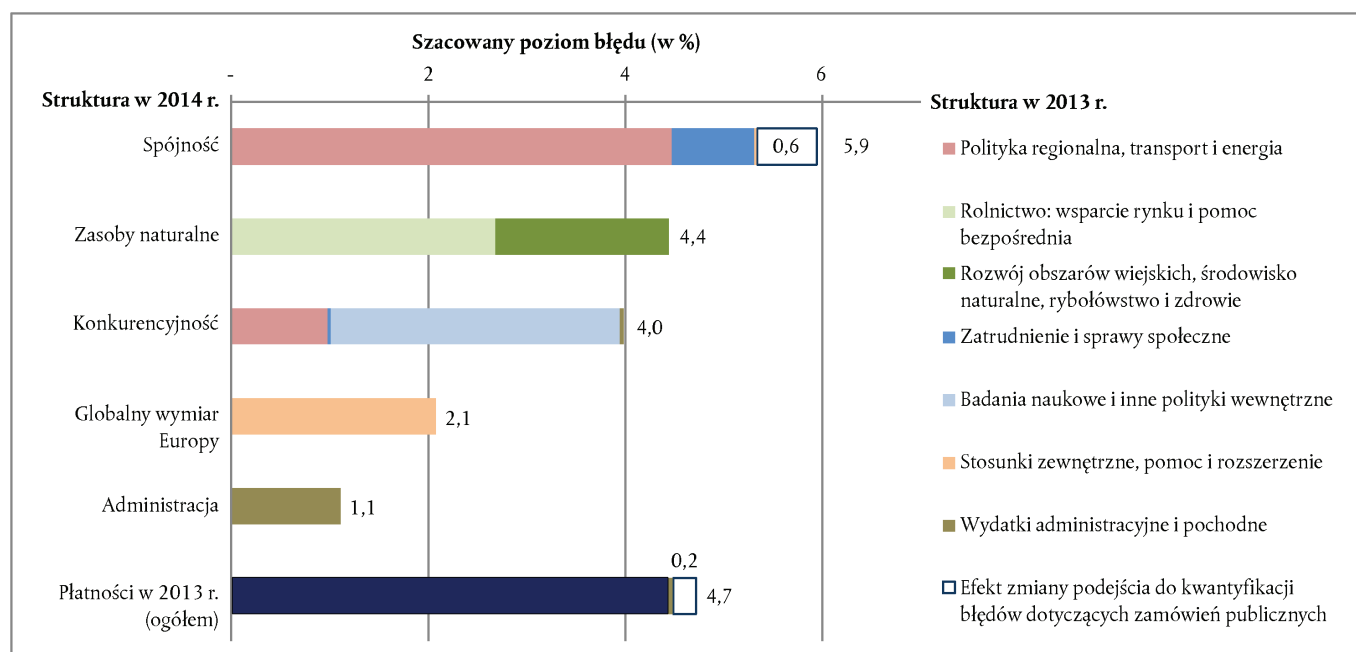
⁽¹⁴⁾ Zob. również pkt 1.21 sprawozdania rocznego za rok 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

... i w strukturze sprawozdania rocznego

1.16. Jak wspomniano już we wstępie (pkt 0.5–0.7), Trybunał dokonał zmian w strukturze rozdziałów w sprawozdaniu rocznym. Aby zapewnić porównywalność, poniżej (**wy-kres 1.3**) pokazano, w jaki sposób ubiegłoroczne wyniki zaklasyfikowane zostałyby w ramach nowej struktury, z uwzględnieniem zmian w podejściu do kwantyfikacji naruszeń przepisów dotyczących zamówień (zob. pkt 1.13 i 1.14). Dane liczbowe pochodzą z **tabeli 1.1**.

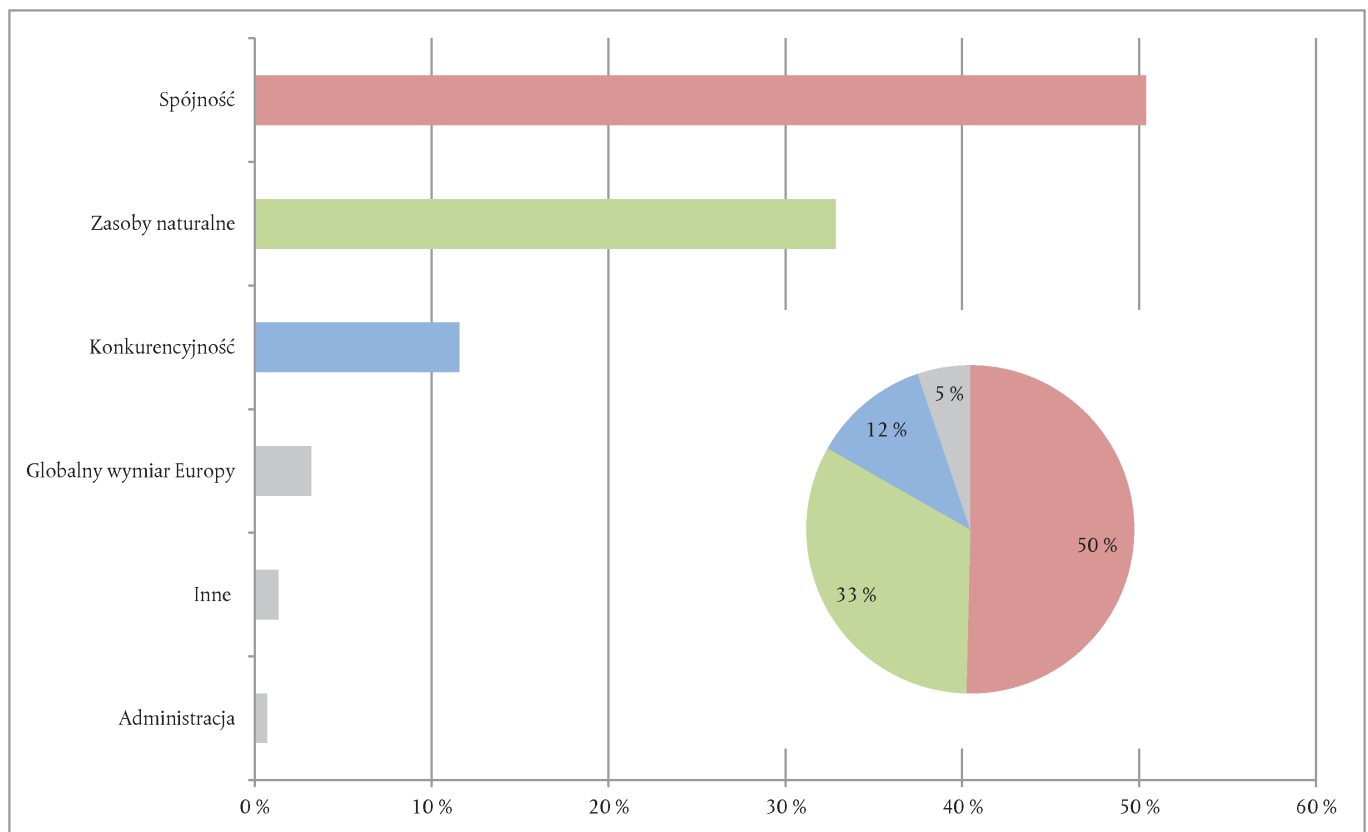
Wykres 1.3 – Zmiana klasyfikacji wyników kontroli za 2013 r. na podstawie struktury sprawozdania rocznego za 2014 r., z uwzględnieniem zmodyfikowanego podejścia do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, z uwzględnieniem zmian w strukturze sprawozdania rocznego i w podejściu do kwantyfikacji poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

1.17. Jak wynika z **wykresu 1.4**, największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2014 r. miał dział „Spójność”, przed działami „Zasoby naturalne”, „Konkurencyjność” i „Globalny wymiar Europy”. Rozkład ten pokrywa się z ustaleniami Trybunału za 2013 r.

Wykres 1.4 – Udział poszczególnych działów WRF w ogólnie szacowanym poziomie błędów za 2014 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.18. W błędach wykrytych za 2014 r. dominują błędy kwalifikowalności w programach zwrotu poniesionych kosztów (zob. również pkt 1.20–1.22, **wykres 1.5** i **wykres 1.6**).

- a) W wydatkach z tytułu zwrotu kosztów szacowany poziom błędów wynosi 5,5 % (5,6 % w 2013 r.). Typowe błędy w tym zakresie to m.in.:
- niekwalifikowalne koszty ujęte w zestawieniach poniesionych wydatków,
 - niekwalifikowalne projekty i działania oraz niekwalifikujący się beneficjenci,
 - przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych w trakcie postępowania,
 - przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych w trakcie realizacji zamówienia (np. modyfikacje zakresu zamówienia lub udzielanie zamówień na roboty dodatkowe).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.18.

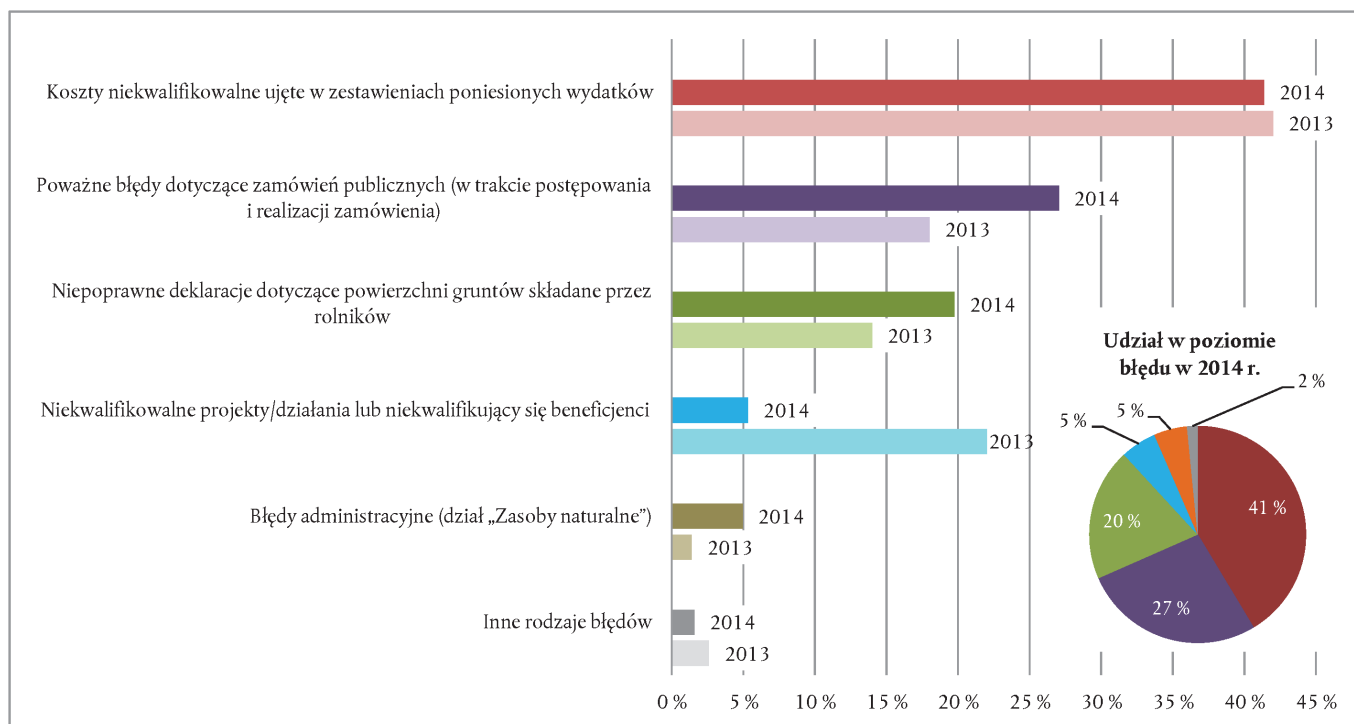
- a) Komisja stwierdziła podobne problemy podczas swoich kontroli. Komisja poczyniła znaczne starania w okresie programowania 2007–2013, aby ustalić podstawową przyczynę problemów i podjąć w razie konieczności działania naprawcze.

UWAGI TRYBUNAŁU

b) W przypadku programów opartych na uprawnieniach do płatności szacowany poziom błędów wynosi 2,7 % (3,0 % w 2013 r.). Typowe błędy w tym zakresie to m.in.:

- zawyżenie powierzchni gruntów przez rolników,
- błędy administracyjne mające wpływ na płatności dla rolników.

Wykres 1.5 – Udział poszczególnych kategorii błędów w ogólnie szacowanym poziomie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.19. Wartości za 2013 r. na **wykresie 1.5** obliczono w ten sam sposób co za 2014 r., tj. zgodnie z podejściem opisanym w pkt 1.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Istnieje silna zależność pomiędzy rodzajem wydatków a poziomem błędu

1.20. Trybunał przeanalizował zależności pomiędzy rodzajem wydatków a ryzykiem wystąpienia błędu. Cechą charakterystyczną wydatków UE jest fakt, że prawidłowe obliczenie płatności na rzecz odbiorców uzależnione jest w dużej mierze od przekazanych przez nich informacji. Tak jest w przypadku największej kategorii wydatków z tytułu uprawnień – dofinansowania obszarowego wypłacanego rolnikom. Szczególnie znaczenie ma to w zakresie działań prowadzących do zwrotu kosztów, w przypadku których odbiorcy wraz z wnioskiem o płatność mają obowiązek przedstawić informacje świadczące, że wykonywali działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia i że ponieśli koszty, do których zwrotu są uprawnieni. Odnosi się to do wszystkich trybów zarządzania ⁽¹⁵⁾.

1.21. **Wykres 1.6** sporządzono na podstawie wyników badań kontrolnych wydatków UE przeprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat ⁽¹⁶⁾ na potrzeby sprawozdań rocznych dotyczących budżetu ogólnego i Europejskich Funduszy Rozwoju. Strumienie płatności są pogrupowane zgodnie z ich charakterem. Rozmiar kół na wykresie odpowiada ich udziałowi w wydatkach ogółem, a ich pozycja wzdłuż linii nachylonej pod kątem 45° wskazuje względny szacowany poziom błędu. Różnymi kolorami oznaczono wydatki oparte na uprawnieniach lub dokonywane w ramach zwrotu poniesionych kosztów.

1.22. Wykres sporządzono w oparciu o osąd zawodowy (ocena wpływu systemów i ryzyka związanego z danym rodzajem transakcji – zob. pkt 1 **załącznika 1.1**) oraz dane empiryczne (pomiar szacowanego poziomu błędu przez okres dwóch lat). Został on przedstawiony w odpowiedzi na wnioski ze strony partnerów instytucjonalnych o więcej informacji na temat różnych profilów ryzyka. Ma on także ułatwić Komisji podejmowanie działań w odniesieniu do obszarów, w których utrzymują się wysokie poziomy błędu.

1.20. Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZIK) – który zawiera system identyfikacji działek rolnych – wnosi znaczący wkład w zapobieganie błędom i zmniejszanie poziomu błędu (zob. pkt 7.32).

System identyfikacji działek rolnych został ustanowiony i jest prowadzony przez organy krajowe. Płatności na rzecz beneficjentów końcowych możliwe są jedynie po porównaniu ich roszczeń z dostępnymi danymi w systemie identyfikacji działek rolnych.

Dzięki systemowi identyfikacji działek rolnych poziom błędów dotyczących dofinansowania obszarowego jest niższy niż w przypadku innych rodzajów dotacji w ramach zarządzania dzielonego.

Komisja uważa, że pola 1.2 i 1.3 potwierdzają ten pogląd.

⁽¹⁵⁾ Zarządzanie bezpośrednie (za wykonanie budżetu odpowiada bezpośrednio Komisja), zarządzanie pośrednie (wykonanie budżetu powierzone jest krajom partnerskim spoza UE, organizacjom międzynarodowym itp.), zarządzanie dzielone (za wykonanie budżetu odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie).

⁽¹⁶⁾ Z zastosowaniem tego samego podejścia do obydwu lat (zob. pkt 1.13 i 1.14).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wyniki w poszczególnych obszarach wydatkowania wykazują się różnym rozkładem błędów

1.23. „Konkurencyjność” (rozdział 5): szacowany poziom błędu wynosi 5,6 %, co oznacza wzrost w stosunku do równoważnych wyników za 2013 r. (4,0 %⁽¹⁷⁾). Duża część wydatków dokonywana jest na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów, a błędy w tym obszarze zasadniczo odpowiadają poszczególnym kategoriom kosztów niekwalifikowalnych (takim jak w szczególności koszty osobowe, inne koszty bezpośrednie oraz koszty pośrednie).

1.24. „Spójność” (rozdział 6): szacowany poziom błędu wynosi 5,7 %, co oznacza wzrost w stosunku do równoważnych wyników za 2013 r. (5,3 %⁽¹⁷⁾). Niemal wszystkie wydatki w tym obszarze dokonywane są w formie zwrotu poniesionych kosztów. Główne przyczyny błędu to poważne naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych (około połowy szacowanego poziomu błędu) oraz niekwalifikowalne koszty w deklaracjach wydatków (ponad jedna czwarta szacowanego poziomu błędu). Na pozostałą część poziomu błędu składają się przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących pomocy publicznej oraz projekty niekwalifikowalne.

1.25. „Zasoby naturalne” (rozdział 7): szacowany poziom błędu wynosi 3,6 %, co oznacza spadek w stosunku do równoważnych wyników za 2013 r. (4,4 %⁽¹⁷⁾). Ponad trzy czwarte wydatków w tym obszarze przypada na Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). Poziom błędu w tym obszarze jest niższy niż w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w przypadku którego Trybunał od dawna stwierdza wysokie poziomy błędu, zwłaszcza w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów. Ogólnie rzecz biorąc, przypadki zawiązania powierzchni gruntów lub liczby zwierząt we wnioskach składanych przez rolników złożyły się na około jednej trzeciej szacowanego poziomu błędu. Drugim najistotniejszym źródłem błędów (niemal jedna czwarta szacowanego poziomu błędu) były błędy dotyczące niekwalifikujących się beneficjentów, niekwalifikowalnych rodzajów działalności lub niekwalifikowalnych wydatków. Pozostała część poziomu błędu wiąże się z przypadkami naruszenia zasady wzajemnej zgodności (jedna szóstą) i błędami administracyjnymi (jedna szóstą).

1.23. Zob. odpowiedzi Komisji do rozdziału 5 sprawozdania rocznego (§ § 5.6–5.17).

1.24. Zob. odpowiedzi Komisji do rozdziału 6 sprawozdania rocznego (§ § 6.23–6.45 i § 6.76).

1.25. Niższy poziom błędu dla EFRG odzwierciedla skuteczność systemu IACS, a w szczególności odpowiednio stosowanego systemu identyfikacji działek rolnych w zapobieganiu błędom od samego początku tego procesu. Komisja jest zdania, że IACS jako całość jest solidnym systemem zarządzania wydatkami w ramach WPR.

Zob. również odpowiedzi do pkt 1.15 i 1.20, 7.15–7.19 oraz 7.25–7.29.

⁽¹⁷⁾ Wartość tę obliczono do celów porównawczych z uwzględnieniem zmian w klasyfikacji linii budżetowych, tak aby rozdziały niniejszego sprawozdania pokrywały się z działami WRF, oraz z uwzględnieniem zmodyfikowanego podejścia do błędów dotyczących zamówień publicznych. Zob. również **wykres 1.3**.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.26. „Globalny wymiar Europy” (rozdział 8): szacowany poziom błędu wynosi 2,7 %, co stanowi wzrost w stosunku do równoważnych wyników za 2013 r. (2,1 %⁽¹⁸⁾)⁽¹⁹⁾. Koszty niekwalifikowalne zwrócone przez Komisję składają się na ponad połowę tego poziomu błędu, jedna czwarta przypada zaś na płatności za roboty, usługi lub dostawy, które nie zostały wykonane bądź zrealizowane. Pozostałe błędy wynikają z braku odpowiedniej dokumentacji (około jednej dziesiątej szacowanego poziomu błędu), nieprawidłowego obliczenia wydatków i nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień.

1.27. „Administracja” (rozdział 9): szacowany poziom błędu wynosi 0,5 %, co oznacza spadek w stosunku do równoważnych wyników za 2013 r. (1,1 %⁽¹⁸⁾). Większość wydatków w tym obszarze dotyczy wynagrodzeń, emerytur i rent oraz dodatków wypłacanych przez instytucje i agencje UE. Poziom błędu w tym obszarze nie jest istotny, a złożyła się na niego w głównej mierze niewielka liczba błędów dotyczących dodatków.

1.28. Jak wyjaśniono we wstępie, Trybunał nie przewidział osobnego rozdziału, który byłby poświęcony wydatkom nieuwjętym w działach 1–2 i 4–5 WRF. W związku z tym informacje na temat tych wydatków na kwotę 2,1 mld euro (1,5 % wydatków objętych kontrolą Trybunału) przedstawiono w niniejszym rozdziale⁽²⁰⁾. 0,5 mld euro z kwoty 2,1 mld euro stanowią wydatki 10 agencji objętych specjalnymi sprawozdaniami rocznymi Trybunału⁽²¹⁾. Główne błędy stwierdzone w tym obszarze polegały na zwrocie kosztów niekwalifikowalnych (zob. ramka 1.1).

1.26. Zob. odpowiedzi Komisji do rozdziału 8 sprawozdania rocznego (§ § 8.11–8.15).

1.27. Zob. odpowiedzi Komisji do rozdziału 9 sprawozdania rocznego (§ § 9.13–9.17).

⁽¹⁸⁾ Wartość tę obliczono do celów porównawczych z uwzględnieniem zmian w klasyfikacji linii budżetowych, tak aby rozdziały niniejszego sprawozdania pokrywały się z działami WRF, oraz z uwzględnieniem zmodyfikowanego podejścia do błędów dotyczących zamówień publicznych. Zob. również **wykres 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Większość wydatków za 2013 r. w rozdziale „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” pozostała w równoważnym rozdziale dotyczącym działu WRF „Globalny wymiar Europy”, a jedynie niewielka ich część przeszła do rozdziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Zob. również **wykres 1.3**.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 1 do **tabeli 1.1**.

⁽²¹⁾ Europejska Jednostka ds. Współpracy Sądowej, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Europejskie Kolegium Policyjne, Europejski Urząd Policji, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.1 – Przykładowe błędy w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektu w ramach działu 3 WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”

W próbie dobranej przez Trybunał znalazła się płatność dokonana przez Komisję na rzecz beneficjenta pełniącego funkcję koordynatora projektu zespołowego realizowanego w ramach programu „Prawa podstawowe i obywatelstwo”.

Beneficjent, organ władzy publicznej, oddelegował dwóch pracowników zatrudnionych na stałe (urzędników) do realizacji w niepełnym wymiarze czasu zadań związanych z projektem i uwzględnił część ich wynagrodzeń w zestawieniu wydatków poniesionych w ramach projektu. Oddelegowanie pracowników musi jednak wiązać się z dodatkowymi kosztami, które byłyby uzasadnione jedynie, gdyby w celu zastąpienia oddelegowanych urzędników w wykonywanych przez nich obowiązkach zatrudniono dodatkowych pracowników. Ponieważ beneficjent nie zapewnił zastępstwa, koszty te są niekwalifikowalne.

Koszty niekwalifikowalne zgłoszone przez beneficjenta wyniosły 58 000 euro z łącznej kwoty zadeklarowanych wydatków w wysokości 237 000 euro.

Trybunał wykrył przypadki zwrotu niekwalifikowalnych kosztów przez Komisję w 8 z 25 objętych próbą projektów realizowanych w ramach działu 3 WRF.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1.1 – Przykładowe błędy w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektu w ramach WRF dla działu 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”

Komisja była w pełni świadoma trudności napotykaných przez organy publiczne w poszanowaniu zasady kwalifikowalności mającej zastosowanie do kosztów personelu organów publicznych (rekrutując pracowników w celu zastąpienia innych pracowników służby cywilnej w ich zwykłych obowiązkach). Dlatego też, począwszy od 2011 r., Komisja zmieniła zasady kwalifikowalności mające zastosowanie do personelu organów publicznych, wykorzystując elastyczność zapewnioną w tym zakresie przepisami wykonawczymi do rozporządzenia finansowego. W związku z tym koszty niekwalifikowalne stwierdzone przez Trybunał we wspomnianej dotacji (koszty personelu w zakresie personelu w organach publicznych bez przypisania zastępstwa) będą obecnie uważane za kwalifikowalne.

1.29. Szacowany poziom błędu w wydatkach podlegających zarządzaniu dzielonemu jako całości wynosi 4,6 % (4,9 % w 2013 r. ⁽²²⁾), zaś w przypadku wszystkich pozostałych form wydatków operacyjnych ⁽²³⁾ – 4,6 % (3,7 % w 2013 r. ⁽²²⁾). Szacowany poziom błędu w wydatkach administracyjnych wynosi 0,5 % (1,0 % w 2013 r. ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Tę wartość porównawczą obliczono z uwzględnieniem zmodyfikowanego podejścia do błędów dotyczących zamówień publicznych. Zob. także pkt 1.13 i 1.14.

⁽²³⁾ Głównie wydatki przedstawione w rozdziałach 7 i 8, ale po części również wydatki uwzględnione w rozdziałach 5 i 6. W przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu ekstrapolowany błąd oparty jest na badaniu 687 transakcji (dobrych z populacji 113 mld euro), natomiast w przypadku pozostałych form wydatków operacyjnych ekstrapolacja oparta jest na badaniu 497 transakcji (dobrych z populacji 23 mld euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Istnieje wiele rodzajów środków naprawczych o różnym oddziaływaniu

1.30. Przeprowadzona przez Trybunał analiza „błędów i korekt” ma ułatwić zrozumienie złożonych mechanizmów podejmowania i księgowania działań naprawczych oraz wyjaśnić, w jaki sposób mechanizmy te mogą wywrzeć wpływ na prace kontrolne Trybunału. W niektórych obszarach wydatkowania Komisja będzie miała do dyspozycji nowe narzędzia, gdy uruchomione zostaną wydatki w ramach nowego okresu programowania.

Środki naprawcze

1.31. Trybunał uwzględni środki naprawcze zastosowane przez państwa członkowskie i Komisję w sytuacji, gdy zostały one zrealizowane przed dokonaniem płatności lub przed kontrolą Trybunału. Jeśli chodzi o korekty dokonane po przesłaniu zawiadomienia o kontroli, Trybunał przyjmuje je do wiadomości, lecz nie jest w stanie obniżyć szacowanego poziomu błędu w przypadku, gdy działania naprawcze podejmowane są w następstwie kontroli⁽²⁴⁾. Trybunał weryfikuje, czy korekty (w tym odzyskiwanie środków od beneficjentów oraz korekty na poziomie projektów) zostały właściwie zastosowane, i – w stosownych przypadkach – koryguje kwantyfikację błędu. Wpływ środków naprawczych różni się jednak znacznie w zależności od obszaru wydatkowania i rodzaju środka.

1.32. W przypadku 24 transakcji wchodzących w skład próby na 2014 r. Komisja i organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze, które miały bezpośredni wpływ na daną transakcję i były istotne z punktu widzenia obliczeń Trybunału. Za sprawą tych środków naprawczych szacowany przez Trybunał poziom błędu obniżył się o 1,1 punktu procentowego (1,6 punktu procentowego w 2013 r.), co przekłada się na kwotę około 1,6 mld euro. Zmiany w liczbie transakcji objętych środkami naprawczymi i w wielkości wpływu na poziom błędu szacowany przez Trybunał nie świadczą o tym, że działania naprawcze stały się bardziej lub mniej skuteczne. Ponieważ środki te mają zastosowanie do stosunkowo niewielkiej części próby transakcji dobranej przez Trybunał, należy oczekiwać wahań w tym zakresie z roku na rok.

1.30. Komisja uważa, że reprezentatywny roczny poziom błędu wyliczony przez Trybunał powinien być rozpatrywany w kontekście funkcji naprawczej Komisji, jak przedstawiono w różnych rocznych sprawozdaniach z działalności i w sprawozdaniu podsumowującym. Rozporządzenie finansowe wymaga należytego uwzględnienia ryzyka w zakresie legalności i prawidłowości transakcji podstawowych, przy uwzględnieniu wieloletniego charakteru systemów kontroli i charakteru płatności.

1.31. Wspólna odpowiedź na pkt 1.31 i 1.32.

W sprawozdaniu podsumowującym za rok 2014 (COM(2015) 279 final) Komisja oszacowała przyszły wpływ mechanizmów naprawczych na 2,7 mld EUR, co odpowiada 1,9 % płatności dokonanych z budżetu UE.

Dane liczbowe z podziałem na obszary polityki można znaleźć w tabeli 1 w sprawozdaniu podsumowującym.

Komisja podkreśla, że wszystkie rodzaje korekt finansowych i odzyskiwania środków wykluczają wydatki poniesione z naruszeniem prawa ze zwrotu kosztów z budżetu UE (zob. uwaga 6 do rozliczeń).

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 1.19–1.37 sprawozdania rocznego za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Istnieje wiele rodzajów środków naprawczych

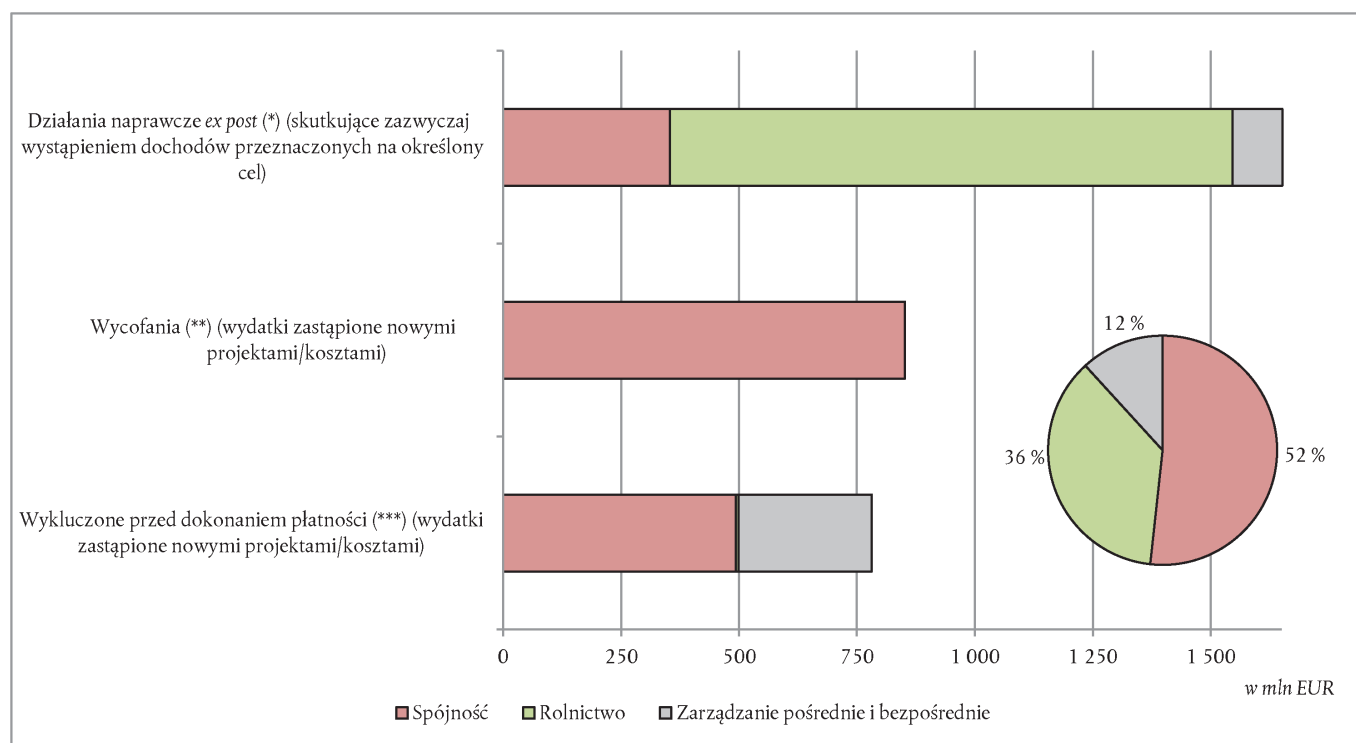
1.33. Komisja korzysta z terminów „korekty finansowe” i „odzyskanie środków” w odniesieniu do różnego rodzaju środków naprawczych, które są stosowane zarówno przed, jak i po dokonaniu wydatków lub zwrotu kosztów przez Komisję.

1.34. W pkt 6.2.2 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE podano, że ogólna kwota działań naprawczych zrealizowanych w 2014 r. wyniosła 3 285 mln euro. Na **wykręsie 1.7** przedstawiono sporządzoną przez Trybunał klasyfikację kwot korekt dokonanych na różnych etapach cyklu wydatkowania. Jedna czwarta działań naprawczych wdrożonych w 2014 r. przypada na korekty i odzyskanie środków „u źródeł” (a więc zanim Komisja dokona odnośnej płatności) ⁽²⁵⁾. Jedna czwarta polega na wycofaniu i zastąpieniu projektów w obszarze spójności (w trakcie realizacji lub w momencie zamknięcia programów operacyjnych).

1.33. Komisja uważa, że pojęcia „korekty finansowe” i „odzyskiwanie środków” są stosowane zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu finansowym i odnośnych przepisach sektorowych. Bardziej szczegółowe informacje na temat różnych mechanizmów zapobiegawczych i korygujących przewidzianych w mającym zastosowanie prawodawstwie można znaleźć w nocie 6 rocznego sprawozdania finansowego UE oraz w komunikacie w sprawie ochrony budżetu UE.

⁽²⁵⁾ W przypadku EFRR i Funduszu Spójności wskazano, że korekty „u źródeł” uznane za zrealizowane w 2014 r. opiewały na 430 mln euro, przy czym 75% z nich zrealizowano już w poprzednich latach.

Wykres 1.7 – Klasyfikacja środków naprawczych zrealizowanych w 2014 r.



(*) Decyzje Komisji (głównie decyzje w sprawie zgodności w obszarze rolnictwa), korekty w momencie zamknięcia prowadzące do umorzeń oraz środki odzyskane od beneficjentów.

(**) Zmniejszenie zwróconych kosztów i zgłoszenie nowych projektów/kosztów w trakcie realizacji programów lub w chwili ich zamknięcia.

(***) Korekty przed dokonaniem płatności w obszarze zarządzania dzielonego, niekwalifikowalne kwoty i noty kredytowe w obszarze zarządzania bezpośredniego i pośredniego (uwzględnione jako „odzyskanie środków” w informacji dodatkowej nr 6).

Źródło: Pkt 6 informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE za 2014 r. i dane leżące u jego podstaw. W przypadku obszaru spójności klasyfikacja kwot do kategorii „wykluczone przed dokonaniem płatności” i „wycofania” opiera się na analizie istotnych korekt w tym okresie.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.35. Działania naprawcze omówione w niniejszej sekcji sprawozdania rocznego obejmują również prace organów państw członkowskich oraz środki odzyskane zarówno przez organy krajowe, jak i przez Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wpływ środków naprawczych widoczny jest w znacznej mierze w momencie, gdy wydatki zostają zaakceptowane przez Komisję

1.36. We wszystkich właściwych rozporządzeniach sektorowych w obszarze zarządzania dzielonego określono zasady dotyczące kontroli pierwszego szczebla lub zmniejszania kwot, o które występują beneficjenci końcowi, za co odpowiadają organy krajowe przed poświadczaniem wydatków. Organy krajowe zgadzają się również niekiedy zmniejszyć lub wyłączyć pewne koszty ciągle z deklaracji poniesionych wydatków z uwagi na błędy o długotrwałym wpływie (np. w przypadku płatności ciągłych w ramach zamówienia udzielonego w następstwie postępowania, w którym wystąpił błąd). Tego rodzaju korekty mogą mieć dostrzegalny wpływ na poziom zwrotu kosztów w ramach pojedynczego projektu lub na wysokość płatności na rzecz indywidualnych rolników. Tym samym mogą one prowadzić do obniżenia poziomu błędu szacowanego przez Trybunał.

1.37. W obszarach objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim „odzyskane środki” księgowane przez Komisję obejmują potrącenia niekwalifikowalnych kwot w zestawieniach poniesionych wydatków przed zatwierdzeniem płatności. Kwalifikowalność kwot ustala się w drodze przeglądów dostępnych dokumentów lub na podstawie wyników przeprowadzonych weryfikacji (zob. również **wykres 1.7**). Takie działania również umożliwiają obniżenie poziomu błędu szacowanego przez Trybunał.

Decyzje w sprawie zgodności skutkują wystąpieniem dochodów przeznaczonych na określony cel, z których finansowane są wydatki na rolnictwo

1.38. Decyzje w sprawie zgodności („korekty finansowe” w obszarze rolnictwa) są często realizowane na podstawie stawek ryczałtowych. Zazwyczaj dotyczą one uchybień systemowych, a nie błędów na poziomie beneficjentów końcowych, i rzadko prowadzą do odzyskania środków od indywidualnych rolników. Te środki naprawcze mają zachęcać państwa członkowskie do ulepszania swoich systemów zarządzania i kontroli. Ich wpływ na legalność i prawidłowość transakcji na poziomie beneficjentów końcowych jest pozytywny o tyle, o ile w ich wyniku na stałe poprawi się jakość wniosków akceptowanych przez agencje płatnicze (zob. ramki 1.2 i 1.3).

1.37. Służby Komisji odzyskują środki także „u źródła” poprzez odliczenie wydatków niekwalifikowalnych (które zostały stwierdzone w poprzednim lub bieżącym zwrocie wydatków) z dokonanych płatności.

1.38. Korekty finansowe dokonywane przez Komisję w odniesieniu do wydatków na rolnictwo mają na celu ochronę budżetu UE i są nakładane na państwa członkowskie.

Nie prowadzą one bezpośrednio do odzyskania środków od rolników, ponieważ Komisja nie płaci bezpośrednio beneficjentom końcowym, lecz dokonuje zwrotu płatności realizowanych przez państwa członkowskie na rzecz rolników. W przypadku stwierdzenia takich nieregularnych płatności w wyniku procedury kontroli zgodności rozliczeń Komisja oczekuje od państw członkowskich podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Zob. odpowiedź na ramkę 1.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.39. Agencje płatnicze realizują decyzje w sprawie zgodności, zmniejszając kwoty do zwrotu rolnikom przez Komisję w kolejnych przedkładanych przez nich wnioskach. Komisja rejestruje pełną kwotę wypłaconą rolnikom jako wydatki (korekta nie ma zatem wpływu na zmniejszenie kwoty zaksięgowanych płatności). W sprawozdaniu rocznym różnica pomiędzy faktycznymi płatnościami na rzecz rolników a kwotami zwróconymi agencjom płatniczym wykazywana jest jako dochody przeznaczone na określony cel, z których finansowane są wydatki na rolnictwo ⁽²⁶⁾.

Ponad dwie trzecie „korekt finansowych” zaksięgowanych w obszarze spójności w 2014 r. polegało na zastąpieniu wydatków niekwalifikowalnych nowymi wydatkami...

1.40. Ponad dwie trzecie „korekt finansowych” w obszarze spójności polega na tym, że organy w państwach członkowskich wycofują początkowo zadeklarowane wydatki i zastępują je nowymi. W niektórych przypadkach takiego „wycofania” nie wskazuje się jednak konkretnych wycofanych projektów. W zamian za to państwa członkowskie zgłaszają dodatkowe projekty, w wyniku czego w praktyce otrzymują niższy poziom dofinansowania. Wycofanie wydatków jest skuteczne jako środek naprawczy jedynie pod warunkiem, że w wydatkach zastępczych nie występuje istotny poziom błędu.

1.40. Komisja uważa, że wszystkie korekty finansowe, w tym te, w przypadku których państwa członkowskie mogą zgłosić nowe projekty i nowe wydatki, aby ponownie wykorzystać skorygowane kwoty, chronią budżet UE przed wydatkami poniesionymi z naruszeniem prawa oraz że będą one stanowiły zachętę dla państw członkowskich do odzyskiwania kwot od beneficjentów (w ten sposób przyczyniając się do poprawy systemów zarządzania i kontroli). Niemniej jednak efekt odstraszący korekt finansowych netto, w przypadku których państwa członkowskie nie mogą ponownie wykorzystać skorygowanych i zwróconych kwot, tracąc w związku z tym środki, jest z pewnością większy.

⁽²⁶⁾ Przykładowo – jeśli agencja płatnicza w obszarze rolnictwa objęta zostanie korektą finansową w wysokości 5 % i dokona płatności na rzecz rolników w wysokości 100 mln euro, Komisja zwróci jej 95 mln euro, po stronie wydatków zaksięguje jednak kwotę 100 mln euro uwzględniając dochody przeznaczone na określony cel w wysokości 5 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

... a korekty netto są stosowane rzadziej

1.41. Jeśli zastąpienie wydatków nie jest możliwe, korekty prowadzą do utraty funduszy UE przez dane państwo członkowskie⁽²⁷⁾. Taka sytuacja może wystąpić, gdy państwo członkowskie nie jest w stanie przedstawić wydatków kwalifikowalnych w wystarczającej kwocie lub gdy zastąpienie wydatków jest już niemożliwe⁽²⁸⁾ lub niedozwolone⁽²⁹⁾. Zdarza się to jednak stosunkowo rzadko. Komisja oczekuje, że za sprawą zmian w przepisach korekty netto będą w przyszłości stosowane częściej.

1.41. Podobnie jak w obszarze rolnictwa prawodawca uznał, że podobny mechanizm korekt finansowych netto powinien być stosowany w polityce spójności w okresie programowania 2014–2020. Stanowi to dodatkową zachętę dla państw członkowskich, aby zapobiec poważnym brakom w systemach zarządzania i kontroli lub wykryć je i wyeliminować przed złożeniem rocznych sprawozdań Komisji. Jeśli tak się nie stanie i jeżeli po przedłożeniu rocznego sprawozdania finansowego Komisja lub Trybunał nadal wykrywać będą poważne uchybienia, Komisja musi zastosować korekty netto na warunkach określonych w odpowiednich przepisach, co oznacza, że państwo członkowskie straci środki.

Ponadto Komisja uważa, że w ramach zarządzania dzielonego wszystkie korekty finansowe i środki odzyskane mają negatywny wpływ na budżety krajowe niezależnie od sposobu ich wdrożenia. Aby nie stracić finansowania ze środków UE, państwa członkowskie muszą zastąpić niekwalifikowalne wydatki dodatkowymi działaniami kwalifikowalnymi.

Oznacza to, że dane państwo członkowskie ponosi z własnego budżetu krajowego skutki finansowe utraty współfinansowania przez UE wydatków uznanych za niekwalifikowalne, chyba że odzyska odnośne kwoty od poszczególnych beneficjentów.

⁽²⁷⁾ W postaci zmniejszenia płatności lub w formie przepływu środków pieniężnych z powrotem do budżetu UE. Skutkiem takiego przepływu są dochody przeznaczone na określony cel (zob. **wykres 2.2**).

⁽²⁸⁾ Po zamknięciu programów.

⁽²⁹⁾ W przypadku sporu pomiędzy państwem członkowskim a Komisją (zob. pkt 1.25 lit. b) sprawozdania rocznego za 2012 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W 2014 r. Komisja i państwa członkowskie wykorzystały wszystkie rodzaje środków naprawczych

1.42. W ramach 1.2–1.4 przedstawiono różne rodzaje środków naprawczych i omówiono ich wpływ.

Ramka 1.2 – Przykład usprawnienia w systemach zarządzania i kontroli – Grecja: uporządkowanie LPIS

Komisja podjęła działania zmierzające do ulepszenia systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), który stanowi podstawę dokonywania płatności rolnych, np. w ramach systemu płatności jednolitych (SPJ to największy unijny program wydatkowania). W następstwie tego procesu, obejmującego kilka etapów, powierzchnia „kwalifikowalnych” trwałych użytków zielonych w greckim LPIS spadła z 3,6 mln hektarów w 2012 r. do 1,5 mln hektarów w październiku 2014 r. Nieprawidłowe wnioski o płatność w odniesieniu do „trwałych użytków zielonych”, które nie kwalifikowały się do wsparcia UE, od kilku lat stanowiły główny czynnik przyczyniający się do poziomu błędów szacowanego przez Trybunał w przypadku działu „Zasoby naturalne”.

Trybunał uwzględnił wpływ korekt dotyczących indywidualnych płatności dla beneficjentów końcowych objętych próbą zarówno w przypadku EFRG, jak i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Kolejnym skutkiem był fakt odrzucenia przez agencję płatniczą wielu wniosków niekwalifikowalnych, w wyniku czego zostały one również usunięte z populacji wydatków, z której Trybunał dobierał próbę.

Ramka 1.2 – Przykład usprawnienia w systemach zarządzania i kontroli – Grecja: uporządkowanie LPIS

Inne przykłady pozytywnych skutków planów działania Trybunał przedstawił w rozdziale 7. Plany działania są wdrażane za każdym razem, gdy jest to konieczne, a Komisja uważnie monitoruje ich wykonanie i składa sprawozdania na temat podjętych działań naprawczych w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

LPIS zapobiega składaniu przez beneficjentów wniosków dotyczących gruntów, które nie istnieją lub nie spełniają warunków kwalifikowalności, lub gruntów, w przypadku których wniosek został już zgłoszony przez innego beneficjenta. LPIS stanowi skuteczne narzędzie służące zmniejszeniu liczby błędów, jeżeli stosowane jest prawidłowo. Obejmuje 75 % wydatków na WPR. Poziomy błędów w odniesieniu do płatności obszarowych są niższe niż dla innych działań, jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.3 – Przykład korekt wynikających z procedur rozliczania zgodności rachunków⁽³⁰⁾ – decyzja o zgodności nr 47 i jej wpływ na francuskich rolników

W 2014 r. Francja przyjęła korektę w wysokości 1,1 mld euro (984 mln euro w odniesieniu do EFRG i 94 mln euro w odniesieniu do EFRROW)⁽³¹⁾. Władze krajowe ogłosiły, że korekta ta nie będzie miała wpływu na rolników i zostanie pokryta z budżetu krajowego. Jak Trybunał podkreślał w swoich sprawozdaniach rocznych w przeszłości, tego rodzaju praktyki nie zachęcają beneficjentów do eliminowania błędów⁽³²⁾.

Głównymi przyczynami tej korekty były niedociągnięcia w systemie LPIS-GIS (695 mln euro) oraz przekroczenie pułapu uprawnień, w wyniku którego doszło do nadpłat w płatnościach dla rolników (141 mln euro). Mniejsze znaczenie miały naruszenia wymogu wzajemnej zgodności dotyczącego terminowego zgłaszania przemieszczeń zwierząt (123 mln euro). Wszystkie te uchybienia dotyczą płatności dokonanych w latach 2009–2013. Za 2014 r. nie dokonano żadnych korekt, a przypadki naruszenia pułapu uprawnień i niekwalifikowalne grunty zarejestrowane w systemie LPIS we Francji złożyły się na 0,3 punktu procentowego poziomu błędów szacowanego przez Trybunał w dziale „Zasoby naturalne” w tym roku.

Ramka 1.4 – Przykład korekt skutkujących dodatkowymi wydatkami: EFS w Rumunii

Trybunał poruszał kwestię działań naprawczych w Rumunii w sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. W 2013 r. Trybunał obniżył szacowany poziom błędów w przypadku szeregu projektów realizowanych w Rumunii ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), ponieważ władze krajowe ustaliły wpływ środków naprawczych na poziomie tych projektów. Podobna sytuacja miała miejsce w 2014 r. W niektórych projektach zbadanych przez Trybunał pod kątem problemów nieobjętych korektami nadal występują błędy. W swym rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) poinformowała, że w dalszym ciągu monitoruje realizację uzgodnionego planu działania. Dokonane korekty finansowe nie oznaczają automatycznie, że Rumunia otrzyma mniej środków unijnych, ponieważ państwa członkowskie mają możliwość zadeklarowania większej kwoty wydatków⁽³³⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1.3 – Przykład korekt wynikających z procedur rozliczania zgodności rachunków – decyzja o zgodności nr 47 oraz jej wpływ na francuskich rolników

W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie, że systemy kontroli działają prawidłowo. Korekta finansowa w wysokości 1,1 mld euro zostanie zwrócona do budżetu UE w 3 rocznych transzach (2015, 2016 i 2017).

Komisja pragnie podkreślić, że ze względu na charakter procedury rozliczenia zgodności w zastosowaniu ex post, po zakończeniu rozliczeń w tym roku, oraz po etapie kontradyktoryjnym pozwalającym zainteresowanemu państwu członkowskiemu na przedstawienie własnych argumentów i wycień, rzadko zdarza się, że korekty finansowe mogą zostać przyjęte już w następnym roku odnośnych wydatków. Bieżące procedury rozliczania zgodności będą chronić budżet UE na rok 2014.

⁽³⁰⁾ Wieloletnia procedura, która umożliwia odzyskanie kwot wypłaconych państwom członkowskim, jeśli płatności tych dokonano z naruszeniem przepisów UE lub jeśli w systemach zarządzania i kontroli danego państwa członkowskiego występują uchybienia. Zob. także pkt 7.59.

⁽³¹⁾ Francja złożyła odwołanie od decyzji nakładającej korektę finansową do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁽³²⁾ Zob. pkt 1.26 i 1.32 sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2012.

⁽³³⁾ Doprowadziłoby to w praktyce do obniżenia poziomu dofinansowania UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W swej sprawozdawczości na temat środków naprawczych Komisja nie zawsze dokonuje kwantyfikacji ich zróżnicowanego wpływu...

1.43. W pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE przedstawiono głównie dane udostępnione dobrowolnie, które nie są wymagane na mocy standardów rachunkowości. Znaczna część tych danych nie pochodzi z systemów księgowych. W punkcie opisano zróżnicowany wpływ poszczególnych rodzajów korekt na budżet UE, lecz nie zawsze dokonano jego kwantyfikacji.

... a dalsze usprawnienia umożliwiłyby lepszą analizę

1.44. Zdolności Komisji do zapewnienia lepszej jakości wydatków nie są prostą pochodną skorygowanych kwot, lecz wpływu środków naprawczych. Aby dokonać wnikliwej oceny tego wpływu, konieczne są lepsze informacje na temat rodzaju skorygowanych błędów oraz sposobu dokonania korekt⁽³⁴⁾. Gdy odnośne dyrekcje generalne Komisji oceniają wpływ podjętych przez nie środków naprawczych, dokonują one wymaganych korekt danych liczbowych pochodzących z pkt 6 informacji dodatkowej (zob. pkt 1.55).

Sprawozdanie podsumowujące Komisji potwierdza, że błędy miały istotny wpływ na transakcje

1.45. Każda dyrekcja generalna Komisji sporządza roczne sprawozdanie z działalności, które obejmuje:

- sprawozdanie z osiągnięcia głównych celów polityki (omówione w rozdziale 3),
- sprawozdanie dyrektora generalnego z wykonania powierzonych mu obowiązków przedkładane kolegium komisarzy,
- oświadczenie, w którym dyrektor generalny zaświadcza, że w sprawozdaniu prawidłowo przedstawiono informacje finansowe i że transakcje znajdujące się w jego gestii są legalne i prawidłowe.

1.43. Prawodawca dał Komisji instrument korekt finansowych w celu upewnienia się, że wydatki dokonane z naruszeniem prawa nie są finansowane z budżetu UE. Te korekty finansowe są związane głównie ze słabymi punktami systemu, które powodują ryzyko błędu. Identyfikowanie i odzyskiwanie nieregularnych kwot od beneficjentów jest zadaniem państw członkowskich, a nie Komisji. Jeżeli założenie to nie jest realizowane, fundusze UE są zastępowane funduszami krajowymi, ponieważ budżety krajowe muszą ponosić ciężar korekt finansowych.

1.44. Niektóre służby odpowiednio skorygowały swoje dane liczbowe odnoszące się do ochrony budżetu UE zawarte w nocie 6 w celu umożliwienia oszacowania przyszłych korekt ze względu na szczególne okoliczności.

⁽³⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 1.13–1.15.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.46. W sprawozdaniu podsumowującym informacje te zestawione są w sposób syntetyczny, a Komisja oświadcza, że przyjmując to sprawozdanie, bierze na siebie odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE.

1.47. W niniejszej sekcji przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał analizy rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych oraz sprawozdania podsumowującego Komisji⁽³⁵⁾. Nacisk położony został przy tym na spójność i adekwatność szacunków Komisji dotyczących:

- poziomu błędu występującego, gdy Komisja dokonuje zwrotu kosztów lub reguluje swoje własne wydatki (Komisja posługuje się w tym przypadku terminem „kwota obarczona ryzykiem”),
- zakresu, w jakim błędy są objęte późniejszymi korektami (co Komisja określa mianem „zdolności naprawczej” lub „szacowanych przyszłych korekt”⁽³⁶⁾).

Dyrektorzy generalni składają co roku sprawozdania dotyczące prawidłowości

1.48. W sytuacji gdy dyrektorzy generalni nie są w stanie uzyskać pewności co do istotnej części wydatków, zgłaszają zastrzeżenie (zob. ramka 1.5). Powinni oni to zrobić w sytuacji gdy:

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

⁽³⁵⁾ Sprawozdanie podsumowujące i roczne sprawozdania z działalności służb Komisji są dostępne na stronach internetowych Komisji. Sprawozdanie podsumowujące: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_pl.htm; roczne sprawozdania z działalności: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Zob. przypisy 10 i 13 na s. 13 i 14 sprawozdania podsumowującego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.5 – Zastrzeżenia zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r.

W 2014 r. dyrektorzy generalni zgłosili łącznie 20 skwantyfikowanych zastrzeżeń (wobec 17 zastrzeżeń w 2013 r.). Wzrost ogólnej liczby zastrzeżeń wynika z następujących przyczyn:

- trzy nowe zastrzeżenia zostały zgłoszone przez dyrektorów generalnych Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CONNECT)⁽³⁷⁾ i Dyrekcji Generalnej ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR)⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ oraz szefa Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI)⁽⁴⁰⁾,
- jedno powtarzające się zastrzeżenie zostało podzielone na dwa⁽⁴¹⁾,
- jedno zastrzeżenie zostało zniesione⁽⁴²⁾.

Kwota wydatków objętych zastrzeżeniami zmniejszyła się z 2,4 mld euro w 2013 r. do 2,3 mld euro w 2014 r.⁽⁴³⁾

1.49. W rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2013⁽⁴⁴⁾ Parlament Europejski wezwał Komisję, by „doprecyzowała metodę obliczania kwoty obciążonej ryzykiem” i „objaśniła szacunkowy wpływ mechanizmów naprawczych na tę kwotę”.

⁽³⁷⁾ Zastrzeżenie dotyczące Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT PSP) realizowanego w krajach objętych Programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), zgłoszone z uwagi na poziom błędu resztowego przekraczający 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Zastrzeżenie dotyczące zarządzania pośredniego sprawowanego przez państwa będące beneficjentami, zgłoszone z uwagi na poziom błędu resztowego przekraczający 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Problemy wskazane w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. doprowadziły do nowego zastrzeżenia związanego z ryzykiem wizerunkowym w DG NEAR (była Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia (DG ELARG); zob. pkt 7.16 sprawozdania rocznego za 2013 r.).

⁽⁴⁰⁾ Zastrzeżenie dotyczące wydatków w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zgłoszone z uwagi na poziom błędu resztowego przekraczający 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) rozbiła powtarzające się zastrzeżenie dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)/Funduszu Spójności/Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) na dwa: dotyczące EFRR/Funduszu Spójności i dotyczące IPA.

⁽⁴²⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) zniosła zastrzeżenie dotyczące programów zwalczania chorób zwierząt i monitorowania w obszarze żywności i pasz.

⁽⁴³⁾ Zob. załącznik 2 do sprawozdania podsumowującego.

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013, sekcja 3 – Komisja i agencje wykonawcze, 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.50. W odpowiedzi na wniosek organu udzielającego absolutorium Komisja kontynuowała w 2014 r. prace nad wytycznymi wewnętrznymi⁽⁴⁵⁾ dotyczącymi prezentowania informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności. W tym celu zwróciła się do dyrektorów generalnych o przedstawienie „średniego wykrytego poziomu błędu”⁽⁴⁶⁾. W wyniku zastosowania tego poziomu błędu do ogółu płatności w ciągu roku uzyskano „kwotę obciążoną ryzykiem”⁽⁴⁷⁾, która została podana w sprawozdaniu podsumowującym wraz z szacunkowymi danymi dotyczącymi przyszłej zdolności naprawczej kontroli *ex post* Komisji.

Komisja przyznaje, że w wydatkach występuje istotny poziom błędu...

1.51. W sprawozdaniu podsumowującym za 2014 r. Komisja podaje „kwotę obciążoną ryzykiem” w postaci przedziału między 3,7 a 5 mld euro, co stanowi między 2,6 % a 3,5 % płatności z 2014 r. objętych tym sprawozdaniem⁽⁴⁸⁾. Wartości te wskazują, że w wydatkach ogółem występuje istotny poziom błędu.

... odwołuje się jednak do szacowanego wpływu przyszłych korekt

1.52. W sprawozdaniu podsumowującym za 2014 r. podano prognozowaną ogólną kwotę szacowanych przyszłych korekt (bądź zdolności naprawczej). Na podstawie zarejestrowanych korekt z ostatnich sześciu lat⁽⁴⁹⁾ Komisja szacuje, że w nadchodzących latach wykryje i skoryguje błędy odpowiadające łącznej kwocie około 2,7 mld euro⁽⁵⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.50. Szacowanie „przeciętnego wykrytego poziomu błędu” stanowi nową koncepcję o innym celu – po raz pierwszy ma pozwolić delegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu na włączenie do swoich rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r. swoich najlepszych oszacowań łącznych kwot objętych ryzykiem w odniesieniu do całego budżetu na swoją odpowiedzialność. W poprzednich latach oszacowania takie podawano tylko w odniesieniu do części wydatków objętych zastrzeżeniami.

1.51. Komisja przyznaje, że „w wydatkach wystąpił istotny poziom błędu” w każdym przypadku, w którym Dyrektor Generalny wprowadził zastrzeżenie finansowe.

1.52. W sprawozdaniu podsumowującym za 2014 r. Komisja stwierdza, że będzie kontynuować działalność kontroli naprawczych oraz przygotowywać jak najtrafniejsze szacowanie kwot korekty na podstawie dotychczasowych wyników działalności przez okres na tyle długi, aby złagodzić skutki cykli koniunkturalnych. Ma to na celu zaspokojenie prośby o udzielenie absolutorium w celu „wyjaśnienia szacunkowego wpływu mechanizmów naprawczych”.

⁽⁴⁵⁾ Stałe instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r. (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Wykryty bądź szacowany poziom błędu w momencie dokonywania płatności, a więc bez poprawki na błędy skorygowane *ex post* (tj. nie poziom błędu resztowego). Ten poziom błędu oblicza się w sposób ważony dla całej dyrekcji generalnej.

⁽⁴⁷⁾ Kwota obciążona ryzykiem to wartość tej części wydatków, które – po zastosowaniu mechanizmów kontroli mających ograniczyć ryzyko niezgodności – uznaje się za niezgodne z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi i umownymi. Jeśli w odniesieniu do pewnej kategorii wydatków lub systemów kontroli nie ustalono osobnego poziomu błędu, średni poziom błędu i kwotę obciążoną ryzykiem podaje się jako przedział, przy założeniu, że poziom błędu dla tej kategorii wydatków lub systemów kontroli wynosi między 0 % a 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Zob. tabela 1 w sprawozdaniu podsumowującym.

⁽⁴⁹⁾ Zob. także pkt 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Zob. sekcja 2.4 na s. 15 sprawozdania podsumowującego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dane liczbowe nie są jednak w pełni poprawne i spójne

Dyrekcje generalne w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym korygowały dane przekazywane przez władze krajowe

1.53. W przypadku ponad trzech czwartych wydatków za 2014 r. (działy 1b i 2 WRF) dyrekcje generalne opierają się na danych przekazanych przez władze krajowe w celu oszacowania kwot obciążonych ryzykiem. Jak Komisja stwierdziła jednak w sprawozdaniu podsumowującym, „rzetelność sprawozdań z kontroli państw członkowskich pozostaje problematyczną kwestią”⁽⁵¹⁾. W konsekwencji dyrekcje generalne dokonują znacznych korekt w zgłaszanych poziomach błędów⁽⁵²⁾. Korekty takie są co prawda konieczne, jednak Komisja nie przedstawia informacji na temat swych prac w tym zakresie (na których opierają się korekty).

Większość dyrekcji generalnych w obszarach objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim spójnie stosowała nową metodykę szacowania kwot obciążonych ryzykiem

1.54. W obszarach objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim większość dyrekcji generalnych stosowała nową metodykę. Na potrzeby sprawozdania podsumowującego Komisja zwiększyła zatem kwotę obciążoną ryzykiem w przypadku DG DEVCO o około 60 mln euro⁽⁵³⁾.

1.53. Istnieją problemy z dokładnością na poziomie państw członkowskich. Dlatego Komisja podjęła kroki w celu poprawy dokładności i, w razie konieczności, skorygowania danych, stosując rozsądne i ostrożne kryteria. W rezultacie jakość szacunków poprawiła się.

Każde roczne sprawozdanie z działalności zawiera: a) opis procesu weryfikacji i walidacji lub dostosowanie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie; b) zestawienie przedstawiające skutki dostosowania dla każdego państwa członkowskiego; oraz c) począwszy od bieżącego roku szczegółowe dane dotyczące każdego działającego programu lub agencji płatniczej dla wszystkich dyrekcji generalnych.

1.54. Chociaż Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju zaproponowała kwotę netto w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, zaznaczyła także, że „ponad połowa jej średnich korekt będzie odnosiła się do działania występującego przed dokonaniem płatności”. W związku z tym w sprawozdaniu podsumowującym wykres sporządzony przez Dyrekcję Generalną ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju został dostosowany w celu ewentualnego zlikwidowania skutków takiej rekompensaty.

⁽⁵¹⁾ Zob. sekcja 2.3 na s. 10 sprawozdania podsumowującego.

⁽⁵²⁾ W obszarze spójności średni poziom błędów w przypadku EFRR/ Funduszu Spójności zgłoszony przez instytucje audytowe został skorygowany z 1,8 % do 2,6 %, zaś w przypadku EFS z 1,9 % do 2,8 %. W rolnictwie poziomy błędów zgłoszone przez agencje płatnicze zostały skorygowane z 0,55 % do 2,54 % w przypadku płatności bezpośrednich i z 1,52 % do 5,09 % w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

⁽⁵³⁾ Korekta ta dotyczy DG DEVCO. Komisja dokonała odpowiedniej korekty w szacowanej przyszłej zdolności naprawczej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja ulepszyła metody obliczania zdolności naprawczej

1.55. DG ds. Budżetu przekazała dyrektorom generalnym informacje dotyczące średniej kwoty środków odzyskanych oraz korekt finansowych w ich obszarach działalności od 2009 r. na podstawie danych w pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE (zob. pkt 1.8 i 1.44). Kilku dyrektorów generalnych skorygowało te dane liczbowe, uwzględniając problemy dotyczące spójności pierwotnych danych. Najistotniejsze korekty polegały na:

- wykluczeniu korekt *ex ante* lub korekt „u źródeł”, które nie miały znaczenia z punktu widzenia korekty dokonanych płatności (zob. **wykres 1.7**) (Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego, Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw, DG EMPL, DG MARE, DG REGIO i DG SANTE)⁽⁵⁴⁾,
- wykluczeniu korekt dotyczących okresów o niewielkim znaczeniu dla bieżących programów (np. DG MARE wykluczyła korekty dotyczące okresu programowania 1994–1999, uznając, że nie są one istotne z punktu widzenia bieżących programów; DG AGRI wykorzystała z kolei średnią roczną kwotę korekt finansowych netto i środków odzyskanych jedynie za ostatnie trzy lata),
- wykluczeniu korekt związanych z problemami, które nie wchodzą w zakres definicji ryzyka (np. kwestie dotyczące zasady wzajemnej zgodności w przypadku DG AGRI).

1.56. W przypadku niektórych dyrekcji generalnych szacowane przyszłe korekty są wyższe niż szacowana kwota obciążona ryzykiem⁽⁵⁵⁾. W obszarze polityki spójności zdaniem Komisji wynika to głównie z tego, że zdolność naprawcza szacowana jest na podstawie średniej z ostatnich sześciu lat, natomiast kwota obciążona ryzykiem odnosi się do poziomu błędu oszacowanego w 2014 r., który jest niższy niż w latach poprzednich.

1.55. Komisja nie dostrzega problemów ze spójnością podniesionych przez Trybunał. Korekty danych historycznych na temat ochrony budżetu UE zawarte w nocie 6 miały na celu wyłącznie przedstawienie wiarygodnych danych szacunkowych dla powiązanego, choć innego przedmiotu, a mianowicie przyszłej zdolności naprawczej systemów, zgodnie z postulatem zawartym w rezolucji Parlamentu Europejskiego.

⁽⁵⁴⁾ Wpływ tych korekt był znaczący: przykładowo w przypadku DG REGIO wykluczenie korekt *ex ante* doprowadziło do zmniejszenia szacowanej zdolności naprawczej o 153 mln euro do 1,2 mld euro.

⁽⁵⁵⁾ W przypadku ośmiu dyrekcji generalnych, które podały jednostkową wartość szacunkową kwoty obciążonej ryzykiem, szacowana zdolność naprawcza przewyższa tę wartość. Jeśli natomiast chodzi o dyrekcje generalne, które określiły górną i dolną wartość szacunkową dla kwoty obciążonej ryzykiem, w czterech przypadkach szacowany poziom przyszłych korekt przewyższa dolną wartość, zaś w jednym przypadku przewyższa on górną wartość.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne kwestie poruszone w sprawozdaniu podsumowującym

1.57. Istotną innowacją wprowadzoną w ramach ostatniej większej rewizji rozporządzenia finansowego przyjętej w październiku 2012 r. było nałożenie na Komisję obowiązku dokonywania oceny obszarów, w których utrzymuje się wysoki poziom błędów. Zgodnie z wewnętrznymi instrukcjami⁽⁵⁶⁾ powinno to nastąpić po trzech latach, w sprawozdaniu podsumowującym Komisja zapowiedziała jednak, że nie planuje takiego przeglądu dopóty, dopóki nie będzie w stanie określić, jaki wpływ nowe systemy zarządzania i kontroli ustanowione na potrzeby okresu programowania 2014–2020 będą miały na poziom błędów⁽⁵⁷⁾.

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego przesłane przez Trybunał do OLAF-u

1.58. Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego wykryte w trakcie prac kontrolnych Trybunału są zgłaszane do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu dalszej analizy i ewentualnego wszczęcia dochodzenia. Trybunał nie może wypowiadać się na temat poszczególnych przypadków ani na temat odnośnych działań podejmowanych przez OLAF. Jednakże w ramach prac kontrolnych przeprowadzonych w 2014 r.:

- Trybunał dokonał oceny legalności i prawidłowości około 1 200 transakcji,
- Trybunał wykrył 22 przypadki podejrzeń nadużycia finansowego (14 w 2013 r.), które przesłał do OLAF-u⁽⁵⁸⁾,
- przypadki podejrzeń nadużycia finansowego dotyczyły najczęściej deklarowania wydatków, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, nieco rzadziej zaś konfliktu interesów i innych nieprawidłowości w zakresie zamówień, a także sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania dofinansowania.

1.58.

Komisja podkreśla, że zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sztuczne stworzenie warunków trudno jest udowodnić na podstawie istniejących ram prawnych.

Zob. również odpowiedzi i komentarze w ramce 7.4.

⁽⁵⁶⁾ S. 33 stałych instrukcji dotyczących rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r.

⁽⁵⁷⁾ Zob. sekcja 3.1 na s. 16 i 17 sprawozdania podsumowującego.

⁽⁵⁸⁾ W roku kalendarzowym 2014 Trybunał przekazał do OLAF-u 16 przypadków dotyczących lat 2013 i 2014 (14 przypadków w 2013 r.). Niektóre z nich stwierdzono w trakcie prac kontrolnych niezwiązanych z poświadczeniem wiarygodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI

1.59. Informacje przedstawione w niniejszym rozdziale mają przede wszystkim wspierać opinie przedstawione w poświadczeniu wiarygodności.

Wyniki kontroli

1.60. Wyniki kontroli Trybunału są w dużym stopniu zbieżne z wynikami z poprzednich lat.

1.61. Jak przedstawiono na **wykresie 1.6**, wyniki te wskazują na silną zależność pomiędzy rodzajem wydatków a poziomem błędu. Niniejszą analizę zaprezentowano w odpowiedzi na wnioski ze strony partnerów instytucjonalnych o więcej informacji na temat różnych profilów ryzyka. Ma ona także ułatwić Komisji podejmowanie działań w odniesieniu do obszarów, w których utrzymują się wysokie poziomy błędu.

Błędy i korekty

1.62. Środki naprawcze przedstawione w pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE obejmują szereg istotnych narzędzi umożliwiających wykluczanie nieprawidłowych wydatków i stanowiących zachętę do ulepszenia systemów kontroli. O ile to możliwe, w swojej ocenie indywidualnych transakcji Trybunał uwzględni podjęte działania naprawcze – w wyniku czego szacowany poziom błędu za 2014 r. został obniżony.

Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie podsumowujące

1.63. W sprawozdaniu podsumowującym Komisja przyznała, że w wydatkach ogółem wystąpił istotny poziom błędu.

1.64. Komisja podjęła kroki zmierzające do ulepszenia analizy wpływu działań naprawczych. W ten sposób ograniczyła ona ryzyko, nie eliminując go jednak, polegające na tym, że wpływ ten będzie przeszacowany lub że nie będzie miał on większego znaczenia. Komisja wciąż może jeszcze ulepszyć swoją ocenę wpływu działań naprawczych.

1.64. W sprawozdaniu podsumowującym za 2014 r. Komisja stwierdza, że będzie kontynuować działalność kontroli naprawczych oraz przygotowywać jak najtrafniejsze szacowanie kwot korekty na podstawie dotychczasowych wyników działalności przez okres na tyle długi, aby złagodzić skutki cykli koniunkturalnych. Ma to na celu zaspokojenie prośby o udzielenie absolutorium w celu „wyjaśnienia szacunkowego wpływu mechanizmów naprawczych”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.65. Zapewnienie zharmonizowanych informacji na temat kwot obarczonych ryzykiem i zdolności naprawczej stanowi poważne wyzwanie. Zarówno w Komisji, jak i w państwach członkowskich istnieje wiele różnorodnych systemów, które dostarczają danych w tym zakresie. Osiągnięcie spójności między nimi nie jest łatwym zadaniem. Za sprawą nowych wytycznych wydanych przez Komisję (zob. pkt 1.50) ulepszono prezentację danych szacunkowych dotyczących prawdopodobnego poziomu błędu, nie wyeliminowano jednak ryzyka, że szacunki te będą znacznie zaniżone bądź (w mniejszym stopniu) że zdolność naprawcza będzie przeszacowana. Korekty wprowadzone przez liczne dyrekcje generalne (zob. s. 12 sprawozdania podsumowującego) powinny dać Komisji podstawę do udoskonalenia systemów informacyjnych.

1.66. Komisja nie przeprowadziła jak dotąd analizy obszarów, w których utrzymują się wysokie poziomy błędu. Zdaniem Trybunału istotne jest, by taka analiza została przeprowadzona przed przeglądem śródkresowym WRF na lata 2014–2020 lub w jego ramach.

1.65. *Istnieją problemy z dokładnością na poziomie państw członkowskich. Dlatego Komisja podjęła kroki w celu poprawy dokładności i, w razie konieczności, skorygowania danych, stosując rozsądne i ostrożne kryteria. W rezultacie jakość szacunków poprawiła się.*

Ponadto korekty wynikają ze stosowania kontroli jakości przeprowadzanych przez Komisję. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym, Komisja uznała, że jest to najlepsze dostępne wskazanie dotyczące oszacowania przyszłych zdolności naprawczych.

(Zob. odpowiedź na pkt 1.53).

1.66. *Komisja przeprowadzi przegląd obszarów, w których utrzymuje się wysoki poziom błędu, możliwie jak najszybciej, kiedy będą dostępne wystarczające dane dotyczące nowych programów.*

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

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

Część 1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń

2. Skonsolidowane sprawozdanie roczne UE zawiera:

- A. skonsolidowane sprawozdanie finansowe oraz
- B. zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu.

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

- sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku,
- wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych,
- zmiany w aktywach netto za kończący się rok.

Kontrola Trybunału 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, w odniesieniu do której 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 bezpośrednie badanie transakcji (zob. **tabela 1.1**) przeprowadzane w celu ustalenia, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

4. Bezpośrednie badanie transakcji w ramach każdej oceny szczegółowej (rozdziały 4–9) odbywa się na podstawie reprezentatywnej próby transakcji. Wynikiem tego badania jest oszacowanie stopnia nieprawidłowości transakcji w danej populacji.

5. Badanie transakcji polega na analizie każdej spośród transakcji znajdujących się w próbie w celu ustalenia, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały wydatkowane na cele zatwierdzone w budżecie i określone w odpowiednich przepisach. Trybunał weryfikuje również, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały prawidłowo obliczone (w przypadku większych kwot weryfikacja ta opiera się na reprezentatywnej próbie pozycji, na podstawie których udzielono dofinansowania). 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 czy promotora projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje na każdym poziomie jej zgodność. Błąd stwierdza się, jeśli transakcja (na dowolnym poziomie):

- jest nieprawidłowo obliczona, lub
- nie spełnia wymogów prawnych lub postanowień umownych.

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. Trybunał bada systemy kontroli stosowane przez Komisję w celu przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich ujęcia w sprawozdaniu rocznym.

7. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, zaksięgowane 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. Trybunał bada zaliczki, po tym jak:

- końcowy odbiorca środków UE (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich właściwe wykorzystanie,
- Komisja (lub inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zaakceptuje, że środki zostały wykorzystane w uzasadniony sposób.

8. Próba kontrolna Trybunału jest zaprojektowana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędów w kontrolowanej populacji jako całości. Trybunał bada wnioski lub płatności na większe kwoty, dobierając do kontroli pozycje w ramach danej transakcji (np. faktury dotyczące projektu, pojedyncze działki we wniosku złożonym przez rolnika, zob. pkt 5) z zastosowaniem metody doboru próby na podstawie jednostki monetarnej (MUS). Oznacza to, że w przypadku zbadanych pozycji wchodzących w skład projektu lub wniosku złożonego przez rolnika poziom błędów zgłoszony w odniesieniu do tych pozycji nie stanowi poziomu błędów w skontrolowanym projekcie lub wniosku, lecz uwzględniany jest w ogólnej ocenie wydatków UE.

9. Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy 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 bądź 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.

10. W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w populacji. W związku z tym danych tych nie można traktować jako wskaźnika częstości błędów w transakcjach objętych dofinansowaniem UE czy w poszczególnych państwach członkowskich. W stosowanym przez Trybunał podejściu do doboru próby różnym transakcjom przypisuje się różne wagi, w zależności od wartości danej pozycji wydatków oraz intensywności prac kontrolnych. W zestawieniu częstości błędów wagi te nie mają zastosowania, w związku z czym rozwój obszarów wiejskich ma taką samą wagę jak wsparcie bezpośrednie w obszarze omówionym w rozdziale „Zasoby naturalne”, a wydatki z Funduszu Społecznego traktowane są identycznie jak płatności w ramach polityki regionalnej i polityki spójności omówione w rozdziale „Spójność”. Na podstawie stosunkowej częstości błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie można wyciągać wniosków co do relatywnego poziomu błędów w tych państwach.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

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

12. 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, a zamówienia nie mogą być sztucznie dzielone w celu nieprzekroczenia obowiązujących pułapów⁽¹⁾.

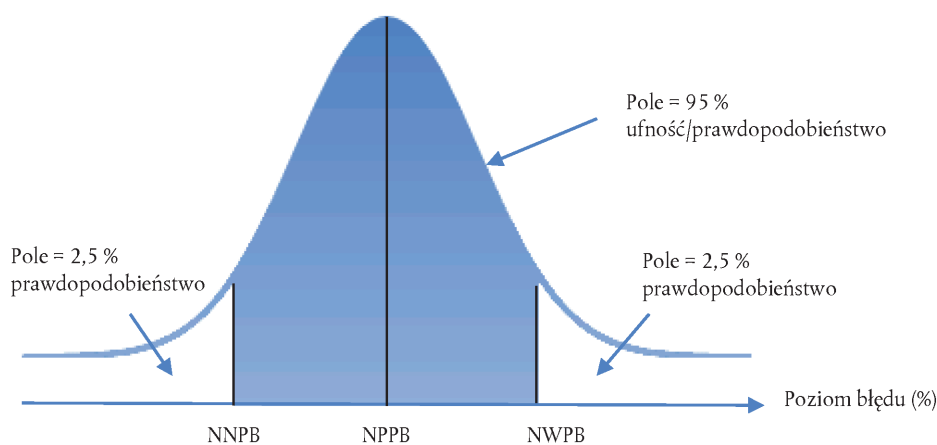
⁽¹⁾ Zob. również pkt 6.30–6.35 oraz sprawozdanie specjalne nr 10/2015 pt. „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności”.

13. Kryteria stosowane przez Trybunał w celu kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych opisano w dokumencie „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification” (Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych – rodzaje nieprawidłowości i podstawa ich kwantyfikacji) ⁽²⁾.

14. 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.

Szacowany poziom błędu (najbardziej prawdopodobny poziom błędu)

15. Trybunał oszacowuje poziom błędu, wykorzystując w tym celu najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) ustalany zarówno w odniesieniu do każdego działu WRF osobno, jak i dla całości wydatków budżetowych. W obliczeniach uwzględnia się jedynie błędy skwantyfikowane. Wyrażony procentowo NPPB jest statystycznym szacunkiem prawdopodobnego odsetka błędów w danej populacji. Przykładowe błędy to kwantyfikowalne naruszenia obowiązujących przepisów, zasad oraz warunków udzielenia zamówienia lub dofinansowania. Trybunał szacuje także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB) (zob. rysunek poniżej).



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

17. Trybunał planuje prace kontrolne, mając na względzie próg istotności na poziomie 2%. Trybunał kieruje się tym poziomem istotności, przygotowując swoją opinię pokontrolną, w pracach nad którą uwzględni również charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

W jaki sposób Trybunał bada systemy i przedstawia wyniki takiego badania

18. Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje lub regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, dotyczącym m.in. prawidłowości transakcji. Badanie systemów jest szczególnie przydatne przy formułowaniu zaleceń mających na celu poprawę sytuacji.

19. W każdym dziale WRF, w tym także w „Dochodach”, wykorzystuje się wiele osobnych systemów. Co roku Trybunał typuje do zbadania próbę systemów, a wyniki tego badania przedstawia wraz z zaleceniami zmierzającymi do poprawy sytuacji.

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje swoje opinie wyrażone w poświadczeniu wiarygodności

20. Trybunał formułuje swoją opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej na podstawie wszystkich przeprowadzonych przez siebie prac opisanych w rozdziałach 4–9. Opinię tę przedstawia w poświadczeniu wiarygodności. W tym celu uwzględnia również ocenę rozległości błędów. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą. Oszacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do całości wydatków w 2014 r. wynosi 4,4%. Trybunał stwierdził z ponad 95% ufnością, że poziom błędów w zbadanej populacji jest istotny. Szacowany poziom błędów wykryty w poszczególnych działach WRF waha się, jak przedstawiono w rozdziałach 4–9. Trybunał ocenił, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że pojawiał się w większości obszarów wydatkowania.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Podjęcie popętnienia nadużycia finansowego

21. 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-u kilka przypadków rocznie.

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

22. Trybunał przedstawił:

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

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

24. 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 pkt 6 informacji dodatkowej, 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 błędów mającego wpływ na prawidłowość nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

ZAŁĄCZNIK 1.2

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 stwierdził 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. Trybunał stwierdził również, że w kilku dyrekcjach generalnych należy usprawnić, ujednolicić i zautomatyzować procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych.</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>Komisja kontynuowała prace nad zwiększeniem poprawności danych księgowych.</p> <p>Przeprowadzone przez Trybunał badania reprezentatywnych prób zaliczek i faktur/zestawień poniesionych wydatków ponownie wykazała błędy niemające ogólnie istotnego wpływu finansowego, ale o dużej częstotliwości.</p> <p>Niektórym dyrekcjom generalnym wciąż nie udało się terminowo rozliczyć zaliczek ani wprowadzić dostatecznie precyzyjnych procedur obliczania stopnia wykorzystania zaliczek, a także nie oddzieliły one bieżących zaliczek od długoterminowych.</p> <p>Resztę salda w dalszym ciągu szacowane są w oparciu o założenie, że środki są wykorzystywane równomiernie przez cały okres realizacji operacji, z uwzględnieniem informacji przekazanych przez państwa członkowskie na temat wykorzystania instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym, jeśli informacje te są dostępne. W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (dawne instrumenty inżynierii finansowej) założono, że okres ich działania zostanie przedłużony i potrwa nie do 31 grudnia 2015 r., lecz do 31 marca 2017 r. zgodnie z nową interpretacją odnośnych wytycznych dotyczących zamknięcia. Dostępne są ograniczone informacje na temat wykorzystania środków przekazanych zaliczkowo na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym oraz innych programów pomocy, co może wpłynąć na ocenę dokonywaną pod koniec roku oraz doprowadzić do znacznych korekt na etapie zamykania okresu programowania 2007–2013. Istotne jest, aby dane dyrekcje generalne przeprowadziły weryfikację wykorzystania tych środków.</p>	<p>1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych</p> <p>Komisja uznaje, że zawsze można dokonać ulepszeń, jednak podkreśla, że zaliczki oraz faktury księgowano prawidłowo na przestrzeni ostatnich 8 lat.</p>

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>2. Informacje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków („ochrona budżetu UE”)</p> <p>Księgowy udoskonalił sposób przedstawiania informacji na temat odzyskania środków i korekt finansowych w pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego, która jest obecnie bardziej konkretny i mniej obszerny. Zawiera on także informacje, które nie pochodzą z systemu rachunkowości, a 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 (UE, Euratom) nr 966/2012.</p> <p>Ani w pkt 6 informacji dodatkowej, ani we wspomnianym wyżej sprawozdaniu na temat ochrony budżetu UE nie przedstawiono zróżnicowanego wpływu poszczególnych rodzajów korekt.</p>	<p>2. Informacje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków („ochrona budżetu UE”)</p> <p>Komisja poczyniła dalsze postępy pod względem prezentacji pkt 6 informacji dodatkowej.</p> <p>W przypadku obszaru spójności w pkt 6 informacji dodatkowej określono, w jakim zakresie korekty dokonywane są przed zakończeniem wydatków („u źródła”), w trakcie realizacji oraz w momencie zamknięcia programów.</p> <p>W punkcie opisano zróżnicowany wpływ środków naprawczych na budżet UE, lecz nie zawsze dokonano jego kwantyfikacji. Trybunał ustalił, że w pkt 6 informacji dodatkowej w dalszym ciągu nie rozróżnia się pomiędzy:</p> <ul style="list-style-type: none"> — korektami na poziomie projektów a korektami na poziomie programu, — korektami finansowymi netto a porozumieniami umożliwiającymi zastąpienie nieprawidłowych wydatków. <p>Komisja ma na celu odzwierciedlenie treści wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z czerwca 2015 r. stwierdzającego nieważność decyzji dotyczącej korekt finansowych na kwotę 457 mln euro w pkt 6 informacji dodatkowej do sprawozdania za 2015 r.</p> <p>Punkt ten w dalszym ciągu zawiera informacje, które nie pochodzą z systemu rachunkowości. Komisja analizuje obecnie sytuację w celu wprowadzenia nowych procedur służących do księgowania tych operacji w ramach konwencjonalnych systemów rachunkowości.</p> <p>Istniejące procedury wciąż nie są skuteczne.</p>	<p>2. Informacje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków („ochrona budżetu UE”)</p> <p>W możliwym zakresie, biorąc pod uwagę stosunek kosztów do spodziewanych korzyści, informacje podzielone, do których odnosi się Trybunał, są obecnie ujęte w corocznym komunikacie dotyczącym ochrony budżetu UE.</p> <p>Sprawy, do których odnosi się Trybunał, dotyczą okresu programowania 1994–1999 oraz decyzji podjętych w latach 2008–2010. Otrzymane wyroki odzwierciedlają kwestie proceduralne wynikające z rozporządzenia 1083/2006. Komisja analizuje ich wpływ.</p> <p>Jak uznaje Trybunał, Komisja bada ewentualne nowe procedury, jednak musi to nastąpić w ramach systemów regulacyjnych i dostępnych informacji.</p> <p>Komisja przeanalizuje z państwami członkowskimi możliwość udoskonalenia systemów informacyjnych w sposób proponowany przez Trybunał.</p>

ZAŁĄCZNIK 1.3

WYCIĄG ZE SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA ROCZNEGO UE ZA 2014 R.⁽¹⁾

Tabela 1 – Bilans (*)

	(w mln EUR)	
	31.12.2014	31.12.2013
Aktywa trwałe		
Wartości niematerialne i prawne	282	237
Rzeczowe aktywa trwałe	7 937	6 104
Inwestycje rozliczane zgodnie z metodą praw własności	409	349
Aktywa finansowe	56 438	59 844
Zaliczkowanie	18 358	38 072
Należności pozapodatkowe i należności ściągane o charakterze podatków i opłat	1 198	498
	84 623	105 104
Aktywa obrotowe		
Aktywa finansowe	11 811	5 571
Zaliczkowanie	34 237	21 367
Należności pozapodatkowe i należności ściągane o charakterze podatków i opłat	14 380	13 182
Zapasy	128	128
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty	17 545	9 510
	78 101	49 758
Aktywa ogółem	162 724	154 862
Zobowiązania długoterminowe		
Świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze	(58 616)	(46 818)
Rezerwy	(1 537)	(1 323)
Zobowiązania finansowe	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Zobowiązania krótkoterminowe		
Rezerwy	(745)	(545)
Zobowiązania finansowe	(8 828)	(3 163)
Zobowiązania	(43 180)	(36 213)
Bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów i przychody przyszłych okresów	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Zobowiązania ogółem	(220 730)	(200 714)
Aktywa netto	(58 006)	(45 852)
Kapitały rezerwowe	4 435	4 073
Kwoty, do wniesienia których należy wezwać państwa członkowskie	(62 441)	(49 925)
Aktywa netto	(58 006)	(45 852)

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

⁽¹⁾ Czytelnikom zaleca się zapoznanie z pełnym tekstem skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2014 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)	
	2014	2013 (po zmianie klasyfikacji)
Przychody		
Przychody z transakcji związanych z podatkami i opłatami		
Zasoby oparte na DNB	104 688	110 194
Tradycyjne zasoby własne	17 137	15 467
Zasoby oparte na VAT	17 462	14 019
Grzywny	2 297	2 757
Odzyskanie wydatków	3 418	1 777
Inne	5 623	4 045
Ogółem	150 625	148 259
Przychody z transakcji pozapodatkowych		
Przychody finansowe	2 298	1 991
Inne	1 066	1 443
Ogółem	3 364	3 434
	153 989	151 693
Koszty (**)		
Zrealizowane przez państwa członkowskie		
Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji	(44 465)	(45 067)
Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i inne instrumenty na rzecz rozwoju obszarów wiejskich	(14 046)	(13 585)
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności	(43 345)	(47 767)
Europejski Fundusz Społeczny	(12 651)	(12 126)
Inne	(2 307)	(1 525)
zrealizowane przez Komisję i agencje wykonawcze	(15 311)	(12 519)
zrealizowane przez inne agencje i organy UE	(1 025)	(656)
zrealizowane przez państwa trzecie i organizacje międzynarodowe	(2 770)	(2 465)
zrealizowane przez inne podmioty	(1 799)	(1 694)
Koszty personelu oraz rent i emerytur	(9 662)	(9 058)
Zmiany w założeniach aktuarialnych dotyczących świadczeń pracowniczych	(9 170)	(2 033)
Koszty finansowe	(2 926)	(2 383)
Udział w deficycie netto wspólnych przedsiębiorstw i jednostek stowarzyszonych	(640)	(608)
Inne koszty	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Wynik ekonomiczny za rok	(11 280)	(4 365)

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

(**) Zrealizowane przez państwa członkowskie: zarządzanie dzielone; zrealizowane przez Komisję i agencje wykonawcze: zarządzanie bezpośrednie; zrealizowane przez inne agencje i organy UE, państwa trzecie, organizacje międzynarodowe i inne podmioty: zarządzanie pośrednie.

Tabela 3 – Rachunek przepływów pieniężnych (*)

	(w mln EUR)	
	2014	2013
Wynik ekonomiczny za rok	(11 280)	(4 365)
Działalność operacyjna		
Amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych	61	48
Amortyzacja	408	401
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu pożyczek	(1 298)	20
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu zaliczkowania	6 844	(1 695)
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu należności pozapodatkowych i należności ściąganych o charakterze podatków i opłat	(1 898)	923
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu zapasów	—	10
Zwiększenie/(zmniejszenie) stanu zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych	11 798	4 315
Zwiększenie/(zmniejszenie) stanu rezerw	414	(196)
Zwiększenie/(zmniejszenie) stanu zobowiązań finansowych	1 146	(330)
Zwiększenie/(zmniejszenie) stanu zobowiązań	6 967	14 655
Zwiększenie/(zmniejszenie) stanu biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów i przychodów przyszłych okresów	(309)	(12 154)
Nadwyżka budżetowa za poprzedni rok ujęta jako przychód niepieniężny	(1 005)	(1 023)
Pozostałe przepływy niepieniężne	130	(50)
Działalność inwestycyjna		
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych	(2 347)	(624)
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu inwestycji rozliczanych zgodnie z metodą praw własności	(60)	43
(Zwiększenie)/zmniejszenie stanu aktywów finansowych dostępnych do sprzedaży	(1 536)	(1 142)
Przepływy pieniężne netto	8 035	(1 164)
Zwiększenie/(zmniejszenie) netto stanu środków pieniężnych i ich ekwiwalentów	8 035	(1 164)
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty na początek roku	9 510	10 674
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty na koniec roku	17 545	9 510

(*) 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 31.12.2012 r.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Zmiany stanu kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego	—	46	(46)	—	—
Zmiany wartości godziwej	(51)	—	—	—	(51)
Inne	—	12	(9)	—	3
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2012 r.	—	5	(5 334)	5 329	—
Wynik budżetowy za 2012 r. przypisany państwom członkowskim	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Wynik ekonomiczny za rok	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Stan na dzień 31.12.2013 r.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Zmiany stanu kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego	—	247	(247)	—	—
Zmiany wartości godziwej	139	—	—	—	139
Inne	—	(24)	16	—	(8)
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2013 r.	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Wynik budżetowy za 2013 r. przypisany państwom członkowskim	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Wynik ekonomiczny za rok	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Stan na dzień 31.12.2014 r.	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) 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)	
	2014	2013
Dochody za rok budżetowy	143 940	149 504
Płatności ze środków budżetowych na bieżący rok	(141 193)	(147 567)
Środki na płatności przeniesione na rok N+1	(1 787)	(1 329)
Anulowanie niewykorzystanych środków na płatności przeniesionych z roku N-1	25	34
Stan dochodów przeznaczonych na określony cel	336	403
Różnice kursowe w roku budżetowym	110	(42)
Wynik budżetu (**)	1 432	1 002

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

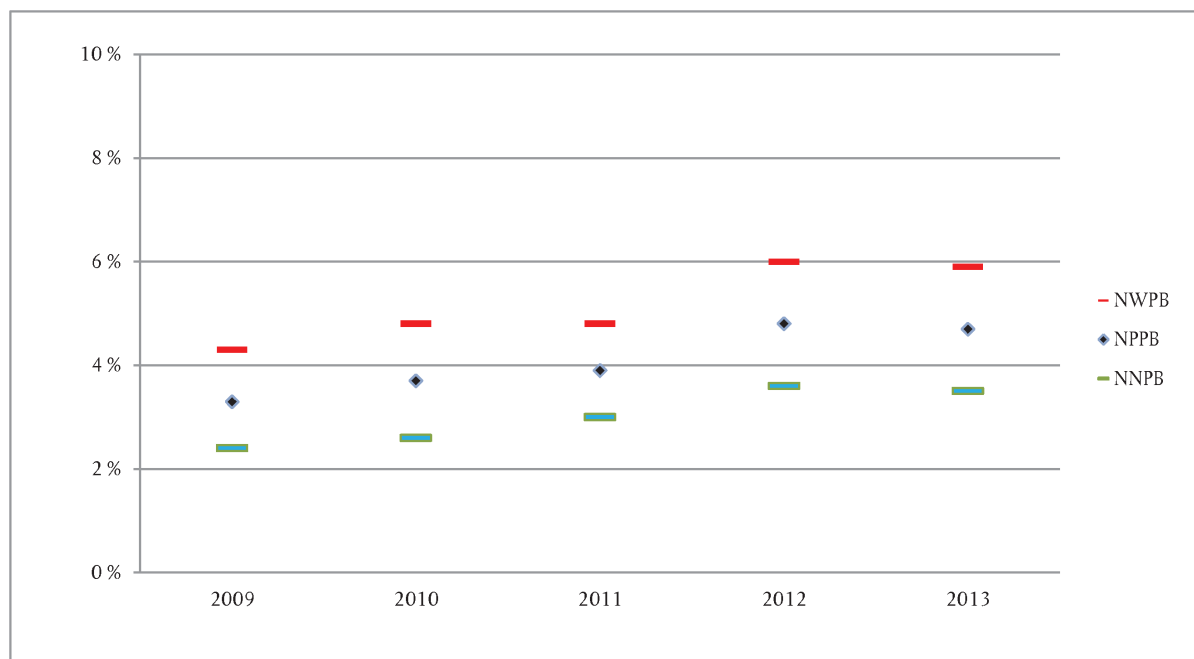
(**) Z czego środki dotyczące EFTA wynoszą (3) mln EUR w 2014 r. i (4) mln EUR w 2013 r.

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

	(w mln EUR)	
	2014	2013
Wynik ekonomiczny za rok	(11 280)	(4 365)
Dochody		
Należności ustalone w bieżącym roku, ale jeszcze niepobraone	(6 573)	(2 071)
Należności ustalone w poprzednich latach i pobrane w bieżącym roku	4 809	3 357
Naliczone dochody (netto)	(4 877)	(134)
Koszty		
Bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów (netto)	9 223	3 216
Wydatki poprzedniego roku poniesione w bieżącym roku	(821)	(1 123)
Efekt netto zaliczkowania	457	(902)
Środki na płatności przeniesione na następny rok	(1 979)	(1 528)
Płatności dokonane z przeniesionych środków i anulowane niewykorzystane środki na płatności	1 858	1 538
Zmiany stanu rezerw	12 164	4 136
Inne	(1 719)	(1 027)
Wynik ekonomiczny agencji i EWWiS	170	(93)
Wynik budżetu za rok	1 432	1 002

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

ZAŁĄCZNIK 1.4

SZACOWANY POZIOM BŁĘDU (NAJBARDZIEJ PRAWDOPODOBNY POZIOM BŁĘDU, NPPB) – NIESKORYGOWANE
DANE HISTORYCZNE ZA LATA 2009–2013

Na wykresie przedstawiono nieskorygowane, historyczne szacowane poziomy błędy opublikowane w sprawozdaniach rocznych za lata 2009–2013 – wykresy 1.1 oraz tabele 1.2 (zob. pkt 1.14).

ZAŁĄCZNIK 1.5

CZĘSTOŚĆ WYKRYTYCH BŁĘDÓW W PRÓBACH KONTROLNYCH ZA 2014 R.

Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych za 2014 r. w poszczególnych dyrekcjach generalnych i instytucjach (tylko wydatki)

Komisja Europejska Dyrekcja generalna (DG) Inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%
			błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%				
Komisja Europejska:										
DG AGRI	345	172	46	126	107	13	6			
DG EMPL	178	62	32	30	18	7	5			
DG REGIO	161	75	50	25	10	10	5			
DG DEVCO	102	31	12	19	14	4	1			
DG RTD	54	37	12	25	18	6	1			
PMO	58	7	3	4	4	0	0			
DG ECHO	37	6	0	6	6	0	0			
DG NEAR	23	4	2	2	2	0	0			
DG CNET	20	9	2	7	6	1	0			
DG EAC	20	5	0	5	4	1	0			
ERCEA	14	10	7	3	3	0	0			
EACEA	12	5	1	4	4	0	0			
DG MARE	12	4	2	2	1	1	0			

Komisja Europejska Dyrekcja generalna (DG) Inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				
			inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%	
DG HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
DG GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
DG ENER	6	3	1	2	2	0	0
DG MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DG DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
DG SANTE	5	2	0	2	2	0	0
DG JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
DG COMM	3	0	0	0	0	0	0
DG ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
DG CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
DG FISMA	2	0	0	0	0	0	0
DG HR	2	0	0	0	0	0	0
DG TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
DG BUDG	1	0	0	0	0	0	0
DG ENV	1	1	0	1	0	1	0
DG ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Komisja Europejska łącznie	1 129	453	177	276	209	48	19

Komisja Europejska Dyrekcja generalna (DG) Inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:						
			inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%			
Inne instytucje i organy									
Parlament Europejski	28	3	0	3	3	0	0	0	
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	11	5	2	3	3	0	0	0	
Rada Unii Europejskiej	7	1	0	1	1	0	0	0	
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	4	0	0	0	0	0	0	0	
Europejski Trybunał Obrachunkowy	2	0	0	0	0	0	0	0	
Inne organy	3	0	0	0	0	0	0	0	
Inne instytucje i organy łącznie	55	9	2	7	7	0	0	0	
Ogółem	1 184	462	179	283	216	48	19		

ROZDZIAŁ 2

Zarządzanie budżetem i finansami

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	2.1–2.3
Uwagi	2.4–2.26
W 2014 r. budżet na płatności był drugim co do wielkości budżetem w historii	2.4
W 2014 r. środki na płatności oraz dokonane płatności przekroczyły poziom zakładany w WRF	2.5–2.9
Niemniej odnotowano niewielki wzrost w niezrealizowanych wnioskach o płatność...	2.10
...podczas gdy zaciągnięte zobowiązania kształtowały się na poziomie znacznie poniżej wyznaczonego limitu	2.11
W budżecie na 2014 r. odnotowano nadwyżkę...	2.12
...wynik ekonomiczny wykazywał jednak deficyt	2.13
Przewiduje się, że spadek poziomu zobowiązań pozostających do spłaty będzie tymczasowy	2.14–2.16
Występują znaczne zaległości w absorpcji wieloletnich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)	2.17–2.19
Komisja przedstawiła plan nadrobienia zaległości płatniczych mający „przywrócić budżet UE na właściwą drogę”	2.20–2.22
Niewykorzystane kwoty środków w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym utrzymują się na wysokim poziomie...	2.23
...podobnie jak środki pieniężne w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim	2.24–2.26
Wnioski i zalecenia	2.27–2.30
Wnioski dotyczące 2014 r.	2.27–2.29
Zalecenia	2.30

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono główne kwestie dotyczące zarządzania budżetem i finansami w 2014 r. Obejmują one: ogólne poziomy wydatkowania oraz związek między pułapem budżetu a pułapami ustalonymi w nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) (zob. pkt 2.4–2.9), poziom niezrealizowanych wniosków o płatność i zobowiązań pozostających do spłaty (zob. pkt 2.10–2.22) oraz poziom środków pieniężnych w ramach instrumentów finansowych (zob. pkt 2.23–2.26).

2.2. Był to pierwszy rok obowiązywania WRF, które obejmują lata 2014–2020. W praktyce większość płatności dokonanych w 2014 r. w dalszym ciągu dotyczyła programów realizowanych w poprzednich WRF. Płatności w 2014 r. obejmowały na przykład koszty dopłat dla rolników za 2013 r., zwrot wydatków poniesionych w związku z realizacją projektów w obszarze spójności w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013 oraz zwrot kosztów projektów w dziedzinie badań naukowych w ramach siódmego programu ramowego, który rozpoczął się w 2007 r.

2.3. Wieloletnie ramy finansowe to siedmioletni program wyznaczający główne parametry rocznego budżetu Unii Europejskiej. Ramy te zostały określone w rozporządzeniu Rady⁽¹⁾ za zgodą Parlamentu Europejskiego i wyznaczają roczny pułap środków na płatności i środków na zobowiązania. W nowych WRF przyjęto, że w okresie siedmioletnim maksymalny poziom środków na zobowiązania wyniesie 1 083 mld euro, zaś maksymalny poziom środków na płatności – 1 024 mld euro⁽²⁾. W obecnych WRF zastosowano nowe rozwiązanie polegające na tym, że kwoty niewykorzystane w ramach rocznego pułapu płatności będą automatycznie udostępniane w kolejnych latach⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).

⁽²⁾ Kwoty podane są w cenach bieżących.

⁽³⁾ Art. 5 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1311/2013 stanowi, że Komisja jest zobowiązana dostosować pułap płatności na dany rok w górę o kwotę odpowiadającą różnicy między dokonanymi płatnościami a określonym w wieloletnich ramach finansowych pułapem płatności na poprzedni rok. Te roczne dostosowania nie mogą przekroczyć maksymalnych kwot 7 mld, 9 mld i 10 mld euro (w cenach z 2011 r.) odpowiednio w latach 2018, 2019 i 2020.

UWAGI TRYBUNAŁU

UWAGI

W 2014 r. budżet na płatności był drugim co do wielkości budżetem w historii

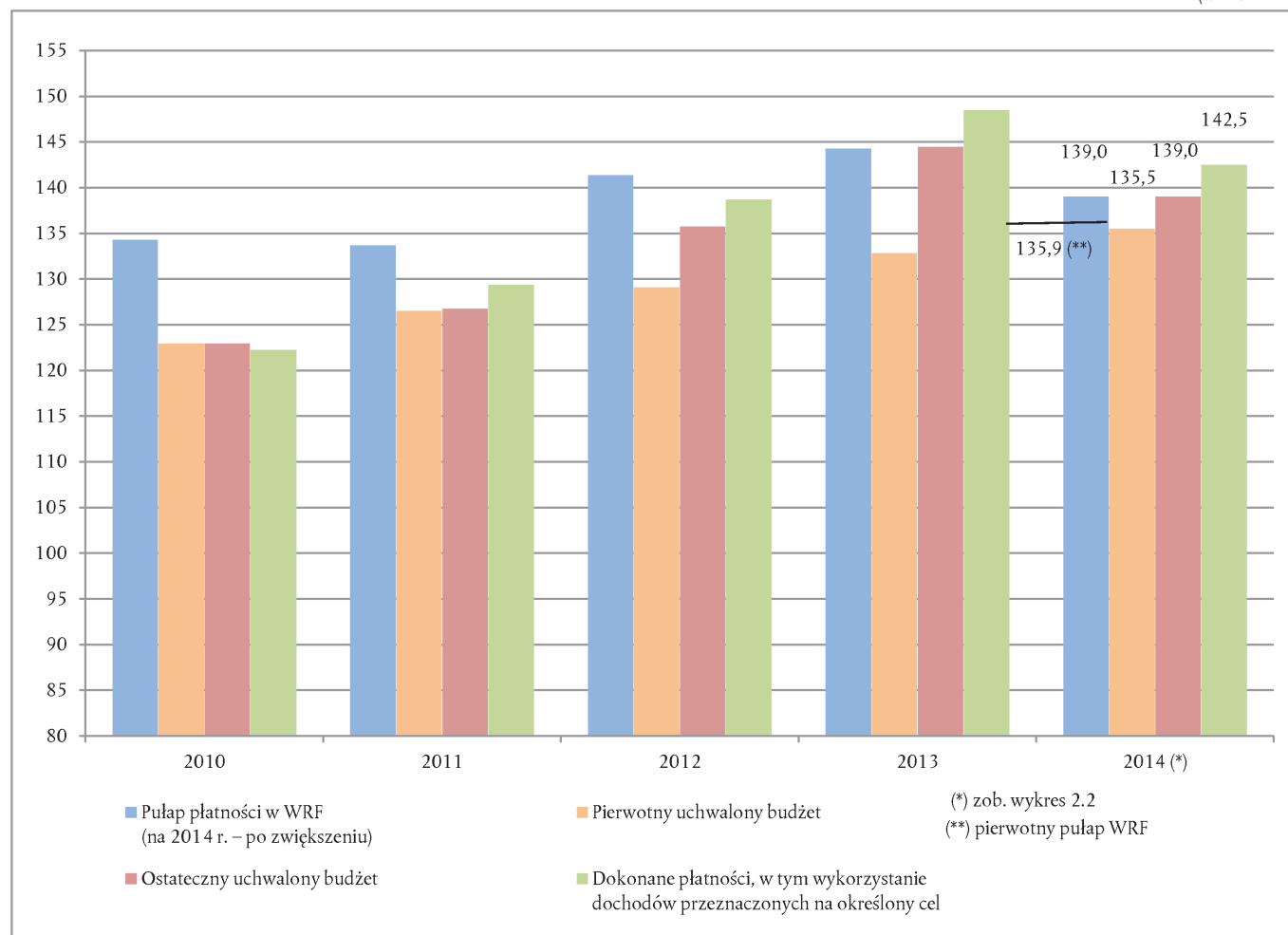
2.4. Planowanie budżetu UE i sprawozdawczość dotycząca jego wykonania prowadzone są zgodnie z metodą kasową. Celem budżetu jest zrównoważenie wpływów i płatności – stąd nie może być on finansowany z pożyczek⁽⁴⁾ (zob. pkt 2.12–2.13). Pierwotny budżet na płatności w 2014 r. był najwyższy w historii UE. Ostateczny poziom płatności⁽⁵⁾ był niższy jedynie niż w 2013 r. i, podobnie jak w 2013 r., przekraczał próg określony w WRF (zob. **wykresy 2.1 i 2.2**).

⁽⁴⁾ Art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (tzw. rozporządzenie finansowe) (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

⁽⁵⁾ W tym 350 mln euro na instrumenty specjalne.

Wykres 2.1 – Kształtowanie się budżetu i płatności w latach 2010–2014

(w mld EUR)



Źródło: Skonsolidowane sprawozdania roczne Unii Europejskiej za lata budżetowe 2010–2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

W 2014 r. środki na płatności oraz dokonane płatności przekroczyły poziom zakładany w WRF

2.5. Na **wykresie 2.2** przedstawiono najważniejsze dane dotyczące środków na płatności oraz płatności dokonanych w 2014 r.

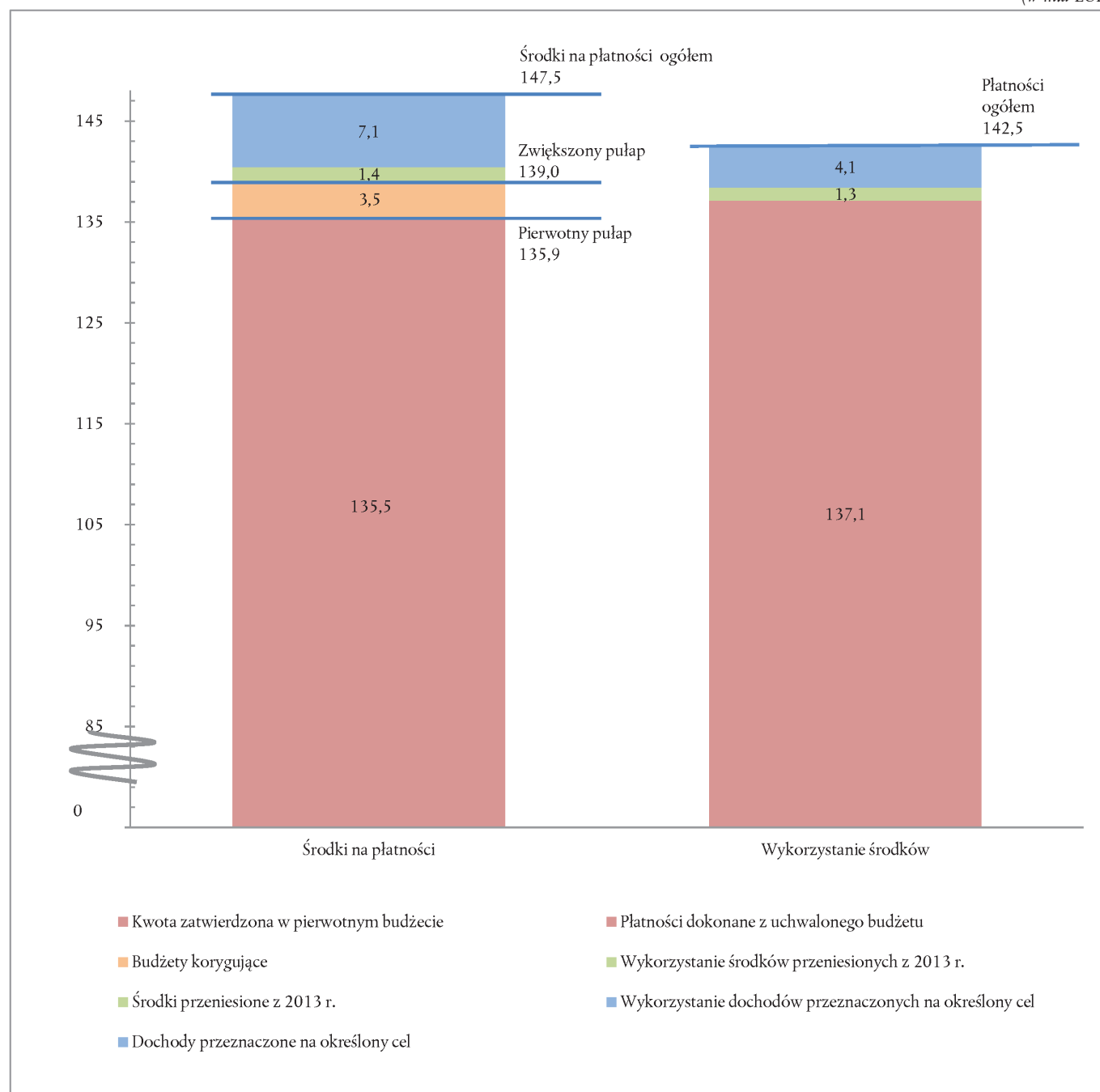
2.6. W rozporządzeniu w sprawie WRF⁽⁶⁾ przyjętym w 2013 r. określono, że w 2014 r. maksymalny poziom środków na płatności wyniesie 135,9 mld euro⁽⁷⁾. Pierwotny budżet ustalono na poziomie 135,5 mld euro, a więc nieco poniżej tego pułapu.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013.

⁽⁷⁾ W tym 350 mln euro na instrumenty specjalne.

Wykres 2.2 – Środki na płatności i płatności dokonane w 2014 r.

(w mld EUR)



Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014, „Zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe”, tabele 5.1 i 5.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.7. Parlament i Rada zatwierdziły siedem budżetów korygujących⁽⁸⁾, z których sześć przyjęto dnia 17 grudnia 2014 r. Dwa najistotniejsze budżety korygujące (nr 2 i 3) zostały przyjęte w odpowiedzi na wniosek Komisji o udostępnienie dodatkowo 3,5 mld euro na środki na płatności. Ustanowienie budżetu na wyższym poziomie wymagało uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki, który stanowi „ostateczny instrument umożliwiający działanie w nieprzewidzianych okolicznościach”⁽⁹⁾. Komisja wystąpiła z wnioskiem o zastosowanie tego rozwiązania w maju 2014 r., na wczesnym etapie obowiązywania nowych WRF.

2.8. Za sprawą marginesu na nieprzewidziane wydatki pułap środków na płatności ustalony w WRF na 2014 r. wzrósł o 3,2 mld euro do 139,0 mld euro. Oznacza to, że w latach 2018–2020 roczny pułap środków na płatności zostanie rokrocznie zmniejszony każdorazowo o 0,9 mld euro. Do momentu ukończenia prac nad niniejszym sprawozdaniem Komisja nie przedstawiła wniosku w sprawie obniżenia pułapów o kwotę odpowiadającą wielkości środków udostępnionych w ramach marginesu na nieprzewidziane wydatki⁽¹⁰⁾.

2.9. W wyniku budżetu korygującego, wraz z przeniesieniami⁽¹¹⁾ z poprzedniego roku (1,4 mld euro) i dochodami przeznaczonymi na określony cel⁽¹²⁾ (7,1 mld euro), budżet na płatności wzrósł do 147,5⁽¹³⁾ mld euro (zob. **wykr. 2.2**). Łączna kwota płatności dokonanych w 2014 r. wyniosła 142,5 mld euro⁽¹⁴⁾. Z niewykorzystanych środków na płatności (5,0 mld euro) 4,8 mld euro przeniesiono na 2015 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.7. Uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki było uzasadnione rosnącą liczbą niezrealizowanych wniosków o płatność w odniesieniu do programów polityki spójności na lata 2007–2013, których wartość na koniec 2013 r. wyniosła 23,4 mld EUR. Było to spowodowane niewystarczającą kwotą środków na płatności przewidzianą w budżetach w ostatnich latach poprzednich WRF oraz niskim pułapem płatności w pierwszym roku bieżących WRF.

2.8. Przyznając, że nie ma ostatecznego porozumienia między trzema instytucjami w sprawie tej interpretacji, w kontekście procedury budżetowej na 2015 r. uzgodniono wspólne oświadczenie, w którym instytucje zobowiązują się do „szybkiego wypracowania porozumienia co do tego, czy i w jakim zakresie można uruchomić inne instrumenty szczególnie poza określonymi w wieloletnich ramach finansowych pułapami dotyczącymi płatności i z przekroczeniem tych pułapów z myślą o zdecydowaniu, czy i w jakim zakresie kwotę 350 mln EUR należy skompensować w marginesach WRF dotyczących płatności na bieżący rok budżetowy lub kolejne lata budżetowe”.

2.9. Pomimo późnego przyjęcia budżetów korygujących w grudniu 2014 r. na koniec 2014 r. osiągnięto pełne wykonanie budżetu w odniesieniu do polityki spójności i nie przeniesiono środków na płatności.

⁽⁸⁾ Trzy z nich dotyczyły dostosowań technicznych, dwa miały natomiast stosunkowo niewielki wpływ netto na wysokość zobowiązań budżetowych (poniżej 0,1 mld euro).

⁽⁹⁾ Instrument przewidziany w art. 13 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1311/2013 w sprawie WRF na lata 2014–2020.

⁽¹⁰⁾ Art. 2 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/435 z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki stanowi, że „Komisja jest proszona o przedstawienie w odpowiednim czasie wniosku dotyczącego pozostałej kwoty wynoszącej 350 mln EUR”.

⁽¹¹⁾ Przeniesienia to środki niewykorzystane w danym roku budżetowym, które zostają udostępnione w ramach budżetu na rok kolejny.

⁽¹²⁾ Dochody przeznaczone na określony cel to dochody zarezerwowane na konkretne działania. Ich źródłem były głównie kary nakładane w obszarze rolnictwa oraz inne odzyskane środki (3,6 mld euro). Pochodziły też one od stron trzecich, w tym od krajów EFTA i krajów kandydujących do członkostwa (3,0 mld euro).

⁽¹³⁾ Kwota ta jest wyższa niż ostateczny uchwalony budżet przedstawiony na **wykr. 2.1**, ponieważ obejmuje przeniesienia i dochody przeznaczone na określony cel.

⁽¹⁴⁾ Zob. tabela 5.3 „WRF: Wykorzystanie środków na płatności” (s. 126 sprawozdania rocznego UE).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niemniej odnotowano niewielki wzrost w niezrealizowanych wnioskach o płatność...

2.10. Choć poziom płatności w dalszym ciągu był wyższy niż pułap określony w WRF i choć wykorzystano margines na nieprzewidziane wydatki, niezrealizowane wnioski o płatność wzrosły o 1,4 mld euro do 25,8 mld euro⁽¹⁵⁾. Świadczy to co prawda o dalszej akumulacji złożonych wniosków, jednak większość tych wniosków wpłynęła pod koniec roku⁽¹⁶⁾. Wnioski na kwotę 4,8 mld euro zostały wstrzymane na koniec roku, zaś wnioski na kwotę 10,2 mld euro złożono za późno (w ostatnich czterech dniach roku), by mogły zostać rozpatrzone. W konsekwencji w przypadku obszaru spójności (na który przypada największa część środków) maksymalna kwota, jaką Komisja mogłaby wypłacić po zatwierdzeniu innych wniosków, wynosiłaby 9,7 mld euro (gdyby dostępne były środki budżetowe). Kwoty, których prawidłowość została zweryfikowana przez Komisję i które zaksięgowano jako gotowe do wypłaty w systemie rachunkowym Komisji przed końcem roku, wyniosły 1,9 mld euro.

...podczas gdy zaciągnięte zobowiązania kształtowały się na poziomie znacznie poniżej wyznaczonego limitu

2.11. W budżecie na 2014 r. zatwierdzono środki na zobowiązania w wysokości 142,7 mld euro⁽¹⁷⁾. Zobowiązania zaciągnięto tymczasem na kwotę 109,3 mld euro (76,6 % dostępnych środków), co odzwierciedla poziom nowych programów zatwierdzonych przez Komisję⁽¹⁸⁾ w pierwszym roku obowiązywania nowych WRF na lata 2014–2020. Oznacza to, że w 2015 r. dostępny jest bardzo wysoki poziom środków na zobowiązania. W 2015 r. pułap WRF dotyczący tych środków został dostosowany, tak aby uwzględnić niski poziom ich wykorzystania w 2014 r. Został on zwiększony o 16,5 mld euro⁽¹⁹⁾, a kwota 12,1 mld euro została przeniesiona na 2015 r.

2.11. Rozporządzenie w sprawie WRF przewiduje przeprogramowanie niewykorzystanych w 2014 r. środków na zobowiązania w kolejnych latach. W konsekwencji późnego przyjęcia WRF oraz podstawy prawnej dla polityki spójności (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (UE) nr 1303/2013) miało ono zastosowanie do programów polityki spójności w wysokości 11,2 mld EUR. Przeprogramowanie zostało przyjęte przez Radę w dniu 22 kwietnia 2015 r.

Komisja będzie uważnie monitorować wdrażanie programu w oparciu o informacje finansowe przedstawiane trzy razy w roku przez państwa członkowskie (art. 112 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

⁽¹⁵⁾ Informacja dodatkowa 2.12 na s. 66 sprawozdania rocznego UE.

⁽¹⁶⁾ W sprawozdaniu „Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014” (Analiza wykonania budżetów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych za rok 2014) Komisja podała, że „z kwoty 23,4 mld euro, na jaką opiewały wnioski o płatność złożone w ostatnich dwóch miesiącach roku, wnioski na 21,5 mld euro (około 92 %) zostały przedłożone dopiero w grudniu, z czego na 19 mld euro po 15 grudnia. Podobnie jak w latach poprzednich, ta wysoka koncentracja wniosków o płatność na koniec roku wynikała po części z wymogu automatycznego zwolnienia niewykorzystanych środków, ponieważ rok 2014 był ostatnim rokiem, w którym poziom nagromadzenia zobowiązań był szczytowy w kontekście zasady n+2”.

⁽¹⁷⁾ W kwocie tej uwzględniono kwotę 50 mln euro netto z budżetów korygujących nr 3, 4 i 6.

⁽¹⁸⁾ Spośród 645 programów zatwierdzonych zostało 345.

⁽¹⁹⁾ Pułap WRF zostanie również zwiększony o 4,5 mld euro w 2016 r. i o 0,1 mld euro w 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

W budżecie na 2014 r. odnotowano nadwyżkę...

2.12. W budżecie na 2014 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 1,4 mld euro⁽²⁰⁾. Oznacza to, że kwoty przekazane przez państwa członkowskie przewyższyły dokonane płatności. Nadwyżka stanowi niejako zaliczkę, jaką państwa członkowskie wnoszą na rzecz budżetu na następny rok. Biorąc pod uwagę, że płatności nie mogą przekraczać wpływów⁽²¹⁾, nadwyżka budżetowa jest zjawiskiem normalnym.

...wynik ekonomiczny wykazywał jednak deficyt

2.13. Wynik ekonomiczny wykazał deficyt wynoszący 9,6 mld euro. Deficyt ten jest w głównej mierze skutkiem dostosowań niepieniężnych wynikających z wpływu netto wzrostu należności i stanu rezerw. Należności wzrosły, ponieważ sześć państw członkowskich skorzystało z opcji odroczenia rozliczenia składek, których wysokość skorygowano z mocą wsteczną w następstwie dostosowania szacunków dotyczących DNB⁽²²⁾ (zob. pkt 4.6–4.13). Wzrost poziomu rezerw odnotowano z kolei przede wszystkim z uwagi na wpływ, jaki spadek stóp procentowych na rynkach kapitałowych miał na wycenę narosłych zobowiązań emerytalno-rentowych⁽²³⁾. Komisja przedstawia uzgodnienie wyniku ekonomicznego z wynikiem budżetu na s. 109 skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za 2014 r.; dodatkowe wyjaśnienia zamieszczono na s. 118 (zob. **tabela 6 w załączniku 1.3**).

⁽²⁰⁾ Zob. **tabela 5 w załączniku 1.3** na s. 108 sprawozdania rocznego UE.

⁽²¹⁾ Deficyt może teoretycznie wystąpić, gdy wpływy są mniejsze od dokonanych płatności. W praktyce taka sytuacja nie miała miejsca od 1986 r.

⁽²²⁾ Zob. informacja dodatkowa 2.6.1.1 na s. 59 sprawozdania rocznego UE.

⁽²³⁾ Zob. informacja dodatkowa 2.9 do sprawozdania rocznego UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przewiduje się, że spadek poziomu zobowiązań pozostających do spłaty będzie tymczasowy

2.14. Jak wyjaśniono w punkcie 2.2, płatności dokonywano w większości, aby pokryć zobowiązania zaciągnięte w trakcie obowiązywania WRF na lata 2007–2013. Dzięki temu kwota zobowiązań pozostających do spłaty⁽²⁴⁾ obniżyła się z 222,4 mld euro do 189,6 mld euro.

2.15. Na **wykresie 2.3** pokazano, jak kształtowały się zobowiązania pozostające do spłaty w dziale 1b WRF⁽²⁵⁾ (58 % łącznych zobowiązań pozostających do spłaty). Z wykresu wynika, że kwota zobowiązań pozostających do spłaty znacznie się obniżyła, co odzwierciedla fakt, że wiele programów operacyjnych na nowy okres nie zostało jeszcze zatwierdzonych przez Komisję. Komisja wykorzystowała 28,0 mld euro (58 %) z kwoty 47,5 mld euro środków na zobowiązania dostępnych na 2014 r. W dziale 1b WRF wykorzystano wszystkie środki na płatności w kwocie 54,4 mld euro.

2.16. Przewiduje się, że spadek poziomu zobowiązań pozostających do spłaty będzie tymczasowy z uwagi na wnioskowane zwiększenie pułapu WRF na 2015 r. i lata kolejne (zob. pkt 2.11 i **wykres 2.3**).

2.15. W przypadku polityki spójności zobowiązania pozostające do spłaty za okres 2007–2013 zmniejszyły się w 2014 r. o niemal 40 % (tj. o 52 mld EUR), spadając do poziomu 80,6 mld EUR i zaznaczając koniec tendencji wzrostowej obserwowanej do końca 2013 r. Zobowiązania te można było obniżyć jeszcze bardziej, gdyby zdolność Komisji do honorowania wniosków o płatności otrzymanych pod koniec roku nie była ograniczona brakiem środków na płatności (zob. odpowiedź na pytanie 2.10).

Ponadto zmniejszenie zobowiązań pozostających do spłaty w 2014 r. jest związane z wysokim poziomem płatności dokonanych w obszarze polityki spójności, w wysokości 51,8 mld EUR (czyli 111 % początkowo zatwierdzonego budżetu), w związku z programami na lata 2007–2013, których okres kwalifikowalności dobiega końca (31 grudnia 2015 r.).

(Zob. „Analiza wykonania budżetu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w 2014 r.”).

⁽²⁴⁾ Środki na zobowiązania, które zostały zatwierdzone, lecz które nie przełożyły się jeszcze na płatności.

⁽²⁵⁾ Fundusze w dziale 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, czyli Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Występują znaczne zaległości w absorpcji wieloletnich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)

2.17. Do końca 2014 r. płatności na rzecz państw członkowskich z wieloletnich EFSI⁽²⁶⁾ na lata 2007–2013 wyniosły 309,5 mld euro (77% kwoty 403 mld euro na wszystkie zatwierdzone programy operacyjne)⁽²⁷⁾. Analizę, w jakim stopniu Komisja dokonała płatności w odniesieniu do zobowiązań w poszczególnych państwach członkowskich, przedstawiono na **wykresie 2.4**. Wskaźnik absorpcji wynosi między 50% a 92%⁽²⁸⁾.

2.18. Z **wykresu 2.4** wynika również, że ponad połowa niewykorzystanych zobowiązań w ramach wieloletnich EFSI przypada na pięć państw członkowskich⁽²⁹⁾.

2.19. W niektórych państwach członkowskich wkład UE, o który dotychczas nie wystąpiono, wraz z odnośną wymaganą kwotą dofinansowania ze środków krajowych stanowią znaczącą część łącznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (zob. **wykres 2.5**). W czterech państwach członkowskich skumulowana wielkość środków, o które można by wnioskować z funduszy UE, kształtuje się na poziomie co najmniej 15% rocznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych⁽³⁰⁾.

2.17. Ostateczny termin kwalifikowalności wydatków upływa dnia 31 grudnia 2015 r. Dokumentację dotyczącą zamknięcia programów należy przesyłać do dnia 31 marca 2017 r. Płatności na poziomie krajowym osiągają wyższy poziom, ponieważ certyfikacja wymaga czasu. Rozporządzenie przewiduje zatrzymanie 5% całkowitej przewidzianej kwoty aż do momentu zamknięcia programów.

Współprzewodawcy postanowili zmienić rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 i przedłużyć termin automatycznego umorzenia niewykorzystanych środków N+3 dwóm państwom członkowskim (jak również Chorwacji po jej przystąpieniu). Zmniejszyło to presję na płatności w przypadku tych państw członkowskich.

Ponadto w 2014 r. powołano grupę zadaniową ds. lepszego wdrażania, aby pomóc państwom członkowskim w optymalnym wykorzystaniu koperty środków na politykę spójności na lata 2007–2013. Postępy działań szczegółowych dla każdego państwa członkowskiego są monitorowane.

2.18. Wspólna odpowiedź na pkt 2.18 i 2.19.

Komisja uważa, że istnieje związek między wielkością początkowo przypisanych środków i stopniem niewykorzystanych środków na zobowiązania.

Komisja czynnie angażuje się w pomoc państwom członkowskim najbardziej narażonym na ryzyko utraty funduszy. Komisja powołała w 2014 r. grupę zadaniową ds. lepszego wdrożenia przepisów w celu poprawy wdrażania programów w państwach członkowskich, które zdecydowanie pozostają w tyle za średnią UE-28, jeśli chodzi o realizację finansową, i w przypadku których zaległy wkład UE jest proporcjonalnie najwyższy.

⁽²⁶⁾ Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

⁽²⁷⁾ Osie 2 i 6 Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) zostały wyłączone z EFSI, ponieważ są to roczne działania, które nie mają wpływu na wskaźnik absorpcji środków przez państwa członkowskie.

⁽²⁸⁾ Maksymalny poziom wydatkowania przed zamknięciem programu wynosi 95% przyznaných środków.

⁽²⁹⁾ Z kwoty 93,5 mld euro niewykorzystanych zobowiązań w ramach EFSI 54,9 mld euro przypada na Republikę Czeską, Hiszpanię, Włochy, Polskę i Rumunię.

⁽³⁰⁾ Na skumulowaną kwotę środków, o które można by wystąpić do funduszy UE, składają się płatności, których miałyby dokonać Komisja. Państwa członkowskie będą zobowiązane przedstawić wydatki na taką kwotę oraz zapewnić współfinansowanie ze środków krajowych.

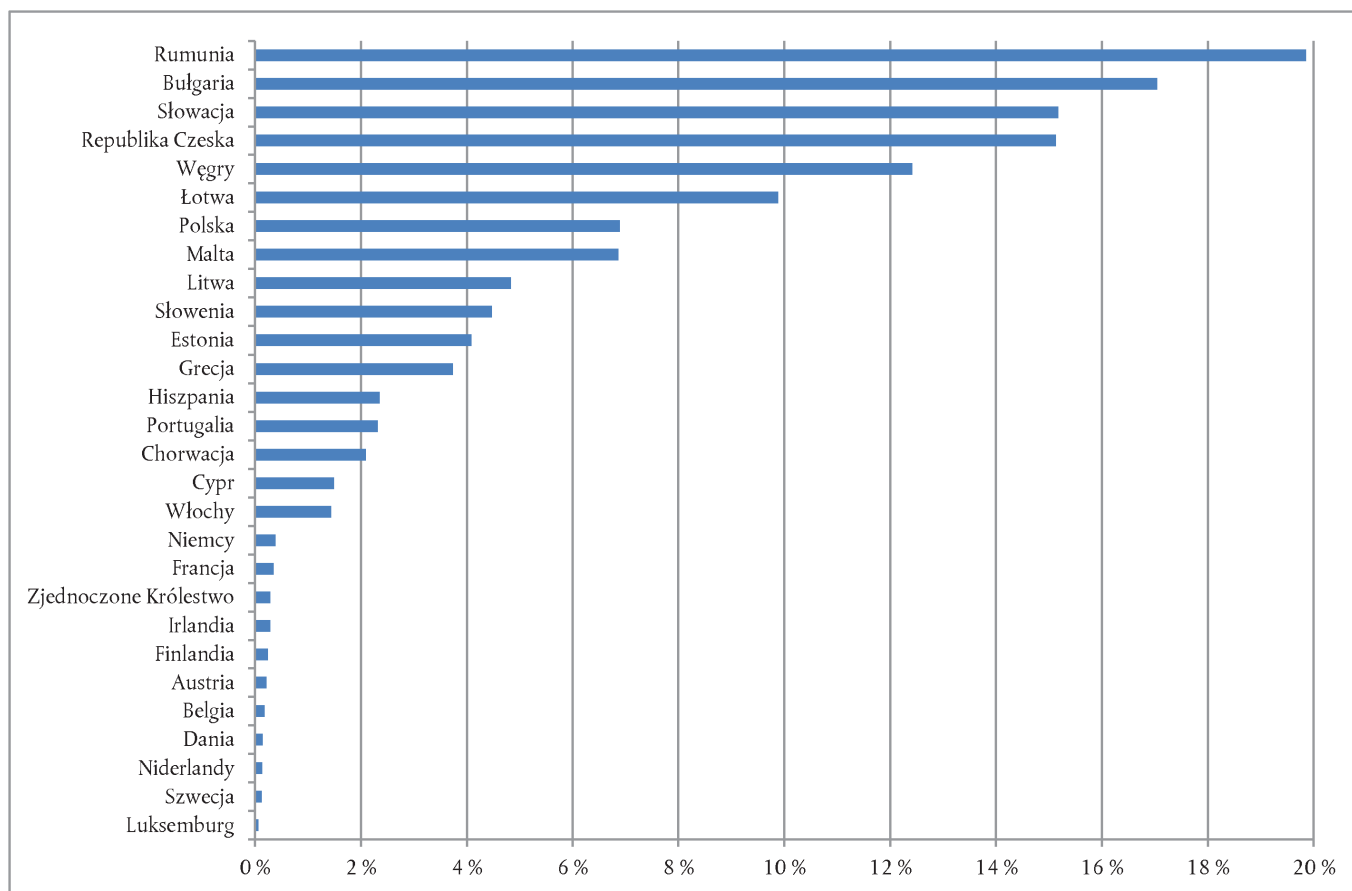
Wykres 2.4 – Absorpcja EFSI w WRF na lata 2007–2013 wyrażona procentowo i w wartościach bezwzględnych według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.



(1) Chorwacja przystąpiła do UE w lipcu 2013 r. Z tego względu w jej przypadku dane dotyczące absorpcji nie są porównywalne z danymi pozostałych państw członkowskich.

Źródło: Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych księgowych Komisji.

Wykres 2.5 – Zobowiązania pozostające do spłaty w ramach EFSI według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyrażone jako odsetek wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r.



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

UWAGI TRYBUNAŁU

Komisja przedstawiła plan nadrabiania zaległości płatniczych mający „przywrócić budżet UE na właściwą drogę”

2.20. W latach 2007–2013 instytucje i organy UE zaciągnęły zobowiązania w wysokości 994 mld euro i dokonały płatności na kwotę 888 mld euro⁽³¹⁾. Zobowiązania pozostające do spłaty wzrosły ze 132 mld euro na początku 2007 r. do 222 mld euro na koniec 2013 r. Anulowane zobowiązania w tym okresie wyniosły 16 mld euro, co przekłada się na poziom umorzeń w wysokości 1,6 %.

⁽³¹⁾ Dochody przeznaczone na określony cel złożyły się na zobowiązania w wysokości 24 mld euro w łącznej kwocie zobowiązań 994 mld euro i na płatności w wysokości 24 mld euro w łącznej kwocie płatności 888 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.21. W marcu 2015 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie plan nadrabiania zaległości płatniczych, który ma „przywrócić budżet UE na właściwą drogę”⁽³²⁾. W planie tym przewidziano szereg krótkoterminowych środków mających ograniczyć liczbę nieuregulowanych rachunków. Komisja zaproponowała następujące działania na rzecz lepszego gospodarowania środkami na płatności:

- przyspieszenie odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot,
- ograniczenie nieużywanych kwot na rachunkach powierniczych,
- zmniejszenie procentowych stawek zaliczkowania,
- wykorzystanie maksymalnych terminów płatności,
- opóźnianie publikacji zaproszeń do składania wniosków i ofert, a następnie udzielania zamówień.

2.22. We wcześniejszych sprawozdaniach rocznych⁽³³⁾ Trybunał wyraził poparcie dla pierwszych dwóch środków wymienionych powyżej, które – wraz z pozostałymi działaniami – wpisują się w zwyczajowe zasady zarządzania finansami. Środki proponowane przez Komisję mają na celu usprawnienie zarządzania przepływami pieniężnymi w krótkiej perspektywie, jednak aby rozwiązać problem dużej liczby zobowiązań pozostających do spłaty, konieczne jest przyjęcie podejścia długoterminowego. Trybunał w dalszym ciągu jest zdania, że Komisja powinna co roku sporządzać i publikować długofalową prognozę uwzględniającą pułapy budżetowe, potrzeby w zakresie płatności, ograniczoną zdolność do absorpcji środków i ewentualne umorzenia⁽³⁴⁾. Taka prognoza znacznie ułatwiłaby zainteresowanym stronom ocenę przyszłego zapotrzebowania na płatności oraz ustalenie priorytetów budżetowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.21. Środki krótkoterminowe mające ograniczyć zaległości wynikające z nieuregulowanych rachunków zostały opisane w „planie nadrabiania zaległości płatniczych”. W planie tym przedstawiono szacunkową kwotę nieuregulowanych wniosków o płatności na koniec 2015 r. (20 mld EUR) oraz wezwano do zapewnienia wystarczających środków na płatności w budżecie na 2016 r. w celu ograniczenia do minimum istniejących zaległości. W przyjętym w dniu 27 maja 2015 r. projekcie budżetu Komisji na 2016 r. przewidziano odpowiedni poziom środków na płatności. Ostateczne zatwierdzenie tych środków jest decydującym działaniem mającym ograniczyć wielkość zobowiązań pozostających do spłaty, co przedstawiono w analizie dotyczącej wspomnianego planu.

Komisja uważnie śledzi wdrażanie programu i będzie informować władzę budżetową o wykrytych problemach.

2.22. W planie nadrabiania zaległości płatniczych uwzględniono zaległości w płatnościach, których uregulowanie nastąpi przed końcem 2016 r.

Zob. odpowiedź na zalecenie nr 4.

⁽³²⁾ „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego” – dokument towarzyszący sprawozdaniu rocznemu UE, s. 25. Z planem nadrabiania zaległości płatniczych można zapoznać się na stronie: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf.

⁽³³⁾ Na przykład w sprawozdaniu rocznym za 2013 r., pkt 1.48 i 1.49.

⁽³⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 1.50.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niewykorzystane kwoty środków w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym utrzymują się na wysokim poziomie...

2.23. Zgodnie z najbardziej aktualnym sprawozdaniem na temat instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym, w którym opisano sytuację na koniec 2013 r.⁽³⁵⁾, wielkość wkładów na rzecz instrumentów finansowych wzrosła gwałtownie o 1,7 mld euro z 12,6 mld euro do 14,3 mld euro. Kwota wypłacona odbiorcom końcowym zwiększyła się o 2,0 mld euro z 4,7 mld euro do 6,7 mld euro, co oznacza, że z łącznej kwoty wpłaconych środków wypłacono 47%; stanowi to nikły postęp w porównaniu z 37% na koniec roku 2012⁽³⁶⁾.

...podobnie jak środki pieniężne w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim

2.24. W celu wdrażania określonych programów finansowanych z budżetu UE środkami pieniężnymi i ich ekwiwalentami w ramach instrumentów finansowych zarządzają w imieniu Komisji powiernicy. Na koniec 2014 r. środki te wynosiły łącznie 1,3 mld euro (1,4 mld euro w 2013 r.).

2.23. Na koniec 2013 r. ogólny wskaźnik wydatkowania środków wyniósł 47%, w porównaniu z 37% na koniec 2012 r. Komisja spodziewa się podobnych postępów w odniesieniu do 2014 r. Działania w celu poprawienia wskaźników wydatkowania środków w ramach instrumentów finansowych na rzecz ostatecznych odbiorców obejmują: działania kontrolne realizowane przez komitety monitorujące, wizyty na miejscu, kampanie informacyjne i – w niektórych przypadkach – przeprogramowanie środków (gdy jest oczywiste, że środki pierwotnie przeznaczone na instrumenty finansowe nie mogą zostać wypłacone odbiorcom końcowym, na przykład ze względu na zmianę warunków rynkowych). Ponadto poprzez zmianę wytycznych dotyczących zamknięcia Komisja Europejska doprecyzowała możliwości uelastycznienia reguł przewidziane w rozporządzeniu ogólnym w odniesieniu do wspierania odbiorców końcowych ze środków dostępnych w ramach instrumentów inżynierii finansowej.

Zob. także odpowiedź na zalecenie 5.

2.24. Funkcjonowanie wielu instrumentów finansowych wymaga pewnej minimalnej rezerwy środków. Znaczna część środków pieniężnych i ich ekwiwalentów (730 mln EUR) jest przypisana do instrumentów gwarancyjnych, które ze względu na swój charakter i realizowane funkcje muszą dysponować gotówką oraz depozytami krótkoterminowymi.

⁽³⁵⁾ Najbardziej aktualne dane dotyczą sytuacji na koniec 2013 r. i pochodzą ze sprawozdania Komisji „Zestawienie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006” z września 2014 r.

⁽³⁶⁾ Zob. pkt 6.49 i 6.50 oraz sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 1.48.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.25. Spadek netto salda na rachunkach powierniczych o 0,1 mld euro wynika w głównej mierze z faktu, że Komisja podjęła kroki w celu rozliczenia środków powracających⁽³⁷⁾ z pożyczek i operacji związanych z kapitałem wysokiego ryzyka w ramach MEDA⁽³⁸⁾. Na dzień 31 grudnia 2013 r. na rachunku powierniczym EBI doszło do skumulowania środków w kwocie 259 mln euro⁽³⁹⁾. W 2014 r. 110 mln euro zostało przekazane na rzecz Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych⁽⁴⁰⁾. Pozostałe 149 mln euro zwrócono do budżetu ogólnego UE.

2.26. Wpływ rozliczenia środków powracających MEDA jest po części skompensowany przez kwotę ponad 200 mln euro przekazaną na rachunki powiernicze utworzone z myślą o instrumentach finansowych w nowych WRF. Środki te zostały zaksięgowane w budżecie na 2014 r. jako płatności.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2014 r.**

2.27. W 2014 r., podobnie jak w 2013 r., płatności przekroczyły próg określony w WRF. Pierwotnie zakładana kwota środków na płatności została zwiększona o 3,5 mld euro na podstawie budżetów korygujących. Ustanowienie budżetu na takim poziomie wymagało uruchomienia tzw. marginesu na nieprzewidziane wydatki niedługo po tym, jak zaczęły obowiązywać nowe WRF (zob. pkt 2.4–2.9).

2.28. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w odniesieniu do wydatków o charakterze wieloletnim utrzymują się na bardzo wysokim poziomie. Większość tych zobowiązań wiąże się z poprzednimi WRF (zob. pkt 2.14).

2.29. W niektórych państwach członkowskich odnotowano bardzo wysoki poziom niewykorzystanych zobowiązań w ramach EFSI (zob. pkt 2.17–2.19).

2.27. *Zob. odpowiedzi Komisji na pkt 2.4–2.9.*

2.29. *Zob. odpowiedzi Komisji na pkt 2.17–2.19.*

⁽³⁷⁾ Płatności odsetkowe i spłata pożyczek, dywidendy oraz zwrot kapitału.

⁽³⁸⁾ Główny instrument współpracy gospodarczej i finansowej w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego.

⁽³⁹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Decyzja 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.30. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć działania w celu zmniejszenia liczby zobowiązań pozostających do spłaty. Oprócz krótkoterminowych środków zaproponowanych w marcu 2015 r. konieczne jest przyjęcie podejścia długofalowego (zob. pkt 2.14–2.16).

— **Zalecenie 2:** W ramach zarządzania budżetem i finansami Komisja powinna wziąć pod uwagę ograniczoną zdolność do wykorzystania środków w niektórych państwach członkowskich, tak aby uniknąć niepełnego wykorzystania funduszy i zwiększyć poziom absorpcji, zwłaszcza w obszarze EFSI (zob. pkt 2.19).

2.30.

Komisja przyjmuje to zalecenie i podejmuje już żądane działania.

Ważne jest, aby rozróżnić zobowiązania pozostające do spłaty (RAL) wynikające z opóźnienia czasowego między zobowiązaniami a płatnościami w przypadku programów wieloletnich (zwykle RAL) i zobowiązania wynikające z nieprawidłowych zaległości powstałych w wyniku niedoboru środków na płatności w ostatnich latach. Plan nadrabiania zaległości płatniczych uzgodniony z Parlamentem Europejskim i Radą w pełni uwzględnia takie nieprawidłowe zaległości, które mają zostać stopniowo wyeliminowane do końca 2016 r. Nie wyeliminuje on jednak zwykłych zobowiązań pozostających do spłaty, ponieważ zaciągane będą nowe zobowiązania, w przypadku których płatności przewidziane są na kolejne lata, co jest normą w wieloletnim programowaniu.

Komisja uważa, że wspomniany plan zapewnia długoterminową perspektywę zmniejszania zaległości w płatnościach i zobowiązań pozostających do spłaty wynikających z nieprawidłowych opóźnień (zob. odpowiedź na pytanie 2.21).

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja podjęła już następujące działania:

- tymczasowe podwyższenie poziomu współfinansowania o 10 % dla krajów objętych programem,
- wsparcie specjalne organów zainteresowanych państw członkowskich,
- przegląd wytycznych dotyczących zamknięcia, aby zapewnić właściwe wykorzystywanie mechanizmów elastyczności dostępnych dla państw członkowskich (zob. odpowiedź na pkt 2.23).

Utworzenie w listopadzie 2014 r. wewnętrznej grupy zadaniowej ds. lepszego wdrażania, odpowiedzialnej za ocenę sytuacji w ośmiu państwach członkowskich, określanie przeszkód utrudniających skuteczne wdrażanie, a także definiowanie i monitorowanie realizacji konkretnych planów działania mających zaradzić ryzyku ewentualnych umorzeń.

Ponadto DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej utworzyła w 2013 r. ośrodek kompetencji ds. budowania zdolności administracyjnych, odpowiedzialny za opracowywanie i wdrażanie ukierunkowanych działań mających usuwać przeszkody administracyjne i braki utrudniające skuteczne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w państwach członkowskich i regionach.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna rozważyć podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zobowiązań pozostających do spłaty, a także szybciej zamykać programy na lata 2007–2013, ograniczyć ilość środków pieniężnych w posiadaniu powierników oraz sporządzać plany nadrabiania zaległości płatniczych i prognozy w obszarach, w których zobowiązania pozostające do spłaty przewyższają kilkakrotnie odnośną kwotę rocznych środków budżetowych (zob. pkt 2.20 i 2.21).
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna opracować długofalową prognozę przepływów pieniężnych, aby zapewnić większą równowagę między potrzebami w zakresie płatności a dostępnymi środkami (zob. pkt 2.22).
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna zwiększyć wysiłki w celu ograniczenia nadmiaru środków pieniężnych w ramach instrumentów finansowych (zob. pkt 2.23–2.26).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja ma trudności z szybszym zamknięciem okresu 2007–2013.

Komisja uważa, że najważniejszym środkiem umożliwiającym zmniejszenie zobowiązań pozostających do spłaty za okres 2007–2013 jest zatwierdzenie środków wnioskowanych w projekcie budżetu na 2016 r. w celu stopniowego uregulowania w 2016 r. nieprawidłowych zaległości wynikających z nieuregulowanych wniosków o płatności.

Komisja przyjmuje to zalecenie i realizuje zalecane działania, analizując najlepsze sposoby sporządzania i publikowania długofalowej prognozy przepływów pieniężnych.

Komisja przyjmuje to zalecenie i realizuje już zalecane działania. W momencie zamknięcia zainteresowane państwo członkowskie utraci środki udostępnione w ramach poszczególnych instrumentów finansowych, które nie zostały wykorzystane przynajmniej w pierwszej rundzie inwestycji/gwarancji.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 ustanowiono jaśniejsze i elastyczniejsze zasady umożliwiające lepsze ukierunkowanie instrumentów (ocena ex ante) i dokonywanie płatności w transzach. Ponadto wprowadza się szereg inicjatyw mających w dalszym stopniu ułatwić wdrażanie instrumentów, takich jak gotowe instrumenty i platforma pomocy technicznej „FI-compass” zapewniająca doradztwo ogólne i szkolenia oraz umożliwiającą instytucjom wdrażającym wymianę doświadczeń.

(Zob. odpowiedź na pkt 2.23 i zalecenie 2).

ROZDZIAŁ 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.2
Część 1 – Strategia „Europa 2020”: monitorowanie i sprawozdawczość Komisji w tym zakresie	3.3–3.34
Okres, który obejmuje strategia „Europa 2020”, nie pokrywa się z cyklem budżetowym UE	3.7–3.12
Cele priorytetowe, cele nadrzędne, inicjatywy przewodnie i cele tematyczne strategii „Europa 2020” nie spełniają funkcji celów operacyjnych	3.13–3.25
Komisja nie poinformowała jak dotąd w sposób kompleksowy o wkładzie budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020”	3.26–3.34
Część 2 – W jaki sposób cele strategii „Europa 2020” zostały odzwierciedlone w umowach partnerstwa i programach państw członkowskich?	3.35–3.65
Potencjalne korzyści wynikające z połączenia pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie zostały w pełni zrealizowane	3.39–3.43
W umowach partnerstwa i programach cele tematyczne nie są wykorzystywane w sposób systematyczny do przełożenia strategii „Europa 2020” na cele operacyjne	3.44–3.48
Wprowadzenie wspólnych wskaźników dla każdego z funduszy stanowi istotny krok, ale w ich koncepcji występują ograniczenia	3.49–3.56
Należy położyć jeszcze większy nacisk na osiąganie rezultatów, zwłaszcza w umowach partnerstwa	3.57–3.60
Uchybienia w koncepcji ram wykonania	3.61–3.65
Część 3 – Sprawozdawczość Komisji na temat uzyskiwanych wyników	3.66–3.75
Wytyczne wydawane centralnie poprawiły się, lecz wciąż istnieją uchybienia, które należy wyeliminować	3.68–3.70
Możliwe jest wprowadzenie dalszych usprawnień w planowaniu dotyczącym wyników oraz w sprawozdawczości w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych	3.71–3.75
Część 4 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań	3.76–3.86
Stwierdzono niewielki nacisk na osiąganie rezultatów	3.79–3.82
Nie zawsze wybierano programy i projekty, które mogły wywrzeć największy wpływ	3.83–3.86
Wnioski i zalecenia	3.87–3.97
Wnioski dotyczące 2014 r.	3.87–3.95
Zalecenia	3.96–3.97
Załącznik 3.1 – Sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2014 r.	
Załącznik 3.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących uzyskanych wyników	

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. Przedmiotem niniejszego rozdziału są uzyskane wyniki (zob. ramka 3.1). W tym roku Trybunał podjął decyzję o skoncentrowaniu się na długoterminowej strategii Unii Europejskiej (UE) „Europa 2020”. Rozdział podzielono na cztery części. Pierwsza z nich traktuje o monitorowaniu przez Komisję strategii „Europa 2020” i sprawozdawczości w tym zakresie, a w drugiej części zbadano, w jaki sposób strategia ta znajduje odzwierciedlenie w umowach partnerstwa i programach finansowania uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie. Ostatnie dwie części rozdziału poświęcone są zagadnieniom, które Trybunał badał również w poprzednich latach. W trzeciej części przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące rocznych sprawozdań z działalności opracowywanych przez dyrektorów generalnych Komisji. W czwartej części natomiast zwrócono uwagę na niektóre z głównych kwestii poruszonych w opublikowanych w 2014 r. sprawozdaniach specjalnych Trybunału⁽¹⁾ dotyczących kontroli wykonania zadań.

Ramka 3.1 – Wyniki uzyskane w UE

W UE wyniki ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność)⁽²⁾, 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.

3.1. Budżet opracowany w oparciu o WRF na lata 2014–2020 jest jednym z narzędzi wykorzystywanych przez UE przyczyniających się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Rządy krajowe odgrywają jednakże kluczową rolę w realizacji celów strategii UE. Sam budżet UE stanowi jedynie ok. 2 % ogółu wydatków publicznych w UE i 1 % dochodu narodowego brutto UE. W związku z tym skumulowane budżety i działania krajowe są kluczowym czynnikiem niezbędnym do osiągnięcia celów strategii UE.

Komisja zobowiązała się do składania sprawozdań na temat tego, jak budżet UE przyczynia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Jest to jednak duże wyzwanie, zwłaszcza jeżeli chodzi o wyodrębnienie wpływu budżetu UE z wpływu budżetów krajowych i czynników zewnętrznych. Wymaga to zestawu informacji i dowodów pochodzących z obserwacji, modelowania i oceny.

Ponadto cele programów finansowania i sposoby wprowadzania w życie nowych WRF zostały opracowane przez współustawodawcę. Programy te są realizowane głównie przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego.

⁽¹⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału poświęcone są zagadnieniom związanym z budżetem UE i Europejskimi Funduszami Rozwoju (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ 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.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.2. W ubiegłym roku sprawozdanie roczne obejmowało osobną część poświęconą przeglądowi działań następczych podjętych przez Komisję na podstawie próby zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych⁽³⁾. W tym roku zrezygnowano z zamieszczenia podobnej części w niniejszym rozdziale. Zamiast tego Trybunał opublikuje osobne sprawozdanie specjalne poświęcone temu, jakie działania następcze podejmowane są w wyniku zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych.

CZĘŚĆ 1 – STRATEGIA „EUROPA 2020”: MONITOROWANIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ KOMISJI W TYM ZAKRESIE

3.3. Strategia „Europa 2020” to 10-letnia strategia UE na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Zapoczątkowano ją w 2010 r. w celu stworzenia warunków dla inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Strategia ta zastąpiła strategię lizbońską, która obowiązywała w latach 2000–2010. Strategia „Europa 2020” obejmuje pięć tzw. celów nadrzędnych, które UE ma spełnić jako całość do końca okresu obowiązywania strategii.

3.4. Odpowiedzialność za realizację strategii „Europa 2020” jest dzielona między UE i 28 państw członkowskich. Pięć celów nadrzędnych jest powiązanych z celem krajowym w każdym z państw członkowskich, który odzwierciedla odmienne uwarunkowania każdego z tych państw.

3.5. Choć strategia ta ma kluczowe znaczenie dla wielu działań podejmowanych w ramach UE, jej cele nie pokrywają się całkowicie z celami unijnymi. UE ustanowiła szereg celów dodatkowych, poza tymi określonymi w strategii „Europa 2020”, takich jak cele związane z działaniami prowadzonymi poza granicami geograficznymi Unii. W 2014 r. znaczna część budżetu UE wiązała się ze strategią „Europa 2020”. Ponieważ strategia ta odnosi się zarówno do poszczególnych państw członkowskich, jak i do całej UE, znaczna część odpowiedzialności za osiągnięcie jej celów spoczywa jednak na państwach członkowskich, które muszą finansować ją ze środków spoza budżetu UE.

3.5. Cele Unii Europejskiej są określone w traktatach i muszą być realizowane i przestrzegane (np. wspólna polityka rolna). W tym kontekście budżet UE przeznacza się na różnego rodzaju działania i w miarę możliwości dostosowuje się go do zmieniających się głównych priorytetów UE (tj. strategia lizbońska, strategia „Europa 2020”). Przyjmując nowe WRF, szefowie państw i rządów postanowili, że należy wykorzystać wszystkie unijne polityki, instrumenty i akty prawne oraz instrumenty finansowe, aby osiągnąć cele strategii. Dlatego też zaproponowany został budżet silnie oparty na założeniach ogólnoeuropejskich, opracowany w taki sposób, by służył realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz rozwoju.

Zgodnie z oceną Komisji, w 2014 r. około 58% budżetu UE przeznaczono na cele strategii „Europa 2020”. Opracowano także nowe podejście w celu zagwarantowania skutecznego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności dzięki znacznemu dostosowaniu do priorytetów strategii „Europa 2020”, zastosowaniu warunkowości, promowaniu koncentracji zasobów i określeniu priorytetów dla ich wykorzystania oraz wprowadzeniu zachęt do osiągania lepszych wyników.

⁽³⁾ Sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.53–10.55.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.6. W tej części rozdziału przedstawiono, w jaki sposób strategia „Europa 2020” powiązana jest z cyklem budżetowym UE, a także jakie są związki między tą strategią a celami niższego szczebla. Omówiono również monitorowanie wkładu z budżetu UE na rzecz strategii Europa „2020” i sprawozdawczość Komisji w tym zakresie. Trybunał nie zbadał zatem wkładów państw członkowskich na rzecz strategii ani innych obszarów odpowiedzialności Komisji, takich jak jej zadania ustawodawcze czy rola w kształtowaniu polityki lub w ramach europejskiego semestru⁽⁴⁾. Co za tym idzie, w niniejszym rozdziale nie przeanalizowano dotychczasowych osiągnięć polityki w zakresie strategii „Europa 2020”.

Okres, który obejmuje strategia „Europa 2020”, nie pokrywa się z cyklem budżetowym UE

3.7. Cykl budżetowy UE określany jest mianem wieloletnich ram finansowych (WRF)⁽⁵⁾ i obejmuje okresy trwające każdorazowo siedem lat. W WRF określa się maksymalną kwotę, która co roku może zostać wydatkowana z budżetu UE na rzecz ogólnych obszarów polityki. W przypadku strategii „Europa 2020” odnośne okresy obowiązywania WRF obejmują lata 2007–2013 i 2014–2020. Przyznawanie środków na rzecz poszczególnych działów WRF oraz na rzecz państw członkowskich odbywa się podczas negocjacji w sprawie WRF. WRF prowadzą do licznych zmian w ramach legislacyjnych określających zasady korzystania ze środków unijnych, w tym w wymogach dotyczących monitorowania i sprawozdawczości.

3.8. Okresy obowiązywania WRF nigdy nie pokrywały się z okresami realizacji strategii unijnych (lata 2000–2010 i 2010–2020). Sprawilo to, że Komisja napotykała trudności w monitorowaniu wkładu budżetu UE w realizację ogólnej strategii UE w okresie obowiązywania WRF na lata 2007–2013 i w prowadzeniu sprawozdawczości na ten temat.

3.9. W swoich odpowiedziach do sprawozdania rocznego Trybunału za 2013 r. Komisja wyjaśniła, że „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”⁽⁶⁾.

3.8. Okres WRF 2007–2013 może nie w pełni pokrywał się z okresem objętym strategią „Europa 2020”, ale nie oznacza to braku zgodności z ogólną strategią. Natomiast okres WRF 2014–2020 zawiera się w całości w okresie obecnej strategii „Europa 2020” i kończy się w tym samym dniu.

WRF na lata 2014–2020 opracowano z zamiarem skoncentrowania się na realizacji strategii „Europa 2020”.

⁽⁴⁾ Strategia „Europa 2020” jest również realizowana i monitorowana w ramach europejskiego semestru, czyli corocznej unijnej procedury koordynacji gospodarczej i budżetowej między państwami członkowskimi.

⁽⁵⁾ Roczny budżet UE ustalany jest na podstawie WRF obejmujących siedem lat.

⁽⁶⁾ Odpowiedzi Komisji do sprawozdania rocznego za 2013 r., pkt 10.24.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.10. Zmiana ram monitorowania i sprawozdawczości w trakcie obowiązywania WRF nie jest zadaniem łatwym. Do tego celu konieczne byłoby nie tylko wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach, ale również – w przypadkach, gdy zastosowanie ma zarządzanie dzielone – każde państwo członkowskie musiałoby zmienić własne procedury. Ramy dotyczące monitorowania i sprawozdawczości, na których oparte są WRF, zostały dostosowane do strategii „Europa 2020” wraz z wprowadzeniem WRF na lata 2014–2020. Zgodnie z wnioskami z ocen strategii lizbońskiej nowe WRF zostały dostosowane do działów budżetu UE, tak aby odzwierciedlić priorytety w zakresie wzrostu gospodarczego określone w strategii „Europa 2020”.

3.11. Płatności dokonywane w ramach WRF na lata 2007–2013 będą kontynuowane po 2015 r. Oznacza to, że pierwsza połowa okresu realizacji 10-letniej strategii „Europa 2020” pokrywa się z okresem obowiązywania WRF opracowanych na potrzeby innej strategii. Sprawozdawczość podsumowująca realizację europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽⁷⁾ – będących głównymi funduszami na lata 2014–2020 wykorzystywanymi do realizacji strategii „Europa 2020” – rozpocznie się w 2016 r.⁽⁸⁾, a sprawozdania strategiczne na potrzeby debaty na temat wkładu tych funduszy w realizację strategii „Europa 2020” spodziewane są w latach 2017 i 2019⁽⁹⁾.

3.12. W tym kontekście w dwóch kolejnych sekcjach tej części rozdziału omówiono dwa zasadnicze elementy skutecznego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie strategii „Europa 2020”: konieczność przełożenia ogólnych aspiracji politycznych na cele operacyjne budżetu UE oraz ocenę, czy Komisja była w stanie rozwiązać problemy w zakresie monitorowania i sprawozdawczości.

3.10. Komisja monitoruje, w jaki sposób budżet UE przyczynia się do realizacji ogólnych unijnych celów, a w szczególności do realizacji celów strategii „Europa 2020” i składa sprawozdania na ten temat.

⁽⁷⁾ Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

⁽⁸⁾ Z wyjątkiem sprawozdawczości na temat Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, którą to sprawozdawczość rozpoczęto w kwietniu 2015 r.

⁽⁹⁾ Art. 53 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Cele priorytetowe, cele nadrzędne, inicjatywy przewodnie i cele tematyczne strategii „Europa 2020” nie spełniają funkcji celów operacyjnych

3.13. Strategia „Europa 2020” stanowi strategię polityczną wysokiego szczebla. Jak wcześniej wskazano, cele na wysokim poziomie ogólności mogą okazać się niewystarczająco precyzyjne, by można je wykorzystać na niższych, operacyjnych poziomach⁽¹⁰⁾. Należy zatem opracować cele operacyjne, w razie potrzeby uzupełnione o wskaźniki, wartości docelowe i cele pośrednie, które mogą zostać wykorzystane na potrzeby zarządzania. Owe cele operacyjne muszą być powiązane ze strategią „Europa 2020”.

Trzy cele priorytetowe, pięć celów nadrzędnych, siedem inicjatyw przewodnich

3.14. Jak przedstawiono w ramce 3.2, ze strategią „Europa 2020” związanych jest szereg wartości docelowych, inicjatyw i celów ogólnych. Zarówno w niniejszej sekcji, jak i w kolejnych przeanalizowano, czy te poszczególne elementy są ze sobą spójne. Innymi słowy, oceniono, czy cele ogólne wyrażone w strategii „Europa 2020” zostały przełożone na elementy operacyjne, umożliwiające zarządzającym monitorowanie wkładu budżetu UE w realizację strategii i prowadzenie sprawozdawczości w tym zakresie.

3.13. *Od samego początku strategia opiera się na ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, które są kluczem dla jej powodzenia. W związku z tym cele strategii „Europa 2020” na unijnym poziomie są rozbite na cele krajowe. Strategia „Europa 2020” nie jest odgórną strategią na poziomie unijnym, lecz opiera się na zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych podmiotów na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.*

Aspiracje polityczne leżące u podstaw strategii „Europa 2020” zostały skonkretyzowane poprzez określanie celów i wykorzystane przy tworzeniu struktury budżetu UE. Przełożono je na podstawy prawne programów finansowanych z budżetu UE.

3.14. *Zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.1.*

⁽¹⁰⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 10.10.

Ramka 3.2 – Cele priorytetowe strategii „Europa 2020” – inteligentny, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (pkt 3.15)

<p><i>Cele nadrzędne strategii „Europa 2020” (pkt 3.16 i 3.17)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zatrudnienie: 75 % osób w wieku 20–64 lata ma znaleźć zatrudnienie. 2. Badania i rozwój: 3 % produktu krajowego brutto UE (PKB) ma być inwestowane w badania i rozwój. 3. Zmiany klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii: redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20 % (lub nawet o 30 % w sprzyjających warunkach) w stosunku do poziomów z 1990 r.; 20 % energii ma pochodzić ze źródeł odnawialnych; zwiększenie o 20 % efektywności energetycznej. 4. Edukacja: ograniczenie liczby uczniów przedwcześnie kończących edukację do poziomu poniżej 10 %; co najmniej 40 % osób w wieku 30–34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe. 5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby osób żyjących w ubóstwie i dotkniętych wykluczeniem społecznym lub mogących się znaleźć w takiej sytuacji. 	<p><i>Inicjatywy przewodnie strategii „Europa 2020” (pkt 3.18–3.21)</i></p> <p><i>Inteligentny wzrost gospodarczy:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Europejska agenda cyfrowa 2. Unia Innowacji 3. Mobilna młodzież <p><i>Trwały wzrost gospodarczy:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Europa efektywnie korzystająca z zasobów 5. Polityka przemysłowa w erze globalizacji <p><i>Wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia 7. Europejski program walki z ubóstwem 	<p><i>Cele tematyczne (wyłącznie w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) (pkt 3.22–3.25)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji. 2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). 3. Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR). 4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskiemisyjną we wszystkich sektorach. 5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem. 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami. 7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych. 8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz mobilności pracowników. 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją. 10. Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie. 11. Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.
---	--	--

UWAGI TRYBUNAŁU

3.15. Na najwyższym poziomie w strategii „Europa 2020” znajdują się trzy cele priorytetowe na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu wraz z pięcioma celami nadrzędnymi przedstawionymi w ramce 3.2. Związki między celami priorytetowymi a celami nadrzędnymi są liczne i skomplikowane. Stwierdzono na przykład, że lista celów nadrzędnych „nie jest wyczerpująca” oraz że powinny one „wpisywać się w realizację” trzech ogólnych celów priorytetowych⁽¹⁾. Nie ma zatem wyraźnego powiązania między poszczególnymi celami a priorytetami.

3.16. Cele nadrzędne odzwierciedlają zasadniczo aspiracje polityczne⁽²⁾. Na poziomie UE nie ma wiążących prawnie ram, które wspierałyby ich realizację – wyjątek stanowią cele nadrzędne dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. W kontekście osiągnięcia celów nadrzędnych nie wyróżnia się oddziaływania wkładu z budżetu UE.

3.17. Fakt, że cele nadrzędne nie mają charakteru konkretnych celów operacyjnych, potwierdza również sposób, w jaki zostały one przełożone na indywidualne cele dla każdego z państw członkowskich. I tak w przypadku dwóch celów nadrzędnych nawet jeśli każde z państw członkowskich osiągnęłoby cel krajowy, cele nadrzędne na poziomie UE mimo wszystko nie zostałyby osiągnięte.

a) gdyby osiągnięto wszystkie cele krajowe, stopa bezrobocia wśród osób w wieku 20–64 lata wyniosłaby 74 %, czyli poniżej poziomu 75 % określonego w celu nadrzędnym UE;

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.15. Cele te nie powinny się wzajemnie wykluczać, ani też służyć tylko jednemu z trzech priorytetów. Istnieje wyraźne powiązanie między poszczególnymi celami a połączonymi trzema celami priorytetowymi, mianowicie inteligentnym i zrównoważonym rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu. Cele te zostały wybrane, aby się wzajemnie uzupełniały i łącznie przyczyniały do trzech wymiarów wyżej wspomnianych połączonych celów. Cele te nieprzypadkowo mają niewyczerpujący charakter i nie obejmują wszystkich czynników wpływających na wzrost. Są one przykładem zmiany, której ma służyć strategia, i mają uwidocznić szereg wybranych kluczowych motorów wzrostu gospodarczego ważnych dla wszystkich państw członkowskich, które mogłyby wyznaczać kierunki działań państw członkowskich. Wybrane podejście wynika również z doświadczeń zdobytych przy okazji strategii lizbońskiej, której priorytety zostały osłabione z powodu zbyt dużej liczby celów. „Europa 2020” miała na celu skoncentrowanie się na kwestiach zasadniczych.

3.16. W większości obszary strategii „Europa 2020” pozostają w gestii państw członkowskich pod względem kompetencji. W związku z tym UE może dać przykład oraz wyznaczyć ambitne i realistyczne cele, ale określenie celów krajowych pozostaje wyborem politycznym na szczeblu krajowym.

Komisja/UE nie posiadają kompetencji prawnych w zakresie stworzenia wiążących ram prawnych. Na przykład, jeśli chodzi o zatrudnienie, Unia może podjąć tylko środki w celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk.

3.17. Zostało to wyjaśnione w komunikacie Komisji⁽¹⁾ wydanym w wyniku krajowych decyzji politycznych.

a) Zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.16 dotyczący podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie, jak określono w art. 5 TUE.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final z dnia 3 marca 2010 r., komunikat Komisji pt. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, pkt 2.

⁽²⁾ COM(2015) 100 final z dnia 2 marca 2015 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Wyniki konsultacji publicznych w sprawie strategii »Europa 2020«, pkt 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 z 5.3.2014, „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) gdyby osiągnięto wszystkie cele krajowe w zakresie badań i rozwoju, poziom inwestycji do 2020 r. wyniósłby 2,6 % PKB, czyli poniżej poziomu 3 % określonego w celu nadrzędnym⁽¹³⁾.

3.18. Kolejny poziom w strukturze strategii „Europa 2020” stanowi siedem inicjatyw przewodnich. Zostały one zgrupowane w ramach trzech celów priorytetowych na rzecz wzrostu. W ich koncepcji nie uwzględniono bardziej szczegółowych celów czy wskaźników. Komisja twierdzi natomiast, że pomagają one zapewnić ramy dla działań, jakie należy podjąć na poziomie UE i państw członkowskich⁽¹⁴⁾.

3.19. Wszystkie inicjatywy przewodnie, z wyjątkiem inicjatywy „polityka przemysłowa w erze globalizacji”, wspierają bezpośrednio co najmniej jeden cel nadrzędny, a wszystkie cele nadrzędne są uwzględnione bezpośrednio w co najmniej jednej inicjatywie przewodniej. Komisja nie przeprowadziła jednak szczegółowej analizy powiązań między celami a inicjatywami przewodnimi. Nie wykorzystwała też inicjatyw przewodnich jako narzędzia zarządczego – poprzez określenie celów pośrednich, regularną sprawozdawczość na temat wdrażania tych inicjatyw itd. – w celu przyspieszenia realizacji strategii „Europa 2020”.

3.20. Jak donosi Komisja, z informacji otrzymanych w marcu 2015 r. w ramach konsultacji społecznych na temat strategii „Europa 2020” wynika, że inicjatywy przewodnie zasadniczo spełniły swoje zadanie, a działania w odpowiednich obszarach należy kontynuować w innej formie. Respondenci stwierdzili, że inicjatywy przewodnie należy zastąpić bardziej spójnymi i nadrzędnymi programami politycznymi⁽¹⁵⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) W odniesieniu do celu dotyczącego badań i rozwoju Komisja podkreśla, że wzrost inwestycji do poziomu 3 % PKB do 2020 r. jest celem Unii Europejskiej. W gestii państw członkowskich leży kwestia określenia krajowych celów w zakresie badań i rozwoju na poziomie, który uznają za najwłaściwszy, a Komisja ma ograniczone możliwości wpływania na te cele. Osiągnięcie przez państwa członkowskie celów mogłoby rzeczywiście przyczynić się do zwiększenia poziomu inwestycji tylko do 2,6 %, co nadal stanowi znaczny wzrost. Postęp w kierunku osiągnięcia celu 3 % jest monitorowany za pośrednictwem europejskiego semestru; w tym kontekście zachęca się państwa członkowskie do zwiększania inwestycji w badania i rozwój.

3.18. Inicjatywy przewodnie były ukierunkowane na strategiczne/priorytetowe działania na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”. Te priorytetowe działania były postrzegane głównie jako uzupełnienie reform strukturalnych w następstwie zaleceń dla poszczególnych krajów.

3.19. „Europa 2020” jest nadrzędną strategią, a zatem powiązanie każdego celu z inicjatywą przewodnią i odwrotnie nie byłoby przydatne.

W pierwszych latach od przyjęcia strategii „Europa 2020” Komisja regularnie składała sprawozdania w swojej rocznej analizie wzrostu gospodarczego dotyczące postępów w zakresie realizacji celów nadrzędnych i inicjatyw przewodnich. Sprawozdawczość ta stała się mniej regularna wraz z realizacją wielu inicjatyw przewodnich.

⁽¹³⁾ „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy”, Eurostat (wydanie z 2015 r.), s. 16, 46 i 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final z dnia 3 marca 2010 r., pkt 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final z dnia 2 marca 2015 r., pkt 3.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.21. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku celów nadrzędnych (pkt 3.16), inicjatywy przewodnie służą przede wszystkim jako plany działania o podłożu politycznym. Nie zostały one opracowane w taki sposób, aby za ich pośrednictwem można było przełożyć ogólne założenia strategii „Europa 2020” na cele operacyjne.

Jedenaście celów tematycznych

3.22. Jednym z głównych narzędzi UE służących do realizacji celów określonych w strategii „Europa 2020” są WRF (pkt 3.7), w tym europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) (pkt 3.11). Sposób działania tych funduszy, w tym umowy partnerstwa między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi i programy na poziomie państw członkowskich, w których określono sposób wydatkowania środków, został przedstawiony bardziej szczegółowo w części 2 niniejszego rozdziału.

3.23. Głównym elementem na poziomie państw członkowskich, który ma zapewnić związek ze strategią „Europa 2020”, jest 11 celów tematycznych. Jak stanowią przepisy, „w celu przyczynienia się do unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (...) każdy EFSI wspiera następujące cele tematyczne” – przedstawione w ramce 3.2. Cele tematyczne należy następnie przełożyć na priorytety właściwe poszczególnym funduszom⁽¹⁶⁾. Kwestie te zostały przeanalizowane bardziej szczegółowo w części 2 niniejszego rozdziału.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.21. *Komisja nigdy nie miała na celu przełożenia ogólnych celów strategii „Europa 2020” na cele operacyjne, ale dążyła do określenia zestawu kluczowych obszarów prowadzenia programu reform państw członkowskich oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.*

⁽¹⁶⁾ Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.24. Cele tematyczne nie zostały sformułowane jako cele operacyjne. Nie towarzyszą im bowiem wartości docelowe, cele pośrednie czy wskaźniki. Są one z natury ogólne i szeroko zakrojone, ponieważ obejmują swym zakresem całość obszarów objętych finansowaniem ze środków EFSI. Zakres celów tematycznych wykracza poza strategię „Europa 2020” (pkt 3.5) oraz jej cele nadrzędne i inicjatywy przewodnie. W głównych przepisach dotyczących EFSI i celów tematycznych nie określono związku między celami tematycznymi a celami nadrzędnymi i inicjatywami przewodnimi. Trybunał był w stanie stwierdzić tego rodzaju związek jedynie w dokumencie roboczym Komisji⁽¹⁷⁾, z którego wynika, że pięć celów tematycznych było wyraźnie powiązanych z pięcioma celami nadrzędnymi, a kolejne trzy były powiązane w sposób pośredni. Pozostałe trzy cele tematyczne – nr 2, 5 i 11 w ramce 3.2 – nie były powiązane z celem nadrzędnym. Jeśli chodzi o inicjatywy przewodnie, w dokumencie roboczym Komisji cztery cele tematyczne były powiązane, co oznacza, że do trzech inicjatyw przewodnich nie był przypisany żaden cel tematyczny.

3.25. Cele tematyczne same w sobie – podobnie jak cele nadrzędne i inicjatywy przewodnie – nie zostały opracowane w taki sposób, by można było za ich pośrednictwem przełożyć strategię „Europa 2020” na użyteczne cele operacyjne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.24. Celem ustanowienia wyczerpującego wykazu ogólnych obszarów tematycznych, które mają być wspierane przez EFSI, było powiązanie pięciu funduszy, z których każdy ma własną misję opartą na traktacie, ze strategią „Europa 2020”. Cele tematyczne są ujmowane jako konkretne cele, wraz ze wskaźnikami, punktami odniesienia i wartościami docelowymi, na poziomie priorytetów inwestycyjnych w każdym programie EFSI⁽²⁾.

Nie było zamiarem ustanowienie bezpośredniego związku między wszystkimi celami tematycznymi a celami nadrzędnymi. Cele nadrzędne mają charakter przykładowy i nie obejmują całej strategii „Europa 2020”. Ocena wkładu funduszy w ogólne cele polityki może zostać dokonana jedynie w następstwie przeglądu działań konkretnie finansowanych, a ich skutków – poprzez ocenę.

Fakt, że niektóre inicjatywy przewodnie nie są wymienione w części 2 dokumentu roboczego służb Komisji, nie oznacza, że nie są one związane z celem tematycznym. Trzy inicjatywy przewodnie, o których wspomina Trybunał, są w rzeczywistości powiązane z celami tematycznymi (odpowiednio 8, 9 i 10). Co do inicjatyw przewodnich, pierwszy etap szacowania opartego na programach operacyjnych na lata 2014–2020 wskazuje, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczyniają się do wszystkich inicjatyw przewodnich⁽³⁾.

3.25. Cele tematyczne odzwierciedlają cele strategii „Europa 2020” i określają ramy dla zdefiniowania użytecznych celów operacyjnych na poziomie każdego programu EFSI, biorąc pod uwagę specyfikę danego państwa członkowskiego i obszaru objętego programem.

⁽¹⁷⁾ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 61 final część II z dnia 14 marca 2012 r. „Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund” (Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014–2020 – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki). Pięć celów tematycznych wyraźnie powiązanych z celami nadrzędnymi oznaczonych jest jako nr 1, 4, 8, 9 i 10, a te powiązane pośrednio to nr 3, 6 i 7. Cele tematyczne nr 1, 2, 3 i 6 są powiązane z inicjatywami przewodnimi.

⁽²⁾ Zgodnie z art. 2 pkt 34 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, „cel szczegółowy oznacza rezultat, do którego osiągnięcia przyczynia się priorytet inwestycyjny lub priorytet unijny w konkretnym kontekście krajowym lub regionalnym za pomocą działań lub środków podejmowanych w ramach danego priorytetu”.

⁽³⁾ Unia innowacji: Cel tematyczny nr 1; Mobilna młodzież: Cele tematyczne nr 8 i 10; Europejska agenda cyfrowa: Cel tematyczny 2; Europa efektywnie korzystająca z zasobów: Cele tematyczne nr 4, 5 i 6; Polityka przemysłowa w erze globalizacji: Cele tematyczne nr 3 i 7; Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: Cele tematyczne nr 8 i 10; Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem: Cel tematyczny nr 9. Więcej informacji można znaleźć w dokumencie roboczym nr 1 załączonym do PB 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja nie poinformowała jak dotąd w sposób kompleksowy o wkładzie budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020”

3.26. W tej części omówiono, w jakim zakresie Komisja była stanie monitorować wkład z budżetu UE – poza działaniami państw członkowskich finansowanymi ze środków krajowych – na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz prowadzić sprawozdawczość w tym zakresie. Rozważono również dwa istotne czynniki dotyczące systemów monitorowania i sprawozdawczości: czy istnieje poczucie odpowiedzialności za wyniki strategiczne oraz czy ustanowiono strategię informowania o wynikach w zakresie realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Monitorowanie realizacji strategii „Europa 2020” i sprawozdawczość w tym zakresie

3.27. Przeprowadzenie w sposób należyty pomiaru i oceny wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020” jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy Komisja dysponuje stosownymi, wiarygodnymi i aktualnymi informacjami uzyskanymi za pośrednictwem solidnego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości⁽¹⁸⁾. Ten warunek wciąż nie został jednak spełniony. W rocznych sprawozdaniach z działalności⁽¹⁹⁾, które Trybunał zbadał w swoich sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata, nie podjęto próby przeanalizowania postępów w realizacji strategii „Europa 2020”. Zakres, w jakim kwestia ta została uwzględniona w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r., przedstawiono w części 3 niniejszego rozdziału.

3.27. Ramy określone przez współstawodawców ustanawiają solidny system sprawozdawczości za okres 2014–2020, który od 2016 r. będzie dostarczać więcej informacji na temat osiągnięć według celów tematycznych, powiązanych z celami strategii „Europa 2020”. Umożliwi to ocenę jakościową, ponieważ ocena ma na celu stopniową ewaluację wkładu EFSI w realizację celów strategii „Europa 2020”.

Tam, gdzie możliwe jest ustanowienie bardziej bezpośredniego powiązania między funduszami a celami strategii „Europa 2020”, Komisja podjęła konkretne działania w celu wprowadzenia systemu monitorowania wyników⁽⁴⁾.

Roczne sprawozdania z działalności w poprzednich latach były powiązane z WRF na lata 2007–2013 stworzonym przed określeniem celów strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 10.32.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie roczne za 2010 r., rozdział 8: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (REGIO) i DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD); sprawozdanie roczne za 2011 r., rozdział 10: DG AGRI, DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DEVCO) i DG REGIO; sprawozdanie roczne za 2012 r., rozdział 10: DG ds. Konkurencji (COMP), DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (MARE) i DG ds. Mobilności i Transportu (MOVE); sprawozdanie roczne za 2013 r., rozdział 10: DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (EMPL), DG ds. Zdrowia i Konsumentów (SANCO) i Urząd Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (OIL).

⁽⁴⁾ Komitet Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej opracowały przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia w oparciu o kompleksową bazę danych na temat szeregu wskaźników zatrudnienia i wskaźników społecznych związanych z celami nadrzędnymi. Komitet Polityki Gospodarczej ma także kompleksowy system monitorowania w ramach programu LIME, który ma na celu monitorowanie postępu realizacji strategii „Europa 2020”.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.28. Wprowadzone zostały pewne elementy skutecznego systemu monitorowania realizacji strategii „Europa 2020” i sprawozdawczości w tym zakresie. Eurostat, dyrekcja Komisji zajmująca się statystyką, udostępnia dane statystyczne na temat postępów w osiągnięciu celów nadrzędnych strategii „Europa 2020” na poziomie UE i państw członkowskich. Dane dotyczące celów są regularnie aktualizowane na stronie internetowej Eurostatu, a ponadto publikowane są osobne sprawozdania, w których w sposób bardziej szczegółowy analizuje się tendencje i przyczyny, dla których nadrzędne wskaźniki kształtują się w określony sposób.

3.29. Przeprowadzona przez Komisję ocena realizacji strategii „Europa 2020” miała zostać udostępniona Radzie w marcu 2015 r., lecz termin przesunięto na pierwszą część 2016 r. W marcu 2014 r. Komisja wydała komunikat podsumowujący, w którym ogłosiła rozpoczęcie konsultacji publicznych na temat strategii „Europa 2020”⁽²⁰⁾. Podsumowanie wyników tych konsultacji nie przyniosło jednak informacji zwrotnych na temat roli, jaką w realizacji strategii „Europa 2020” odgrywają programy unijne⁽²¹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.28. W sprawozdaniach krajowych opracowanych w kontekście europejskiego semestru Komisja dokładnie analizuje sytuację i perspektywę społeczno-gospodarcze w każdym państwie członkowskim i najważniejsze działania niezbędne do poprawy postępu społeczno-gospodarczego. Analiza ta stanowi podstawę późniejszych zaleceń dla poszczególnych krajów proponowanych przez Komisję i przyjmowanych przez Radę Europejską.

Zadbanie o to, aby zalecenia dla poszczególnych państw miały odzwierciedlenie w umowach partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020, było głównym tematem negocjacji, tak aby jeszcze bardziej zwiększyć spójność szczegółowych celów na poziomie programów operacyjnych z ogólnymi celami strategii „Europa 2020”.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 z dnia 19 marca 2014 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final z dnia 2 marca 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.30. Jak zauważyła Komisja w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 w swoim czwartym sprawozdaniu oceniającym, „nie można precyzyjnie określić stopnia, w jakim każdy z programów finansowych przyczynił się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”⁽²²⁾. W czerwcu 2015 r. Komisja opublikowała piąte sprawozdanie oceniające⁽²³⁾ dotyczące roku budżetowego 2014. W sprawozdaniu tym przedstawiono więcej informacji na temat strategii „Europa 2020” niż w poprzednim sprawozdaniu tego typu. Tym razem strategii „Europa 2020” poświęcono osobną część sprawozdania, w której podsumowano postępy poczynione w realizacji celów tej strategii. Sprawozdanie zawiera również kilka odniesień do wkładu poszczególnych programów w osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”. Odniesienia te są jednak ograniczone. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013 nie wspierają kompleksowej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020”, ponieważ zostały one opracowane przed przyjęciem tej strategii.

3.31. Sprawozdanie oceniające wciąż nie zapewnia zatem pełnego obrazu wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020” (zob. również pkt 3.9). Na podstawie ram na okres programowania 2014–2020 Komisja spodziewa się, że od roku budżetowego 2017 za pośrednictwem sprawozdania oceniającego będzie można przedstawić bardziej wartościowe i pełniejsze informacje na temat wyników, w tym na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”⁽²⁴⁾. W części 2 niniejszego rozdziału Trybunał podkreśla jednak kwestie, które utrudnią Komisji prowadzenie sprawozdawczości na temat wkładu EFSI w realizację strategii „Europa 2020” w tym okresie programowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.30. W swoim czwartym sprawozdaniu oceniającym Komisja wskazała, że strategia „Europa 2020” jest wspólnym przedsięwzięciem państw członkowskich oraz Komisji i na osiągnięcie jej celów wpływa wiele czynników zewnętrznych. Trybunał zauważył w pkt 10.24 swojego rocznego sprawozdania za 2013 r., że czwarte sprawozdanie oceniające stanowiło 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”.

W piątym sprawozdaniu oceniającym Komisja wskazuje na ograniczoną wielkość budżetu UE w stosunku do ogółu wydatków publicznych w UE i różnorodność czynników zewnętrznych wpływających na realizację celów strategii „Europa 2020”.

Komisja zobowiązała się do składania sprawozdań na temat tego, jak budżet UE przyczynia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Jest to jednak duże wyzwanie, zwłaszcza jeżeli chodzi o wyodrębnienie wpływu budżetu UE z wpływu budżetów krajowych i czynników zewnętrznych (zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.1).

3.31 Zasady sprawozdawcze dotyczące programów na lata 2007–2013 zostały określone przed sprecyzowaniem celów strategii „Europa 2020”. W chwili obecnej oczekiwanie na sprawozdanie oceniające, w którym przedstawiony byłby pełny obraz tego, jak budżet UE przyczynia się do realizacji strategii „Europa 2020” nie jest zatem uzasadnione.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final z dnia 26 czerwca 2014 r., Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach.

⁽²³⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, COM(2015) 313 final z dnia 26 czerwca 2015 r. Zgodnie z Traktatem (art. 318 i 319 TFUE) Komisja ma obowiązek sporządzić takie sprawozdanie i stanowi ono część dokumentacji, na podstawie której Parlament co roku udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

⁽²⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.25 wraz z odpowiedzią Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poczucie odpowiedzialności i zaangażowania

3.32. Powodzenie strategii „Europa 2020” wymaga pełnego zaangażowania ze strony tych podmiotów, do których odnoszą się jej cele – państw członkowskich i UE. W przeglądach strategii lizbońskiej podkreślono, że brak wyraźnych zobowiązań ze strony zainteresowanych podmiotów ograniczył skuteczność tej strategii. W sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla stwierdzono z kolei, że „brak zaangażowania na poziomie krajowym i europejskim oznaczał, że [...] nie zrealizowano korzyści, obnażając tym samym brak konsekwencji i spójności”⁽²⁵⁾. W Ocenie strategii lizbońskiej znalazł się podobny wniosek, że „realizacja ucierpiała z powodu zmieniającej się odpowiedzialności”⁽²⁶⁾.

3.33. W przypadku strategii „Europa 2020” Komisja podjęła starania na rzecz wzmocnienia poczucia odpowiedzialności zainteresowanych stron za cele strategii oraz zwiększenia ich zaangażowania w tym zakresie. Komunikat towarzyszący wprowadzeniu strategii zawiera osobną część, w której określono podział ról między Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej, Komisję, Parlament Europejski, władze krajowe, regionalne i lokalne oraz zainteresowane strony i społeczeństwo obywatelskie⁽²⁷⁾.

3.34. W przypadku WRF na lata 2014–2020, podobnie jak w przeszłości, znaczna część informacji na temat wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020” będzie musiała pochodzić od państw członkowskich (zgodnie z zasadami zarządzania dzielonego). Aby zapewnić dostępność wysokiej jakości informacji i ich wykorzystanie do celów monitorowania i sprawozdawczości, konieczne będzie zatem zaangażowanie na wszystkich poziomach (krajowym i unijnym). Skuteczne wdrożenie tego rodzaju systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości wymaga czasu. Niektóre elementy tego systemu zostały poddane analizie w części 2 niniejszego rozdziału. Po wprowadzeniu takiego systemu Komisja – w poświadczeniach wiarygodności zamieszczanych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności – powinna być w stanie wziąć na siebie odpowiedzialność za należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE, a także za swój wkład w realizację celów politycznych⁽²⁸⁾.

3.34. Jak już zaznaczono w odpowiedzi Komisji na zalecenie 3 w rozdziale 10 sprawozdania rocznego ETO za 2013 r. należy odróżnić bezpośrednią odpowiedzialność dyrektorów generalnych za zarządzanie programami finansowymi i wykonywanie budżetu od osiągnięć politycznych, takich jak oddziaływanie programów finansowych. Za osiągnięcia polityczne odpowiedzialność ponoszą również współustawodawcy, 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, które znajdują się poza kontrolą dyrektorów generalnych.

Dlatego Komisja uważa, że w ramach poświadczenia wiarygodności przedstawianego przez dyrektorów generalnych należy nadal koncentrować się na kwestiach zarządzania i kwestiach finansowych, co jest w pełni zgodne z odpowiedzialnością finansową Komisji za wykonanie budżetu UE. Poprzez przyjęcie sprawozdania podsumowującego Komisja bierze ogólną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE.

⁽²⁵⁾ „Facing the challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment” (Sprostac wyzwaniom – strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia”), s. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 final z dnia 2 lutego 2010 r., s. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final z dnia 3 marca 2010 r., pkt 5.2.

⁽²⁸⁾ Obecnie zagadnienia dotyczące wyników nie są uwzględniane w rocznych poświadczeniach wiarygodności wydawanych przez dyrekcje generalne. Zob. sprawozdanie rocznie za 2013 r., pkt 10.65 i zalecenie 3 wraz z odpowiedzią Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 2 – W JAKI SPOSÓB CELE STRATEGII „EUROPA 2020” ZOSTAŁY ODZWIERCIEDLONE W UMOWACH PARTNERSTWA I PROGRAMACH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH?

3.35. Dobre wykorzystanie EFSI ma duże znaczenie dla wysiłków UE na rzecz osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” (pkt 3.11). Umowy partnerstwa między Komisją a każdym z państw członkowskich odgrywają kluczową rolę w ramach prawnych EFSI. Określa się w nich potrzeby rozwojowe każdego z krajów, a dla każdego z EFSI przedstawia się podsumowanie głównych spodziewanych rezultatów w ramach poszczególnych celów tematycznych⁽²⁹⁾. To na podstawie umów partnerstwa państwa członkowskie ustanawiają programy dotyczące każdego z funduszy (lub kilku funduszy), wyznaczające priorytetowe cele danego kraju lub regionu.

3.36. Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” wymaga, by w umowach partnerstwa i programach skupiano się w większym stopniu na wynikach, a nie wyłącznie na wykorzystaniu dostępnych środków finansowych. Komisja powinna monitorować, w jakim zakresie EFSI przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020”, i regularnie przedkładać sprawozdania na ten temat. Komisja jest w szczególności zobowiązana do opracowania sprawozdań strategicznych (do 2017 i 2019 r.) na temat wkładu EFSI w realizację strategii „Europa 2020”⁽³⁰⁾.

3.37. W niniejszej części zbadano zatem następujące zagadnienia:

- a) czy zgrupowanie pięciu EFSI w umowach partnerstwa i programach przynosi korzyści (pkt 3.39–3.43);
- b) czy na poziomie umów partnerstwa i programów państwa członkowskie za pośrednictwem celów tematycznych przełożyły strategię „Europa 2020” na elementy operacyjne, umożliwiając tym samym podmiotom zarządzającym w Komisji monitorowanie wkładu budżetu UE w realizację tej strategii i prowadzenie sprawozdawczości w tym zakresie (pkt 3.44–3.48);
- c) czy wprowadzenie wspólnego wykazu wskaźników dla wszystkich EFSI może ułatwić sprawozdawczość na temat wyników (pkt 3.49–3.56);
- d) czy w umowach partnerstwa i programach państwa członkowskie skupiają się na wynikach (pkt 3.57–3.60);
- e) czy nowe ramy wykonania obejmują zachęty dla państw członkowskich do osiągania wyników (pkt 3.61–3.65).

3.35. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 3.1. Budżet UE jest tylko jednym z wielu narzędzi przyczyniających się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

⁽²⁹⁾ Art. 15–17 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Art. 53 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.38. Przeprowadzone przez Trybunał badanie oparte jest na analizie ram prawnych i na próbie złożonej z pięciu umów partnerstwa⁽³¹⁾ i jednego programu na każdą z tych umów⁽³²⁾. W tym roku Trybunał przeprowadził kontrolę tych dokumentów w Polsce i Portugalii we współpracy z najwyższymi organami kontroli w tych krajach. Współpraca obejmowała równoległe wykonywane prace kontrolne, wymianę dokumentów dotyczących planowania i ustaleń oraz działania mające na celu wymianę uzyskanej wiedzy i doświadczeń w tym zakresie.

Potencjalne korzyści wynikające z połączenia pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie zostały w pełni zrealizowane

3.39. W okresie programowania 2014–2020 nowością jest objęcie pięciu funduszy EFSI jednym rozporządzeniem zbiorczym (tzw. rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów)⁽³³⁾, a także określenie planowanego wykorzystania pięciu funduszy EFSI dla każdego państwa członkowskiego w jednej umowie partnerstwa. Celem tych zmian było uproszczenie i zharmonizowanie podejścia do wdrażania EFSI oraz zapewnienie komplementarności między sektorami i tworzenie synergii.

Uproszczone i zharmonizowane podejście

3.40. Jak wcześniej wspomniano, ogólna struktura pakietu legislacyjnego jest nadal skomplikowana. Składa się on z wielu poziomów (wspólne przepisy, przepisy ogólne, przepisy dotyczące poszczególnych funduszy, akty delegowane i akty wykonawcze), a w niektórych przypadkach kolejny poziom stanowić mogą przepisy krajowe⁽³⁴⁾.

3.38. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 3.28.

⁽³¹⁾ Umowy z Niemcami, Francją, Łotwą, Polską i Portugaliją.

⁽³²⁾ Francja: EFS – Alzacja; Niemcy: EFFROW – Saksonia-Anhalt; Polska: EFS i EFRR łącznie – województwo podkarpackie; Portugalia: EFS Kapitał Ludzki; Łotwa: EFS, EFRR i Fundusz Spójności łącznie – Zatrudnienie i wzrost.

⁽³³⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Zob. 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 5 (<http://eca.europa.eu>). Ustalenie to zostało potwierdzone przez Służbę Audytu Wewnętrznego („IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014–2020 for ESI funds” – „Sprawozdanie końcowe Służby Audytu Wewnętrznego na temat oceny braków w rozporządzeniu na lata 2014–2020 dotyczącym EFSI”).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.41. Narodowe strategiczne ramy odniesienia, które stanowiły odpowiednik umów partnerstwa w latach 2007–2013, obejmowały trzy fundusze w obszarze spójności: Fundusz Spójności, EFRR i EFS⁽³⁵⁾. W umowach partnerstwa na lata 2014–2020 dodano dwa kolejne fundusze, EFRROW i EFMR. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono przepisy mające zastosowanie do wszystkich funduszy i obejmujące takie istotne kwestie jak zasady udzielania wsparcia unijnego na rzecz EFSI, podejście strategiczne czy monitorowanie. Niektóre części rozporządzenia odnoszą się wyłącznie do funduszy w obszarze spójności i wykluczają EFRROW i EFMR. W rozporządzeniu tym określono na przykład szczegółowe przepisy dotyczące programowania, które mają zastosowanie jedynie do funduszy w obszarze spójności.

3.42. Na poziomie programów połączone mogą zostać jedynie fundusze z obszaru spójności (na przykład w ramach tzw. programów wielofunduszowych). W latach 2007–2013 odnosiło się to wyłącznie do Funduszu Spójności i EFRR. Przepisy regulujące, w jaki sposób można wykorzystywać fundusze, różnią się zależnie od funduszu. Różnice występują zwłaszcza między funduszami w obszarze spójności a EFRROW/EFMR. Są one również widoczne w sposobie ustrukturyzowania celów funduszy w obszarze spójności i funduszy EFRROW/EFMR (zob. pkt 3.45).

Komplementarność i tworzenie synergii

3.43. Umowa partnerstwa to jedyne miejsce, gdzie EFSI traktowane są wspólnie, w związku z czym to właśnie w jej ramach należałoby przeanalizować komplementarność funduszy i synergię zachodzącą między nimi. Podczas badania próby umów partnerstwa Trybunał zebrał niewiele dowodów na to, że państwa członkowskie dążyły do osiągnięcia komplementarności i synergii. Również zbadane programy nie przyniosły zbyt wielu użytecznych informacji na ten temat. Przykłady komplementarności i synergii należały do rzadkości, a jeśli takowe stwierdzano, były one niejednoznaczne. Brakowało wytycznych operacyjnych na temat tego, jak w umowach partnerstwa i programach osiągnąć komplementarność między sektorami i zapewnić synergię w korzystaniu z pięciu funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

3.41. *Inne ważne elementy, np. programowanie, ocena i zasady kwalifikowalności podlegają również wspólnym zasadom ustanowionym dla wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.*

3.42. *W uzupełnieniu odpowiedzi Komisji na pkt 3.41 należy dodać, że zasady regulujące system realizacji EFMR są takie same jak w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności zawarte w części czwartej rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.*

3.43. *Umowa partnerstwa zobowiązuje do przedstawienia opisu ustaleń zapewniających koordynację między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Programy muszą określić bardziej szczegółowe mechanizmy w celu zapewnienia takiej koordynacji.*

⁽³⁵⁾ EFRROW i EFMR zostały uwzględnione w osobnych umowach.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W umowach partnerstwa i programach cele tematyczne nie są wykorzystywane w sposób systematyczny do przełożenia strategii „Europa 2020” na cele operacyjne

3.44. Zdaniem Komisji zgrupowanie pięciu EFSI w jednej umowie partnerstwa powinno ułatwić zarówno państwom członkowskim, jak i Komisji prowadzenie sprawozdawczości na temat wkładu tych pięciu funduszy na rzecz nadrzędnych celów tematycznych⁽³⁶⁾. W części 1 niniejszego rozdziału Trybunał zauważył, że cele tematyczne nie zostały opracowane w taki sposób, aby można za ich pośrednictwem przełożyć strategię „Europa 2020” na cele operacyjne. Umożliwiają one za to powiązanie ze strategią „Europa 2020” i porządkują informacje zawarte w umowach partnerstwa i programach (pkt 3.22–3.25). W tej części zbadano zatem, czy na poziomie umów partnerstwa i programów strategia „Europa 2020” została przełożona za pomocą celów tematycznych na elementy operacyjne (cele, związane z nimi wskaźniki, cele pośrednie i wartości docelowe), umożliwiając tym samym podmiotom zarządzającym w Komisji monitorowanie wkładu budżetu UE w realizację tej strategii i prowadzenie sprawozdawczości na ten temat.

3.45. Wspólny zbiór 11 celów tematycznych (pkt 3.23) nie jest stosowany w sposób bezpośredni i konsekwentny do wszystkich pięciu EFSI, a zatem nie jest też on stosowany w odniesieniu do programów realizowanych z tych funduszy. W przypadku funduszy w obszarze spójności cele tematyczne mają funkcję porządkującą, ponieważ są one wspierane bezpośrednio przez hierarchię celów wymaganych w odnośnych rozporządzeniach. Jeśli chodzi o EFRROW/EFMR, struktura jest jednak odmienna. Na najwyższym poziomie muszą one wspierać „priorytety unijne”, lecz w przepisach nie określono, w jaki sposób priorytety te są powiązane z celami tematycznymi. Choć ramy prawne ustanawiają ogólne powiązanie między funduszami EFRROW/EFMR a strategią „Europa 2020”, cele tematyczne nie są wykorzystywane do kierowania wykorzystaniem funduszy ani do ich strukturyzowania. W ramce 3.3 przedstawiono różne rodzaje struktur w poszczególnych funduszach.

3.44. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 3.24 w odniesieniu do roli i przeznaczenia celów tematycznych. Cele tematyczne służą do tego, aby przy ich pomocy ukierunkować fundusze, wraz z zadaniami przypisanymi im na mocy Traktatu, na priorytety strategii „Europa 2020”. Programy finansowania jednakże nie mają na celu wyłącznie realizacji strategii „Europa 2020”.

3.45. Jest to zgodne z zadaniami poszczególnych funduszy.

Priorytety rozwoju obszarów wiejskich są traktowane jako przełożenie celów tematycznych na specyficzny kontekst polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ramy prawne EFRROW ustanawiają jasny związek: wkład w strategię „Europa 2020” jest realizowany poprzez sześć priorytetów podzielonych na zagadnienia kluczowe. Wymóg ten został w pełni odzwierciedlony w strukturze programów EFRROW. Postęp w kierunku wyznaczonych celów w zakresie priorytetów/zagadnień kluczowych jest monitorowany w ramach rocznych sprawozdań z realizacji. W celu zapewnienia spójności z celami tematycznymi, do dokumentów zawierających wskazówki załączono tabele korelacji.

Priorytety unijne EFMR i ich związki z celami tematycznymi określono zarówno we wspólnych ramach strategicznych, jak i na etapie programowania w logice interwencji, która została omówiona z państwami członkowskimi podczas kolejnych spotkań grup eksperckich EFMR w roku 2014.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 final, część 1 z dnia 29 czerwca 2011 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budżet z perspektywy „Europy 2020”, pkt 5.2 oraz SWD (2012) 61 final część II z dnia 14 marca 2012 r., pkt 1.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.3 – Hierarchia celów wynikająca z ram prawnych w funduszach obszaru spójności i w EFRROW/EFMR

EFS/EFRR/Fundusz Spójności: cele tematyczne -> priorytety inwestycyjne -> cele szczegółowe -> rodzaje działań.

EFRROW: priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich -> zagadnienia kluczowe -> działania.

EFMR: priorytety unijne w zakresie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa i akwakultury -> cele szczegółowe -> działania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.3 – Hierarchia celów funduszy z grupy funduszy spójności oraz funduszy EFRROW i EFMR zgodnie z ramami prawnymi

EFRROW: Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji na pkt 3.45 i jak przedstawiono między innymi w wytycznych dotyczących programowania strategicznego na lata 2014–2020, priorytety i zagadnienia kluczowe EFRROW są powiązane z celami strategii „Europa 2020” i celami tematycznymi.

EFMR: Choć szczegółowe rozporządzenie dotyczące EFMR wiąże priorytety Unii ze celami szczegółowymi, a następnie środkami podejmowanymi w ramach funduszu, logika interwencji, która została wykorzystana do celów programowania i przedstawiona państwom członkowskim podczas posiedzenia grupy ekspertów ds. EFMR w dniu 25 czerwca 2014 r. pokazuje hierarchię celów obejmujących cele tematyczne -> priorytety Unii w zakresie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa i akwakultury -> cele szczegółowe -> środki.

3.46. We wszystkich umowach partnerstwa i w czterech z pięciu programów objętych badaniem Trybunału cele tematyczne służyły do strukturyzowania informacji. W przypadku jednego zbadanego programu (program EFRROW – Niemcy) Trybunał ustalił, że cele tematyczne nie zostały wykorzystane w ten sposób. Program ten odzwierciedlał wymogi prawne i zawierał jedynie ogólne odniesienia do tego rodzaju celów. Nie dało się w nim ustalić powiązania między celami tematycznymi określonymi w umowie partnerstwa z Niemcami a priorytetami i zagadnieniami kluczowymi programu. Zagregowanie informacji na poziomie celu tematycznego nastręczało trudności nawet przy zastosowaniu tabeli korelacji zamieszczonej w wytycznych Komisji, w której przedstawiono powiązania między celami priorytetowymi a celami tematycznymi, ponieważ z celem priorytetowym 4 związane są dwa cele tematyczne. Trybunał stwierdził to uchybienie w odniesieniu do programu dla Niemiec, lecz będzie ono stanowiło powszechny problem we wszystkich programach finansowanych ze środków EFRROW.

3.46. Jak już wcześniej wspomniano, istnieje bezpośredni związek pomiędzy 11 celami tematycznymi a priorytetami/zagadnieniami kluczowymi EFRROW. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 3.45.

W EFRROW istnieją osobne wskaźniki rezultatu, które umożliwiają powiązania z poszczególnymi celami tematycznymi. W związku z tym rezultaty mogą być zgrupowane według celów tematycznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.47. W umowach partnerstwa należy uwzględnić krajowe cele nadrzędne (pkt 3.17). Cele te uwzględniono we wszystkich umowach zbadanych przez Trybunał. Spośród skontrolowanych programów tylko w przypadku Polski cele krajowe przełożono na cele operacyjne za pośrednictwem celów tematycznych.

3.48. Portugalia i Łotwa określiły co prawda cele operacyjne w swoich umowach partnerstwa, a następnie wykorzystały je na poziomie programów zbadanych przez Trybunał. Cele te jednak nie były bezpośrednio powiązane z krajowymi celami nadrzędnymi.

Wprowadzenie wspólnych wskaźników dla każdego z funduszy stanowi istotny krok, ale w ich koncepcji występują ograniczenia

3.49. Aby Komisja była w stanie zagregować dane na temat wyników na poziomie UE, łącznie z informacjami na temat realizacji strategii „Europa 2020”, musi ona dysponować wspólnymi wskaźnikami, w tym wskaźnikami rezultatu, stosowanymi konsekwentnie przez wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do tych funduszy, w przypadku których jest to możliwe. Wskaźnikom tym powinny towarzyszyć cele pośrednie i wartości docelowe. W okresie obowiązywania poprzednich WRF wspólne wskaźniki należało stosować wyłącznie w odniesieniu do EFS i EFRROW. W latach 2014–2020 w rozporządzeniach ustanowiono wspólne wskaźniki dla każdego z EFSI.

3.50. Stanowi to potencjalnie istotny krok pozwalający położyć większy nacisk na wyniki. Przeprowadzona przez Trybunał analiza przedstawiona w kolejnych punktach pokazuje jednak, że w koncepcji systemu wspólnych wskaźników występują elementy, które mogą ograniczyć przydatność i istotność tych wskaźników, a tym samym zdolność Komisji do agregowania informacji na temat osiągniętych wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.47. Wprowadzenie odniesienia do celów nadrzędnych w umowach partnerstwa opiera się na wskazówkach Komisji. Dzielenie celów na dodatkowe cele operacyjne leży w gestii państw członkowskich. Wyznaczenie konkretnych celów operacyjnych wraz z odpowiadającymi im wartościami docelowymi odbywa się na poziomie programu.

3.49. Każdy z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ma swoje traktatowe zadania i jest ukierunkowany na różne rodzaje projektów i inwestycji. Jeden zestaw wspólnych wskaźników byłby trudny do przygotowania. Istnieją wartości docelowe dla wszystkich wskaźników i cele pośrednie dla wskaźników przewidzianych w ramach wykonania.

W ramach EFRR i FS Komisja propagowała dobrowolne korzystanie ze wspólnych lub „kluczowych” wskaźników i do 2013 r. wszystkie państwa członkowskie złożyły sprawozdania, w których się do nich odnosiły. Wymóg dotyczący obowiązkowych wspólnych wskaźników na okres 2014–2020 opiera się na doświadczeniach wyniesionych z okresu 2007–2013. Monitorowanie łącznych wyników na szczeblu UE można także obliczać za pomocą wskaźnika osiągnięcia celu.

Komisja przygotowuje do końca 2015 r. sprawozdanie na temat wyników negocjacji, które zawierać będzie analizę zbiorczych celów, które mają zostać osiągnięte do końca okresu programowania 2014–2020.

3.50. Zob. odpowiedź Komisji dotycząca pkt 3.51–3.56.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.51. Zgodnie z przepisami państwa członkowskie nie są zobowiązane do uwzględnienia wspólnych wskaźników w swoich programach⁽³⁷⁾. Niemniej jednak sprawozdawczość Komisji na temat osiągniętych wyników opiera się na tych wskaźnikach (przykładowo podstawę sporządzanych przez Komisję planów zarządczych i rocznych sprawozdań z działalności w odniesieniu do funduszy w obszarze spójności stanowią wyłącznie wspólne wskaźniki). Istnieje zatem ryzyko, że niekonsekwentne stosowanie wspólnych wskaźników poważnie obniży jakość sprawozdawczości Komisji.

3.52. Na potrzeby każdego EFSI wyznaczono wspólne wskaźniki produktu. Zaledwie trzy fundusze posiadają jednak również wspólne wskaźniki rezultatu⁽³⁸⁾. Co więcej, niektóre wskaźniki zaliczone do wskaźników rezultatu w odniesieniu do EFRROW w istocie nimi nie są (zob. ramka 3.4). Z tego względu Komisji trudno będzie zagregować informacje na temat rezultatów niektórych funduszy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.51. W przypadku możliwości wykorzystania wspólnych wskaźników produktu (tam, gdzie jest to właściwe) rozporządzenie nakłada wymóg, aby były one stosowane, a Komisja nalegała na to w negocjacjach. Państwa członkowskie mają obowiązek składania sprawozdań z odniesieniem się do wszystkie wspólne wskaźniki. Sprawozdania Komisji w zakresie wspólnych wskaźników będą zatem odzwierciedlać ich realizację w kontekście wszystkich programów, dla których są one istotne.

Stosowanie wskaźników produktu i rezultatu jest obowiązkowe. Państwa członkowskie są również zobowiązane do corocznego składania sprawozdań w sprawie postępów w realizacji wszystkich celów określonych w programie, zarówno bez względu na to, czy objęte są one wspólnymi wskaźnikami, czy też nie. Komisja będzie zatem w stanie ocenić postępy w ujęciu rocznym.

3.52. Ze względu na szeroki zakres rodzajów inwestycji, które można wspierać, i różnorodność zmian, których te programy dotyczą, nie ma wspólnych wskaźników rezultatu dla EFRROW i FS. Komisja dokona oceny rezultatów i złoży sprawozdanie na ich temat, ale nie poprzez zwykłe zagregowanie informacji, które nigdy nie było jej zamiarem i które według niej nie jest użyteczne z uwagi na różnorodność rezultatów.

W przypadku EFRROW wspólne wskaźniki wykorzystywane we wszystkich PROW określono w załączniku IV do rozporządzenia (UE) nr 808/2014.

Docelowe wskaźniki, które stanowią podgrupę wspólnych wskaźników rezultatu, pragmatycznie odzwierciedlają to, co państwa członkowskie mogą wyrazić ilościowo ex ante, zmierzyć, zebrać i udostępnić za pośrednictwem systemu monitoringu. Docelowe wskaźniki nie powinny być zatem postrzegane w izolacji, lecz w kontekście pełnego zestawu wskaźników rezultatu określonych w ramach prawnych.

Wprawdzie zawsze istnieje możliwość poprawy – same wskaźniki były przedmiotem rozważań dotyczących opłacalności, ponieważ określenie i monitorowanie wskaźników wiąże się z kosztami. Wskaźniki, które pozostały we wspólnym systemie, powinny być „operacyjne”, tj. dane muszą być realnie dostępne.

Zob. również odpowiedź Komisji na ramkę 3.4.

⁽³⁷⁾ Z wyjątkiem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i EFRROW.

⁽³⁸⁾ Fundusz Spójności i EFRROW nie mają wspólnych wskaźników rezultatu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.4 – Przykłady wskaźników stosowanych w EFRROW, które zostały błędnie sklasyfikowane jako wskaźniki rezultatu

Wskaźnik „odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach PROW na rzecz inwestycji w restrukturyzację lub modernizację” uwzględnia liczbę beneficjentów, czyli produkt wynikający z przyznania wsparcia, nie zaś wzrost wydajności, co stanowiłoby rezultat.

Wskaźnik „odsetek ludności wiejskiej objętej lokalnymi strategiami rozwoju” uwzględnia liczbę osób, z myślą o których opracowano strategię rozwoju, zamiast skupić się na ulepszeniach wynikających z wdrożenia strategii.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.4 – Przykłady wskaźników stosowanych w EFRROW, które zostały błędnie sklasyfikowane jako wskaźniki rezultatu

Dotyczy % gospodarstw rolnych: Jak stwierdzono w odpowiedzi Komisji na pkt 3.52, wskaźniki, które są wykorzystywane do monitorowania i analizy polityki, muszą być operacyjne, co nakłada pewne ograniczenia na te wskaźniki, które mogą być utrzymywane.

Obejmują one zestaw wspólnych wskaźników produktu, rezultatu, oddziaływanie i poziom kontekstu. Będą wykorzystywane do przygotowania danych zagregowanych na poziomie UE, nie tylko w odniesieniu do produktów, lecz również w odniesieniu do rezultatów.

Pierwszy wskaźnik, o którym tutaj mowa, nie jest prostym wskaźnikiem produktu, ale odsetkiem gospodarstw objętych wsparciem. Dlatego wskazuje on już w pewnym stopniu skalę i zakres realizacji PROW: wsparcie inwestycyjne dla 38 % gospodarstw wskazuje na odmienny rezultat dla sektora rolnego niż wsparcie np. 0,5 %. W pełni uznaje się jednak, że wskaźnik celu sam w sobie nie daje odpowiedniego obrazu wkładu programu rozwoju obszarów wiejskich lub polityki rozwoju obszarów wiejskich jako całości w rozwój konkurencyjności gospodarstw rolnych. Wspólny system monitorowania i oceny obejmuje także w związku z tym obowiązkowy wspólny wskaźnik rezultatu o charakterze uzupełniającym, jakim jest „zmiana w zakresie produkcji rolnej w gospodarstwach otrzymujących wsparcie/ w rocznych jednostkach pracy”. Jest to bardziej złożony wskaźnik, który wymaga nie tylko większej ilości danych na poziomie gospodarstwa, ale również porównania z pozbawionymi wsparcia podobnymi gospodarstwami, aby umożliwić ocenę wyników netto interwencji w ramach PROW. Nie będą one zatem podlegać monitorowaniu, tylko ocenie – na trzech etapach cyklu programowania (2017, 2019 i ex post), a nie co roku.

Dotyczy % ludności wiejskiej: Wskaźnik ten dotyczy odsetka odnośnej ludności objętej strategiami rozwoju, a nie liczby osób, a zatem stanowi wskazówkę co do zakresu. Wskaźnik ten należy postrzegać w powiązaniu z R24/T23 (miejsca pracy stworzone w ramach projektów objętych wsparciem (Leader)).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.53. Wspólne wskaźniki będące w użyciu powinny umożliwić agregowanie danych w ramach każdego z funduszy. Niemniej sprawozdawczość na temat postępów w realizacji strategii „Europa 2020” wymagałaby zagregowania na wyższym poziomie, a więc zestawienia danych na temat rezultatów osiągniętych w ramach różnych funduszy. Tymczasem jedynie Fundusz Spójności i EFRR stosują te same wspólne wskaźniki (wspólne wskaźniki stosowane w odniesieniu do Funduszu Spójności wchodzi w skład wskaźników wykorzystywanych przez EFRR).

3.54. Cele tematyczne (pkt 3.23) powinny zapewniać powiązanie między funduszami a strategią, a tym samym powinny odnosić się do wszystkich pięciu funduszy. Wspólne wskaźniki nie są bezpośrednio powiązane z celami tematycznymi. Ponadto ponieważ wspólne wskaźniki nie są stosowane w odniesieniu do wszystkich pięciu funduszy, nie ułatwiają one agregowania informacji na poziomie celów tematycznych.

3.55. W rozporządzeniach określono różne wymogi pod względem wartości wyjściowych, celów pośrednich i wartości docelowych zależnie od funduszu⁽³⁹⁾. Wartości wyjściowe nie zawsze są wymagane, a określenie celów pośrednich jest konieczne jedynie w przypadku tych wskaźników, które wchodzi w skład ram wykonania (omówionych w kolejnej części). Wartości docelowe dotyczące rezultatów nie zawsze muszą być wyrażone liczbowo. W sytuacji gdy w odniesieniu do rezultatów nie ustalono celów pośrednich, trudno jest śledzić postępy przed upływem terminu, na kiedy ustalono osiągnięcie wartości docelowych, czyli przed 2023 r., trzy lata po zakończeniu obecnego okresu programowania.

3.56. Jeżeli wartości docelowe mają pełnić rolę czynnika motywującego do osiągnięcia wyników, powinny być one zapewniać właściwą równowagę pomiędzy ambicjami i realistycznymi oczekiwaniami. W przypadku niektórych z pięciu zbadanych programów prawdopodobnie część wartości docelowych nie będzie wystarczająco ambitna.

3.53. Z uwagi na fakt, że fundusze ukierunkowane są na różne inwestycje, jest mało prawdopodobne, by te same wspólne wskaźniki mogły zostać zastosowane do wszystkich funduszy (zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.49). Należy zauważyć, że państwa członkowskie będą składać sprawozdania z postępów w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020” w latach 2017 i 2019 dzięki wkładowi ze wszystkich EFSI w wybrane cele tematyczne. Komisja przygotowuje sprawozdanie strategiczne, w którym podsumuje wszystkie sprawozdania z postępów. Ocena będzie również obejmować wkład funduszy w osiągnięcie celów w odniesieniu do każdego priorytetu.

3.54. W przypadku funduszy w ramach polityki spójności sprawozdania w zakresie wskaźników będą przygotowywane w odniesieniu do osi priorytetowych i celów szczegółowych, a zatem będą powiązane z celami tematycznymi. W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji na temat EFRROW, zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.45.

3.55. Komisja monitoruje szereg wskaźników produktu i rezultatu w ujęciu rocznym. W szczególności wykonanie w odniesieniu do postępów programów w zakresie osiągnięcia rezultatów jest monitorowane w oparciu o ramy wykonania, w tym cele pośrednie dla wskaźników produktu. Poprzez monitorowanie postępów każdego roku począwszy od 2016 r. (2015 w przypadku Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych), Komisja będzie śledzić postęp w osiągnięciu celów przedstawionych w programach, a tym samym oszczędzać, czy są na dobrej drodze do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

Różne wymogi co do stosowania punktów odniesienia zależą od rodzaju wskaźników (produktu i rezultatu). W przypadku EFS punkty odniesienia dla wskaźników produktu ustala się na poziomie zero, biorąc pod uwagę charakter tych wskaźników. Jednakże w przypadku wskaźników rezultatu punkty odniesienia nie są zawsze dostępne i istnieje procedura, która pozwala później je skorygować według doświadczenia związanego z wdrażaniem.

3.56. W negocjacjach dotyczących programów Komisja dąży do osiągnięcia odpowiedniej równowagi w zakresie wyznaczania celów.

⁽³⁹⁾ Fundusz Spójności: art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1300/2013; EFRR: art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, EFS: art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013; EFRROW: art. 69 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487) oraz EFMR: art. 109 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 (Dz.U. L 149 z 20.5.2014, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Należy położyć jeszcze większy nacisk na osiągnięcie rezultatów, zwłaszcza w umowach partnerstwa

3.57. W sprawozdaniu rocznym za 2012 r. Trybunał zauważył, że wyzwaniem jest uzyskiwanie dobrych jakościowo rezultatów w ramach programów, w których środki są z góry przydzielane państwom członkowskim i w których absorpcja tych środków stanowi domyślny cel⁽⁴⁰⁾. W swojej odpowiedzi Komisja stwierdziła, że w latach 2014–2020 jednym ze sposobów rozwiązania problemu poruszonego w tym ustaleniu jest „wzmocniona logika interwencyjna”⁽⁴¹⁾. Oznacza to, że państwa członkowskie powinny określić swoje potrzeby i zobowiązać się do osiągnięcia spodziewanych rezultatów, zanim podejmą decyzję, na co przeznaczyć środki i w jaki sposób je wykorzystać. Z tego względu Trybunał zbadał próbę umów partnerstwa i programów, by przekonać się, czy państwa członkowskie istotnie zobowiązały się do osiągnięcia spodziewanych wyników.

3.58. Umowy partnerstwa i programy nakładają na państwa członkowskie obowiązek stosowania opisanej powyżej logiki interwencyjnej. We wszystkich zbadanych przez Trybunał umowach partnerstwa i programach najpierw określono potrzeby, a potem przeanalizowano, w jaki sposób wykorzystać środki unijne i na co je przeznaczyć.

3.59. W umowach partnerstwa, które zostały zbadane przez Trybunał, nacisk na rezultaty był niewielki. Państwa członkowskie zobowiązane są do określenia spodziewanych rezultatów w umowach partnerstwa⁽⁴²⁾ i programach. Choć we wszystkich pięciu umowach przeanalizowanych przez Trybunał państwa członkowskie rzeczywiście określiły rezultaty⁽⁴³⁾, w przypadku trzech z nich ponad połowa spodziewanych rezultatów była ogólnikowa. Ponadto w przypadku gdy rezultaty zostały określone, były one na ogół wyrażone w sposób jakościowy, bez podania skali spodziewanych zmian. Dobry przykład celu tematycznego, któremu towarzyszyły wyrażone liczbowo wartości docelowe dotyczące rezultatu, stanowi cel „Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną” (nr 4 w ramce 3.2). Stało się tak zapewne dlatego, że cel ten jest bezpośrednio związany z jednym z celów nadrzędnych określonych w obowiązujących ramach prawnych (pkt 3.16).

3.57. Logika interwencji zmierza do stworzenia związku między działaniami i oczekiwanymi efektami (produktami, wkładem do rezultatów) interwencji w celu zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, jak również założenia, które wyjaśniają, w jaki sposób działania doprowadzą do zmiany w ramach interwencji.

3.58. Zgodnie z ramami prawnymi logika interwencji jest stosowana przez państwa członkowskie na poziomie programów nieobjętych umowami partnerstwa.

3.59. Przepisy te wymagają streszczenia głównych rezultatów na poziomie umowy partnerstwa.

⁽⁴⁰⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 10.4.

⁽⁴¹⁾ Zob. odpowiedzi Komisji do sprawozdania rocznego za 2012 r., pkt 10.3.

⁽⁴²⁾ Art. 15 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 stanowi, że umowy partnerstwa powinny określać dla każdego z wybranych celów tematycznych podsumowanie głównych spodziewanych rezultatów.

⁽⁴³⁾ Niemcy, Francja i Łotwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.60. Na poziomie programów, które zostały zbadane przez Trybunał, państwa członkowskie określiły wyrażone liczbowo wartości docelowe dotyczące rezultatów. Niemniej w przypadku programu EFRROW w Niemczech ograniczało się to do jednego z sześciu celów priorytetowych (cel priorytetowy 6).

Uchybienia w koncepcji ram wykonania

3.61. Rezerwa wykonania, polegająca na tym, że niewielka część dofinansowania UE na rzecz państw członkowskich jest zatrzymywana i udostępniana im wyłącznie wtedy, gdy osiągną one pewne wartości docelowe, stanowi główną zachętę dla państw członkowskich, by po rozpoczęciu programów w dalszym ciągu kłaść nacisk na osiąganie wyników. Rezerwa ta stanowi zatem główny element ram wykonania, które przedstawiono w ramce 3.5.

Ramka 3.5 – Ramy wykonania

W swoich programach państwa członkowskie ustaliły wskaźniki wraz z celami pośrednimi do 2018 r. oraz wartościami docelowymi do 2023 r. na poziomie priorytetów funduszu. W 2019 r. Komisja dokona przeglądu wyników na podstawie informacji dotyczących osiągnięcia celów pośrednich, przedstawionych przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z wykonania za poprzedni rok. Zależnie od wyników tego przeglądu Komisja przydzieli rezerwę wykonania (od 5 do 7 % środków przydzielonych na każdy priorytet w ramach programu) na rzecz priorytetów, w przypadku których osiągnięto odnośne cele pośrednie. Komisja może zawiesić płatności, jeśli przegląd wyników za 2019 r. wykaże, że osiągnięcie celów pośrednich zakończyło się poważnym niepowodzeniem. Na podobnej zasadzie może ona nałożyć korekty finansowe, jeżeli z końcowych sprawozdań z wykonania wynika, że wartości docelowe na 2023 r. nie zostały w znacznym stopniu osiągnięte⁽⁴⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.60. Jak określono w rozporządzeniu (UE) nr 808/2014, ujęte ilościowo wartości docelowe dla rezultatów są uwzględnione w odniesieniu do wszystkich priorytetów. PROW dla Saksonii-Anhalt na lata 2014–2020 (jak wszystkie inne PROW) zawiera w rozdziale 11 zbiór celów ilościowych obejmujących wszystkie zagadnienia kluczowe ujęte w PROW z wykorzystaniem wspólnych wskaźników celu (podzbiór wskaźników rezultatu określony w ramach prawnych).

3.61. Stanowi to dodatkową zachętę raczej niż główny bodziec.

⁽⁴⁴⁾ Art. 20–22 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.62. W sprawozdaniu rocznym za poprzedni rok Trybunał zwrócił uwagę, że zwiększenie skuteczności rezerwy wykonania uzależnione będzie między innymi od wynegocjowania przez Komisję stosownych wartości docelowych ustalonych na odpowiednim poziomie oraz uzyskania od państw członkowskich poprawnych, rzetelnych i aktualnych danych⁽⁴⁵⁾. Do podobnych wniosków doszła Służba Audytu Wewnętrznej Komisji w swoim sprawozdaniu z października 2014 r., w którym stwierdza ona, że istnieje nieodłączne ryzyko, że państwa członkowskie ustalą mało ambitne cele pośrednie i wartości docelowe w celu zapewnienia ich osiągnięcia, oraz że nie podejmą one wystarczających działań w celu przedstawienia poprawnych i rzetelnych danych, tak aby uniknąć sankcji w przypadku gorszych wyników. Przegląd wyników odbędzie się dopiero w 2019 r., a więc prawie na koniec okresu obowiązywania WRF. Co więcej, ewentualne problemy z jakością danych przedstawionych przez państwa członkowskie zostaną wykryte najwcześniej w 2016 r. Jest to bowiem pierwszy rok, w którym Komisja będzie musiała podsumować roczne sprawozdania z wykonania w sprawozdaniach strategicznych (zob. pkt 3.36), mając na względzie wkład EFSI w realizację strategii „Europa 2020”. Dokonanie oceny, czy w przypadku tych dwóch obszarów ryzyka działania Komisji i państw członkowskich zakończyły się powodzeniem, będzie zatem możliwe dopiero za kilka lat.

3.63. W sprawozdaniu rocznym za poprzedni rok⁽⁴⁶⁾ oraz w ramach prac dotyczących tego obszaru na potrzeby niniejszego sprawozdania Trybunał zidentyfikował kilka potencjalnych uchybień w koncepcji przepisów regulujących ramy wykonania:

- a) Jeżeli w ramach celów priorytetowych programu nie osiągnięto odnośnych celów pośrednich, państwo członkowskie nie traci stosownej kwoty w ramach rezerwy wykonania, lecz kwota ta może zostać przesunięta na inne cele priorytetowe, w ramach których osiągnięto cele pośrednie⁽⁴⁷⁾. Zmniejsza to efekt zachęty.
- b) Sankcje finansowe, które może nałożyć Komisja, takie jak zawieszenie płatności lub korekty finansowe, nie mogą opierać się na wskaźnikach rezultatu⁽⁴⁸⁾. Osłabia to nacisk na osiągnięcie rezultatów.

3.63.

- a) W rzeczywistości zostało to uzgodnione przez współustawodawców.

Co się tyczy osłabienia efektu zachęty, Komisja nie zgadza się z opinią Trybunału. Zarządzający daną osią priorytetową lub środkiem tracą finansowanie, a zatem efekt zachęty jest obecny. Ponadto realokacja funduszy na priorytety, w przypadku których obserwuje się większą skuteczność w osiąganiu wyników, faktycznie zwiększa ogólne wyniki wykonania budżetu.

- b) Również w tym przypadku zostało to uzgodnione przez współustawodawców.

Co do istoty sprawy, sankcje nie mogą być stosowane na podstawie wskaźników rezultatu zarówno ze względu na harmonogram prac (w niektórych przypadkach rezultaty można oceniać dopiero po pewnym czasie od uzyskania produktów) oraz ze względu na wpływ czynników zewnętrznych.

⁽⁴⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Art. 22 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ Art. 22 ust. 5 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

c) Ponadto możliwość nakładania przez Komisję korekt finansowych, w przypadku gdy wartości docelowe nie zostały osiągnięte, jest ograniczona z uwagi na szereg warunków i wyjątków takich jak proporcjonalność, poziomy absorpcji, niesprecyzowane „czynniki zewnętrzne”, czynniki społeczno-gospodarcze, czynniki środowiskowe, warunki gospodarcze i działanie siły wyższej⁽⁴⁹⁾.

3.64. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko mniejszego nacisku na osiągnięcie wyników w związku z przepisami⁽⁵⁰⁾, które stanowią, że wskaźniki rezultatu powinny być stosowane w ramach wykonania wyłącznie „w stosownych przypadkach”. Komisja postanowiła ograniczyć możliwość zastosowania wskaźników rezultatu wyłącznie do EFS, argumentując, że programy finansowane ze środków UE same w sobie nie mają wystarczającego wpływu na osiągnięcie rezultatów oraz że od wydatkowania środków do osiągnięcia rezultatów upłynąć może dużo czasu⁽⁵¹⁾.

3.65. Choć pięć programów objętych kontrolą Trybunału (z których cztery odnosiły się do EFS) zawierało wskaźniki, cele pośrednie na 2018 r. i wartości docelowe na 2023 r., w ramach wykonania żadnego z nich nie uwzględniono wskaźników rezultatu. W przypadku zbadanych programów przegląd wyników będzie zatem opierać się na wskaźnikach wkładu (takich jak ilość wydanych środków publicznych) i wskaźnikach produktu (takich jak liczba beneficjentów, którzy otrzymali finansowanie). W ramce 3.6 przedstawiono dodatkowe przykłady rodzajów wskaźników, celów pośrednich i wartości docelowych, które zostaną wykorzystane w ramach wykonania. Mogą one posłużyć do ustalenia, czy państwa członkowskie kwalifikują się do otrzymania rezerwy wykonania. Przeprowadzone badanie programów potwierdza wniosek sformułowany przez Trybunał w ubiegłym roku, zgodnie z którym wpływ rezerwy wykonania na zwiększenie nacisku na osiągnięcie wyników będzie prawdopodobnie co najwyżej marginalny, ponieważ w latach 2014–2020 nie ma rzeczywistych zachęt ani sankcji finansowych, które byłyby powiązane z rezultatami osiągniętymi dzięki finansowaniu unijnemu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

c) Kwalifikacje są wynikiem procesu legislacyjnego z udziałem Komisji, Rady i Parlamentu. Komisja uważa, że cel tego przepisu zostanie jednak osiągnięty.

3.64. Jest to szczególna kwestia w odniesieniu do ram wykonania. Ogólny monitoring wykonania programu będzie obejmować wskaźniki rezultatu.

3.65. Rezerwa wykonania jest tylko jednym z elementów wspierających zwiększony nacisk na rezultaty.

Głównym elementem ukierunkowania na rezultaty jest logika interwencji wpisana w każdy program w powiązaniu ze wskaźnikami produktu i rezultatu.

Ramy wykonania przewidują mechanizm monitorowania w celu stwierdzenia, czy realizacja priorytetów jest na dobrej drodze. Rezerwa wykonania stanowi zachętę do osiągnięcia celów pośrednich, które są niezbędnym wstępnym warunkiem uzyskania zaplanowanych rezultatów.

⁽⁴⁹⁾ Art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. Do podobnego wniosku doszła Służba Audytu Wewnętrznego Komisji w swoim sprawozdaniu z października 2014 r., sporządzonym w następstwie analizy braków w tym rozporządzeniu.

⁽⁵⁰⁾ Załącznik II do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.15; wnioski te znalazły również potwierdzenie w dokumencie Komisji „Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014–2020” (Karta dokumentacyjna nt. wytycznych – Przegląd ram wykonania i rezerwy wykonania na lata 2014–2020), wersja 6 z dnia 4 marca 2014 r., s. 7 w odniesieniu do państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.6 – Przykłady wskaźników, celów pośrednich i wartości docelowych wykorzystanych w ramach wykonania

Łotwa – EFS, EFRR i Fundusz Spójności łącznie – Zatrudnienie i wzrost: zastosowane wskaźniki

W programie zidentyfikowano łącznie 46 wskaźników, z których 16 to wskaźniki wkładu, a 30 to wskaźniki produktu. 16 wskaźników wkładu jest identycznych: wszystkie oznaczono jako „ilość przydzielonych środków finansowych”.

Niemcy – EFRROW – Saksonia-Anhalt: dwa typowe przykłady wskaźników z celami pośrednimi i wartościami docelowymi

W przypadku wskaźnika „łączna kwota wydatków publicznych” wartość docelowa na 2023 r. wynosi 135,7 mln euro, a cel pośredni na 2018 r. wynosi 31,1 mln euro.

W przypadku wskaźnika „liczba gospodarstw rolnych uczestniczących w programie zarządzania ryzykiem” wartość docelową ustalono na 113 gospodarstw, a cel pośredni na 2018 r. na 20 % tej liczby.

Francja – EFS – Alzacja: typowe wskaźniki z celami pośrednimi i wartościami docelowymi

W programie zidentyfikowano łącznie sześć wskaźników, z których trzy to wskaźniki wkładu, a trzy to wskaźniki produktu.

W przypadku wskaźnika „ilość przydzielonych środków finansowych” wartość docelowa na 2023 r. wynosi 35,4 mln euro, a cel pośredni na 2018 r. wynosi 11,8 mln euro.

W przypadku wskaźnika „liczba osób bezrobotnych, które otrzymały wsparcie” wartość docelowa na 2023 r. wynosi 4 067 osób, a cel pośredni – 2 324 osoby.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.6 – Przykłady wskaźników, celów pośrednich i wartości docelowych wykorzystanych w ramach wykonania

Niemcy, EFRROW – Saksonia-Anhalt, wskaźnik „łączna kwota wydatków publicznych”: Określenie celu pośredniego na 2018 r. jest konsekwencją zasady „n+2”, środki przydzielone na EFRROW z poprzednich okresów programowania są wciąż dostępne na płatności do końca 2015 r., w odniesieniu do takich rodzajów działań (wdrożone zgodnie z PROW 2007–2013). Pod uwagę brany jest także czas niezbędny do zatwierdzenia PROW oraz przygotowania wewnętrznych wytycznych dotyczących wdrażania.

CZĘŚĆ 3 – SPRAWOZDAWCZOŚĆ KOMISJI NA TEMAT UZYSKIWANYCH WYNIKÓW

3.66. Niniejsza część rozdziału obejmuje wewnętrzne wytyczne przekazane dyrekcjom generalnym (DG) w Komisji, przejście z poprzednich WRF (obejmujących lata 2007–2013) na nowe (na lata 2014–2020) i sprawozdawczość na temat wyników na poziomie dyrekcji generalnych Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.67. Trybunał dokonał przeglądu opisów programowych⁽⁵²⁾, planów zarządzania⁽⁵³⁾ i rocznych sprawozdań z działalności⁽⁵⁴⁾ za 2014 r. sześciu DG⁽⁵⁵⁾ zgodnie z wymogami ustanowionymi w rozporządzeniu finansowym, standardami kontroli wewnętrznej Komisji oraz instrukcjami dotyczącymi planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności, wydanymi przez Sekretariat Generalny Komisji oraz Dyрекcję Generalną ds. Budżetu (DG BUDG). Zakresem przeglądu nie objęto informacji na temat działań niezwiązanych z wydatkowaniem, ponieważ wymogi w tej kwestii są obecnie poddawane rewizji.

Wytyczne wydawane centralnie poprawiły się, lecz wciąż istnieją uchybienia, które należy wyeliminować

3.68. Aby ułatwić dyrekcjom generalnym przygotowywanie opisów programowych, planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności, Sekretariat Generalny i DG BUDG zapewniają stałe instrukcje i związane z nimi wytyczne. Trybunał stwierdził, że z czasem wytyczne te stały się bardziej precyzyjne, spójne i zrozumiałe⁽⁵⁶⁾. Krokiem we właściwym kierunku jest również wymóg, aby dyrekcje generalne uwzględniały w swoich opisach programowych informacje, w jaki sposób programy wydatkowania przyczyniły się do realizacji strategii „Europa 2020” (np. powiązanie z odpowiednimi celami nadrzędnymi i inicjatywami przewodnimi). Badanie Trybunału wykazało jednak, że na kolejnych etapach planowania (w planach zarządzania) i sprawozdawczości (w rocznych sprawozdaniach z działalności) nie uwzględnia się informacji na temat strategii „Europa 2020”.

3.68. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym z bieżącego i poprzedniego roku oraz w odpowiedziach na poprzednie sprawozdania roczne, Komisja stopniowo rozwija ramy wykonania i podjęła kilka działań w celu wykazania wagi jakości wydatkowania środków i wartości dodanej budżetu UE. Począwszy od ram prawnych nowych WRF, które mają przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020” i w których przewidziano obejmują ściślejszy system monitorowania i oceny oraz sprawozdawczości, Komisja położyła również nacisk na wyniki w cyklu planowania i programowania strategicznego, co ma odzwierciedlenie w centralnych wytycznych. Ze względu na fakt, że w całym cyklu obecnych WRF dostępnych będzie coraz więcej danych na temat rezultatów, oczekuje się, że sprawozdawczość dotycząca tych rezultatów będzie również stopniowo coraz bardziej ukierunkowana na cele strategiczne UE.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final z dnia 28 czerwca 2013 r., „Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014”. Uzasadnienie kwot finansowych, o które wnioskowano w projektach rocznych budżetów, jest przedstawiane w opisach programowych, które zastąpiły opisy zadań. Dla każdego z programów wydatkowania opisy te zawierają cele, wskaźniki i wartości docelowe, które powinny zostać następnie wykorzystane w planach zarządzania dyrekcji generalnych oraz w ich rocznych sprawozdaniach z działalności.

⁽⁵³⁾ Każda dyrekcja generalna opracowuje roczne plany zarządzania. Za ich pomocą strategię długoterminową przekładane są na cele ogólne i szczegółowe. Służą też one do planowania działań zmierzających do realizacji tych celów oraz do zarządzania nimi.

⁽⁵⁴⁾ Roczne sprawozdanie z działalności jest sprawozdaniem zarządzającym, w którym przedstawia się stopień realizacji najważniejszych celów polityki i głównych zadań. W niniejszym rozdziale Trybunał bada część 1 rocznych sprawozdań z działalności, zawierającą informacje na temat uzyskanych rezultatów oraz zakresu, w jakim za ich pośrednictwem osiągnięto zakładane oddziaływanie.

⁽⁵⁵⁾ DG AGRI, DG DEVCO, DG EMPL, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR) – obecnie DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW), DG ds. Środowiska (DG ENV) i DG REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Jak wynika z odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną przez centralę Komisji w sierpniu 2014 r., opinia operacyjnych dyrekcji generalnych na temat wytycznych była w przeważającej mierze pozytywna.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.69. Chociaż nowe WRF obowiązują od 2014 r., znaczna część wydatków do 2016 r. wciąż jest związana z poprzednimi WRF. Sprawozdawczość na temat wyników musi zatem obejmować zarówno poprzednie, jak i obecne WRF. W sprawozdaniach sześciu dyrekcji generalnych objętych kontrolą Trybunału przejście ze starych na nowe WRF nie zostało przedstawione w sposób przejrzysty. Często nie można było stwierdzić, które cele i wartości docelowe z poprzednich WRF zostały utrzymane lub zaktualizowane, a z których zrezygnowano. Wobec braku porównywalnych informacji istnieje ryzyko, że nie będzie można ocenić, czy poprzednie cele i wartości docelowe zostały osiągnięte.

3.70. Przykładowo jeden ze szczegółowych celów DG AGRI w poprzednich WRF został sformułowany w następujący sposób: „wspieranie produkcji ekologicznej oraz rozwijanie rynku produktów ekologicznych w UE”. Choć DG AGRI jest wciąż aktywna w zakresie rolnictwa ekologicznego, cel ten nie jest już uwzględniany w sprawozdaniach zarządczych. Związany z tym celem wskaźnik został co prawda utrzymany, ale nie jest porównywalny z poprzednimi WRF. Chociaż DG AGRI nadal podaje dane na temat wskaźnika „łączna powierzchnia upraw ekologicznych”, zmieniła się jego definicja (wcześniej obejmowała ona łączną powierzchnię upraw ekologicznych, a obecnie łączną powierzchnię upraw ekologicznych otrzymujących wsparcie unijne”).

3.69. We wskazówkach dotyczących rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r. zwrócono szczególną uwagę na sposób składania sprawozdań z programów, które są kontynuowane lub których realizacji zaprzestano. Możliwe, że prawodawca podjął również decyzję o przesunięciu punktu ciężkości niektórych programów lub o zaprzestaniu innych.

W przypadku DG EMPL cele na lata 2007–2013 zostały zastąpione jednym celem: „dalsza skuteczna realizacja programów na lata 2007–2013” z jedynie 2 wskaźnikami. Była to świadoma decyzja o utrzymaniu raportu w formie zwięzłej i zorientowanej na zarządzanie, np. aby podkreślić działania dyrekcji generalnej w trzech okresach (przygotowanie 2014–2020, zakończenie wdrażania 2007–2013, zakończenie 2000–2006).

W przypadku DG REGIO od przyjęcia planu dotyczącego zarządzania na 2014 r. wszystkie wskaźniki powiązane z celami szczegółowymi są podzielone na kategorie w zależności od okresu programowania, do którego się odnoszą⁽⁵⁾. Ponadto informacje na temat wyników są skonstruowane w taki sposób, który umożliwi rozróżnienie osiągnięć w okresach 2007–2013 i 2014–2020. Nie mogło to być jeszcze odzwierciedlone w sprawozdaniu z działalności za 2014 r., ponieważ nie były dostępne informacje o wynikach w odniesieniu do nowych programów operacyjnych.

3.70. W kontekście reformy WPR w 2013 r. DG AGRI opracowało ramy monitorowania i oceny WPR jako całości. Biorąc pod uwagę fakt, że rolnictwo ekologiczne uznawane jest za korzystne dla klimatu i środowiska oraz że rolnicy prowadzący gospodarstwa ekologiczne są uprawnieni do związanych z tym płatności, odpowiednie wskaźniki zostały odpowiednio dostosowane.

⁽⁵⁾ „Wskaźniki z okresu 2007–2013, których stosowania zaprzestano w okresie 2014–2020”; „wskaźniki, które są wspólne dla okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020” i „wskaźniki z okresu 2014–2020, dla których nie są dostępne nadające się do wykorzystania dane z okresu 2007–2013”

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Możliwe jest wprowadzenie dalszych usprawnień w planowaniu dotyczącym wyników oraz w sprawozdawczości w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych

Cele określone przez DG nie nadają się na potrzeby zarządzania

3.71. Jak wynika z instrukcji Komisji dotyczących sporządzania planów zarządzania na 2014 r., dyrekcje generalne powinny ustanowić cele ogólne i odnośne wskaźniki oddziaływania (długoterminowe) oraz cele szczegółowe i odnośne wskaźniki rezultatu (krótko- i średnioterminowe). Rozporządzenie finansowe stanowi, że cele powinny być zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, trafne i określone w czasie (ang. SMART) ⁽⁵⁷⁾.

3.72. Podobnie jak w poprzednich latach w odniesieniu do innych dyrekcji generalnych, Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich sześciu dyrekcji generalnych objętych kontrolą 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, lecz nie przełożono ich na cele w większym stopniu operacyjne. Tym samym ich stopień ogólności był zbyt wysoki, by można je było wykorzystać jako instrument zarządzania (zob. ramka 3.7).

Ramka 3.7 – Przykłady celów określonych przez Komisję jako „szczegółowe”, a nienadających się na potrzeby zarządzania

DG DEVCO: Cel „wspieranie demokracji” został określony jako cel szczegółowy. Nie został on jednak sformułowany jako cel i nie sprecyzowano, co zamierza się w jego ramach osiągnąć.

DG ENTR: W celu „krzewienia przedsiębiorczości i kultury przedsiębiorczości” nie określono rodzajów działalności, które mają zostać podjęte, ani co za ich pośrednictwem należy osiągnąć.

3.72. Cele (ogólne i szczegółowe) określone w dokumentach dotyczących prowadzonej polityki i dokumentach legislacyjnych stanowią rzeczywistość polityczną, w której działa komisja. Ponadto Komisja powinna zarządzać programami i składać na ich temat sprawozdania na podstawie celów i wskaźników określonych przez władzę ustawodawczą.

Ramka 3.7 – Przykłady celów określonych przez Komisję jako „szczegółowe” nienadające się na potrzeby zarządzania

DG DEVCO: Wspieranie demokracji stanowi ogólny, trafnie sformułowany cel polityki. Jest to długotrwały proces, szczególnie wrażliwy na rozwój sytuacji politycznej w krajach docelowych, ale nie oznacza to, że wspieranie demokracji nie stanowi ważnego celu samo w sobie. W wielu przypadkach pojawia się pytanie „jak bardzo pogorszyłaby się sytuacja, gdyby Komisja nie wspierała prodemokratycznych podmiotów i procesów demokratycznych w danym kraju?”.

DG ENTR: Zgodnie z praktyką Komisji ten szczegółowy cel i dwa powiązane z nim wskaźniki wynikają z podstawy prawnej programu COSME ⁽⁶⁾. Komisja uważa, że ten cel szczegółowy został prawidłowo określony, ponieważ wskaźniki, produkty i wyjaśnienia znajdują się w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnej.

⁽⁵⁷⁾ Art. 30 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

⁽⁶⁾ Zob. cele i wskaźniki COSME w załączniku <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

UWAGI TRYBUNAŁU

DG REGIO: Cel „wspieranie reform politycznych” nie jest mierzalny, ponieważ kwoty wymaganego wsparcia nie są wyrażone liczbowo.

3.73. Trybunał poddał przeglądowi łącznie 34 cele szczegółowe, z których zaledwie dwa spełniały kryteria SMART. Wynik ten jest zbliżony do ustaleń Trybunału z poprzednich lat. Choć zbadane cele były adekwatne do obszaru polityki, w którym działa dana dyrekcja generalna, w wielu przypadkach wskaźniki towarzyszące celom nie umożliwiają szczegółowego pomiaru wszystkich aspektów na odpowiednim poziomie.

Wskaźniki na potrzeby monitorowania osiągniętych wyników nadal sprawiają problemy

3.74. 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⁽⁵⁸⁾. Wskaźnikom służącym do pomiaru wyników, na których uzyskanie dana dyrekcja generalna ma ograniczony wpływ, powinny towarzyszyć inne wskaźniki, służące bezpośrednio do pomiaru działań tej dyrekcji.

3.75. We wszystkich sześciu dyrekcjach generalnych dla każdego celu określono przynajmniej jeden wskaźnik wykonania, dzięki czemu kierownictwu łatwiej jest monitorować i oceniać osiągnięcia oraz przedstawiać sprawozdania na ich temat. Spośród 98 wskaźników zbadanych w tych DG 34 spełniały wszystkie kryteria RACER. Stanowi to poprawę w stosunku do ustaleń Trybunału z poprzednich lat. Niemniej jednak, tak jak poprzednich latach, Trybunał stwierdził dodatkowe niedociągnięcia w zakresie stosowanych wskaźników (zob. ramka 3.8).

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG REGIO: Jak wyjaśniono w związku z pkt 3.72 powyżej, cele zawarte w oświadczeniach dotyczących programów, planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności zaczerpnięto z podstawy prawnej. Zgodnie z praktyką Komisji ten cel szczegółowy zgodny jest z podstawą prawną w odniesieniu do IPA II⁽⁷⁾.

3.74. Zgodnie z odpowiedzią na pkt 3.72 cele i wskaźniki określone przez władzę ustawodawczą w podstawach prawnych tworzą bazę, na której Komisja powinna oprzeć swoje sprawozdanie. Nie wszystkie spośród wymienionych wskaźników spełniają kryteria „RACER”

3.75. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Odpowiednie, zaakceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne (z ang. relevant, accepted, credible, easy and robust): „Part III: Annexes to impact assessment guidelines” (Część III: Załączniki do wytycznych dotyczących oceny oddziaływania), (Komisja Europejska, 15 stycznia 2009 r. – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przekazywanej (IPA II)

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.8 – Przykłady problemów ze wskaźnikami**a) Wskaźniki poza kontrolą dyrekcji generalnej**

DG ENV: „Wytworzone odpady ogółem” – na wskaźnik ten wpływa wiele czynników, takich jak przyzwyczajenia konsumentów lub normy przyjęte w danym sektorze przemysłu. Na część z nich DG ENV nie ma wpływu.

b) Wskaźniki, w przypadku których wiarygodność danych leżących u ich podstaw była wątpliwa

DG AGRI: „Wsparcie na rzecz produkcji lokalnej w celu zachowania/rozwijania produkcji rolnej” – dane dotyczące tego wskaźnika pochodzą z rocznych sprawozdań z wykonania przedkładanych przez państwa członkowskie. Komisja wykryła jednak uchybienia w jakości przedstawionych danych i stwierdziła, że wskaźnik ten „należy traktować z odpowiednią ostrożnością”⁽⁵⁹⁾.

c) Wskaźniki przedstawiane jako wskaźniki rezultatu, a w rzeczywistości zorientowane na produkty

DG EMPL: „Liczba osób otrzymujących pomoc ze środków funduszu” – wskaźnik ten umożliwia pomiar liczby beneficjentów, lecz nie uwzględnia poprawy osiągniętej w wyniku przyznania wsparcia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.8 – Przykłady problemów ze wskaźnikami

a) DG ENV: Pomimo faktu, że osiągnięcie pozytywnej tendencji w zakresie „wytworzonych odpadów ogółem” zależy również od czynników pozostających poza kontrolą Komisji, kilka dyrektyw zawiera obowiązkowe cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

b) DG AGRI: Ogólnie rzecz biorąc, nie należy bezwzględnie zakładać prawidłowości wskaźników, a ich jakość należy zawsze oceniać w świetle planowanego wykorzystania. Komisja rozpoczęła już konsultacje z państwami członkowskimi w celu poprawy wskaźnika i jakości przekazywanych danych.

c) DG EMPL: Wskaźnik ten jest spójny z celami Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), który ma na celu złagodzenie najostrzejszych postaci ubóstwa i próbuje zmienić ich względną pozycję (wydźwignięcie z ubóstwa). Taki wskaźnik jest sklasyfikowany jako wskaźnik rezultatu w przyjętym następnie akcie delegowanym ((UE) nr 1255/2014) zawierającym wykaz wspólnych wskaźników nakładu, produktu i rezultatu.

Liczba otrzymujących pomoc już zapewnia wskazanie co do wkładu Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w zmniejszenie niedoboru żywności i poważnej deprywacji materialnej. Charakter funduszu nie pozwala (a z pewnością byłoby to nieopłacalne) na udzielenie informacji na temat „poprawy osiągniętej dzięki udzieleniu wsparcia”. Poprawa ta byłaby skutkiem udzielonego wsparcia, który wykraczałby poza zakres monitorowania przy pomocy przyjętych wskaźników.

⁽⁵⁹⁾ Zob. plan zarządzania DG AGRI na 2014 r., s. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 4 – WYNIKI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ

3.76. W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada, czy do wydatków UE stosowane są zasady należytego zarządzania finansami. Trybunał wybiera tematy swoich sprawozdań specjalnych – poszczególne obszary budżetowe lub kwestie związane z zarządzaniem – w taki sposób, aby ich oddziaływanie było jak największe. Wybór dokonywany jest na podstawie różnych kryteriów, takich jak poziom dochodów lub wydatków, ryzyko w zakresie należytego zarządzania finansami oraz stopień zainteresowania stron. W 2014 r. Trybunał przyjął⁽⁶⁰⁾ 24 sprawozdania specjalne, które wyszczególniono w **załączniku 3.1**.

3.77. 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 wielu przypadkach znajdują się w nich zatem informacje na temat stopnia, w jakim finansowanie ze środków UE doprowadziło do wymiernych rezultatów. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności⁽⁶¹⁾ Trybunał przedstawił pokrótce sprawozdania specjalne opublikowane w 2014 r. Są one uporządkowane zgodnie z działami WRF na lata 2014–2020.

3.78. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Trybunał wybierał do omówienia pewną liczbę zagadnień, które uznał za szczególnie istotne, spośród sprawozdań specjalnych opublikowanych w danym roku⁽⁶²⁾. W niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał zwraca szczególną uwagę na to, czy w badanych obszarach położono nacisk na rezultaty oraz czy wybrano projekty, które mogły zapewnić jak najbardziej gospodarne wykorzystanie środków finansowych.

⁽⁶⁰⁾ Sprawozdanie przyjęte oznacza sprawozdanie zatwierdzone do publikacji.

⁽⁶¹⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności Trybunału za 2014 r., s. 17–32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ W sprawozdaniu rocznym za 2011 r. zagadnieniami 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. W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. były to natomiast unijna wartość dodana i efekt „deadweight”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Stwierdzono niewielki nacisk na osiągnięcie rezultatów

3.79. W pkt 3.57–3.60 przeanalizowano brak nacisku na rezultaty w umowach partnerstwa. Wagę tej kwestii podniesiono również w sporządzonym w 2014 r. przez Trybunał przeglądzie horyzontalnym dotyczącym zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE⁽⁶³⁾. W przeglądzie tym Trybunał stwierdził, że brak informacji na temat rzeczywistych rezultatów osiągniętych dzięki finansowaniu może stanowić jedną z przyczyn, dla których osiągnięto znikome korzyści w stosunku kosztów (pkt 25 lit. l)). Postulowano w nim ustanowienie solidnego systemu zarządzania wynikami z jasno określonymi i powszechnie stosowanymi wskaźnikami wykonania ukierunkowanymi na produkty, efekty i skutki⁽⁶⁴⁾.

3.80. Trybunał stwierdził na przykład, że systemy monitorowania i oceny stosowane przez EuropeAid nie zapewniły adekwatnych informacji na temat osiągniętych rezultatów. Jak wspomniano już w niniejszym sprawozdaniu, Trybunał nie po raz pierwszy zwraca uwagę na to uchybienie⁽⁶⁵⁾.

3.81. Podobny wniosek sformułowano w sprawozdaniu specjalnym na temat Funduszu Granic Zewnętrznych, w przypadku którego niedociągnięcia w monitorowaniu i w sprawozdaniach końcowych, systemach informatycznych oraz ocenach *ex post* spowodowały, że odnośne władze nie monitorowały osiąganych rezultatów lub czyniły to w sposób niewystarczający. W rezultacie Trybunał – jak również państwa członkowskie i Komisja – nie był w stanie ocenić, w jakim stopniu fundusz ten przyczynił się do osiągnięcia priorytetów, które dla niego wyznaczono⁽⁶⁶⁾.

3.80. Nieprawidłowości zgłoszone w poprzednich sprawozdaniach nie dotyczyły oceny, ale systemu sprawozdawczego EuropeAid, który został uznany za niedostarczający wystarczających informacji o rezultatach i skoncentrowany bardziej na działaniach niż na osiągnięciach polityki.

3.81. Ramy prawne na lata 2014–2020 dla następcy Funduszu Granic Zewnętrznych – Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w dużej mierze uwzględniały obawy wyrażone w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego. Obejmują one w szczególności ulepszone ramy sprawozdawczości i monitorowania oparte na systemie wspólnych wskaźników, jak również specjalny system elektroniczny, SFC2014. Na mocy nowych ram wykonawczych, państwa członkowskie będą musiały co roku przedstawiać sprawozdanie z rezultatów osiągniętych dzięki funduszom.

⁽⁶³⁾ Zob. sporządzony przez Trybunał przegląd horyzontalny pt. „Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych UE: przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE” z dnia 25 listopada 2014 r. (<http://eca.europa.eu>). Był to jeden z dwóch tego rodzaju przeglądów opublikowanych w 2014 r. Drugi z nich pt. „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania” opublikowano w dniu 10 września 2014 r. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Zob. sporządzony przez Trybunał przegląd horyzontalny pt. „Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych UE: przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE”, pkt 25 lit. l) i pkt 54 lit. c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 18/2014 „Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid”, pkt 69 oraz pkt 51–52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 15/2014, „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE”, pkt 76–77 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.82. W sprawozdaniu specjalnym na temat skuteczności łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE Trybunał ustalił, że potencjalne korzyści z tego rodzaju połączenia nie zostały w pełni spożytkowane z powodu niedociągnięć w zarządzaniu sprawowanym przez Komisję. Trybunał zalecił, by Komisja wdrożyła ramy pomiaru wyników obejmujące wskaźniki służące do monitorowania wpływu dotacji UE oraz przekazała delegaturom UE jasne instrukcje dotyczące ich roli w monitorowaniu wsparcia udzielanego przez UE na projekty finansowane łącznie z dotacji i pożyczek⁽⁶⁷⁾.

Nie zawsze wybierano programy i projekty, które mogły wywrzeć największy wpływ

3.83. W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. Trybunał zwrócił uwagę na problem podejścia do absorpcji środków („wykorzystać, bo przepadną”) polegający na tym, że dla państw członkowskich wykorzystanie dostępnych środków unijnych może zyskać nadrzędne znaczenie przy wyborze projektów, które mają zostać objęte dofinansowaniem⁽⁶⁸⁾. Przykłady potwierdzające taką tendencję przedstawiono w kilku sprawozdaniach specjalnych z 2014 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.82. Komisja zauważa, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu zostały w pełni dostosowane do ostatniego procesu reformy instrumentów regionalnych, jak i do przeprowadzonych prac technicznych i wniosków przedstawionych przez unijną platformę na rzecz instrumentów łączonych w ramach współpracy zewnętrznej (EUBEC).

Ramy pomiarów rezultatów zostały już ustanowione i uwzględnione w formularzu wniosku wraz z towarzyszącymi mu wytycznymi.

Obecnie opracowywany jest podręcznik dotyczący operacji łączenia, który podsumowuje kluczowe elementy, metody i aspekty operacyjne (w tym monitorowanie) łączenia. Zapewnia on ogólne wskazówki na temat operacji łączenia, między innymi dla delegatur UE.

3.83. Na podstawie ram prawnych na lata 2014–2020 wymaga się obecnie, aby kryteria wyboru obejmowały wkład danej operacji w oczekiwane rezultaty w ramach danej osi priorytetowej.

⁽⁶⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2014, „Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE”, pkt 53 i 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.57.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.84. Państwa członkowskie mogą wykorzystywać środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego do finansowania inkubatorów przedsiębiorczości w celu wspierania wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw. W sprawozdaniu specjalnym poświęconym tej kwestii Trybunał zauważył, że słabe kryteria wyboru oraz brak celów rozwojowych dla inkubowanych przedsiębiorstw negatywnie wpłynęły na skuteczność skontrolowanych inkubatorów, a także na ogólną wydajność ich działań inkubacyjnych. W szczególności w procesie wyboru inkubatorów do współfinansowania nie uwzględniono w należyty sposób kilku elementów, które są kluczowe dla działalności inkubacyjnej, takich jak kompetencje personelu, zakres i istotność usług inkubacji oraz trwałość finansowa⁽⁶⁹⁾.

3.85. W ramach kontroli wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury Trybunał stwierdził, że projekty zbadane w państwach członkowskich w wielu przypadkach nie zostały właściwie wybrane. Przykładowo niektóre projekty w momencie podjęcia decyzji o przyznaniu pomocy zostały już zakończone. W niektórych krajach natomiast budżet udostępniony na działania wspierające rozwój akwakultury przekraczał łączną wartość otrzymanych wniosków, a co za tym idzie, wszystkie projekty, które spełniły podstawowe kryteria kwalifikowalności, otrzymały dofinansowanie. Inny przykład dotyczył kraju, w którym projekty otrzymywały wsparcie finansowe na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”, co skutkowało tym, że projekty, które – niezależnie od jakości – zostały zgłoszone na późniejszym etapie okresu programowania, były od razu odrzucane, ponieważ budżet został wyczerpany⁽⁷⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.84. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału dotyczący finansowego wkładu EFRR w tworzenie infrastruktury biznesowej.

Komisja zauważa, że sklasyfikowanie wyników skontrolowanych inkubatorów jako skromne wynika z faktu, że punktami odniesienia przy porównaniu wyników tych niedawno utworzonych inkubatorów były wyniki bardziej dojrzałych inkubatorów o ugruntowanej pozycji. W szczególności w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i w latach późniejszych, w przeszłości nie istniała tego rodzaju infrastruktura biznesowa, która jest tworzona dopiero obecnie, również przy wsparciu z funduszy strukturalnych. W związku z tym nie zdobyto jeszcze dużego doświadczenia i należy podejmować dalsze działania służące zwiększeniu wiedzy na temat skutecznego wykorzystania takich infrastruktur do celów odpowiedniego wsparcia nowych koncepcji biznesowych/nowych przedsiębiorstw.

Ponadto w ramach prawnych na lata 2007–2013 przeprowadzenie procesu oceny i wyboru projektów należy do obowiązków organów krajowych, instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego, natomiast Komisja pełni w Komitecie monitorującym jedynie rolę doradczą. Na podstawie ram prawnych na lata 2014–2020 wymaga się obecnie, aby kryteria wyboru obejmowały wkład danej operacji w oczekiwane rezultaty w ramach danej osi priorytetowej.

3.85. W ramach zarządzania dzielonego odpowiedzialność za wybór i przyznawanie wsparcia na realizację projektów spoczywa na państwach członkowskich, które muszą dopilnować, by wybrane projekty miały wartość dodaną.

Zgodnie z ogólną ewolucją EFSI współstawodawcy i Komisja znacznie ulepszyli systemy monitorowania i oceny, aby EFMR był bardziej ukierunkowany na rezultaty.

Ponadto Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich kryteriów wyboru dla projektów dotyczących akwakultury w okresie programowania 2014–2020.

⁽⁶⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2014, „Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości?”, pkt 58 oraz pkt V streszczenia (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2014 pt. „Skuteczność wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury”, pkt 62 i ramka 8 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.86. Potencjalne skutki nieodpowiedniego wyboru projektów zostały przedstawione w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat infrastruktury portów lotniczych współfinansowanej ze środków UE. Potrzebę tego rodzaju inwestycji można było wykazać w przypadku zaledwie połowy zbadanych projektów. Około jedna trzecia skontrolowanych portów lotniczych była nierentowna, a zatem istniało ryzyko, że bez stałego wsparcia finansowego ze środków publicznych będą one musiały zostać zamknięte. Ogólnie Trybunał doszedł do wniosku, że inwestycje finansowane ze środków unijnych przyniosły znikome korzyści w stosunku do kosztów⁽⁷¹⁾.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2014 r.

3.87. Okres obowiązywania 10-letniej strategii unijnej nie pokrywa się z siedmioletnim cyklem budżetowym UE. W rezultacie, ponieważ bardzo trudno jest wprowadzić zmiany w procedurach sprawozdawczych stanowiących podstawę budżetu w trakcie okresu, który jest nimi objęty, zdolności Komisji do monitorowania, w jakim zakresie budżet UE przyczynia się do realizacji strategii „Europa 2020”, są ograniczone w odniesieniu do pierwszej połowy okresu obowiązywania tej strategii (zob. pkt 3.7–3.12).

3.88. Strategia „Europa 2020” jest długoterminową, szeroko zakrojoną strategią, która wymaga akceptacji wszystkich 28 państw członkowskich oraz UE. W rezultacie jej główne cele – „inteligentny, trwały wzrost gospodarczego sprzyjający włączeniu społecznemu” – miały siłą rzeczy ogólny charakter. Tym aspiracjom politycznym towarzyszy skomplikowana struktura obejmująca pięć celów nadrzędnych, siedem inicjatyw przewodnich i – w przypadku EFSI – 11 celów tematycznych. Mimo to na żadnym z tych poziomów – ani indywidualnie, ani w całości – aspiracje polityczne strategii „Europa 2020” nie zostały opracowane tak, aby można je było przełożyć na użyteczne cele operacyjne (zob. pkt 3.13–3.25).

3.86. Zgodnie z ramami prawnymi na lata 2007–2013 Komisja mogłaby bezpośrednio ocenić i zatwierdzić projekty dotyczące infrastruktury portów lotniczych tylko wtedy, gdy były dużymi projektami. Kiedy Komisja oceniała 17 dużych projektów, przykładła szczególną uwagę do najlepszego stosunku wartości do ceny, w szczególności do analizy popytu oraz stabilności finansowej tej infrastruktury. Na przykład Komisja wzywała władze krajowe do zrezygnowania z pewnych projektów⁽⁸⁾ ze względu na niewystarczający popyt i obawy związane ze stabilnością finansową tych portów lotniczych.

Wyciągnięto wnioski z wcześniejszych doświadczeń, o czym świadczy radykalna zmiana podejścia w okresie 2014–2020⁽⁹⁾ oraz przyjmowanie przez Komisję aktów delegowanych i aktów wykonawczych dotyczących dużych projektów i dalsza poprawa jakości procesu przeglądu oraz elementów jakościowych analizy kosztów i korzyści, których należy przestrzegać w ramach wszystkich dużych projektów.

3.87. Zob. odpowiedź Komisji dotycząca pkt 3.7–3.12.

3.88. Przełożenie celów strategii „Europa 2020” i 11 celów tematycznych na użyteczne cele operacyjne odbywa się na poziomie programu. Ponadto szacunki dotyczące rezultatów EFSI są oparte na badaniach modelowych i przekazywane, przykładowo, w odpowiednich sprawozdaniach na temat spójności (które zgodnie z postanowieniami Traktatu mają być publikowane co trzy lata).

⁽⁷¹⁾ Sprawozdanie specjalnym nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”, pkt 68–70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Np. lotnisko w Kielcach i w Białymstoku.

⁽⁹⁾ Np. istnienie planów transportowych na poziomie regionalnym lub krajowym zidentyfikowanych jako konkretne warunki ex ante, inwestycje ograniczone do poprawy efektywności środowiskowej lub zabezpieczeń infrastruktury, położenie nacisku podczas negocjacji w sprawie programów EFSI na lata 2014–2020 na porty lotnicze należących do sieci bazowej TEN-T, itp.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.89. Jak dotąd sprawozdawczość Komisji na temat wkładu budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020” była ograniczona. Było to spowodowane m.in. brakiem dobrej jakości informacji. Poczucie odpowiedzialności ze strony Komisji i państw członkowskich za realizację celów strategii i za osiągnięte rezultaty stanowi warunek konieczny do zapewnienia solidnego systemu monitorowania i sprawozdawczości (zob. pkt 3.26–3.34).

3.90. Objęcie pięciu EFSI jednym zbiorczym rozporządzeniem oraz uwzględnienie ich wspólnie w każdej umowie partnerstwa z państwem członkowskim może być korzystne z punktu widzenia spójności działań UE. Nie wykorzystano jednak w pełni możliwości wynikających z takiego rozwiązania. Na poziomie funduszy, a co za tym idzie także na poziomie programów, nadal zastosowanie mają różne przepisy. W zbadanych umowach partnerstwa i programach stwierdzono nieliczne przykłady komplementarności i synergii, a i one miały bardzo powierzchowny charakter (zob. pkt 3.39–3.43).

3.91. Ogólne cele strategii „Europa 2020” nie są systematycznie przekładane na operacyjne wartości docelowe w umowach partnerstwa i programach, a przepisy nie wymagają, by EFRROW i EFMR były oparte na celach tematycznych. Z tego względu Komisji będzie bardzo trudno w sposób konsekwentny monitorować realizację celów tematycznych w ramach wszystkich pięciu EFSI, a co za tym idzie – wkład tych funduszy w realizację strategii „Europa 2020”, oraz prowadzić sprawozdawczość na ten temat (zob. pkt 3.44–3.48).

3.92. Opracowanie zbioru wspólnych wskaźników stanowi pożyteczną próbę stworzenia metody uzyskiwania jednolitych danych we wszystkich państwach członkowskich, które mogłyby następnie zostać zagregowane w celu oceny osiągniętych wyników i przedstawienia informacji na temat strategii „Europa 2020” na poziomie europejskim. Zgodnie z przepisami państwa członkowskie nie są zobowiązane do uwzględnienia wspólnych wskaźników w swoich programach⁽⁷²⁾. Z wyjątkiem dwóch funduszy (EFRR i Fundusz Spójności) wspólne wskaźniki nie są stosowane w ramach różnych funduszy. Faktyczne wskaźniki rezultatu wprowadzono zaledwie w dwóch z pięciu EFSI. Cele pośrednie istnieją wyłącznie w odniesieniu do ram wykonania, a wartości docelowe są niekiedy mało ambitne. Czynniki te utrudnią prowadzenie sprawozdawczości na temat wkładu EFSI w realizację strategii „Europa 2020” (zob. pkt 3.49–3.56).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.89. Programy finansowania na lata 2007–2013 nie zostały stworzone specjalnie z myślą o realizacji strategii „Europa 2020”. W odniesieniu do programów na lata 2014–2020 obowiązkowe przekazywanie ustrukturyzowanych danych umożliwi rzetelne monitorowanie tego, jak budżet UE przyczynia się do realizacji celów strategii „Europa 2020” i sprawozdawczość na ten temat opartą na ocenach.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność za rezultaty, o której mowa w pkt 3.33, Komisja podkreśla, że należy odróżnić bezpośrednią odpowiedzialność za zarządzanie programami finansowymi i odpowiedzialność za rezultaty i skutki tych programów, która obejmuje także odpowiedzialność współustawodawców i państw członkowskich. Na ogólne wyniki programów mają również tak samo wpływ różne czynniki zewnętrzne w gospodarce i społeczeństwie.

3.91 Komisja będzie mogła przedstawić spodziewane rezultaty dla celu dotyczącego wzrostu i zatrudnienia, uzyskane dzięki wsparciu z EFSI do końca 2015 r., w sprawozdaniu na podstawie art. 16 z wykorzystaniem wspólnych wskaźników. Od 2016 r. Komisja będzie co roku składała sprawozdania Radzie i Parlamentowi w sprawie stopniowego osiągnięcia celów w programach.

Proszę zobaczyć także odpowiedź Komisji na pkt 3.45.

3.92. W przypadku możliwości wykorzystania wspólnych wskaźników produktu (tam, gdzie jest to właściwe) rozporządzenie nakłada wymóg, aby były one stosowane, a Komisja nalegała na to w negocjacjach. Komisja dostrzega jedynie niewielkie możliwości wykorzystania wspólnych wskaźników w innych funduszach w związku z różnymi zadaniami funduszy oraz różnymi rodzajami wspieranych przez nie inwestycji. Komisja uważa, że obowiązkowe składanie sprawozdań przez państwa członkowskie w latach 2017 i 2019 pozwoli jej na składanie sprawozdań w sprawie wkładu EFSI w realizację strategii „Europa 2020”.

⁽⁷²⁾ Z wyjątkiem Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i EFRROW.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.93. Przeprowadzone przez Trybunał badanie umów partnerstwa i programów wykazało pewne postępy, jeśli chodzi o określanie, jakie rezultaty mają zostać osiągnięte, zwłaszcza w ramach programów. Wciąż jednak należy zwiększyć nacisk na rezultaty, zwłaszcza w przypadku umów partnerstwa (zob. pkt 3.57–3.60).

3.94. W koncepcji ram wykonania istnieją uchybienia. Nawet jeśli wyniki osiągnięte przez państwa członkowskie nie są zadowalające, nie prowadzi to do utraty przez nie rezerwy wykonania. Sankcje finansowe, którymi dysponuje Komisja, podlegają z kolei różnym ograniczeniom, m.in. nie uwzględnia się w nich wskaźników rezultatu. Jeśli chodzi o rezerwę wykonania, w ubiegłym roku Trybunał podkreślił pewne związane z nią zagrożenia. Z przeprowadzonego w tym roku badania wybranych umów partnerstwa i programów wynika, że zagrożenia te nabierają realnego kształtu (zob. pkt 3.61–3.65).

3.95. Odnotowano pewną poprawę w prowadzonej przez dyrekcje generalne sprawozdawczości rocznej na temat wyników, zwłaszcza w zakresie wytycznych wydawanych centralnie. Sprawozdawczość nie jest jednak w pełni dostosowana do przejścia z poprzednich WRF na nowe ramy, a cele dyrekcji generalnych – podobnie jak w poprzednich latach – nie nadają się na potrzeby zarządzania. Wciąż istnieją też trudności w zakresie wskaźników służących do monitorowania osiągniętych wyników (zob. pkt 3.66–3.75).

Zalecenia

3.96. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował pięć zaleceń. Jedno z nich przestało być aktualne, trzy zrealizowano częściowo, a jedno nie zostało zrealizowane wcale.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.93. W prawie wszystkich programach, które były przedmiotem kontroli Trybunału, wyniki były określone ilościowo (nawet jeśli nie było to obowiązkowe).

3.94. Opracowanie ram wykonania jest owocem dyskusji między współustawodawcami. Komisja uważa, że ramy wykonania mają efekt zachęty w odniesieniu do wykonania, ponieważ żaden zarządzający osiągnięciem priorytetową nie chce utracić dostępu do rezerwy.

Ponadto należy zauważyć, że celem rezerwy wykonania jest nie tylko zapewnienie zachęt dla zarządzających programami, lecz również zagwarantowanie, że zasoby zostaną przeznaczone na priorytety wysokiej klasy. Wycofanie zasobów, tam gdzie istnieje potencjał wspierania konkretnych działań, mogłoby naruszyć całkowity wpływ funduszy. Jak wspomniano powyżej (zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.63), wskaźniki rezultatu w większości przypadków nie są odpowiednie dla ram wykonania w programach ani do stosowania sankcji finansowych ze względu na kwestie terminów oraz wpływ czynników zewnętrznych.

3.95. Jak wspomniano w odpowiedzi Komisji na pkt 3.69, we wskazówkach dotyczących rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r. zwrócono szczególną uwagę na sposób składania sprawozdań z programów, które są kontynuowane lub których realizacji zaprzestano. Ponadto możliwe jest, że prawodawca podjął również decyzję o przesunięciu punktu ciężkości niektórych programów lub o zaprzestaniu innych.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.97. Zalecenia 1 i 2 przedstawione poniżej są pochodną wniosków Trybunału sformułowanych w części 1 niniejszego rozdziału, w której skupiono się na zdolności Komisji do monitorowania realizacji strategii „Europa 2020” i sprawozdawczości w tym zakresie:

- **Zalecenie 1:** Należy w większym stopniu zharmonizować strategię unijną i WRF, zwłaszcza pod względem okresów, które obejmują, i celów priorytetowych. Pomogłoby to zapewnić wprowadzenie odpowiednich mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości, ułatwiających Komisji prowadzenie skutecznej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020”. W celu uwzględnienia tej kwestii Komisja powinna złożyć stosowne wnioski do ustawodawcy.
- **Zalecenie 2:** Ogólne cele polityczne strategii UE należy przełożyć na użyteczne cele operacyjne dla zarządzających. W odniesieniu do strategii, która zastąpi strategię „Europa 2020”, Komisja powinna zaproponować ustawodawcy, co następuje:
 - a) ogólne cele polityczne powinny zostać odzwierciedlone w celach na poziomie UE;
 - b) cele na poziomie UE należy natomiast przełożyć za pośrednictwem umów partnerstwa i programów⁽⁷³⁾ na cele operacyjne na poziomie państw członkowskich; tego rodzaju powiązanie jest również konieczne w przypadku programów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję.
- **Zalecenie 3:** Należy jak najszybciej położyć większy nacisk na rezultaty. Komisja powinna zaproponować ustawodawcy, co następuje:
 - a) państwa członkowskie powinny być zobowiązane do uwzględnienia w umowach partnerstwa i programach⁽⁷⁴⁾ rezultatów wyrażonych liczbowo, które zamierzają one osiągnąć za pośrednictwem finansowania;
 - b) wszystkie umowy partnerstwa i programy⁽⁷⁵⁾ powinny zawierać wspólne wskaźniki rezultatu, w miarę możliwości jednakowe dla różnych funduszy, opracowane tak, by umożliwić monitorowanie postępów na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym;
 - c) wspólne wskaźniki rezultatu powinny w miarę możliwości stanowić podstawę ram wykonania (w tym ewentualnej rezerwy wykonania)⁽⁷⁶⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.97. Komisja jest zobowiązana do zapewnienia należytego zarządzania finansami oraz maksymalnej skuteczności i wartości dodanej podjętych działań.

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo.

Komisja wprowadzić nie może zobowiązać się do przedstawienia prawodawcy szczegółowych wniosków, ale jest gotowa zbadać propozycje Trybunału, tak aby przy przygotowywaniu istotnych inicjatyw ustawodawczych zapewnić pełną zgodność priorytetów w zakresie wydatkowania środków UE z nadrzędnymi celami polityki. Strategia „Europa 2020” jest obecnie przedmiotem przeglądu. Wszelkie wnioski, które Komisja mogłaby przedstawić ustawodawcy, aby ułatwić sprawozdawczość i monitorowanie, musiałyby uwzględniać zasadniczo polityczny charakter tej strategii.

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo.

Strategia „Europa 2020” jest obecnie przedmiotem przeglądu. Wszelkie wnioski, które Komisja mogłaby przedstawić ustawodawcy, aby ułatwić sprawozdawczość i monitorowanie, musiałyby uwzględniać zasadniczo polityczny charakter tej strategii. Komisja wprowadzić nie może zobowiązać się do przedstawienia szczegółowych wniosków prawodawcy, ale uwzględni sugestie Trybunału oraz unijne cele z myślą o przygotowaniu opartych na dowodach wniosków na okres po 2020 r. w celu osiągnięcia najbardziej skutecznego wykorzystania funduszy UE.

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo.

Ponieważ umowy partnerstwa i programy na lata 2014–2020 dopiero zostały wdrożone, przedwczesne byłoby zaproponowanie zmian, zanim skuteczne wdrażanie nowych przepisów dotyczących wyników zostanie w pełni ocenione. Ocena mocnych i słabych stron obecnych ram zostanie przeprowadzona w związku z przygotowaniem WRF po 2020 r.

Komisja wprowadzić nie może zobowiązać się do przedstawienia szczegółowych wniosków prawodawcy na następne WRF, ale uwzględni sugestie Trybunału oraz wyniki badań, które zostaną przeprowadzone w celu analizy skuteczności różnych mechanizmów służących zapewnieniu lepszemu ukierunkowaniu na wyniki, przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów z myślą o przygotowaniu opartych na dowodach wniosków na okres po 2020 r. w celu osiągnięcia najbardziej skutecznego wykorzystania funduszy UE.

⁽⁷³⁾ Lub ich odpowiedników w przyszłości.

⁽⁷⁴⁾ Lub ich odpowiednikami w przyszłości.

⁽⁷⁵⁾ Lub ich odpowiedniki w przyszłości.

⁽⁷⁶⁾ Lub jej odpowiednika w przyszłości.

ZAŁĄCZNIK 3.1

SPRAWOZDANIA SPECJALNE PRZYJĘTE PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
W 2014 R.

- Nr 1/2014 Efektywność projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały wsparcie UE
- Nr 2/2014 Czy preferencyjne uzgodnienia handlowe są odpowiednio zarządzane?
- Nr 3/2014 Wnioski z prac Komisji Europejskiej nad systemem informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II)
- Nr 4/2014 Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces
- Nr 5/2014 Kształtowanie się europejskiego nadzoru bankowego – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w zmieniających się warunkach
- Nr 6/2014 Wsparcie z funduszy polityki spójności na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych – czy osiągnięto dobre rezultaty?
- Nr 7/2014 Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości?
- Nr 8/2014 Czy Komisja w sposób skuteczny zarządzała włączeniem wsparcia powiązanego z produkcją do systemu płatności jednolitych?
- Nr 9/2014 Czy unijne wsparcie na inwestycje i promocję w sektorze wina jest dobrze zarządzane oraz czy wykazano jego wpływ na konkurencyjność win produkowanych w UE?
- Nr 10/2014 Skuteczność wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury
- Nr 11/2014 Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych
- Nr 12/2014 Czy EFRR jest skutecznym narzędziem finansowania projektów bezpośrednio wspierających różnorodność biologiczną w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.?
- Nr 13/2014 Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi
- Nr 14/2014 W jaki sposób instytucje i organy UE obliczają, ograniczają i kompensują własną emisję gazów cieplarnianych?
- Nr 15/2014 Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE
- Nr 16/2014 Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE
- Nr 17/2014 Czy unijna inicjatywa w zakresie centrów doskonałości może skutecznie przyczynić się do ograniczenia zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych pochodzących spoza UE?
- Nr 18/2014 Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid
- Nr 19/2014 Unijna pomoc przedakcesyjna dla Serbii
- Nr 20/2014 Czy wsparcie ze środków EFRR na rzecz MŚP w obszarze handlu elektronicznego jest skuteczne?
- Nr 21/2014 Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów
- Nr 22/2014 Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE
- Nr 23/2014 Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania
- Nr 24/2014 Czy należyce zarządza się wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych?

ZAŁĄCZNIK 3.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ DOTYCZĄCYCH UZYSKANYCH WYNIKÓW

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				
2012	<p>Zalecenie 1: Komisja i ustawodawca powinni dopilnować, by w nadchodzącym okresie programowania (2014–2020) położono nacisk na osiągnięcie wyników. Wymaga to ustalenia w przepisach sektorowych lub w inny wiążący sposób pewnej ograniczonej liczby wystarczająco doprecyzowanych celów wraz z odnośnymi wskaźnikami, oczekiwanymi rezultatami i oddziaływaniami.</p> <p>Zalecenie 2: Komisja powinna dopilnować, aby istniało wyraźne powiązanie pomiędzy działaniami podejmowanymi przez dyrekcje generalne a ustalonymi celami. Określając te cele, każda DG powinna w stosownych przypadkach wziąć pod uwagę właściwy tryb zarządzania oraz uwzględnić swoją rolę i zadania.</p> <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> <p>Zalecenie 3 W następnym okresie programowania (2014–2020) Komisja powinna wykazać, w jaki sposób zapewniona zostanie wartość dodana UE, i przekazywać informacje na ten temat.</p>		X					
2011			X					X

(*) Sprawozdawczość za lata 2014–2020 nie jest obecnie dostępna.

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

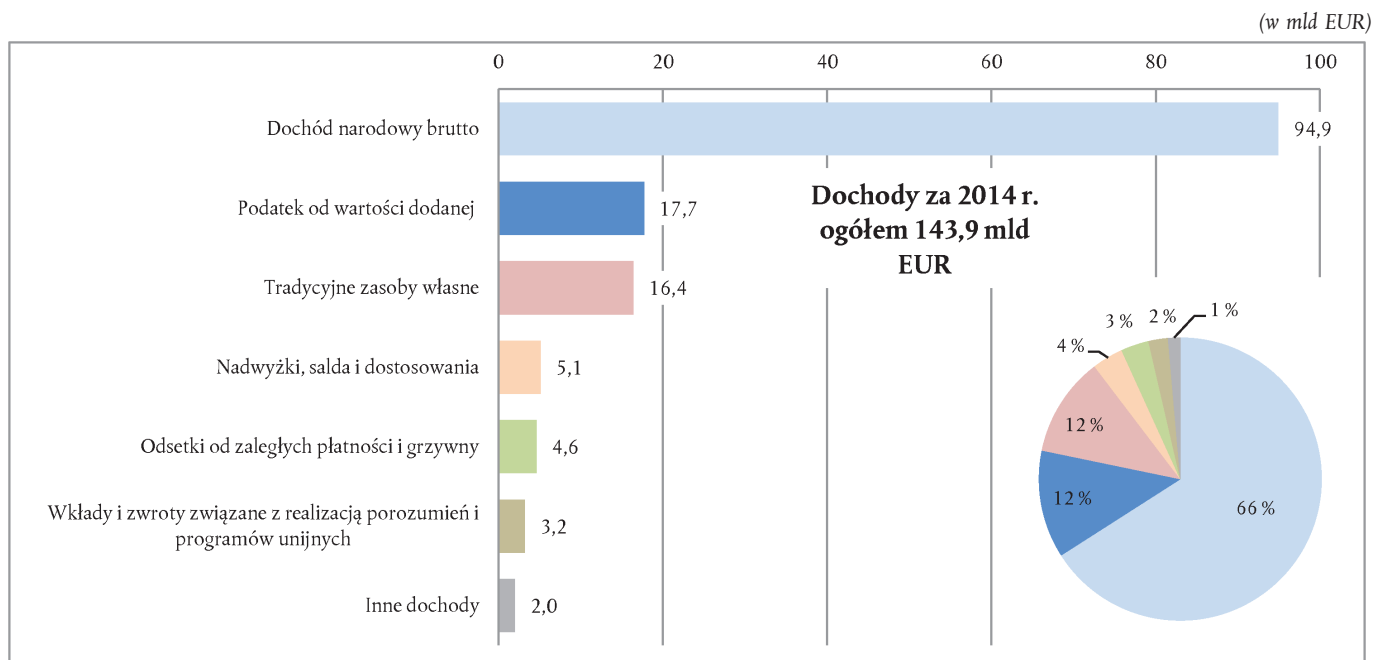
	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.4
Charakterystyka dochodów	4.2–4.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.4
Prawidłowość transakcji	4.5
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	4.6–4.25
Zasoby własne oparte na DNB	4.6–4.17
Tradycyjne zasoby własne	4.18–4.23
Zasoby własne oparte na VAT	4.24
Roczne sprawozdania z działalności	4.25
Wnioski i zalecenia	4.26–4.28
Wnioski dotyczące 2014 r.	4.26
Zalecenia	4.27–4.28
Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów	
Załącznik 4.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową dochodów, które obejmują zasoby własne i inne dochody. Najważniejsze informacje na temat dochodów w 2014 r. przedstawiono na **wykresie 4.1**.

Wykres 4.1 – Dochody



Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka dochodów

4.2. Większość dochodów (90 %) pochodzi z zasobów własnych⁽¹⁾, czyli wkładów państw członkowskich⁽²⁾, które dzielą się na trzy kategorie:

- Wielkość zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB) (66 % dochodów) wynika z zastosowania jednolitej stawki w stosunku do DNB państw członkowskich. Wkład państw członkowskich obliczany jest na podstawie prognoz DNB⁽³⁾. Po uwzględnieniu wszystkich pozostałych źródeł dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu UE⁽⁴⁾. Główne ryzyko polega na tym, że podczas obliczania wkładów państw członkowskich, w tym sald i dostosowań, statystyki leżące u podstaw tych wyliczeń mogą nie zostać skompilowane lub przetworzone przez Komisję zgodnie z zasadami unijnymi. Kolejnym czynnikiem ryzyka jest brak skuteczności dokonywanych przez Komisję weryfikacji danych DNB państw członkowskich.
- Na tradycyjne zasoby własne (TZW) (12 %) 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 przekazywane jest do budżetu UE, a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Główne rodzaje ryzyka w zakresie tradycyjnych zasobów własnych dotyczą tego, czy zasoby te są udostępniane Unii w sposób kompletny, poprawny i terminowy.

⁽¹⁾ Obowiązujące obecnie przepisy to decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (decyzja w sprawie zasobów własnych) (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17) i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) nr 1377/2014 (Dz.U. L 367 z 23.12.2014, s. 14). W dniu 26 maja 2014 r. Rada formalnie zatwierdziła nowy pakiet legislacyjny dotyczący zasobów własnych. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie będzie on stosowany z mocą wsteczną, począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.

⁽²⁾ Decyzja w sprawie zasobów własnych określa obniżki, które mają zostać zastosowane w odniesieniu do wkładów niektórych państw członkowskich opartych na DNB i VAT w latach 2007–2013. Po ratyfikacji nowego pakietu legislacyjnego (zob. przypis 1) niektóre z państw członkowskich skorzystają z obniżki z mocą wsteczną w odniesieniu do lat 2014–2020. Ponadto w decyzji w sprawie zasobów własnych ustalono również korektę w odniesieniu do nierównowagi budżetowej przyznaną jednemu państwu członkowskiemu. Korekta ta wciąż obowiązywała w 2014 r. i będzie miała zastosowanie także na mocy nowego pakietu legislacyjnego.

⁽³⁾ Dane te są uzgadniane przez Komisję i państwa członkowskie na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych.

⁽⁴⁾ Każde zaniżenie (lub zawyżenie) DNB w przypadku 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) (12 %) wynikają z zastosowania jednolitej stawki do hipotetycznie ujednoczonych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich. Główne ryzyko w tym zakresie wiąże się z kompletnością i poprawnością informacji dostarczanych przez państwa członkowskie, poprawnością obliczeń Komisji dotyczących należnych kwot wkładów oraz terminowością płatności uiszczanych przez państwa członkowskie.

4.3. 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

4.4. 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) Ocena systemów obejmowała:
 - (i) systemy Komisji mające zapewnić, by dostarczane przez państwa członkowskie dane dotyczące DNB stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia zasobów własnych, oraz systemy Komisji stosowane do obliczania i pobierania składek opartych na DNB ⁽⁵⁾, a także sald DNB (zob. pkt 4.6);
 - (ii) systemy Komisji w zakresie TZW ⁽⁶⁾, w tym monitorowanie przez Komisję audytów po odprawie celnej przeprowadzanych przez państwa członkowskie;
 - (iii) systemy rachunkowości w zakresie TZW w trzech wybranych państwach członkowskich (w Hiszpanii, Austrii i Zjednoczonym Królestwie) ⁽⁷⁾ i przegląd ich systemów wykorzystywanych na potrzeby audytów po odprawie celnej;

⁽⁵⁾ Punktem wyjścia do kontroli były uzgodnione prognozy DNB. Trybunał nie może wypowiedzieć się co do jakości danych uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie.

⁽⁶⁾ Zob. również sprawozdanie specjalne nr 2/2014 pt. „Czy preferencyjne uzgodnienia handlowe są odpowiednio zarządzane?” (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Punktem wyjścia do kontroli były dane pochodzące z systemów rachunkowości TZW w skontrolowanych państwach członkowskich. W przeprowadzonej przez Trybunał kontroli nie można uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- (iv) systemy Komisji mające zapewnić, by wysokość zasobów własnych opartych na VAT oraz sald VAT (zob. pkt 4.6) została poprawnie obliczona i pobrana we właściwy sposób ⁽⁸⁾;
 - (v) nakładanie grzywien i kar przez Komisję.
- b) W ramach kontroli na poziomie Komisji badaniu poddano próbę 55 nakazów odzyskania środków ⁽⁹⁾. Próbę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów.
- c) Przegląd rocznych sprawozdań z działalności objął sprawozdania Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu i Eurostatu.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.5. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**. 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 ani w 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.

⁽⁸⁾ Punktem wyjścia do kontroli Trybunału była ujednolicona podstawa podatku VAT przygotowana przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych przedstawionych przez państwa członkowskie.

⁽⁹⁾ Nakaz odzyskania środków to dokument, w którym Komisja rejestruje należne jej kwoty.

UWAGI TRYBUNAŁU

**BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW I ROCZNYCH
SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI****Zasoby własne oparte na DNB****Salda DNB**

4.6. Co roku państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania aktualizacji danych dotyczących DNB i VAT za lata, w stosunku do których wciąż można dokonywać zmian (cztery lata), lub do rozwiązywania kwestii objętych zastrzeżeniami⁽¹⁰⁾. Komisja wykorzystuje te informacje do ponownego wyliczenia wkładów państw członkowskich opartych na VAT i DNB za poprzednie lata (tj. sald VAT i DNB). W 2014 r. aktualizacje danych dotyczących DNB doprowadziły do dostosowań wkładów państw członkowskich na niespotykaną wcześniej skalę. Dostosowania te wyniosły bowiem 9 813 mln euro⁽¹¹⁾ (zob. **tabela 4.1**). Aktualizacje te wciąż muszą zostać zbadane przez Eurostat, a dane liczbowe zostaną uznane za ostateczne w momencie, gdy zniesione zostaną zastrzeżenia.

4.7. Ten znaczący wpływ finansowy wystąpił przede wszystkim wskutek dwóch rodzajów aktualizacji: dotyczących rozwiązywania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń oraz dotyczących korygowania metod i źródeł wykorzystywanych przez państwa członkowskich do kompilowania DNB.

⁽¹⁰⁾ Dane te mogą zostać skorygowane w okresie wynoszącym co najmniej cztery lata, po upływie którego wygasa możliwość dokonania korekty, o ile nie zostaną zgłoszone zastrzeżenia (zob. pkt 4.14).

⁽¹¹⁾ Wartość dostosowań netto wyniosła łącznie 9 528 mln euro, na co składa się ujemna kwota 285 mln euro w odniesieniu do sald VAT oraz dodatnia kwota 9 813 mln euro w odniesieniu do sald DNB.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rozwiązywanie kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń

4.8. W 2014 r. państwa członkowskie rozwiązały większość kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB, które Komisja zgłosiła w 2012 r.⁽¹²⁾ na koniec cyklu weryfikacji⁽¹³⁾ obejmującego okres od 2002 r.⁽¹⁴⁾. Ze względu na długość tego okresu (10 lat) zastosowane korekty miały znaczący wpływ na wkłady niektórych państw członkowskich. Przykładowo zmiany w wysokości wkładu Zjednoczonego Królestwa były głównie wynikiem prac nad zastrzeżeniami i odpowiadały 21 % całkowitego zaplanowanego w budżecie wkładu tego państwa opartego na VAT i DNB za 2014 r. (zob. **tabela 4.1**).

4.9. Zmiany wynikające z prac nad zastrzeżeniami nie byłyby tak znaczące, gdyby cykl dokonywanych przez Komisję weryfikacji był krótszy (pozostawiając państwom członkowskim mniej czasu na wprowadzenie korekt w przypadku rozwiązywania zastrzeżeń). Trybunał zwracał już uwagę na fakt, że długie cykle weryfikacji prowadzą do niepewności budżetowej w państwach członkowskich⁽¹⁵⁾.

4.10. W październiku 2014 r. Komisja poinformowała Komitet DNB⁽¹⁶⁾, że zamierza zakończyć kolejny cykl weryfikacji w 2019 r. Zastrzeżenia (zob. pkt 4.16) zgłoszone w 2014 r. obejmują dane dotyczące DNB za 2010 r. i mogą zostać złożone dopiero po przeprowadzeniu przez Komisję analizy wykazów DNB państw członkowskich⁽¹⁷⁾. W konsekwencji gdy zakończony zostanie kolejny cykl weryfikacji, zastrzeżenia będą obejmowały okres co najmniej dziewięć lat (podobnie jak w przypadku poprzedniego cyklu).

4.9. Zostaną wprowadzone środki w celu skrócenia kolejnego cyklu weryfikacji dokonywanych przez Komisję (poprzez przyjęcie modelu weryfikacji opartego w większym stopniu na ryzyku, przy poszanowaniu zasady efektywności kosztowej), a zastrzeżenia będzie można zgłaszać i rozwiązywać na wcześniejszym etapie (co pozwoli ograniczyć lukę między końcem cyklu a rozwiązaniem kwestii zgłoszonych w zastrzeżeniach).

4.10. Cykl weryfikacji rozpoczyna się w momencie, gdy Komisja otrzymuje od państw członkowskich wykazy DNB, a nie w pierwszym roku referencyjnym. Wykazy będą udostępniane od początku 2016 r. Komisja zobowiązała się zakończyć cykl do końca 2019 r.

⁽¹²⁾ W przypadku Bułgarii i Rumunii zastrzeżenia zgłoszono dopiero w 2013 r.

⁽¹³⁾ Okres, w którym Komisja dokonuje weryfikacji źródeł i metod stosowanych przez państwa członkowskie w celu skompilowania danych dotyczących DNB.

⁽¹⁴⁾ W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, zastrzeżenia odnoszą się do okresów rozpoczynających się w tych latach.

⁽¹⁵⁾ Zob. sprawozdanie specjalne 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”, pkt 68–73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Komitet ten jest złożony z przedstawicieli państw członkowskich, a przewodniczy mu przedstawiciel Komisji. Udziela on wsparcia Komisji w zakresie procedur i kontroli obliczania DNB. Zob. rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Wykazy te obejmują szczegółowe wyjaśnienia na temat źródeł i metod wykorzystywanych przez państwa członkowskie w celu oszacowania DNB. Służą one za podstawę przeprowadzanej przez Eurostat oceny jakości i kompletności danych dotyczących DNB w kontekście DNB wykorzystywanego do celów zasobów własnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Korygowanie metod i źródeł

4.11. W 2014 r. wiele państw członkowskich przedstawiło również korekty dotyczące metod i źródeł, co miało ogromny wpływ na dane tych państw dotyczące DNB za lata, w stosunku do których można jeszcze dokonywać korekt (lata 2010, 2011 i 2012). Przykładowo wzrost wkładów opartych na VAT i DNB w przypadku Cypru i Niderlandów (o odpowiednio 41 % i 21 %) był spowodowany w głównej mierze przez te czynniki (zob. **tabela 4.1**).

4.12. Wpływ tych poważnych korekt na salda DNB mógł być mniejszy, gdyby wprowadzona została wspólna polityka UE w tym zakresie, obejmująca harmonizację harmonogramu dokonywania większych korekt. Dzięki temu zwiększyłaby się porównywalność danych różnych państw członkowskich i zmalałoby ryzyko znacznych dostosowań wynikających ze sporadycznych korekt, które mają wpływ na większą liczbę lat. W 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie tego rodzaju polityki⁽¹⁸⁾. Chociaż 19 państw członkowskich zadeklarowało, że do września 2014 r. przynajmniej częściowo dostosują się do polityki UE w zakresie dokonywania korekt, Komisja nie podjęła dalszych działań na rzecz wprowadzenia wspólnej strategii w tym zakresie.

4.13. Wpływ tych dwóch rodzajów aktualizacji był na tyle poważny, że Rada wprowadziła zmiany w rozporządzeniu w sprawie zasobów własnych⁽¹⁹⁾, po tym jak Komisja złożyła wniosek o zezwolenie niektórym państwom członkowskim na odroczenie ich płatności. Siedem państw członkowskich⁽²⁰⁾ zwróciło się bowiem z wnioskiem o odroczenie płatności (w całości lub częściowo) do 2015 r. Całkowita kwota płatności, w odniesieniu do których wnioskowano o odroczenie do 2015 r., wyniosła 5 432 mln euro.

4.12. Komisja przyznaje, że wspólna polityka w zakresie korekt mogłaby prowadzić do mniejszych korekt danych dotyczących DNB, chociaż byłyby one wówczas częstsze. Eurostat będzie w dalszym ciągu badał, czy zalety wspólnej polityki UE przeważają nad jej wadami (np. brak pomocniczości, opóźnienie we wprowadzeniu bardziej wiarygodnych danych lub źródeł oraz możliwość opóźnienia rozwiązywania kwestii zgłoszonych w zastrzeżeniach wskutek takiej polityki).

⁽¹⁸⁾ W dniu 4 lipca 2013 r. został on przedstawiony Komitetowi ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego.

⁽¹⁹⁾ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1377/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich. Zob. również opinia Trybunału nr 7/2014 na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bułgaria, Francja, Włochy, Cypr, Malta, Słowenia i Zjednoczone Królestwo. Niemniej jednak Bułgaria udostępniła salda DNB i VAT na koniec 2014 r.

Tabela 4.1 – Salda VAT/DNB za 2014 r.

(w mln EUR)

Państwo członkowskie	Salda VAT i DNB	Łączne środki w budżecie na VAT i DNB	Udział sald VAT i DNB w łącznych środkach zaplanowanych w budżecie na 2014 r.
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgia	119	3 252	3,7 %
Bułgaria	36	338	10,8 %
Republika Czeska	79	1 131	6,9 %
Dania	- 126	2 146	- 5,9 %
Niemcy	1 359	24 063	5,6 %
Estonia	7	157	4,7 %
Irlandia	112	1 202	9,3 %
Grecja	222	1 474	15,1 %
Hiszpania	589	8 638	6,8 %
Francja	562	17 933	3,1 %
Chorwacja	- 1	359	- 0,4 %
Włochy	1 502	12 867	11,7 %
Cypr	54	131	41,1 %
Łotwa	25	199	12,3 %
Litwa	8	286	2,6 %
Luksemburg	- 67	277	- 24,2 %
Węgry	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Niderlandy	1 103	5 205	21,2 %
Austria	- 57	2 706	- 2,1 %
Polska	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugalia	122	1 391	8,7 %
Rumunia	75	1 172	6,4 %
Słowenia	8	300	2,7 %
Słowacja	- 7	578	- 1,2 %
Finlandia	- 34	1 669	- 2,1 %
Szwecja	190	3 638	5,2 %
Zjednoczone Królestwo	3 616	17 042	21,2 %
Ogółem	9 528	112 303	8,5 %

Źródło: Kolumna A, projekt budżetu korygującego nr 6/2014; kolumna B, budżet korygujący nr 7 Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zgłaszanie i znoszenie zastrzeżeń

4.14. Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tego elementu przedstawionych przez państwa członkowskie danych DNB, który budzi wątpliwości. Zastrzeżenia mogą być ogólne lub szczegółowe. Zastrzeżenia ogólne obejmują wszystkie pozycje w wykazie DNB. Zastrzeżenia szczegółowe dotyczą poszczególnych elementów DNB i mogą odnosić się do konkretnej transakcji⁽²¹⁾, mogą mieć charakter horyzontalny⁽²²⁾ lub mogą odnosić się do konkretnego procesu⁽²³⁾. Zastrzeżenia pozostające w mocy na koniec 2014 r. przedstawiono w **tabeli 4.2**. Dla ułatwienia lektury w tabeli podano również informacje dotyczące VAT i TZW omówione w dalszej części rozdziału.

Tabela 4.2 – Zastrzeżenia dotyczące DNB/PNB państw członkowskich⁽²⁴⁾, zastrzeżenia dotyczące VAT i punkty otwarte w zakresie TZW

Państwo członkowskie	Zastrzeżenia dotyczące DNB/PNB (stan na dzień 31.12.2014)	Zastrzeżenia dotyczące VAT (stan na dzień 31.12.2014)	Punkty otwarte w zakresie TZW (stan na dzień 31.12.2014)
Belgia	7	5	18
Bułgaria	12	7	13
Republika Czeska	7	0	5
Dania	5	4	21
Niemcy	8	8	10
Estonia	7	1	3
Irlandia	4	6	13
Grecja	15	5	32
Hiszpania	9	2	21
Francja	7	3	40
Chorwacja	0	0	1
Włochy	9	11	15
Cypr	12	0	6
Łotwa	16	1	0

⁽²¹⁾ Zastrzeżenia te obejmują konkretną transakcję związaną z DNB w danym państwie członkowskim.

⁽²²⁾ Zastrzeżenia horyzontalne dotyczą konkretnej transakcji we wszystkich państwach członkowskich.

⁽²³⁾ Stosowane w odniesieniu do konkretnego etapu danego procesu, zob. pkt 4.16.

⁽²⁴⁾ W tabeli nie uwzględniono zastrzeżeń odnoszących się do konkretnego procesu (zob. pkt 4.16) ani zastrzeżeń ogólnych (zob. pkt 4.17).

Państwo członkowskie	Zastrzeżenia dotyczące DNB/PNB (stan na dzień 31.12.2014)	Zastrzeżenia dotyczące VAT (stan na dzień 31.12.2014)	Punkty otwarte w zakresie TZW (stan na dzień 31.12.2014)
Litwa	4	0	5
Luksemburg	6	3	1
Węgry	12	1	9
Malta	12	0	2
Niderlandy	4	7	42
Austria	6	12	8
Polska	15	5	11
Portugalia	7	0	15
Rumunia	18	2	13
Słowenia	6	0	0
Słowacja	6	1	3
Finlandia	6	7	6
Szwecja	7	5	14
Zjednoczone Królestwo	12	5	21
OGÓŁEM 31.12.2014	239	101	348
OGÓŁEM 31.12.2013	283	103	341

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.15. Na koniec 2014 r. zgłoszonych było 239 zastrzeżeń (zob. **tabela 4.2**), z których 106 dotyczyło konkretnej transakcji, a 133 miało charakter horyzontalny. W 2014 r. zniesiono 44 zastrzeżenia (osiem z nich dotyczyło konkretnej transakcji, a 36 miało charakter horyzontalny). Wciąż istnieje jedno zastrzeżenie dotyczące konkretnej transakcji w zakresie PNB odnoszące się do lat 1995–2001⁽²⁵⁾. Trybunał obliczył, że wpływ finansowy zniesionych w 2014 r. zastrzeżeń dotyczących DNB⁽²⁶⁾ odpowiada wzrostowi zasobów własnych opartych na DNB netto w wysokości 75,2 mln euro⁽²⁷⁾ w odnośnych latach.

⁽²⁵⁾ Produkt narodowy brutto (PNB) był stosowany jako agregat rachunków narodowych do 2001 r.

⁽²⁶⁾ Trybunał ustalił wpływ finansowy zniesienia zastrzeżeń, uwzględniając wszelkie zmiany w podstawie DNB spowodowane zniesieniem w 2014 r. zastrzeżeń dotyczących lat, w stosunku do których nie można już było dokonywać korekt. Zastrzeżenia zostały zniesione przez Komisję w 2014 r. Wywarły one jednak wpływ finansowy w latach 2012 i 2013, gdy państwa członkowskie rozwiązały kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń.

⁽²⁷⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 77,3 mln euro i zmniejszenia w wysokości 2,1 mln euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.15. W 2015 r. Komisja już zniosła 18 zastrzeżeń dotyczących konkretnych transakcji oraz 15 zastrzeżeń horyzontalnych.

Komisja uważa, że wpływ finansowy zniesionych zastrzeżeń dotyczących DNB nie jest właściwym wskaźnikiem wyniku weryfikacji zasobów opartych na DNB i nie może być traktowany jako wyznacznik tendencji.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.16. Ponadto zgłoszono 27 zastrzeżeń dotyczących konkretnego procesu za rok 2010 i były to jedyne zastrzeżenia zgłoszone w 2014 r. Obejmują one rok 2010 i odnoszą się do 27 państw członkowskich. Zastrzeżenia te zostały zgłoszone, by umożliwić Komisji przeprowadzenie kontroli danych przekazanych zgodnie z ESA 2010⁽²⁸⁾. Kontrola ta będzie opierać się na wykazach DNB, które państwa członkowskie mają przekazać w 2015 r.

Zastrzeżenia ogólne

4.17. Jedynymi nierozstrzygniętymi zastrzeżeniami ogólnymi na koniec 2014 r. były zastrzeżenia w sprawie danych dotyczących greckiego DNB w odniesieniu do lat 2008–2009. Chociaż poczyniono postępy w rozwiązywaniu tych zastrzeżeń, nie zostały one zniesione. Nie zniesiono też nierozstrzygniętego od długiego czasu zastrzeżenia dotyczącego PNB (zob. pkt 4.15). W 2014 r. Komisja wciąż jednak uważnie śledziła problemy w kompilacji rachunków narodowych Grecji i ustanowiła program pomocy technicznej w celu utworzenia niezależnego i sprawniejszego krajowego urzędu statystycznego. Trybunał jest zdania, że działania na rzecz zwiększenia wiarygodności danych dotyczących DNB Grecji są istotne, ponieważ jakość tych danych może mieć wpływ na wysokość wkładów opartych na DNB wszystkich państw członkowskich.

Tradycyjne zasoby własne**Audyty po odprawie celnej**

4.18. 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⁽²⁹⁾. Kontrole te, które obejmują audyty po odprawie celnej⁽³⁰⁾, określa się jako kontrole po odprawie celnej. Powinny one odbywać się na podstawie analizy ryzyka opartej na kryteriach ustalonych na poziomie krajowym, unijnym i, jeśli takie są dostępne, międzynarodowym⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Europejski system rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010) to najnowsze kompatybilne w kontekście międzynarodowym unijne ramy rachunkowości dostarczające uporządkowanego i szczegółowego opisu gospodarki. System ten został wprowadzony we wrześniu 2014 r. – począwszy od tej daty, państwa członkowskie przekazują dane do Eurostatu zgodnie z zasadami ESA 2010.

⁽²⁹⁾ 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).

⁽³⁰⁾ „Audyty po odprawie celnej to metoda kontrolowania podmiotów gospodarczych przez analizę ich rachunków, dokumentów i systemów”. Źródło: Przewodnik dotyczący audytu celnego.

⁽³¹⁾ Art. 13 ust. 2 Wspólnotowego kodeksu celnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.19. Podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich Trybunał stwierdził podobne problemy związane z audytami po odprawie celnej co w poprzednich latach⁽³²⁾. W objętych kontrolą państwach członkowskich ponownie wykryto uchybienia w zakresie identyfikacji, wyboru i kontroli importerów. Ponadto w ramach kontroli przeprowadzonej w trzech państwach członkowskich⁽³³⁾ stwierdzono znaczne różnice pod względem jakości, zakresu i rezultatów audytów po odprawie celnej.

4.20. W lutym 2014 r. Komisja opublikowała zaktualizowaną wersję podręcznika dotyczącego audytu celnego. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zapewniła państwom członkowskim nowe wytyczne, równocześnie odnotowuje jednak, że pewne niedociągnięcia stwierdzone podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich nie zostały uwzględnione w nowej wersji podręcznika:

- a) brak wskazówek na temat postępowania w sytuacji, gdy przywiezione towary zostały odprawione w innym państwie członkowskim (dotyczących wyboru przedsiębiorstw, które mają zostać poddane kontroli, czy wręcz postępowania w trakcie samego procesu kontroli);
- b) brak jasnych wskazówek na temat postępowania w sytuacji, gdy na etapie przeprowadzania kontroli pojawia się ryzyko przedawnienia⁽³⁴⁾;

4.19. Wymiana informacji na temat ryzyka jest wprawdzie wymogiem prawnym, ale kryteria ryzyka określone w Przewodniku dotyczącym audytu celnego nie są prawnie wiążące. Przewodnik ten zawiera jednak opis wspólnego zharmonizowanego podejścia do przeprowadzania audytów po odprawie celnej.

W planie działania UE (COM(2014) 527 final) przewidziano dopracowanie unijnych wspólnych kryteriów i norm dotyczących ryzyka. Komisja utworzyła grupę roboczą złożoną z ekspertów z państw członkowskich, która ma dogłębnie zbadać kwestię ryzyka finansowego i jego różne rodzaje. W ramach prac tej grupy Komisja starannie przeanalizuje kwestię przywozów dokonywanych przez przedsiębiorcę z siedzibą w innym państwie członkowskim.

Komisja podejmie działania następcze w związku z niedociągnięciami wskazanymi przez Trybunał i w stosownych przypadkach zwróci się do właściwych państw członkowskich o podjęcie odpowiednich działań naprawczych. W ramach swoich kontroli będzie także nadal kontrolować krajowy dozór celny i w razie zidentyfikowania uchybień będzie zwracać się do państw członkowskich o ich naprawienie.

4.20.

- a) Kiedy Komisja zajmie się kwestią kryteriów ryzyka finansowego, rozważy możliwość przekazania państwom członkowskim dalszych wskazówek w odniesieniu do towarów odprawionych w jednym państwie członkowskim przez importerów z siedzibą w innym państwie członkowskim.

Zob. także odpowiedź na pkt 4.19.

- b) Służby Komisji w swoich sprawozdaniach z kontroli, analizach odpisów zgodnie z art. 17 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 oraz w ramach posiedzeń Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych odbywających się co pół roku, regularnie przypominają państwom członkowskim o konieczności zachowania należytej staranności w procedurze odzyskiwania środków. Kiedy wskutek braku należytej staranności ze strony państwa członkowskiego dojdzie do utraty tradycyjnych zasobów własnych z powodu przedawnienia, państwo członkowskie zostaje pociągnięte do odpowiedzialności finansowej za kwoty, które nie zostały odzyskane.

⁽³²⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 2.31, i sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 2.14.

⁽³³⁾ Hiszpania, Austria i Zjednoczone Królestwo.

⁽³⁴⁾ Art. 221 ust. 3 Wspólnotowego kodeksu celnego (rozporządzenie (EWG) nr 2913/92) stanowi, że powiadomienie dłużnika nie może nastąpić po upływie trzech lat, licząc od dnia powstania długu celnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) nie ustalono zalecanych progów minimalnych (wyrażonych w formie wartości bezwzględnej lub odsetka zgłoszeń) w odniesieniu do liczby kontroli, które należy przeprowadzić rocznie.

Konta A i B

4.21. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji deklarację ceł i opłat wyrównawczych od cukru w ujęciu miesięcznym (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieujętych na koncie A (wyciąg z oddzielnego konta B) ⁽³⁵⁾.

4.22. Podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich Trybunał stwierdził problemy związane z zarządzaniem kontami B podobne do tych, jakie stwierdzono w poprzednich latach ⁽³⁶⁾, co wskazuje na istnienie uchybień systemowych ⁽³⁷⁾. Przykładowo w Zjednoczonym Królestwie procedura przygotowania deklaracji dotyczącej konta B jest skomplikowana, ponieważ opiera się na informacjach pochodzących z różnych baz danych, które należy skonsolidować manualnie. Prowadzi to do powstawania błędów. Ponadto stwierdzono duże opóźnienia w aktualizowaniu kwot na kontach B. W Hiszpanii nieprawidłowe procedury zarządzania kwotami odpisanymi doprowadziły do zawyżenia danych liczbowych na koncie B. Ponadto podczas kontroli przeprowadzonych przez Komisję (zob. pkt 4.23) wykryto niedociągnięcia w zarządzaniu kontami B w 19 spośród 21 państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) W unijnej strategii zarządzania ryzykiem, której elementem są kontrole, uwzględniono ułatwienia w handlu, uproszczenia i kontrole oparte na ryzyku. Wprowadzenie jednego zalecanego minimalnego zakresu kontroli (według wartości lub procenta zgłoszeń) byłoby niespójne z podejściem opartym na ryzyku, które musi uwzględniać różne rodzaje obrotu towarowego i ryzyka w różnych punktach w czasie.

Komisja może jednak rozważyć z państwami członkowskimi ewentualne wprowadzenie minimalnych zakresów, w których uwzględniano by wspomniane różnice.

4.22. Oprócz odizolowanych przypadków uchybień systemowych, które występują od czasu do czasu, większość uchybień stwierdzonych przez Komisję w toku prowadzonych przez nią kontroli stanowią błędy o charakterze jednorazowym, co jest zrozumiałe w przypadku tego rodzaju konta (zbiór przypadków problemowych i spornych). Wprawdzie Trybunał stwierdził problemy związane z zarządzaniem kontami B w 2014 r. oraz w poprzednich latach, ale zdaniem Komisji te problemy i błędy nie wskazują na istnienie uchybień systemowych. Stwierdzenie błędów na koncie prowadzonym manualnie (nie ma prawnego wymogu, który zobowiązywałby państwa członkowskie do korzystania z automatycznych metod zarządzania tymi kontami), na którym mogą wystąpić przypadkowe błędy, niekoniecznie świadczy o istnieniu uchybienia systemowego. Uchybienie może mieć charakter systemowy w przypadku nieprawidłowej procedury. Komisja podejmie działania w następcze w stosunku do stwierdzonych przez Trybunał uchybień w zarządzaniu tymi kontami w odnośnych państwach członkowskich, a także w stosunku do nieprawidłowej procedury w Hiszpanii w ramach normalnych działań podejmowanych w następstwie uwag Trybunału.

⁽³⁵⁾ 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.

⁽³⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 2.16, i sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 2.32–2.33.

⁽³⁷⁾ Przypadki te nie miały wpływu na wiarygodność ogólnej kwoty zapisanej na oddzielnym koncie (1 617 mln euro) ani na związany z nią odpis (1 144 mln euro) ujęty w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zarządzanie punktami otwartymi

4.23. Skutkiem kontroli przeprowadzonych przez Komisję w państwach członkowskich są ustalenia zwane punktami otwartymi⁽³⁸⁾. Owe punkty mogą mieć wpływ finansowy i zostają zamknięte w momencie, gdy państwa członkowskie rozwiążą je we właściwy sposób. Na koniec 2014 r. otwartych było łącznie 348 punktów (zob. **tabela 4.2**)⁽³⁹⁾, lecz Komisja nie obliczyła ich ogólnego wpływu finansowego.

Zasoby własne oparte na VAT

4.24. Na koniec roku pozostawało w mocy łącznie 101 zastrzeżeń – w porównaniu ze 103 zastrzeżeniami w 2013 r. (zob. **tabela 4.2**). 84 z nich zostały zgłoszone przez Komisję, a 17 przez państwa członkowskie. W 2014 r. Komisja zniosła 29 zastrzeżeń. Liczba zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu⁽⁴⁰⁾ zgłoszonych przez Komisję spadła z 12 do 10. Jak wynika z obliczeń Trybunału, wpływ finansowy netto zniesienia zastrzeżeń w 2014 r.⁽⁴¹⁾ jest równy zwiększeniu zasobów własnych opartych na VAT o 16,1 mln euro⁽⁴²⁾.

Roczne sprawozdania z działalności

4.25. Roczne sprawozdania z działalności DG ds. Budżetu i Eurostatu za 2014 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.

4.23. *Poprzez działania podejmowane w następstwie ustaleń kontroli Komisja stara się w poszczególnych przypadkach określić liczbowo potencjalny wpływ finansowy każdego tzw. punktu otwartego, każdego sprawozdania, dla każdego państwa członkowskiego. Komisja nie określa łącznej kwoty tradycyjnych zasobów własnych, które mogą być należne z tytułu wszystkich punktów we wszystkich otwartych sprawozdaniach dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ nie byłoby to użyteczne z punktu widzenia działań następczych, które należy podjąć w odniesieniu do każdego punktu, każdego sprawozdania, dla każdego państwa członkowskiego. Komisja zawsze jednak wie, czy dany punkt może mieć wpływ finansowy, a kiedy dysponuje niezbędnymi informacjami, szacuje ten wpływ.*

4.24. *W 2014 r. Komisja w dalszym ciągu współpracowała z państwami członkowskimi w celu rozwiązania kwestii, których dotyczyły zgłoszone przez nią zastrzeżenia.*

Komisja uważa, że wpływ finansowy netto zniesienia zastrzeżeń nie jest właściwym wskaźnikiem wyniku programu kontroli zasobów opartych na VAT i nie może być traktowany jako wyznacznik żadnej tendencji.

⁽³⁸⁾ W 2014 r. opublikowano łącznie 28 sprawozdań z kontroli, w których sformułowano 89 nowych punktów otwartych.

⁽³⁹⁾ 38 punktów było otwartych od ponad pięciu lat. Punkty, które są otwarte od najdłuższego czasu, zgłoszono w 2002 r. w odniesieniu do Niemiec, Grecji i Portugalii.

⁽⁴⁰⁾ Według definicji Trybunału zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu odnoszą się do roku sprzed co najmniej 10 lat, tj. są to zastrzeżenia nierozstrzygnięte na koniec 2014 r. dotyczące roku 2005 i lat wcześniejszych.

⁽⁴¹⁾ Trybunał ustalił wymiar wpływu finansowego zniesienia zastrzeżeń, uwzględniając wszelkie zmiany w podstawie VAT spowodowane wpływem działalności kontrolnej Komisji w latach 2002–2010. W 2014 r. wygasła możliwość wprowadzenia korekt danych za rok 2010. Zmian dotyczących podstawy VAT za rok 2010 i lata wcześniejsze można dokonać jedynie w przypadku, jeśli zostało zgłoszone odnośne zastrzeżenie. Uwzględniono skutki wyznaczenia górnego limitu podstawy VAT.

⁽⁴²⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 18,2 mln euro i zmniejszenia w wysokości 2,1 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2014 r.

4.26. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. W odniesieniu do dochodów stwierdzono w szczególności, co następuje:

- zbadane systemy oceniono jako skuteczne w zakresie zasobów własnych opartych na DNB i VAT oraz innych dochodów,
- zbadane systemy oceniono jako ogólnie skuteczne w zakresie TZW. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich oceniono jako częściowo skuteczne⁽⁴³⁾,
- Trybunał nie stwierdził błędów w zbadanych transakcjach.

Zalecenia

4.27. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 4.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował trzy zalecenia. Dwa z nich zrealizowano w przeważającej mierze, a jedno – częściowo.

4.28. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2014 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zasoby własne oparte na DNB

- **Zalecenie 1:** Podczas kolejnego cyklu weryfikacji Komisja powinna podjąć działania mające na celu ograniczenie liczby lat, do których odnosić się będą zastrzeżenia na koniec cyklu.
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna podjąć działania na rzecz ograniczenia wpływu korekt dokonywanych przez państwa członkowskie.

4.27.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Cykl weryfikacji zostanie skrócony, a zastrzeżenia będą zgłaszane i rozwiązywane na wcześniejszym etapie (w toku cyklu weryfikacji).

Komisja przyjmuje to zalecenie.

⁽⁴³⁾ Zob. również sprawozdanie specjalne nr 2/2014, pkt 107–120.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Tradycyjne zasoby własne

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna ulepszyć istniejące wytyczne na temat audytów po odprawie celnej i zachęcać państwa członkowskie do ich stosowania.
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna zadbać o to, by państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi systemami rachunkowości do księgowania pozycji na kontach B, i zachęcać je do usprawniania zarządzania tymi pozycjami. Przykładem takiego usprawnienia mogłoby być regularne dokonywanie przeglądów tych pozycji, tak aby zagwarantować, że starsze pozycje zostały zaktualizowane lub w stosownych przypadkach odpisane.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Uwzględni spostrzeżenia Trybunału w ramach możliwości, jakie stwarza obecna wspólna strategia zarządzania ryzykiem i związany z nią plan działania, a szczególnie w trwających pracach nad kryteriami ryzyka finansowego.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Będzie w dalszym ciągu sprawdzać konta B w toku prowadzonych przez siebie kontroli, a w przypadku stwierdzenia uchybień zwróci się do państw członkowskich o poprawę zarządzania tym kontem poprzez regularne przeglądy w celu zadbania o to, aby kwoty odpisane były usuwane z konta.

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2014	2013
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji:	55	55
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	0,0 %	0,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	0,0 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

ZAŁĄCZNIK 4.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

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				
2012	Komisja powinna zweryfikować swoje ramy kontroli odnoszące się do weryfikacji danych DNB, w tym rozważyć kwestię przeprowadzania uporządkowanej i sformalizowanej analizy kosztów i korzyści, kwestię przeprowadzania pogłębionej weryfikacji istotnych składników DNB obarczonych ryzykiem, kwestię ograniczenia stosowania zastrzeżeń ogólnych i kwestię ustalenia kryteriów istotności, które odnosiłyby się do zgłaszania zastrzeżeń.			X				Obecnie opracowywane są nowe ramy kontroli, a prace nad nimi zostaną zakończone przed rozpoczęciem kolejnego cyklu weryfikacji na początku 2016 r. Przy znoszeniu istniejących zastrzeżeń już prowadzi się weryfikację bezpośrednią. Wprowadzono już nowe zasady, które ograniczają korzystanie z zastrzeżeń ogólnych, oraz uzgodniono próg istotności.
2011 i 2012	Komisja powinna zachęcić państwa członkowskie do wzmocnienia dozoru celnego, aby zmaksymalizować kwotę pobieranych TZW.		X					W toku prowadzonych przez siebie kontroli tradycyjnych zasobów własnych Komisja będzie w dalszym ciągu sprawdzać, czy państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie ramy kontroli w celu ochrony interesów finansowych UE w obszarze tradycyjnych zasobów własnych.
	Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich niekwestionowanej kompletności i poprawności (*).		X					W toku prowadzonych przez siebie kontroli Komisja będzie w dalszym ciągu sprawdzać, czy państwa członkowskie prawidłowo korzystają z kont A i B, aby zapewnić ich kompletność i prawidłowość.

(*) Komisja co roku monitoruje stosowanie kont A i B. Ponieważ jednak problem utrzymuje się, należy kontynuować podejmowane wysiłki.

ROZDZIAŁ 5

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.5
Charakterystyka działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	5.2–5.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.5
Prawidłowość transakcji	5.6–5.17
Badania naukowe i innowacje: złożone przepisy w siódmym programie ramowym zwiększyły ryzyko wystąpienia błędów	5.9–5.15
Inne instrumenty finansowania: niekwalifikowalne i nieuzasadnione koszty oraz nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych	5.16–5.17
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	5.18–5.31
Przeprowadzane przez Komisję audyty wydatków na badania naukowe i innowacje	5.18–5.24
Roczne sprawozdania z działalności	5.25–5.31
W rocznych sprawozdaniach z działalności DG ENER i Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci ryzyko w zakresie prawidłowości transakcji jest niedoszacowane	5.27–5.28
Niespójne metody oceny kwot obciążonych ryzykiem	5.29–5.31
Wnioski i zalecenia	5.32–5.35
Wnioski dotyczące 2014 r.	5.32–5.33
Zalecenia	5.34–5.35
Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	
Załącznik 5.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące szczegółowej oceny działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2014 r. przedstawiono na **wykresie 5.1**.

Charakterystyka działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

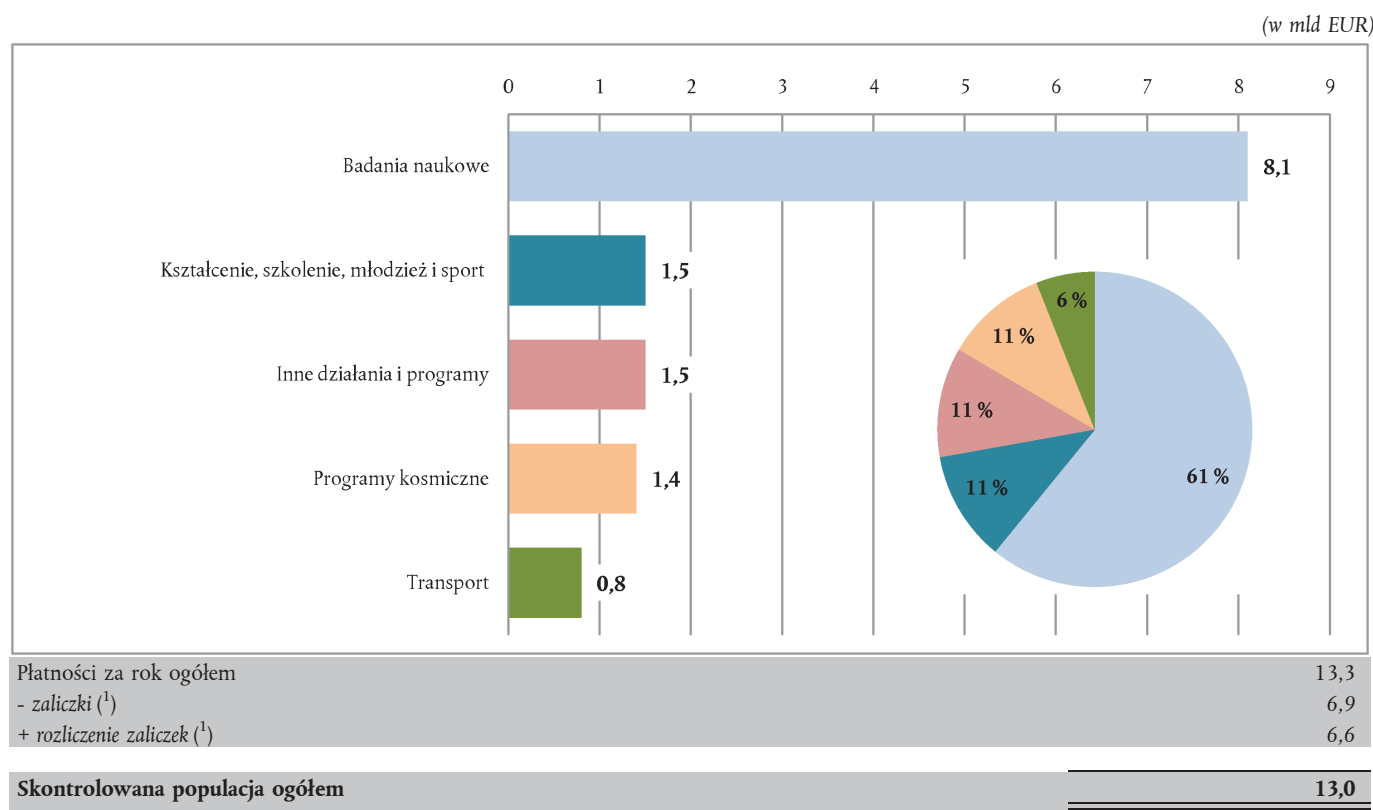
5.2. Wydatki w ramach niniejszego działu obejmują szeroki zakres celów, takich jak udoskonalenie badań naukowych i innowacji, ulepszenie systemów edukacji i wspieranie zatrudnienia, stworzenie jednolitego rynku cyfrowego, promowanie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej, modernizacja sektora transportu oraz poprawa otoczenia biznesowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

5.3. Na badania naukowe i innowacje przypada 61 % wydatków, które są realizowane za pośrednictwem siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego na lata 2007–2013 („siódmy program ramowy w zakresie badań”) oraz programu ramowego Horyzont 2020 w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020 („Horyzont 2020”). Inne główne instrumenty finansowania to: programy „Uczenie się przez całe życie” i „Erasmus+” w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu; program na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) zapewniający środki finansowe na rozwój infrastruktury transportowej; Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej, w ramach którego wspierane są projekty w sektorze energetycznym; instrument „Łącząc Europę” wspierający rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych oraz program Galileo dotyczący europejskiego systemu nawigacji satelitarnej.

5.4. Niemal 90 % środków wydatkowanych jest w formie dotacji dla prywatnych lub publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Oprócz płatności zaliczkowych, dokonywanych w momencie podpisania umowy o dofinansowanie lub decyzji o finansowaniu, ze środków unijnych zwracane są koszty zgłoszone przez beneficjentów. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne, co nie zostanie wykryte ani skorygowane przez Komisję przed dokonaniem zwrotu tych kosztów.

5.3. Rodzaje wydatków w tym dziale różnią się od wydatków opisanych w zeszłorocznym sprawozdaniu ze względu na przyjęcie nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

Wykres 5.1 – Dział 1a WRF – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – najważniejsze informacje za 2014 r.



⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.5. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w części 2 załącznika 1.1 do rozdziału 1. W odniesieniu do kontroli działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” należy odnotować następujące kwestie:

- a) W ramach kontroli badaniu poddano próbę 166 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 załącznika 1.1. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tego działu WRF. W 2014 r. próba obejmowała 95 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (92 związane z siódmym programem ramowym, trzy – z szóstym programem ramowym), 21 transakcji z zakresu edukacji i kształcenia zawodowego (w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”) oraz 50 transakcji dotyczących innych programów i działań.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Ocena rocznych sprawozdań z działalności obejmowała sprawozdania sporządzone przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury (DG EAC), Dyрекcję Generalną ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE), Dyрекcję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ENTR⁽¹⁾), Dyрекcję Generalną ds. Energii (DG ENER) oraz Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Błędy wystąpiły w 79 (48 %) spośród 166 transakcji skontrolowanych przez Trybunał. Na podstawie 53 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,6 %⁽²⁾.

5.7. Na **wykresie 5.2** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2014 r. Błędy kwantyfikowalne wynikały głównie ze zwrotu kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów w związku z realizacją projektów w dziedzinie badań naukowych i innowacji.

5.6. Poziom błędu podany przez Trybunał jest jednym ze wskaźników skuteczności realizacji wydatków UE. Komisja dysponuje jednak wieloletnią strategią kontroli. Na tej podstawie służby Komisji obliczają poziom błędu resztowego, w którym uwzględniają odzyskanie środków, korekty i skutki wszystkich przeprowadzonych przez siebie kontroli i audytów przez cały okres realizacji programu. Obliczony poziom błędu resztowego na koniec 2014 r. wynosi 0,42 % dla Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej i 0,84 % dla TEN-T, a w przypadku wydatków na badania naukowe jest on szacowany na 3 %.

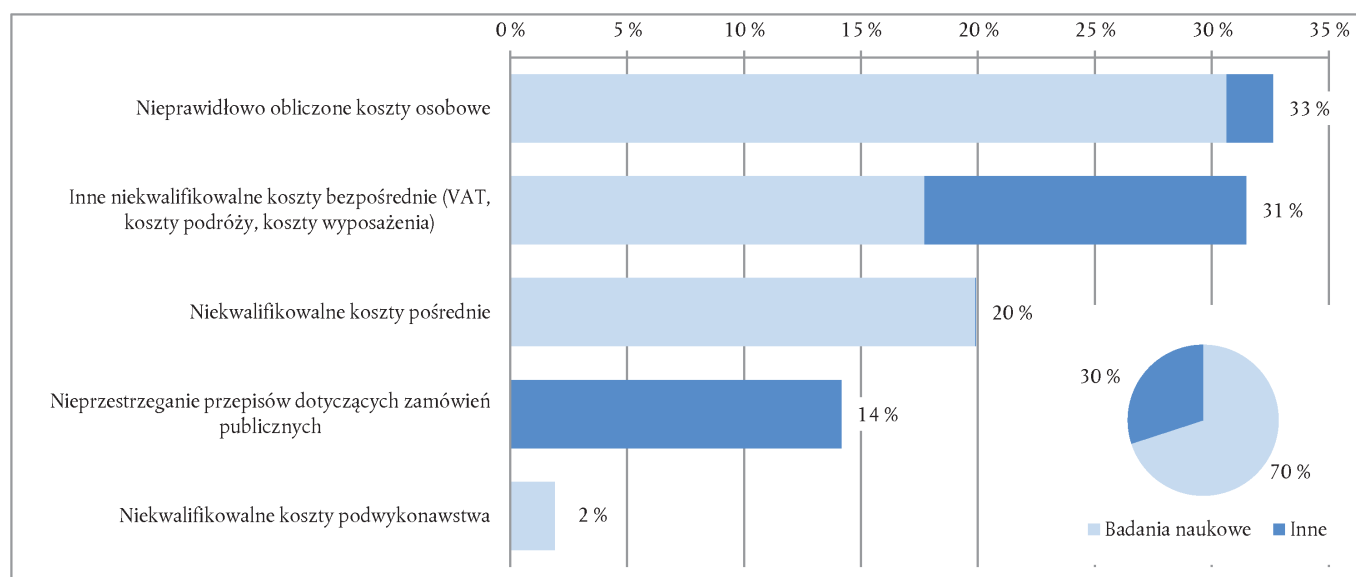
5.7. W projektach w dziedzinie badań naukowych i innowacji koszty personelu i koszty pośrednie stanowią największą część kosztów. Aby uwzględnić różnorodność struktur kosztów w badaniach naukowych w Europie, podjęto świadomą decyzję polityczną o dokonywaniu zwrotu kosztów należących do tych kategorii na podstawie kosztów rzeczywistych, a nie kosztów jednostkowych lub stawek zryczałtowanych. To wyjaśnia, dlaczego są one narażone na błędy, co obrazuje wykres.

„Horyzont 2020” opracowano w taki sposób, aby w miarę możliwości wyeliminować te źródła błędów poprzez wprowadzenie szeregu uproszczeń – zob. pkt 5.9 poniżej.

⁽¹⁾ Począwszy od 2015 r., DG ENTR zostanie zastąpiona przez Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW).

⁽²⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 3,1 % a 8,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Wykres 5.2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.8. W przypadku 27 błędów kwantyfikowalnych Komisja, organy krajowe lub niezależni audytorzy⁽³⁾ dysponowali wystarczającymi informacjami⁽⁴⁾, aby zapobiec tym błędom lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem zadeklarowanych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędów dla tego rozdziału byłby o 2,8 punktu procentowego niższy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.8. Komisja stosuje wiarygodny system kontroli ex ante, na który składają się szczegółowe zautomatyzowane listy kontrolne, wytyczne na piśmie oraz ciągłe szkolenia. Udoskonalenie tego systemu bez nakładania na beneficjentów dodatkowych obciążeń administracyjnych i przy zapewnieniu sprawnego dokonywania płatności stanowi ciągłe wyzwanie. Ustalenia Trybunału zostaną wykorzystane, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalить kontrole ex ante, listy kontrolne oraz wytyczne, a także ewentualnie bardziej zautomatyzować kontrole. Komisja współpracuje także z instytucjami i organami krajowymi, aby zapewnić pełną zdolność operacyjną ich mechanizmów kontroli, która umożliwi zapobieganie błędom oraz ich wykrywanie i korygowanie.

Jeżeli chodzi o niezależnych audytorów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. W następstwie zaleceń Trybunału Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających (w liczbie ponad 300 osób), aby upowszechnić wiedzę o najczęściej występujących błędach. Ponadto audytorom poświadczającym, którzy popełnili błędy, przekazano informacje zwrotne, a na potrzeby programu „Horyzont 2020” opracowano wzór świadectwa audytu o większej wartości dydaktycznej. W przypadku badań naukowych szacuje się, że świadectwa audytu ograniczają poziom błędów o 50% w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Wprawdzie uznaje się, że świadectwa te nie pozwalają na wyeliminowanie wszystkich błędów, ale są one ważnym narzędziem, które umożliwi obniżenie ogólnego poziomu błędów.

⁽³⁾ W pewnych przypadkach, np. w odniesieniu do zestawień wydatków poniesionych w projektach realizowanych w ramach siódmego programu ramowego, w których wkład ze środków unijnych przekracza 375 000 euro, niezależni audytorzy muszą zaświadczyć, że zadeklarowane koszty są kwalifikowalne.

⁽⁴⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej, w tym dokumentów dotyczących standardowych kontroli krzyżowych oraz kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badania naukowe i innowacje: złożone przepisy w siódmym programie ramowym zwiększyły ryzyko wystąpienia błędów

5.9. Trybunał wykrył błędy podobnego rodzaju i o podobnym zakresie co w trakcie realizacji siódmego programu ramowego w zakresie badań: nieprawidłowo obliczone koszty osobowe; inne niekwalifikowalne koszty bezpośrednie, takie jak nieuzasadnione koszty podróży lub wyposażenia; niekwalifikowalne koszty pośrednie opierające się na błędnych stawkach kosztów ogólnych lub obejmujące niekwalifikowalne kategorie kosztów niepowiązane z projektem (zob. ramka 5.1).

Ramka 5.1 – Przykładowe błędy w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektu w dziedzinie badań naukowych i innowacji

W próbie dobranej przez Trybunał znalazła się płatność dokonana przez Komisję na rzecz organizacji międzynarodowej współpracującej z czterema organizacjami partnerskimi przy realizacji wspólnego, ponadnarodowego projektu dotyczącego zdrowia w ramach siódmego programu ramowego. Na podstawie zestawienia poniesionych wydatków przedłożonego przez organizację Komisja dokonała zwrotu kwoty w wysokości około 132 000 euro. Trybunał wykrył jednak szereg błędów w kosztach zadeklarowanych przez organizację będącą beneficjentem wsparcia:

- zawyżone koszty osobowe,
- zadeklarowane koszty podróży niepowiązane z projektem,
- nieprawidłowo obliczone koszty pośrednie.

Ponadto beneficjent zastosował nieprawidłowy kurs wymiany przy przeliczaniu zadeklarowanych kosztów z waluty lokalnej na euro, co doprowadziło do dodatkowego zawyżenia kosztów. Łączne koszty niekwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjenta wyniosły 73 000 euro, co stanowiło 55 % kosztów ujętych w zestawieniu poniesionych wydatków.

Trybunał wykrył przypadki zwrotu niekwalifikowalnych kosztów przez Komisję w 39 z 95 objętych próbą projektów dotyczących badań naukowych i innowacji. W 13 przypadkach koszty niekwalifikowalne przekraczały 10 % łącznych kosztów zadeklarowanych przez beneficjenta.

5.10. W ramach własnego programu kontroli zestawień wydatków poniesionych w związku z realizacją projektów z zakresu badań naukowych i innowacji (zob. pkt 5.18–5.24) Komisja stwierdza podobne błędy w porównywalnym zakresie i ze zbliżoną częstotliwością.

5.9. Kontrole przeprowadzane przez Komisję wskazały także, że rodzaje i poziom błędów nie ulegają większym zmianom z uwagi na złożoność zasad dotyczących 7PR.

Wszystkie umowy w ramach 7PR zostały jednak podpisane i nie ma już możliwości dalszej modyfikacji ram prawnych. W toku realizacji 7PR Komisja starała się jednak uprościć ten system w ramach możliwości, jakie stwarzają obowiązujące ramy prawne, na przykład poprzez uproszczenia przyjęte przez Komisję dnia 24 stycznia 2011 r. (decyzja C(2011) 174).

W przypadku programu „Horyzont 2020” radykalnie uproszczono ramy prawne, aby sprostać oczekiwaniom zarówno zainteresowanych stron, jak i organów ustawodawczych. Skoncentrowano się przy tym zwłaszcza na kosztach personelu i kosztach pośrednich, które stanowią główne źródła błędów.

Ramka 5.1 – Przykładowe błędy w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektu w dziedzinie badań naukowych i innowacji

Komisja odzyska nienależnie wypłacone kwoty. Ten przypadek wskazuje także na to, jakim wyzwaniem jest współpraca z partnerami międzynarodowymi – współpraca z placówkami badawczymi spoza Europy jest wprawdzie niezbędna, aby podjąć globalne wyzwania, przed jakimi staje społeczeństwo, ale podmioty te często nie są zaznajomione z zasadami kwalifikowalności UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.11. Utrzymujący się istotny poziom błędu w wydatkach na badania naukowe i innowacje świadczy o tym, że zarówno koncepcja, jak i realizacja siódmego programu ramowego są obciążone ryzykiem. Zasady kwalifikowalności są skomplikowane, a w programie przewidziano wiele różnych stawek finansowania. Projekty są realizowane przez wielu partnerów rozproszonych geograficznie, wśród których są również beneficjenci w krajach nienależących do UE. Ponadto sami beneficjenci są bardzo różnorodni, a ich systemy rachunkowości często nie odpowiadają wymogom programu.

5.12. W 2014 r. Komisja podpisała pierwsze umowy o udzielenie dotacji i zaczęła wypłacać zaliczki w ramach nowego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji. Zasady finansowania obowiązujące w programie „Horyzont 2020” są mniej skomplikowane niż w siódmym programie ramowym, a Komisja dołożyła znacznych starań, aby uprościć procedury administracyjne.

5.13. Niektóre elementy ustanowione na potrzeby tego programu pociągają jednak za sobą większe ryzyko w odniesieniu do prawidłowości transakcji. Przykładowo program „Horyzont 2020” ma wspierać badania naukowe i innowacje oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia MŚP, w związku z czym został opracowany tak, by zapewnić jak największe uczestnictwo ze strony MŚP i nowych podmiotów (które w wielu przypadkach również należą do kategorii MŚP). Komisja stwierdziła jednak, że te grupy podmiotów są szczególnie narażone na błędy, co wykazano również na przykładzie w ramce 5.2.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.11. Z uwagi na złożoność zasad Komisja wprowadziła wiele uproszczeń w programie „Horyzont 2020”.

Aby osiągnąć cele polityki, zwłaszcza w zakresie stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy oraz podejmowania wyzwań społecznych poprzez badania naukowe i innowacje, konieczne jest tworzenie wielonarodowych i interdyscyplinarnych partnerstw, powszechne zaangażowanie sektora prywatnego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, a także dokonywanie zwrotów kosztów personelu i kosztów pośrednich w oparciu o koszty rzeczywiste. Jak wskazuje Trybunał, wiąże się to z różnego rodzaju ryzykiem.

Z drugiej strony tam, gdzie cele polityki dopuszczają prostsze mechanizmy, poziom błędu jest niższy niż 2%. W takich sytuacjach dotacje (dotacje ERBN, dotacje w ramach działania „Marie Skłodowska Curie”) nie rodzą trudności – przeznaczone są przede wszystkim dla instytucji publicznych, powszechniej stosuje się w ich wypadku stawki zryczałtowane i kwoty ryczałtowe, a większość stanowią dotacje dla indywidualnych beneficjentów.

5.13. Wspólna odpowiedź na pkt 5.13 i 5.14:

Elementy, o których wspomina Trybunał, zostały wprowadzone przez władzę ustawodawczą i wynikały ze świadomych decyzji politycznych podjętych przez ustawodawcę z myślą o osiągnięciu celów programu.

Zaangażowanie MŚP jest kluczowe dla sukcesu programu, pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz podejmowania wyzwań społecznych.

Zdolności administracyjne MŚP są ograniczone. Dlatego w miarę możliwości uproszczono przepisy dotyczące MŚP, aby ograniczyć ich obciążenie administracyjne. Podwyższone ryzyko jednak się utrzymuje.

Jeżeli chodzi o zwroty związane z dużą infrastrukturą, ma to służyć zapewnieniu godziwego wynagrodzenia strategicznym partnerom w dziedzinie badań naukowych dokonującym znacznych inwestycji w infrastrukturę. Wynagrodzenie dodatkowe ma natomiast zapewnić godziwe wynagrodzenie badaczom w całej Europie i ma służyć propagowaniu doskonałości, likwidowaniu przepaści innowacyjnej oraz utrzymaniu atrakcyjności programu.

Aby zmniejszyć ryzyko, Komisja będzie przeprowadzać oceny ex ante wszystkich uczestników otrzymujących płatności z tytułu dużej infrastruktury badawczej. Komisja przygotowała także obszerne wytyczne na temat stosowania dodatkowego wynagrodzenia w ramach programu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 5.2 – Przykład istotnych błędów w kosztach zadeklarowanych do zwrotu przez MŚP w związku z realizacją projektu w dziedzinie badań naukowych i innowacji

Trybunał zbadał zestawienie poniesionych wydatków na kwotę 764 000 euro przedłożone przez MŚP, które wraz z 16 podmiotami partnerskimi realizowało projekt dotyczący energii ze źródeł odnawialnych w ramach siódmego programu ramowego. Trybunał ustalił, że koszty zadeklarowane przez to przedsiębiorstwo były niemal w całości niekwalifikowalne:

- stawka godzinowa naliczona przez właściciela przedsiębiorstwa była znacznie wyższa niż stawka określona w wytycznych Komisji,
- koszty podwykonawstwa nie stanowiły kosztów kwalifikowalnych, a odnośne prace nie zostały zlecone z zastosowaniem procedury przetargowej,
- zadeklarowane koszty pośrednie obejmowały pozycje niekwalifikowalne, opierały się na szacunkach i nie zgadzały się z zapisami księgowymi beneficjenta.

Koszty niekwalifikowalne zwrócone przez Komisję przełożyły się na błąd w wysokości ponad 90 % łącznych kosztów objętych kontrolą.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5.2 – Przykład istotnych błędów w kosztach zadeklarowanych do zwrotu przez MŚP w związku z realizacją projektu w dziedzinie badań naukowych i innowacji

Komisja podkreśla, że beneficjent wniósł znaczny wkład w realizację projektu. Zadeklarował on jednak koszty, polegając w dużej mierze na swojej standardowej praktyce handlowej (chodzi w szczególności o zastosowanie stawek komercyjnych, a nie faktycznie poniesionych kosztów, oraz zlecenie podwykonawstwa zgodnie ze zwyczajową praktyką, a nie kierowanie się zasadą najlepszego wykorzystania środków uznaną w przepisach UE). To potwierdza wyzwania związane ze współpracą z MŚP.

5.14. Co więcej, ustanowienie szczegółowych kryteriów kwalifikowalności w pewnych przypadkach, na przykład w sytuacji gdy naukowcy otrzymują dodatkowe wynagrodzenie lub gdy uczestnicy korzystają z dużej infrastruktury badawczej, wiąże się z większym ryzykiem w zakresie prawidłowości transakcji.

5.15. W przypadku programu „Horyzont 2020” nie ograniczono liczby podmiotów uczestniczących w wydatkowaniu środków. Wręcz przeciwnie, w porównaniu z siódmym programem ramowym liczba podmiotów zaangażowanych w zarządzanie programem „Horyzont 2020” wzrosła. Komisja musi dopilnować, by jej systemy wewnętrzne były odpowiednie, tak aby zapobiec różnemu traktowaniu beneficjentów.

5.15. Komisja przyznaje, że traktowanie uczestników jednolicie stanowi wyzwanie. Komisja 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.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne instrumenty finansowania: niekwalifikowalne i nieuzasadnione koszty oraz nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych

5.16. Trybunał wykrył również błędy dotyczące zwrotu kosztów w ramach innych instrumentów finansowania w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Błędy te miały podobny charakter i zakres do tych, które Trybunał wykrył w poprzednich latach, i obejmowały nieuzasadnione i niekwalifikowalne koszty, jak również przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (zob. przykłady w ramce 5.3).

Ramka 5.3 – Przykłady błędów w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektów w ramach innych programów w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

- a) W projekcie realizowanym w Szwecji w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) beneficjent udzielił zamówienia z wolnej ręki na usługi doradcze w zakresie IT bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Ponieważ wartość tego zamówienia przekraczała odnośne progi określone w europejskich dyrektywach dotyczących zamówień publicznych, zamówienia należało udzielić w trybie międzynarodowego przetargu nieograniczonego.
- b) W projekcie realizowanym w Zjednoczonym Królestwie w ramach Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej beneficjent zgłosił wydatki, które nie spełniały warunków określonych w decyzji o przyznaniu finansowania dla projektu. W szczególności koszty osobowe obliczono z zastosowaniem metodyki uwzględniającej niekwalifikowalne nieobligatoryjne składniki wynagrodzenia (premie uzależnione od zysków przedsiębiorstwa) oraz niekwalifikowalne koszty pośrednie niepowiązane z projektem.
- c) W projekcie realizowanym w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) we Włoszech, dotyczącym budowy szybkiego połączenia kolejowego, beneficjent zadeklarował wydatki niekwalifikowalne w związku z ugodą zawartą z podwykonawcą po tym, jak doszło do naruszenia umowy.
- d) W ponadnarodowym projekcie szkoleń zawodowych realizowanym w Grecji w ramach programu „Leonardo da Vinci” wchodzącego w skład programu „Uczenie się przez całe życie” beneficjent odpowiedzialny za realizację projektu zgłosił zbyt wygórowane koszty podróży związane z transferem z lotniska do centrum miasta studentów uczestniczących w projekcie. Krajowa agencja odpowiadająca za poświadczanie kwalifikowalności działań wspieranych ze środków unijnych skontrolowała dokumentację projektu, lecz nie zgłosiła żadnych uwag.

Ramka 5.3 – Przykłady błędów w kosztach zwróconych w związku z realizacją projektów w ramach innych programów w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

- a) Komisja odzyska nienależnie wypłacone kwoty.
- b) Komisja odzyska nienależnie wypłacone kwoty.
- c) Komisja odzyska nienależnie wypłacone kwoty.
- d) Komisja przystąpi do odzyskania odpowiednich kwot od beneficjenta za pośrednictwem agencji krajowej. Ponadto wprowadzenie kwot ryczałtowych i stawek ryczałtowych w programie „Erasmus+” ograniczy możliwości zgłaszania zbyt wygórowanych kosztów.

5.17. Trybunał wykrył i skwantyfikował błędy w 14 spośród 71 transakcji objętych próbą w ramach programów i działań innych niż badania naukowe i innowacje.

UWAGI TRYBUNAŁU

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW I ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI**Przeprowadzane przez Komisję audyty wydatków na badania naukowe i innowacje**

5.18. W przypadku badań naukowych i innowacji Komisja wzięła pod uwagę wyrażoną przez beneficjentów i organy prawodawcze potrzebę, by zmniejszyć obciążenie administracyjne i tym samym ułatwić terminową realizację projektów⁽⁵⁾. W związku z tym ograniczyła ona kontrole przed dokonaniem płatności i zamierza polegać na audytach kosztów zwróconych beneficjentom, aby w przeważającej mierze na tej podstawie uzyskać pewność.

5.19. W 2009 r. Komisja zainicjowała własny program kontroli projektów realizowanych w ramach siódmego programu ramowego. Obejmuje on dwa główne komponenty: (i) wybrane losowo audyty przeprowadzane w celu ustalenia reprezentatywnego poziomu błędu w siódmym programie ramowym; oraz (ii) audyty naprawcze lub oparte na ocenie ryzyka, wybrane na podstawie kryteriów ryzyka, mające na celu ograniczenie nieprawidłowych wydatków.

5.20. Audyty są przeprowadzane przez pracowników Komisji oraz zewnętrzne firmy audytorskie w imieniu Komisji. Ich wyniki stanowią istotny wkład w wydawane przez dyrektorów generalnych coroczne oświadczenia dotyczące prawidłowości transakcji oraz stanowią podstawę do odzyskiwania niekwalifikalnych kosztów zwróconych beneficjentom.

5.21. Począwszy od stycznia 2014 r., za koordynację tych działań kontrolnych odpowiada Wspólna Służba Audytu ustanowiona przez Komisję w ramach Wspólnego Centrum Wsparcia. Centrum to działa w strukturach DG RTD i świadczy usługi w zakresie zarządzania dzielonego na rzecz wszystkich dyrekcji generalnych, agencji wykonawczych i wspólnych przedsiębiorstw biorących udział w wydatkowaniu środków na badania naukowe i innowacje.

5.22. Do końca 2014 r. Komisja skontrolowała koszty zwrócone beneficjentom w wysokości 2 mld euro, co stanowi 8 % płatności z łącznej kwoty 24,5 mld euro przeznaczonej na siódmy program ramowy. Spośród 3 000 kontroli zaplanowanych w strategii audytu Komisja ukończyła 2 860.

5.23. W ich rezultacie według stanu na koniec 2014 r. odzyskała ona 47,6 mln euro (29,6 mln euro w 2013 r.), a kwota środków pozostających do odzyskania zwiększyła się do niemal 20 mln euro (17 mln euro w 2013 r.).

5.24. Komisja oczekuje, że w wyniku przyjętej strategii poziom nieprawidłowych wydatków w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków znacznie się obniży, lecz ostateczny poziom błędu nie spadnie poniżej 2 %.

⁽⁵⁾ Przykładowo w rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2012 Parlament Europejski „podkreśla konieczność odpowiedniego wyważenia mniejszego obciążenia administracyjnego i skutecznej kontroli finansowej”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności

5.25. Trybunał przeanalizował sprawozdania sporządzone przez DG EAC, DG ENTR i DG RTD i jest zdania, że zawierają one ogólnie rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości transakcji, a przedstawione w nich informacje w przeważającej mierze potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału. Przykładowo roczne sprawozdania z działalności DG RTD i DG ENTR, jak również Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT), DG ENER oraz DG MOVE zawierają zastrzeżenie dotyczące poprawności zestawień poniesionych wydatków w ramach dotacji z siódmego programu ramowego.

5.26. Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał wykrył szereg błędów w próbie projektów realizowanych w ramach programu na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej; błędy te polegały na nieprzestrzeganiu krajowych i unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz na deklarowaniu niekwalifikowalnych wydatków przez beneficjentów. DG ENER i Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci muszą zatem dopilnować, by odpowiednio zarządzać ryzykiem w zakresie prawidłowości transakcji, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

W rocznych sprawozdaniach z działalności DG ENER i Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci ryzyko w zakresie prawidłowości transakcji jest niedoszacowane

5.27. Trybunał odnotował następujące kwestie w odniesieniu do metod obliczania wskaźników dotyczących prawidłowości transakcji, stosowanych przez DG ENER i Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci:

- w przypadku programu na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej Komisja uwzględniła w swoich obliczeniach wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, inaczej skwantyfikowała jednak błędy,
- w przypadku programu na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) Komisja nie ekstrapoluje w systematyczny sposób błędów wykrytych w próbie.

5.26. Komisja przyznaje, że w przypadku Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej oraz programu TEN-T istnieje nieodłączne ryzyko związane z udzielaniem zamówień. Systemy kontroli wprowadzone przez DG ENER i INEA zostały opracowane w taki sposób, aby gwarantowały, że poziom błędów resztowego nie przekroczy 2 % progu istotności.

Obliczony na koniec 2014 r. wieloletni poziom błędów resztowego w przypadku programu TEN-T wynosi 0,84 %, a w przypadku Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej – 0,42 %.

5.27. Komisja pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- Komisja uwzględniła w swoich obliczeniach wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, ale tylko w odniesieniu do kwot, co do których zgadza się z ustaleniami Trybunału.
- Wyniki kontroli ex post pozwalają wyciągnąć ograniczone wnioski, jeżeli chodzi o badania próby transakcji. Badanie udzielania zamówień publicznych odbywa się poza badaniem próby transakcji. W przypadku wykrycia błędów w doborze próby transakcje nieobjęte kontrolą poddaje się przeglądowi, a w przypadku dokonania ustalenia o charakterze systemowym błąd jest ekstrapolowany i bada się wszystkie operacje leżące u podstaw, w których może on wystąpić (np. dotyczy to kosztów personelu). Uznaje się, że błędy o odosobnionym charakterze zostały skorygowane po kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.28. Kwestie te sprawiają, że wykryty poziom błędu jest niedoszacowany, natomiast wpływ działań naprawczych na kwoty obciążone ryzykiem jest przeszacowany. Trybunał dochodzi zatem do wniosku, że jeśli spojrzeć na odnośne wskaźniki opublikowane w rocznych sprawozdaniach z działalności DG ENER i Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci, ryzyko w zakresie prawidłowości transakcji jest niedoszacowane.

Niespójne metody oceny kwot obciążonych ryzykiem

5.29. W 2014 r. dyrekcje generalne po raz pierwszy zostały zobowiązane do przedstawienia ogólnej oceny czynników ryzyka dotyczących legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, jak również do obliczenia w tym celu średniej ważonej poziomu błędu w wydatkach ogółem pozostających w ich gestii oraz odnośnych kwot obciążonych ryzykiem (zob. pkt 1.50).

5.30. Choć w obliczeniach należało zastosować wykryty poziom błędu, Trybunał ustalił, że DG MOVE i DG ENER wykorzystały poziom błędu po korektach. Jeśli chodzi o wydatki w ramach programu zamykania obiektów jądrowych w DG ENER, zamiast wyników kontroli wykorzystano z kolei kwoty szacunkowe.

5.31. Z uwagi na różne metody zastosowane do obliczenia średniej ważonej poziomu błędu i odnośnych kwot obciążonych ryzykiem oceny przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności nie są bezpośrednio porównywalne.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2014 r.**

5.32. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” wystąpił istotny poziom błędu.

5.33. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w tej populacji wynosi 5,6 % (zob. załącznik 5.1).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.28. Zdaniem Komisji łączne kwoty obciążone ryzykiem szacuje się w sposób ostrożny, aby nie doszło do znacznego niedoszacowania ryzyka w zakresie prawidłowości transakcji.

5.29. Jak wyjaśniono w pkt 1.50, nowe instrukcje zobowiązują dyrektorów generalnych do przedstawienia szacowanego poziomu wykrytych błędów, aby można było oszacować kwotę obciążoną ryzykiem dla całego budżetu, za który odpowiadają. Liczbę tę podaje się wraz z szacowanymi przyszłymi korektami.

5.30. W przypadku DG MOVE i DG ENER poziomy wykrytych błędów (a jeżeli nie były one dostępne, to najlepsze szacunki) zostały zastosowane w odniesieniu do wszystkich działań z wyjątkiem 7PR, w przypadku którego z uwagi na błąd pisarski zastosowano poziom błędu resztowego wynoszący 3 % (zamiast 5 %). Wpływ średniego poziomu błędu jest jednak ograniczony (dla DG MOVE wynosi 0,06 %, a dla DG ENER – 0,41 %).

Najnowsze sprawozdania z kontroli dotyczące programu likwidacji obiektów jądrowych realizowanego przez DG ENER wskazują, że poziomy błędów są znacznie niższe od szacowanego poziomu wykrytych błędów, określonego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ENER na poziomie 0,5 %, co świadczy o ostrożnym podejściu.

5.33. Proszę zobaczyć odpowiedź Komisji na pkt 5.6.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

5.34. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 5.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował dziewięć zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała trzy z nich, natomiast sześć zrealizowano w przeważającej mierze.

5.35. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2014 r., Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Komisja, organy krajowe i niezależni audytorzy powinni wykorzystać wszystkie dostępne informacje, aby zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować przed dokonaniem zwrotu kosztów (zob. pkt 5.8).

— **Zalecenie 2:** Na podstawie doświadczeń zgromadzonych w trakcie wdrażania siódmego programu ramowego Komisja powinna opracować odpowiednią strategię zarządzania ryzykiem i jego kontroli na potrzeby programu „Horyzont 2020”, obejmującą m.in. proporcjonalne kontrole beneficjentów wysokiego ryzyka, takich jak MŚP i nowe podmioty, oraz kosztów zadeklarowanych w ramach szczegółowych kryteriów kwalifikowalności (zob. pkt 5.13 i 5.14).

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja stosuje wiarygodny system kontroli ex ante, na który składają się szczegółowe zautomatyzowane listy kontrolne, wytyczne na piśmie oraz ciągłe szkolenia. Udoskonalenie tego systemu bez nakładania na beneficjentów dodatkowych obciążeń administracyjnych i przy zapewnieniu sprawnego dokonywania płatności stanowi ciągłe wyzwanie. Ustalenia Trybunału zostaną wykorzystane, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalить kontrole ex ante, listy kontrolne oraz wytyczne, a także ewentualnie bardziej zautomatyzować kontrole. Komisja współpracuje także z instytucjami i organami krajowymi, aby zapewnić pełną zdolność operacyjną ich mechanizmów kontroli, która umożliwia zapobieganie błędom oraz ich wykrywanie i korygowanie.

Jeżeli chodzi o niezależnych audytorów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. W następstwie zaleceń Trybunału Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających (w liczbie ponad 300 osób), aby upowszechnić wiedzę o najczęściej występujących błędach. Ponadto audytorom poświadczającym, którzy popełnili błędy, przekazano informacje zwrotne, a na potrzeby programu „Horyzont 2020” opracowano wzór świadectwa audytu o większej wartości dydaktycznej. W przypadku badań naukowych szacuje się, że świadectwa audytu ograniczają poziom błędów o 50 % w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Mimo że uznaje się, że świadectwa te nie pozwalają na wyeliminowanie wszystkich błędów, są ważnym narzędziem, które umożliwia obniżenie ogólnego poziomu błędów.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się, że należy opracować odpowiednią strategię zarządzania ryzykiem i jego kontroli na potrzeby programu „Horyzont 2020” z uwzględnieniem ryzyka związanego z programem, a także celów polityki, a zwłaszcza potrzeby zachęcenia MŚP i nowych podmiotów do udziału w programie.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna dopilnować, by jej służby stosowały jednolite podejście do obliczania średnich ważonych poziomów błędów i do oceny odnośnych kwot obciążonych ryzykiem (zob. pkt 5.29–5.31).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie. Po pierwszym roku stosowania pojęcia średniej ważonej poziomu błędów oraz związanej z nim kwoty obciążonej ryzykiem służby centralne Komisji wykorzystają zdobyte doświadczenia i doprecyzują instrukcje lub wytyczne, o ile będzie to konieczne. Może jednak zawsze zaistnieć potrzeba dostosowania tych pojęć do określonych obszarów wydatków podlegających poszczególnym służbom Komisji.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W DZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

	2014	2013 ⁽¹⁾
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji:	166	160
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	5,6 %	4,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	8,1 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	3,1 %	

⁽¹⁾ Wartości liczbowe za 2013 r. zostały przeliczone, tak by odpowiadały strukturze sprawozdania rocznego za 2014 r. i aby umożliwić porównanie między tymi latami. Na **wykresie 1.3** w rozdziale 1 przedstawiono, jak zmieniono klasyfikację wyników za 2013 r. na podstawie struktury sprawozdania rocznego za 2014 r.

ZAŁĄCZNIK 5.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

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				
2012	<p>Komisja powinna:</p> <p>Zalecenie 1: nadal intensywnie starać się wyeliminować błędy stwierdzone w płatnościach okresowych i końcowych oraz rozliczeniach zaliczek, w szczególności przypominając beneficjentom i niezależnym audytorom o zasadach kwalifikowalności oraz wymogu uzasadnienia przez beneficjenta wszystkich deklarowanych kosztów.</p>		X					<p>Komisja prowadzi kampanię informacyjną, aby przypomnieć beneficjentom i ich audytorom zasady kwalifikowalności. Dotychczas wzięło w niej udział ponad 4 500 osób.</p> <p>Komisja będzie nadal zwracała się do audytorów poświadczających, w przypadkach gdy kontrole ex post Komisji wykazują istotne rozbieżności między poświadczonymi zestawieniami kosztów a jej własnymi ustaleniami.</p>
	<p>Zalecenie 2: przypominać koordynatorom projektów PR w zakresie badań naukowych o ich odpowiedzialności za przekazywanie otrzymanych środków pozostałym partnerom projektu bez zbędnej zwłoki.</p>	X						
	<p>Zalecenie 3: dokonać przeglądu uchybień stwierdzonych przez Trybunał w kontrolach ex ante i ocenić, czy kontrole te wymagają modyfikacji.</p>		X					<p>Komisja stale pracuje nad wyeliminowaniem uchybień w kontrolach ex ante stwierdzonych m.in. przez Trybunał. Proces ten jest obecnie włączony w procesy biznesowe związane w programem „Horyzont 2020”.</p>
	<p>Zalecenie 4: zmniejszyć opóźnienia w realizacji kontroli ex post oraz zwiększyć wskaźnik realizacji korekt opartych na eks-trapolacji.</p>		X					<p>Komisja ciągle monitoruje wdrażanie swoich sprawozdań z kontroli ex post. Ponadto roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych Komisji są źródłem informacji na temat postępów w tym zakresie.</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				
2012	<p>Zalecenie 5: wzmocnić systemy nadzoru i kontroli dotyczące ICT-PSP w ramach CIP.</p>		X					<p>Komisja (DG CONNECT) przyjęła strategię kontrolną w odniesieniu do wydatków DG CONNECT, które nie są związane z badaniami naukowymi, aby umożliwić dyrektorowi generalnemu tej dyrekcji posiadzenie wiarygodności zarządzania środkami, które nie są przeznaczone na badania naukowe.</p> <p>W 2014 r. zakończono 30 kontroli dotyczących środków nieprzeznaczonych na badania naukowe na kwotę 10 mln euro i rozpoczęto 42 nowe kontrole dotyczące Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). W 2015 r. rozpoczęte zostanie kolejnych 98 nowych kontroli.</p> <p>Proces wdrażania strategii jest monitorowany co miesiąc na spotkaniach poświęconych kwestiom audytu, budżetu i kontroli (ang. Audit Budget and Control – ABC) pod przewodnictwem dyrektora generalnego i z udziałem przedstawicieli wszystkich dyrekcji.</p> <p>W 2012 r. przyjęto uproszczenia dla właścicieli MŚP. Ponadto po wejściu w życie nowego rozporządzenia finansowego w 2013 r. skorygowano wzór umowy CIP, aby uwzględnić w nim ekstrapolację i osoby trzecie.</p>

ROZDZIAŁ 6

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.22
Charakterystyka badanego działu WRF	6.3–6.20
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.21–6.22
Część 1: Ocena prawidłowości przeprowadzona przez Trybunał	6.23–6.79
Prawidłowość transakcji	6.23–6.45
Badanie instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego	6.46–6.52
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	6.53–6.75
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi	6.53–6.68
Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję	6.69–6.75
Wnioski i zalecenia	6.76–6.79
Wnioski dotyczące 2014 r.	6.76–6.77
Zalecenia	6.78–6.79
Część 2: Kwestie związane z wynikami projektów	6.80–6.86
Ocena wyników projektów	6.80–6.86
Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	
Załącznik 6.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

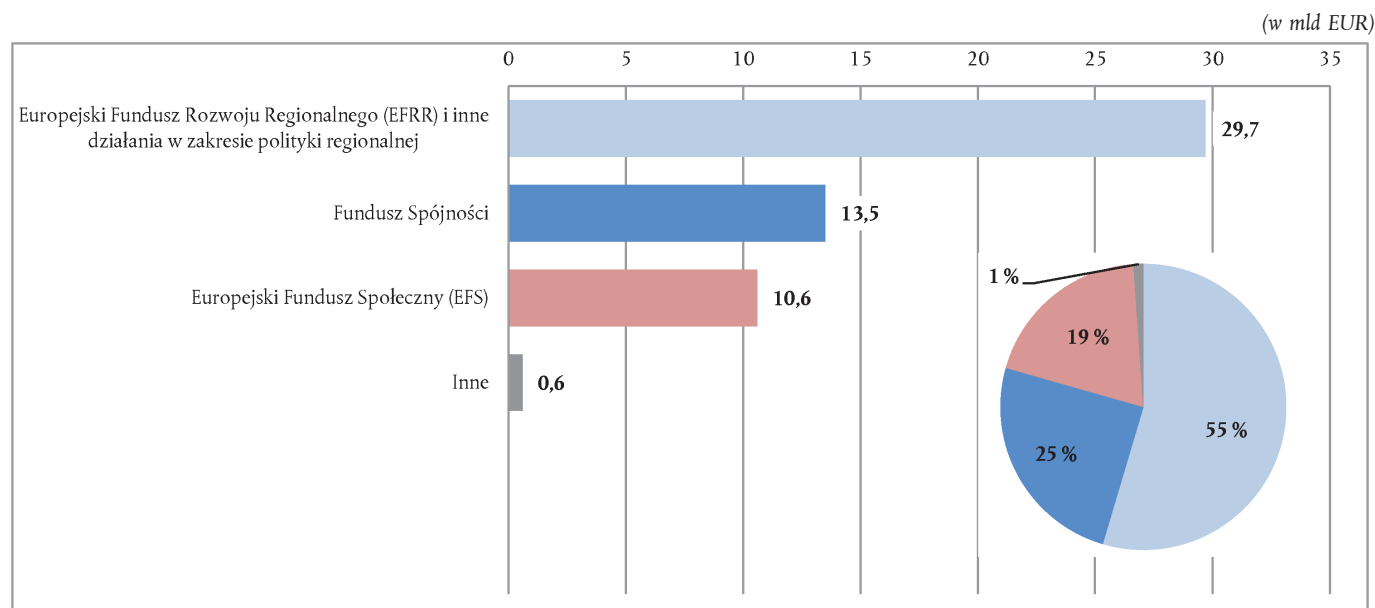
6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (dział 1b WRF). W części 1 rozdziału przedstawiono wyniki badania:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności, które są głównymi instrumentami obszaru polityki regionalnej i miejskiej, w tym wkładu tej polityki na rzecz współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI),
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (ang. Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD), które są głównymi instrumentami obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych.

W części 2 niniejszego rozdziału przedstawiono kwestie związane z wynikami zbadanych projektów w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Najważniejsze informacje na temat zawartości działu 1b WRF przedstawiono na **wykresie 6.1**.

Wykres 6.1 – Dział 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”



Płatności za rok ogółem	54,4
- zaliczki ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾	2,2
+ wypłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego	1,7
+ zaliczki wykorzystane przez beneficjentów końcowych projektów objętych pomocą państwa	1,2

Skontrolowana populacja ogółem	55,7
---------------------------------------	-------------

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

⁽²⁾ Kwota ta obejmuje 1,7 mld euro wkładów wniesionych do instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego oraz zaliczek wypłaconych na rzecz beneficjentów projektów objętych pomocą państwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.2. W 2014 r. zdecydowaną większość płatności stanowiły płatności okresowe na rzecz programów operacyjnych (PO) z okresu programowania 2007–2013, których okres kwalifikowalności upływa dnia 31 grudnia 2015 r. Zaliczki na okres programowania 2014–2020 wyniosły około 2 mld euro ⁽¹⁾.

Charakterystyka badanego działu WRF

Cele polityki

6.3. Celem działu 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzacja podpadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich i wspieranie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej ⁽²⁾.

Instrumenty polityki

6.4. Dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” składa się z dwóch części:

- obszar polityki regionalnej i miejskiej, który jest głównie realizowany za pośrednictwem EFRR, Funduszu Spójności i wkładu na rzecz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i na który przypada 80 % wydatków objętych tym rozdziałem,
- obszar polityki dotyczący zatrudnienia i spraw społecznych, który jest w przeważającej mierze realizowany za pośrednictwem EFS i na który przypada 20 % wydatków objętych tym rozdziałem.

Obszar polityki regionalnej i miejskiej

6.5. Ze środków EFRR finansowane są projekty infrastrukturalne, tworzenie lub utrzymywanie miejsc pracy, inicjatywy na rzecz regionalnego rozwoju gospodarczego oraz działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa w 28 państwach członkowskich.

6.6. Ze środków Funduszu Spójności finansowane są inwestycje infrastrukturalne w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE (tzn. w 16 z 28 państw członkowskich) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zaliczki na okres programowania 2014–2020 w podziale na poszczególne fundusze wyniosły: w przypadku EFRR – 661 mln euro, Funduszu Spójności – 270 mln euro, EFS – 634 mln euro, a FEAD – 410 mln euro.

⁽²⁾ Na mocy art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽³⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Hiszpania kwalifikuje się do wsparcia przejściowego z Funduszu Spójności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.7. Inne wydatki obejmują wkład z obszaru polityki regionalnej i miejskiej na rzecz współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), który ma na celu zbliżenie UE i krajów z nią sąsiadujących⁽⁴⁾.

Obszar polityki dotyczący zatrudnienia i spraw społecznych

6.8. Ze środków EFS finansowane są inwestycje w kapitał ludzki i inne działania w 28 państwach członkowskich, które mają poprawić zdolność adaptacji pracowników i przedsiębiorstw do zmieniających się modeli organizacji pracy, zwiększyć dostęp do zatrudnienia, wesprzeć integrację społeczną osób w niekorzystnej sytuacji oraz wzmocnić zdolności i wydajność administracji i usług publicznych.

6.9. Inne wydatki przyjmują formę subsydiów i dotacji dla organizacji realizujących i koordynujących działania społeczne za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, które zapewniają wsparcie materialne⁽⁵⁾ najbardziej potrzebującym, pomagając im wydzwignąć się z ubóstwa.

Zarządzanie wydatkami w ramach funduszy polityki spójności (EFRR, Funduszu Spójności i EFS) oraz ich kontrola

6.10. EFRR, Fundusz Spójności i EFS podlegają wspólnym zasadom, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w osobnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy, i są realizowane za pomocą programów wieloletnich w trybie zarządzania dzielonego pomiędzy Komisję i państwa członkowskie.

6.11. Na podstawie wniosków państw członkowskich na każdy okres programowania Komisja zatwierdza programy operacyjne (PO) oraz orientacyjne plany finansowe⁽⁶⁾. 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.

6.11. Określenie zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym (art. 56 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006) stanowiło jeden z głównych elementów procesu uproszczenia wprowadzonego w okresie programowania 2007–2013. Jego celem było zapewnienie państwom członkowskim większej elastyczności przy dostosowywaniu zasad kwalifikowalności do określonych potrzeb regionów lub programów oraz ujednolicenia ich z zasadami obowiązującymi w odniesieniu do innych krajowych programów publicznych.

⁽⁴⁾ Więcej informacji na temat ENI przedstawiono w pkt 8.2–8.4 rozdziału 8 dotyczącego działu 4 WRF „Globalny wymiar Europy”.

⁽⁵⁾ Wsparcie to obejmuje żywność, ubrania i inne niezbędne przedmioty użytku osobistego.

⁽⁶⁾ Na okres programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła łącznie 440 PO: 322 współfinansowane z EFRR/Funduszu Spójności (z czego 25 PO obejmuje projekty finansowane z Funduszu Spójności) oraz 118 współfinansowanych z EFS.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.12. Beneficjenci zgłaszają władzom krajowym, jakie koszty ponieśli w związku z każdym projektem. Poszczególne deklaracje zostają zagregowane w okresowe deklaracje wydatków na poziomie poszczególnych PO, które są z kolei poświadczane przez władze państw członkowskich i przedkładane Komisji⁽⁷⁾. Następnie łączna kwota dofinansowania jest zwracana państwu członkowskiemu z budżetu UE.

Poziom państw członkowskich i poziom regionalny

6.13. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, ich wykrywanie i korygowanie oraz sprawozdawczość w tym zakresie wobec Komisji. Za bieżącą administrację odpowiadają wyznaczone instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące⁽⁸⁾. Muszą one dopilnować za pomocą kontroli zarządczych (kontroli dokumentacji i kontroli na miejscu), by wszystkie projekty kwalifikowały się do otrzymania dofinansowania unijnego i by zadeklarowane koszty spełniały wszystkie warunki wskazane w przepisach rozporządzeń lub krajowych zasadach kwalifikowalności. Instytucje certyfikujące zapewniają wykonanie odpowiednich kontroli i przeprowadzają dodatkowe weryfikacje przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków do zwrotu.

6.14. Dodatkowo, w odniesieniu do każdego PO (lub grupy PO), instytucje audytowe w państwach członkowskich przeprowadzają kontrole systemów i, w sposób wyrywkowy, audyty *ex post* operacji⁽⁹⁾. Przedstawiają one Komisji wyniki tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych, które zawierają roczną opinię audytową dotyczącą funkcjonowania systemów i szacowany przez instytucje audytowe poziom błędu (zob. pkt 6.53–6.57)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ Instytucja pośrednicząca to organ publiczny lub prywatny działający pod nadzorem instytucji zarządzającej i prowadzący działania w jej imieniu.

⁽⁹⁾ Art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁰⁾ Więcej szczegółowych informacji na temat roli i zakresu odpowiedzialności instytucji audytowych 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

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poziom Komisji

6.15. 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⁽¹¹⁾.

6.16. 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⁽¹²⁾. Jeżeli państwo członkowskie nie wycofa nieprawidłowych wydatków (które można zastąpić wydatkami kwalifikowalnymi na inne projekty w ramach tego samego programu operacyjnego do końca okresu programowania) bądź nie usunie uchybień wykrytych w systemach, Komisja może zastosować korekty finansowe⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6.17. 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 pożądane 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⁽¹⁵⁾ (zob. także pkt 6.80). Ryzyko to wzrasta pod koniec okresu kwalifikowalności, ponieważ państwa członkowskie mogą stracić niewydany odsetek pierwotnie im przydzielonych środków.

6.17. Odpowiednie kontrole muszą zapewniać prawidłowość wszystkich zgłoszonych wydatków w ciągu całego okresu realizacji i do czasu zamknięcia programu. W związku z tym, że okres kwalifikowalności kończy się dnia 31 grudnia 2015 r., Komisja oczekuje, że ryzyko, o którym wspomina Trybunał, będzie wyższe w przypadku wydatków zgłoszonych w 2015 r. i w kolejnych latach.

Dokumenty zamknięcia, których złożenie przez państwa członkowskie wymagane jest do dnia 31 marca 2017 r., będą stanowiły dodatkowy czynnik pewności. Komisja w dniu 20 marca 2013 r. proaktywnie przyjęła wytyczne dotyczące zamknięcia (decyzja C(2013) 1573), które uzupełniono i zaktualizowano w dniu 30 kwietnia 2015 r. Służby Komisji zorganizowały dla państw członkowskich szereg seminariów na temat zamknięcia, zaktualizowały swoje oceny ryzyka i w rezultacie strategię kontroli na lata 2007–2013, aby ograniczyć wszelkie możliwe ryzyko z uwzględnieniem ostatniej części okresu realizacji.

W listopadzie 2014 r. Komisja utworzyła również grupę zadaniową ds. lepszego wdrażania w celu usprawnienia wdrażania EFRR/Funduszu Spójności w ośmiu państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego przestrzegania zasad legalności i prawidłowości wydatków (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 2.18).

⁽¹¹⁾ Art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ Art. 99 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Więcej informacji na temat wstrzymania lub zawieszenia płatności przez Komisję i stosowania korekt finansowych przedstawiono w pkt 1.30–1.44 rozdziału 1 „Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw”.

⁽¹⁵⁾ Więcej informacji na temat kwestii związanych z wykonaniem zadań przedstawiono w pkt 3.76–3.86 rozdziału 3 „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.18. Przez kilka lat Trybunał stwierdzał częste występowanie nieprawidłowości w obszarze spójności. Począwszy od 2009 r., gdy większość wydatków dotyczyła okresu programowania 2007–2013, szacowany poziom błędu wynosił od 4,5 % do 7,7 %⁽¹⁶⁾. Był to znacznie niższy poziom błędu niż w latach poprzednich, gdy wydatki były związane z okresem programowania 2000–2006.

6.19. W przypadku wydatków z EFRR i Funduszu Spójności główne ryzyko wiąże się z nieprzestrzeganiem unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień oraz z dofinansowaniem projektów, które są niekwalifikowalne lub niezgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa⁽¹⁷⁾. Ryzyko może też polegać na tym, że beneficjenci zadeklarują koszty, które według rozporządzeń lub krajowych zasad kwalifikowalności są niekwalifikowalne.

6.20. Główne zagrożenie związane z wydatkami w ramach EFS wynika z niematerialnego charakteru inwestycji w kapitał ludzki oraz z udziału w realizacji projektów wielu partnerów, często działających na niewielką skalę. Czynniki te mogą prowadzić do nieprzestrzegania unijnych lub krajowych zasad kwalifikowalności, w wyniku czego niekwalifikowalne koszty mogą zostać zatwierdzone w ramach istniejących systemów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.18. Komisja uważa, że obniżenie poziomu błędu w stosunku do poprzedniego okresu programowania odzwierciedla poprawę systemu zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013.

6.19. Komisja podziela tę ocenę, jak szczegółowo przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji (Analiza błędów w polityce spójności za lata 2006–2009 (SEC(2011) 1179 z dnia 5 października 2011 r.)). Komisja nadal podejmowała konkretne działania mające na celu ograniczenie tego ryzyka, obejmujące np. dodatkowe wytyczne i szkolenia dla instytucji zarządzających dotyczące zidentyfikowanego ryzyka, terminowe wdrażanie procedur w zakresie korekt finansowych, wstrzymywania i zawieszania płatności, audyty ukierunkowane na obszary najwyższego ryzyka. Takie działania zapobiegawcze i naprawcze połączono z nowymi inicjatywami w ramach kompleksowego planu działania wprowadzonego w 2013 r. wspólnie przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP w celu usprawnienia wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.30–6.33).

We współpracy z DG ds. Konkurencji realizowany jest kolejny plan działania mający na celu wsparcie instytucji odpowiedzialnych za program we wdrażaniu zasad pomocy państwa, które poddano przeglądowi i uproszczono w 2014 r.

6.20. Komisja podjęła konkretne działania mające na celu ograniczenie zidentyfikowanych czynników ryzyka, obejmujące w szczególności działania zapobiegawcze i naprawcze, takie jak udzielanie wytycznych, szkolenia, działania na rzecz uproszczenia, restrykcyjna polityka w odniesieniu do wstrzymania i zawieszenia płatności oraz – w razie konieczności – terminowe wdrażanie korekt finansowych. Komisja przeciwdziała również temu ryzyku poprzez czynne promowanie stosowania przez państwa członkowskie form kosztów uproszczonych oraz poprzez podkreślanie znaczenia kontroli pierwszego szczebla przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Ponadto Komisja corocznie aktualizuje swój plan audytu, aby przeciwdziałać najistotniejszym zidentyfikowanym czynnikom ryzyka.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie Trybunału pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”, pkt 23 i wykres 6, oparty na nieskorygowanych danych historycznych.

⁽¹⁷⁾ Ryzyko w tym zakresie zostało zmniejszone dzięki zastosowaniu z mocą wsteczną ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. ustanawiającego częściowo mniej restrykcyjne przepisy. W rezultacie Komisja nie wszczyną już niektórych spraw związanych z naruszeniem, które wszczęłyby na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Podczas swojej kontroli Trybunał przyjął to samo podejście. Więcej informacji na temat roli i obowiązków Komisji w odniesieniu do pomocy państwa można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 15/2011 pt. „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.21. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **części 2 załącznika 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” w części 1, dotyczącej oceny prawidłowości, należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badania poddano próbę 161 transakcji w obszarze polityki regionalnej i miejskiej⁽¹⁸⁾ oraz próbę 170 transakcji w obszarze polityki dotyczącym zatrudnienia i spraw społecznych⁽¹⁹⁾ zgodnie z pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tych dwóch obszarów polityki. W 2014 r. obie próby łącznie obejmowały transakcje dokonane w 21 państwach członkowskich⁽²⁰⁾;
- b) w ramach kontroli zbadano instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym głównie pod kątem wskaźnika wydatkowania (tj. odsetka środków wykorzystanych na poziomie odbiorców końcowych). Badanie polegało na przeglądzie sprawozdawczości Komisji z postępów prac za 2013 r. oraz siedmiu instrumentów finansowych EFRR i EFS;
- c) ocena systemów obejmowała:
 - (i) sprawowany przez Komisję nadzór nad krajowymi i regionalnymi instytucjami audytowymi w państwach członkowskich⁽²¹⁾;
 - (ii) roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

⁽¹⁸⁾ Spośród zbadanych transakcji 101 dotyczyło projektów dofinansowanych z EFRR, 55 projektów dofinansowanych z Funduszu Spójności, a pięć – instrumentów finansowych. Wszystkie te transakcje odnoszą się do okresu programowania 2007–2013 (zob. **załącznik 6.1**). Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności z wyjątkiem zaliczek, które w 2014 r. wyniosły 2,563 mld euro. Zbadana próba instrumentów finansowych została dobrana spośród tych funduszy, w przypadku których wypłaty na rzecz odbiorców końcowych (takie jak pożyczki, gwarancje czy inwestycje kapitałowe) zostały dokonane w 2014 r.

⁽¹⁹⁾ Spośród tych transakcji 168 dotyczyło projektów dofinansowanych z EFS, a dwie z nich dotyczyły instrumentów finansowych. Wszystkie te transakcje odnoszą się do okresu programowania 2007–2013 (zob. **załącznik 6.1**). Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności z wyjątkiem zaliczek, które w 2014 r. wyniosły 1,215 mld euro.

⁽²⁰⁾ W przypadku obszaru polityki regionalnej i miejskiej: Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (zob. **załącznik 1.5**).

W przypadku obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych: Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia i Szwecja (zob. **załącznik 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.22. Podczas kontroli oceniono również, w formie działania pilotażowego, czy i w jakim zakresie ukończone projekty współfinansowane z EFRR, Funduszu Spójności i EFS, które zbadano, doprowadziły do zrealizowania celów dotyczących produktu i rezultatu ustalonych w umowach o dofinansowanie. W przypadku 186 z 331 zbadanych projektów, które w momencie kontroli były już zakończone, Trybunał sprawdził też, czy ich cele były zgodne z celami danego programu operacyjnego. Wyniki tego badania przedstawiono w części 2, poświęconej kwestiom związanym z wynikami projektów.

CZĘŚĆ 1: OCENA PRAWIDŁOWOŚCI PRZEPROWADZONA PRZEZ TRYBUNAŁ

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

6.23. W załączniku 6.1 przedstawiono zestawienie wyników badania transakcji w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” ogółem, a także w zakresie każdego z dwóch obszarów polityki objętych tym działem (polityka regionalna i miejska oraz polityka dotycząca zatrudnienia i spraw społecznych).

6.24. Błędy wystąpiły w 135 (41 %) spośród 331 zbadanych transakcji. Na podstawie 53 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu w całym dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” wynosi 5,7 %⁽²²⁾. Wyniki dla dwóch obszarów objętych tym rozdziałem były następujące:

6.24. Komisja zauważa, że poziom błędu wskazany przez Trybunał stanowi szacunek roczny uwzględniający korekty wydatków w ramach projektów lub zwroty obciążone błędami wykrytymi i zgłoszonymi przed kontrolą Trybunału. Komisja podkreśla, że jest związana przepisami rozporządzenia finansowego, które w art. 32 ust. 2 lit. e) stanowi, że system kontroli wewnętrznej powinien umożliwiać zapewnienie m. in. „odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru (...) płatności”. Komisja będzie nadal pełniła swoją funkcję nadzorczą, w szczególności poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień.

Komisja zauważa również, że biorąc pod uwagę wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności, błędy popełnione w 2014 r. mogą również zostać skorygowane w późniejszych latach, jak wskazano w sekcji 4.2.2 w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego z 2014 r.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 funkcja naprawcza Komisji ulega dalszemu wzmocnieniu poprzez zapewnienie przez Komisję korekt finansowych netto, a tym samym ograniczenie możliwości ponownego wykorzystania funduszy przez państwa członkowskie w przypadku poważnych uchybień wykrytych przez Komisję. Będzie to stanowiło istotną zachętę dla państw członkowskich do wykrywania, zgłaszania i korygowania poważnych nieprawidłowości przed poświadczeniem Komisji rocznych sprawozdań finansowych.

⁽²²⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 3,1 % a 8,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

- w przypadku obszaru polityki regionalnej i miejskiej błędy wystąpiły w 75 (47 %) spośród 161 transakcji zbadanych przez Trybunał. Na podstawie 25 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 6,1 % ⁽²³⁾,
- w przypadku obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych błędy wystąpiły w 60 (35 %) spośród 170 transakcji zbadanych przez Trybunał. Na podstawie 28 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zauważa, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu obliczony za 2014 r. jest niższy niż w 2013 r. i zgodny z poziomami błędu przedstawianymi przez Trybunał w ostatnich czterech latach i z zakresem błędu określonym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2014 r., z zastrzeżeniem różnic określonych w pkt 6.70.

Potwierdza to fakt, że poziom błędu za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów określonych w odniesieniu do okresu 2000–2006, jak wskazano w pkt 6.18. Zmiana ta wynika z wprowadzenia przepisów dotyczących wzmocnionej kontroli w odniesieniu do okresu 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji w zakresie wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2014 r. (zob. s. 53–54). Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem, wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności do czasu zamknięcia programu oraz stosowała rygorystyczne procedury podczas zamknięcia programu, aby wykluczyć wszelkie pozostające istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

Komisja zauważa również, że w porównaniu z 2013 r. częstotliwość błędu uległa zmniejszeniu.

Komisja zauważa, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu obliczony za 2014 r. jest zgodny z poziomami błędu przedstawianymi przez Trybunał w ostatnich czterech latach i z zakresem błędu określonym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2014 r., z zastrzeżeniem różnic określonych w pkt 6.70.

Potwierdza to fakt, że poziom błędu za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów określonych w odniesieniu do okresu 2000–2006, jak wskazano w pkt 6.18. Poprawa ta wynika z wprowadzenia przepisów dotyczących wzmocnionej kontroli w odniesieniu do okresu 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji w zakresie wstrzymywania/zawieszania płatności i wdrażania wszelkich niezbędnych korekt finansowych w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2014 r. (zob. s. 59–62). Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem, wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności i korekt finansowych do czasu zamknięcia programu oraz stosowała rygorystyczne procedury podczas zamknięcia programu, aby wykluczyć wszelkie pozostające istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

⁽²³⁾ Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru polityki regionalnej i miejskiej to odpowiednio 3,0 % i 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych to odpowiednio 1,9 % i 5,6 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

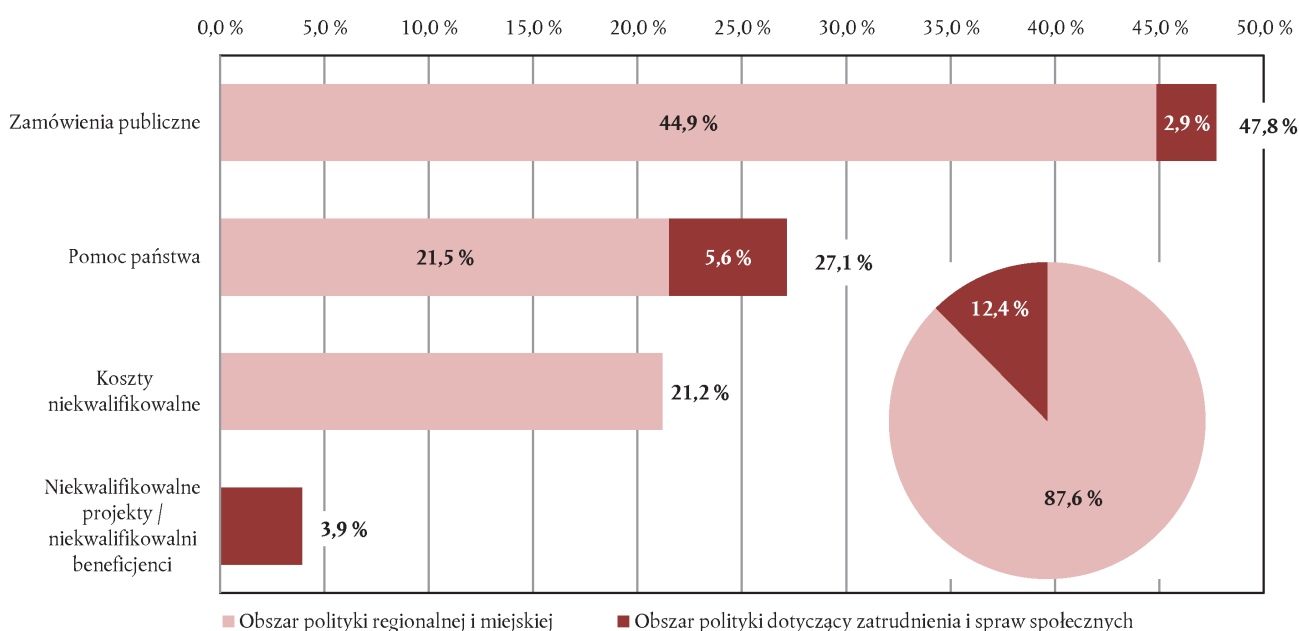
ODPOWIEDZI KOMISJI

6.25. W rozdziale 1 zawarto ocenę poprawności i wiarygodności danych dotyczących korekt finansowych przedstawionych w informacji dodatkowej nr 6 do skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE (zob. pkt 1.43 i 1.44). W rozdziale 1 sprawozdania rocznego za 2012 r. wyjaśniono również, w jaki sposób korekty finansowe są uwzględniane przy obliczaniu szacowanego poziomu błędu⁽²⁵⁾.

6.26. Na **wykresie 6.2** przedstawiono zakres, w jakim różne kategorie błędów przyczyniły się do oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2014 r. w zakresie polityki regionalnej i miejskiej, polityki dotyczącej zatrudnienia i spraw społecznych oraz w całym dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”.

6.25. Komisja odsyła do odpowiedzi do pkt 1.43–1.44.

Wykres 6.2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” ogółem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽²⁵⁾ Zob. pkt 1.19–1.37 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.27. Głównym źródłem błędu w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” ogółem są nadal naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, włączanie wydatków niekwalifikowalnych do zestawień wydatków poniesionych przez beneficjentów, naruszanie zasad pomocy państwa i w końcu wybór całkowicie niekwalifikowalnych projektów.

6.28. W przypadku obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych odsetek transakcji wiążących się z udzielaniem zamówień publicznych jest znacznie niższy niż w obszarze polityki regionalnej i miejskiej. Głównym źródłem błędu w tym obszarze polityki są koszty niekwalifikowalne.

6.29. W ciągu trzech ostatnich lat Trybunał nie wykrył żadnych błędów kwantyfikowalnych związanych z wykorzystaniem form kosztów uproszczonych⁽²⁶⁾. W 2014 r. Trybunał dobrał próbę złożoną z 42 transakcji związanych z 16 z 24 płatności na rzecz PO finansowanych z EFS, w przypadku których deklaracje kosztów zawierały formy kosztów uproszczonych. Trybunał stwierdził tylko dwa błędy niekwantyfikowalne związane ze stosowaniem form kosztów uproszczonych. Fakt ten pokazuje, że projekty, w których koszty są deklarowane z wykorzystaniem tej metody, są w mniejszym stopniu narażone na błędy niż projekty, w których stosuje się koszty rzeczywiste. Ma to szczególne znaczenie w okresie programowania 2014–2020⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Zob. pkt 6.16 sprawozdania rocznego za 2013 r.

⁽²⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 470) zawiera obowiązek korzystania z form kosztów uproszczonych w przypadku małych projektów poniżej 50 000 euro, przy czym państwa członkowskie mogą zdecydować o szerszym korzystaniu z form kosztów uproszczonych w programach na lata 2014–2020, które są obecnie na wczesnych etapach realizacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

6.30. Przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych są podstawowym instrumentem pozwalającym na oszczędne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych oraz na ustanowienie rynku wewnętrznego UE. Podobnie jak w latach poprzednich procedury udzielania zamówień publicznych były obszarem szczególnie narażonym na błędy⁽²⁸⁾. Jest to główne źródło błędów w obszarze polityki regionalnej i miejskiej oraz w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” ogółem.

6.30. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.30–6.32

Przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych mają zastosowanie do wszystkich wydatków publicznych w państwach członkowskich i nie są właściwe w szczególności dla polityki spójności. Nieprzestrzeganie przepisów UE lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych jest głównym źródłem błędów w tym obszarze polityki, w szczególności w przypadku polityki regionalnej i miejskiej, przede wszystkim z uwagi na określone rodzaje współfinansowanych projektów. Od ostatniego okresu programowania Komisja podjęła zatem różne działania zapobiegawcze i naprawcze w celu eliminacji uchybień zidentyfikowanych w tej dziedzinie.

Celem planu działania Komisji dotyczącego zamówień publicznych wprowadzonego w 2013 r. wspólnie przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP jest dalsze usprawnianie wdrażania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w państwach członkowskich za pomocą dodatkowych środków zapobiegawczych. Prowadzone są nowe działania obejmujące w szczególności: opracowanie wytycznych i organizację szkoleń, wskazywanie dobrych praktyk i ich wymianę między państwami członkowskimi, opracowanie kompleksowego podręcznika dla użytkowników, ustanowienie nowej platformy wzajemnej wymiany, a także opracowanie planów działania dotyczących poszczególnych państw.

W ramach prawnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 wprowadzono również warunki wstępne skutecznego i wydajnego korzystania z funduszy Unii, obejmujące między innymi systemy zamówień publicznych istniejące w państwach członkowskich. W tym kontekście przyjęto 12 krajowych planów działania, które należy poddać ocenie do 2016 r. W przypadku niezastosowania się do obowiązujących warunków wstępnych do końca 2016 r., może zostać podjęta decyzja o zawieszeniu płatności okresowych (art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013).

Pewne uproszczenia wprowadzono w dyrektywach z 2014 r. dotyczących zamówień publicznych, które będą transponowane do przepisów krajowych do kwietnia 2016 r., a następnie zaczną przynosić praktyczne rezultaty.

Komisja zauważa, że w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym błędów w udzielaniu zamówień publicznych w dziedzinie spójności Trybunał wzywa państwa członkowskie do poprawy ich zdolności administracyjnej w tej dziedzinie. Komisja oczekuje, że państwa członkowskie wykorzystają teraz wszystkie dostępne możliwości, aby poprawić zdolność ich programów i instytucji zamawiających w odniesieniu do przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

⁽²⁸⁾ Zob. pkt 4.26–4.27 sprawozdania rocznego za 2010 r., pkt 5.31–5.33 sprawozdania rocznego za 2011 r., pkt 5.30–5.34 sprawozdania rocznego za 2012 r. i pkt 5.23–5.26 sprawozdania rocznego za 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.31. Rozdział 1 zawiera część wyjaśniającą zmiany w podejściu Trybunału do kwantyfikacji poważnych naruszeń zasad udzielania zamówień publicznych. Dzięki temu udało się uzyskać większą jasność co do sposobu, w jaki Trybunał ocenia wpływ tych naruszeń (zob. pkt 1.13). Trybunał opublikował również sprawozdanie specjalne na temat działań podejmowanych przez państwa członkowskie i Komisję w celu rozwiązania problemu błędów w udzielaniu zamówień publicznych w dziedzinie spójności⁽²⁹⁾.

6.32. W 2014 r. Trybunał skontrolował 175 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty lub usługi, stanowiących podstawę zbadanych przez Trybunał wydatków w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Szacowana wartość tych zamówień wyniosła w przybliżeniu 3,3 mld euro⁽³⁰⁾. Zdecydowana większość tych zamówień dotyczy projektów współfinansowanych z programów operacyjnych w ramach EFRR i Funduszu Spójności⁽³¹⁾.

6.33. W przypadku 39 ze 175 zbadanych postępowań Trybunał stwierdził niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. 13 z nich stanowiło poważne naruszenia przepisów, w związku z czym zostały one zaklasyfikowane jako błędy kwantyfikowalne (zob. ramka 6.1). Błędy te stanowią 25 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się w przybliżeniu na 2,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu.

Ramka 6.1 – Przykłady poważnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych

- a) *Nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki*: W projekcie współfinansowanym z Funduszu Spójności na Malcie, związanym z remontem i rozbudową odcinka autostrady o długości 7 km w ramach sieci drogowej TEN-T, instytucja zamawiająca wynegocjowała bezpośrednio z jedną firmą zamówienie powyżej progów unijnych bez uprzedniego ogłoszenia konkursu. Wydatki zgłoszone w związku z tym zamówieniem są zatem niekwalifikowalne.

Podobne przypadki stwierdzono w innym projekcie współfinansowanym z EFRR w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie oraz w projektach współfinansowanych z ESF w Niemczech i we Włoszech.

6.31. Komisja podejmie działania następcze w związku z błędami zgłoszonymi przez Trybunał zgodnie z decyzją Komisji C(2013) 9527 final w sprawie „określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych”.

6.33. Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

⁽²⁹⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 10/2015 „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności”.

⁽³⁰⁾ Kwota ta obejmuje łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświadczona w zbadanych deklaracjach wydatków.

⁽³¹⁾ W przypadku około 53 % ze 175 zbadanych przez Trybunał postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wartość zamówienia przekroczyła wyznaczony próg, co oznacza, że podlegały one unijnym przepisom dotyczącym udzielania zamówień transponowanym do prawa krajowego (71 ze zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których wartość zamówienia przekroczyła wyznaczony próg, dotyczyło EFRR/Funduszu Spójności, a 23 dotyczyły EFS).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) *Nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki na dodatkowe roboty/usługi (brak nieprzewidzianych okoliczności):* W projekcie współfinansowanym z EFRR w Niemczech, związanym z remontem i przebudową budynku uniwersyteckiego, zgłoszono do współfinansowania wydatki związane ze zmianą w umowie. Zmiana polegała w szczególności na podniesieniu stawek przez architekta, który uzasadnił to dużą złożonością robót budowlanych oraz ryzykiem wystąpienia opóźnień i przekroczenia kosztów. Wyjaśnienia dotyczące przyczyn podwyższenia wynagrodzenia nie są jednak oparte na okolicznościach, których nie można przewidzieć. Zatem podwyższenie stawek we wspomnianej umowie uznaje się za niekwalifikowalne.

Podobne przypadki stwierdzono w innych projektach współfinansowanych z EFRR w Belgii i we Włoszech.

- c) *Bezprawne wykluczenie oferentów:* W projekcie współfinansowanym z Funduszu Spójności na Węgrzech, związanym z remontem linii kolejowej, instytucja zamawiająca nie była konsekwentna w ocenie spełnienia kryteriów wyboru. Na podstawie tej oceny wykluczono wszystkich oferentów poza jednym. Gdyby w sposób konsekwentny stosowano kryterium wykluczenia, wynik przetargu byłby inny. Stanowi to naruszenie zasady przejrzystości oraz równego i niedyskryminującego traktowania, zatem wydatki zgłoszone w związku z tym zamówieniem są niekwalifikowalne.

Podobne przypadki niezgodnych z prawem kryteriów udzielania zamówień wykryto w innym projekcie współfinansowanym z Funduszu Spójności na Węgrzech i w projekcie współfinansowanym z EFRR w Szwecji.

- d) *Konflikt interesów i dyskryminacyjne kryteria wyboru:* W przypadku projektu współfinansowanego z EFS w Finlandii, dotyczącego działań promujących rozwój przedsiębiorczości, wykryto liczne nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Konflikt interesów polegał na tym, że dyrektor generalny jedyne go oferenta był zatrudniony przez zamawiającego w okresie, gdy prowadzono procedurę przetargową. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała również dyskryminacyjne kryteria wyboru, które nie pozwalały na równy dostęp oferentów do postępowania. W efekcie wszystkie wydatki związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia są nieprawidłowe i nie kwalifikują się do dofinansowania.

6.34. Inne błędy dotyczące procedur udzielania zamówień wystąpiły w dalszych 26 ze 175 zbadanych postępowaniach. Błędy te obejmowały przypadki nieprzebrzegania wymogów w zakresie informacji i publikacji, niepoprawne stosowanie kryteriów wyboru i niedociągnięcia w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Nie zostały one uwzględnione w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów⁽³²⁾.

6.34. Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

⁽³²⁾ Więcej informacji dotyczących podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w pkt 13 i 14 załącznika 1.1.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.35. W ośmiu spośród transakcji skontrolowanych w sześciu państwach członkowskich⁽³³⁾ władze krajowe wykryły przypadki poważnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych i nałożyły szczegółowe korekty finansowe na poziomie projektu⁽³⁴⁾. Korekty te uwzględniono przy obliczaniu szacowanego poziomu błędu, ponieważ środki naprawcze zostały podjęte przed zawiadomieniem o przeprowadzanej przez Trybunał kontroli.

Wydatki niekwalifikowalne

6.36. Przedkładając Komisji deklaracje kosztów, organy krajowe poświadczają, że koszty te zostały poniesione zgodnie z licznymi szczegółowymi przepisami ustanowionymi w rozporządzeniach UE, krajowymi przepisami prawa lub zasadami kwalifikowalności, przepisami poszczególnych PO, zaproszeniami do składania wniosków, decyzjami o zatwierdzeniu projektów do współfinansowania lub umowami o dofinansowanie (zob. pkt 6.13).

6.37. Wydatki niekwalifikowalne są głównym źródłem błędów w zakresie obszaru polityki dotyczącym zatrudnienia i spraw społecznych i drugim najważniejszym źródłem błędów w zakresie obszaru polityki regionalnej i miejskiej. Trybunał wykrył zadeklarowane koszty niekwalifikowalne w przypadku 10 % zbadanych transakcji (zob. ramka 6.2). Błędy te stanowią 60 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się w przybliżeniu na 1,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędów.

Ramka 6.2 – Przykłady zadeklarowanych kosztów niekwalifikowalnych

- a) *Wydatki zgłoszone poza okresem kwalifikowalności:* W projekcie współfinansowanym z EFRR w Republice Czeskiej, związanym z rozbudową i przebudową toru tramwajowego, niektóre faktury zgłoszone do współfinansowania zostały wystawione i opłacone przed datą rozpoczęcia kwalifikowalności w ramach projektu. Wydatki te nie kwalifikują się do współfinansowania ze środków UE.

Podobny przypadek stwierdzono w innym projekcie współfinansowanym z EFRR w Niemczech.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.35. Komisja zauważa, że niektóre instytucje odpowiedzialne za program we wskazanych państwach członkowskich faktycznie podejmują odpowiednie działania naprawcze, chociaż nie we wszystkich przypadkach wskazanych przez Trybunał. Celem planu działań Komisji, o którym mowa w odpowiedzi do pkt 6.30–6.32, jest zwieszenie zakresu występowania takich proaktywnych działań naprawczych na poziomie państw członkowskich.

6.37. Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

Komisja zauważa, że w niektórych przypadkach krajowe lub regionalne przepisy mające zastosowanie do wydatków w ramach polityki spójności są bardziej wymagające niż te przewidziane w ustawodawstwie krajowym w odniesieniu do podobnych wydatków finansowanych ze środków krajowych. Te dodatkowe wymogi można postrzegać jako przykład zbędnego obciążenia administracyjnego i złożoności administracyjnej w stosunku do wydatków w ramach polityki spójności nałożonych przez państwa członkowskie na nie same, jak wskazano w sprawozdaniach DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego z 2013 r. dotyczących nadmiernie rygorystycznego wdrażania i kwestii uproszczenia.

⁽³³⁾ Republika Czeska, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowacja.

⁽³⁴⁾ Zgodnie z decyzją Komisji C(2013) 9527 final z dnia 19 grudnia 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) *Zawyżone wynagrodzenia:* W projekcie współfinansowanym z EFS w Portugalii, polegającym na organizacji trzyletniego programu szkoleniowego dla młodzieży, by zapewnić im uzyskanie wykształcenia średniego i kwalifikacji zawodowych, beneficjent zastosował do obliczania kwalifikowalnych wynagrodzeń nauczycieli inną metodę niż przewidziana w umowie o dofinansowanie. Ponadto nauczyciele nie pracowali tyle godzin, ile zadeklarowano. W rezultacie do współfinansowania zgłoszono wyższe koszty osobowe. Różnica między zgłoszonymi wydatkami a wydatkami wynikającymi z zatwierzonego wzoru nie kwalifikuje się do współfinansowania ze środków UE.

Podobne przypadki stwierdzono w innym projekcie współfinansowanym z EFRR w Polsce oraz w projektach współfinansowanych z ESF w Niemczech i Finlandii.

- c) *Koszty niezwiązane z projektem:* W projekcie współfinansowanym z EFS w Niderlandach beneficjent przeprowadził szkolenia i kursy mające na celu zwiększenie szans na zatrudnienie w sektorze lotnictwa i zatrudnił konsultanta do pomocy w zarządzaniu projektami w ramach EFS. Część kosztów usług konsultacyjnych związanych z innym projektem została rozliczona w zbadanym projekcie, co jest niezgodnie z zasadami kwalifikowalności.

Podobne przypadki stwierdzono również w innych projektach współfinansowanych z EFS w Polsce i Portugalii.

- d) *Niezgodność z krajowymi zasadami kwalifikowalności:* Centrum szkoleniowe w Polsce zorganizowało szkolenia i świadczyło usługi doradcze w celu zwiększenia konkurencyjności i zdolności adaptacyjnych 50 mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie rozwiązań przyjaznych środowisku. W celu świadczenia tych usług zatrudniono cztery osoby, z których żadna nie miała stosownego wykształcenia ani doświadczenia zawodowego w tym zakresie. W związku z tym koszty związane z zatrudnieniem wszystkich czterech osób są niekwalifikowalne. W latach 2008–2015 beneficjent zrealizował 84 projekty dofinansowane ze środków UE na łączną kwotę 17 mln euro.

- e) *Nieodjęte przychody:* Projekt współfinansowany z EFS w Austrii dotyczył integracji na rynku pracy osób niepełnosprawnych mających problem ze znalezieniem zatrudnienia przez zapewnienie im tymczasowych posad w organizacjach nienastawionych na zysk. Wpływy z tego projektu, takie jak przychody ze sprzedaży w sklepach, nie zostały odjęte od pozycji dofinansowanych z EFS. Stanowi to naruszenie krajowych zasad kwalifikowalności. Przychody te należało odjąć od zgłoszonych kosztów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przypadki naruszenia zasad pomocy państwa

6.38. Pomoc państwa uznaje się za *a priori* niezgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ może negatywnie wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi⁽³⁵⁾. Komisja bezpośrednio egzekwuje unijne zasady pomocy państwa. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiania Komisji o wszystkich przypadkach pomocy państwa (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⁽³⁶⁾. W odniesieniu do każdego zgłoszonego przypadku Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji sporządza następnie opinię, czy pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. W opinii powinna znaleźć się ocena, czy dany projekt byłby realizowany także bez takiej pomocy.

6.39. W tym roku Trybunał wykrył 14 projektów współfinansowanych z EFRR lub Funduszu Spójności w ośmiu państwach członkowskich, w których naruszono unijne zasady pomocy państwa⁽³⁷⁾. W stosownych przypadkach Trybunał zwrócił się do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji o wydanie wstępnych ocen dotyczących tych przypadków i otrzymał je. Oceny te oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wzięto pod uwagę podczas klasyfikacji błędów.

6.40. W przypadku trzech z tych projektów Trybunał uznał, że zgodnie z zasadami pomocy państwa powinny one otrzymać mniejsze dofinansowanie ze środków unijnych lub krajowych albo nie otrzymać go wcale. Główną przyczyną niezgodności z krajowymi zasadami kwalifikowalności jest brak efektu zachęty gospodarczej oraz niepowiadomienie Komisji Europejskiej o projektach objętych zasadami pomocy państwa. Tego rodzaju błędy kwantyfikowalne stanowią około 1,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu w obszarze polityki regionalnej i miejskiej (zob. ramka 6.3). W dwóch innych przypadkach Trybunał zastosował z mocą wsteczną ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r., w wyniku czego nie skwantyfikował tych błędów⁽³⁸⁾. Pozostałe dziewięć projektów, w których wystąpiły niezgodności z zasadami pomocy państwa, nie ma wpływu na poziom błędu oszacowany przez Trybunał.

6.38. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.38–6.40

W przypadku zgłoszenia pomocy państwa Komisja ocenia, czy wsparcie stanowi pomoc państwa, a jeżeli tak jest, ocenia, czy jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym. Decyzja w sprawie pomocy państwa podejmowana jest w formie decyzji Komisji.

Nie wszystkie decyzje w sprawie pomocy państwa wymagają oceny tego, czy „dany projekt byłby realizowany także bez takiej pomocy”. Ponadto wymogi dotyczące tak zwanego „efektu zachęty” różnią się w zależności od mających zastosowanie zasad pomocy państwa.

W ramach ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r. wprowadzono następujące zmiany odnośnie do przepisów dotyczących efektu zachęty:

- w odniesieniu do pomocy na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oprócz faktu, że wniosek o pomoc zawsze należy składać przed rozpoczęciem robót lub działań (podobnie jak w przypadku ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2008 r.), wniosek taki musi spełniać minimalne wymogi dotyczące rodzaju przedkładanych informacji,
- w odniesieniu do pomocy na rzecz dużych przedsiębiorstw wymóg wykazania w scenariuszu alternatywnym efektu zachęty ekonomicznej nie jest konieczny, jeżeli środek opiera się na programie pomocy. Pozostaje on jednak obowiązkowy w odniesieniu do pomocy ad hoc.

6.39. Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

⁽³⁵⁾ Art. 107 ust. 1 TFUE.

⁽³⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3).

⁽³⁷⁾ Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Malta, Polska, Rumunia i Zjednoczone Królestwo.

⁽³⁸⁾ Zob. również przypis 17.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6.3 – Przykład projektu, w którym naruszono zasady pomocy państwa

Pomoc państwa niezgodna z rynkiem wewnętrznym: Projekt współfinansowany z EFRR w Rumunii, związany z zakupem samochodu ciężarowego do przewozu żwiru i piasku z kamieniołomów. Zgodnie z zasadami pomocy państwa zaproszenie do składania wniosków było otwarte tylko dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorstw spółdzielczych. Trybunał ustalił jednak, że beneficjent nie należał do kategorii MŚP, lecz był członkiem większej grupy. Beneficjent nie kwalifikuje się zatem do współfinansowania, w związku z czym przyznana pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Projekty niekwalifikowalne

6.41. Trybunał ustalił, że w przypadku pięciu projektów współfinansowanych z EFS nie spełniono warunków kwalifikowalności określonych w rozporządzeniach lub krajowych zasadach kwalifikowalności, i dokonał kwantyfikacji błędów. Na projekty te przypada 9 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych. Składają się one na około 1,2 punktu procentowego szacowanego poziomu błędów w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych (zob. ramka 6.4).

Ramka 6.4 – Przykład projektu niekwalifikowalnego

Współfinansowany projekt nie był zgodny z celami określonymi w programie operacyjnym: Projekt współfinansowany z EFS w Grecji, mający na celu podniesienie lokalnego zatrudnienia za pomocą programów użyteczności publicznej, został początkowo zatwierdzony w ramach PO „Rozwój zasobów ludzkich”. W 2013 r. Komisja zmieniła PO „Reforma administracyjna” w celu włączenia dalszych projektów, podkreślając, że władze krajowe powinny zapewnić zgodność tych projektów z wymaganiami kwalifikowalności tego programu. Po realizacji projektu władze krajowe przesunęły projekt z PO „Rozwój zasobów ludzkich” do zmienionego PO „Reforma administracyjna”, do celu związanego z administracją elektroniczną, mimo że zbadany projekt nie spełniał żadnych celów zakładanych dla tego PO. Zestawienie wydatków obejmowało zatem koszty dotyczące niekwalifikowalnych działań.

6.41. Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i proponuje działania, które uzna za konieczne.

Ramka 6.4 – Przykład projektu niekwalifikowalnego

Komisja rozumie podniesioną kwestię i zauważa, że program robót publicznych uzgodniony w ramach protokołu ustaleń podpisanego między trójką a rządem Grecji opracowano jako tymczasowy środek nadzwyczajny mający na celu umożliwienie długotrwale bezrobotnym i młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nieuczącej się uzyskanie podstawowego doświadczenia zawodowego w ramach działalności przynoszącej korzyści społeczności lokalnej. Wsparcie w ramach EFS było kluczowe dla realizacji takiego programu i było stanowczo zalecane w wyjątkowych okolicznościach, w których wówczas znalazła się Grecja i które nadal występują. W związku z tym w grudniu 2013 r. Komisja podjęła decyzję o zmianie odpowiedniego programu w ramach EFS jako głównego dostępnego źródła finansowania w celu dostosowania programu robót publicznych realizowanego przez władze greckie przy zaangażowaniu samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nieterminowy zwrot wydatków poniesionych przez beneficjenta i nieuzasadniona wypłata zaliczek państwu członkowskiemu

6.42. Beneficjenci zgłaszają poniesione wydatki władzom krajowym, które następnie zwracają wydatki w najkrótszym możliwym czasie i składają Komisji okresowe łączne deklaracje wydatków w celu uzyskania zwrotu. Trybunał wykrył jednak, że w niektórych przypadkach państwa członkowskie zgromadziły rezerwy finansowe niezgodnie z przepisami. W rozporządzeniu⁽³⁹⁾ określono, że płatności mają być dokonywane przez władze krajowe na rzecz beneficjentów „możliwie najszybciej i w całości”. W trzech państwach członkowskich Trybunał wykrył 12 przypadków, w których beneficjenci otrzymali płatność dopiero kilka miesięcy po rozliczeniu zestawienia wydatków przez Komisję lub nie otrzymali zwrotu do czasu kontroli, od siedmiu do dziewięciu miesięcy po rozliczeniu przez Komisję (zob. ramka 6.5 lit. a)).

6.43. Z rozporządzenia wynika ponadto, że jeśli dany projekt stanowi pomoc państwa, wypłacane są zaliczki, co stanowi wyjątek od zasady występowania o zwrot wyłącznie tych wydatków, które zostały poniesione i uiszczono⁽⁴⁰⁾. Niemniej jednak Trybunał stwierdził, że jedno państwo członkowskie (Grecja) zgłosiło zaliczki na projekty błędnie zakwalifikowane jako pomoc państwa. Przypadek ten nie został wykryty przez Komisję, przez co Komisja zatwierdziła i wypłaciła kwotę, o którą wystąpiono, bez sprawdzenia, czy zostały spełnione warunki umożliwiające takie płatności (zob. ramka 6.5 lit. b)).

Ramka 6.5 – Przykłady państw członkowskich, które nie zwróciły beneficjentom poniesionych wydatków w terminie oraz przykłady nieuzasadnionej wypłaty zaliczek państwom członkowskim

- a) *Zwrot wydatków poniesionych przez beneficjenta pięć miesięcy po dokonaniu płatności przez Komisję:* W przypadku projektu współfinansowanego z EFS we Włoszech, mającego na celu opracowanie sprawozdania określającego potrzeby szkoleniowe w różnych regionach Włoch, beneficjent złożył instytucji zarządzającej zestawienie poniesionych wydatków w marcu 2014 r. Koszty zawarte w zestawieniu zostały poświadczane przez władze krajowe i przedłożone Komisji. Mimo że Komisja rozliczyła zgłoszone koszty już w czerwcu 2014 r., beneficjent otrzymał płatność okresową dopiero pięć miesięcy później, w listopadzie 2014 r.

Podobne przypadki stwierdzono w czterech innych projektach współfinansowanych z EFS we Włoszech, w jednym projekcie we Francji i w sześciu projektach w Niderlandach.

6.42. Komisja podkreśla, że w okresie programowania 2014–2020 w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów wzmocniono przepisy dotyczące zarówno stosowania płatności zaliczkowych (art. 81 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), jak i płatności na rzecz beneficjentów (art. 132 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

6.43. Komisja zauważa, że sprawdzenie, czy spełniono warunki wnioskowania o płatności zaliczkowe w kontekście pomocy państwa, należy do obowiązków właściwych organów krajowych. Komisja będzie nadal współpracowała z władzami graczkimi w celu wzmocnienia kontroli w tej dziedzinie. Komisja podejmie szczegółowe działania następcze, aby zapewnić zwrot wszystkich zaliczek, o które nienależnie wystąpiło państwo członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem.

Ramka 6.5 – Przykłady państw członkowskich, które nie zwróciły beneficjentom poniesionych wydatków w terminie oraz przykłady nieuzasadnionej wypłaty zaliczek państwom członkowskim

⁽³⁹⁾ Art. 80 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Art. 78 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

b) *Nieuzasadniona wypłata zaliczek na rzecz państwa członkowskiego:* W przypadku projektu współfinansowanego z EFS w Grecji, dotyczącego prac badawczych o charakterze niegospodarczym prowadzonych przez uniwersytet, państwo członkowskie wystąpiło o zaliczkę, mimo że związany z nią projekt nie stanowił pomocy publicznej. Komisja zatwierdziła i wypłaciła nieuzasadnioną kwotę, o którą wystąpiono.

Podobne przypadki stwierdzono w dwóch innych projektach współfinansowanych z EFS w Grecji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

b) Zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.43.

Niewystarczająca wiarygodność kontroli na poziomie państw członkowskich

6.44. W przypadku 21 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów władze krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami⁽⁴¹⁾, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędów w ramach tego rozdziału byłby o 1,6 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w 13 przypadkach wykryty błąd został popełniony przez władze krajowe. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędów wyniósł 1,7 punktu procentowego.

6.45. W obu obszarach polityki kontrole na poziomie państw członkowskich nie były w pełni wiarygodne. Szacowany poziom błędów można było obniżyć o 3,3 punktu procentowego w przypadku obszaru polityki regionalnej i miejskiej oraz o 3,2 punktu procentowego w przypadku obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych.

6.44. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.44–6.45

Komisja ściśle monitoruje takie przypadki i zgadza się, że należy wprowadzić należyte i terminowe kontrole zarządcze, aby zapobiegać przede wszystkim występowaniu nieprawidłowości lub ich ujmowaniu we wnioskach o płatność.

Od 2010 r. Komisja prowadzi audyty ukierunkowane na kontrole zarządcze programów cechujących się wysokim ryzykiem, w przypadku których stwierdziła, że uchybienia mogą pozostać niewykryte lub nie być wykryte w odpowiednim czasie przez instytucję audytową programu. Wyniki tych audytów zostaną przedstawione do końca 2014 r. w rocznych sprawozdaniach z działalności odpowiednio DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2014 r. (zob. odpowiednio s. 50 i 56).

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) należy przeprowadzać w terminie pozwalającym na poświadczenie Komisji rocznych sprawozdań finansowych programu oraz coroczne złożenie przez instytucje zarządzające deklaracji zarządczych. Instytucje audytowe będą musiały oszacować wiarygodne poziomy błędów resztowego w sprawozdaniach finansowych wynikające ze wszystkich weryfikacji, kontroli i korekt przeprowadzonych od końca roku budżetowego. Komisja uważa, że te procedury dotyczące wzmocnionych kontroli powinny doprowadzić do trwałego zmniejszenia poziomu błędów.

Ponadto Komisja opracowała nowe wytyczne w celu dalszego wzmocnienia wiarygodności kontroli zarządczych w okresie programowania 2014–2020. Wspomniane wytyczne, które opierają się na wnioskach z poprzedniego okresu programowania, zostały przedstawione państwom członkowskim i będą opublikowane w lipcu 2015 r.

⁽⁴¹⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej, która obejmuje bazę danych dotyczących standardowych kontroli krzyżowych i wymagane kontrole obowiązkowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

**BADANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH
W RAMACH ZARZĄDZANIA DZIELONEGO**

6.46. Instrumenty finansowe w ramach zarządzania dzielonego zapewniają wsparcie dla przedsiębiorstw lub projektów miejskich w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji⁽⁴²⁾. Mogą one być wykorzystywane głównie w trzech obszarach: wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁽⁴³⁾, wspierania rozwoju obszarów miejskich⁽⁴⁴⁾ i promowania efektywności energetycznej.

6.47. Do końca 2013 r. utworzono 941 instrumentów finansowych w ramach 176 programów operacyjnych realizowanych ze środków EFRR i EFS we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem trzech (Chorwacja, Irlandia i Luksemburg). Udostępnione w ich ramach środki wynoszą łącznie około 14 278 mln euro⁽⁴⁵⁾.

6.48. Fundusze, za pośrednictwem których realizowane są instrumenty finansowe, 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 finansowe 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 za pomocą instrumentów finansowych.

⁽⁴²⁾ Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁴³⁾ 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.

⁽⁴⁴⁾ 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.

⁽⁴⁵⁾ Komisja Europejska, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013” (Zestawienie danych dotyczących postępu dokonanego w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, stan na 31 grudnia 2013 r.), EGESIF_14-0033-00, 19 września 2014 r. Dane liczbowe za 2014 r. zostaną opublikowane we wrześniu 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Powolne wdrażanie instrumentów finansowych

6.49. Według Komisji średni wskaźnik wydatkowania środków w odniesieniu do 941 instrumentów finansowych EFRR i EFS w ramach zarządzania dzielonego na koniec 2013 r. wyniósł 47 %, co stanowi wzrost o 10 punktów procentowych w porównaniu z 2012 r. i o 13 punktów procentowych w porównaniu z 2011 r.⁽⁴⁶⁾

6.50. Jak wynika z rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych, w chwili zamknięcia programu operacyjnego za kwalifikowalne uznaje się tylko płatności wypłacone odbiorcom końcowym, gwarancje udzielone odbiorcom końcowym, koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających funduszami. Niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych są natomiast zwracane do budżetu UE⁽⁴⁷⁾. Łączna kwota wskaźników wydatkowania zgłoszona przez Komisję jest wciąż zbyt niska, aby spodziewać się, że wszystkie dostępne środki zostaną wykorzystane przynajmniej raz. Szczególne problemy odnotowano w odniesieniu do instrumentów finansowych w pięciu państwach członkowskich (Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Słowacja), w których wskaźniki wydatkowania są znacznie niższe niż średnia UE za 2013 r.

6.49. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.49 i 6.50

Wskaźnik wydatkowania na koniec 2013 r. jest różny dla poszczególnych państw członkowskich i instrumentów finansowych ustanowionych w latach 2008–2013. O ile w przypadku niektórych instrumentów finansowych wyniki są słabe, w przypadku 459 instrumentów odpowiadających 15 % całkowitej kwoty płatności przeznaczonej na instrumenty finansowe osiągnięto już 100 % absorpcji i obecnie reinwestuje się fundusze odnawialne.

W dniu 1 października 2015 r. Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące sytuacji na koniec 2014 r., a tymczasem oczekuje dalszych postępów we wdrażaniu.

Komisja wraz z państwami członkowskimi podjęła szereg działań w celu zapewnienia, aby pozostałe inwestycje dokonywane w ramach instrumentów finansowych dotarły do odbiorców końcowych we właściwym czasie, głównie poprzez:

- usprawnienie ścisłego monitorowania przez właściwe instytucje zarządzające wyników instrumentów finansowych oraz zachęcanie do aktywnego zarządzania funduszami poprzez realokację środków z funduszy osiągających gorsze wyniki do funduszy osiągających dobre wyniki,
- zachęcanie instytucji zarządzających i instytucji finansowych wdrażających instrumenty finansowe do wprowadzenia zmian w zakresie instrumentów i produktów finansowych oferowanych w celu dostosowania ich do zmieniających się warunków rynkowych,
- doradzenie instytucjom zarządzającym, aby żądały przedstawienia Komisji sprawozdań dotyczących przebiegu inwestycji i informacji zwrotnych w celu umożliwienia ścisłego monitorowania osiąganych postępów w odniesieniu do instrumentów finansowych wspierających długoterminowe inwestycje w rozwój obszarów miejskich lub efektywność energetyczną, w przypadku których płatności dokonywane są stopniowo wraz z postępami w realizacji projektu.

Komisja zauważa, że szczegółowa analiza przeprowadzona przez państwo członkowskie wymaga oceny różnych ograniczeń wpływających na wdrażanie poszczególnych instrumentów finansowych, a w szczególności powinna również uwzględniać fakt, że instrumenty finansowe w ramach EFRR w Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, Rumunii i Słowacji poważnie ucierpiały w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego.

⁽⁴⁶⁾ Zob. pkt 5.33–5.36 i ramka 5.5 w sprawozdaniu rocznym za 2013 r.

⁽⁴⁷⁾ Art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niepełna lub niedokładna sprawozdawczość państw członkowskich na temat instrumentów finansowych

6.51. Informacje o wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego oparte są na danych przekazanych przez państwa członkowskie. Od 2011 r. Komisja dołożyła znacznych starań w celu poprawienia jakości tych danych. W swoim sprawozdaniu na temat postępów we wdrażaniu instrumentów finansowych Komisja przyznaje jednak, że przedstawione w nim dane są w niektórych przypadkach niepełne lub niedokładne. Podobnie było w przypadku pięciu z siedmiu instrumentów finansowych zbadanych przez Trybunał w 2014 r.

Wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków za lata 2007–2013 jedynie na podstawie decyzji Komisji

6.52. Zgodnie z art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 datą końcową okresu kwalifikowalności wydatków jest dzień 31 grudnia 2015 r. W kwietniu 2015 r. Komisja postanowiła o wydłużeniu okresu kwalifikowalności do dnia 31 marca 2017 r. w drodze decyzji⁽⁴⁸⁾, zamiast złożyć do Rady i Parlamentu wnioski o zmianę rozporządzenia. W opinii Trybunału ten sposób wydłużenia okresu kwalifikowalności jest niezgodny z hierarchią norm prawnych, zgodnie z którą przepis prawny można zmienić jedynie aktem prawnym tego samego lub wyższego poziomu.

6.51. W maju 2015 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim zaktualizowane wytyczne w sprawie sprawozdawczości dotyczącej instrumentów finansowych, w których wyjaśniono wymogi w zakresie sprawozdawczości. Ponadto Komisja usprawniła swoje narzędzia w dziedzinie sprawozdawczości.

6.52. Komisja jest przekonana, że działała, zgodnie z impulsem nadanym przez Radę Europejską na posiedzeniu w grudniu 2014 r., w ramach marginesu swobody dopuszczalnego w obowiązujących ramach regulacyjnych.

Decyzja zmieniająca Komisji w sprawie wytycznych dotyczących zamknięcia programów nie ma wpływu na art. 56 ust. 1, zgodnie z którym płatność z tytułu wkładu z funduszy w instrumenty finansowe musi zostać dokonana najpóźniej do dnia 31 grudnia 2015 r. Ta zasada pozostaje w mocy.

W decyzji zmieniającej wyjaśniono, że art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 przewiduje szczegółowe zasady dotyczące deklaracji wydatków w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej w momencie zamknięcia. W ust. 6 wskazano, że na zasadzie odstępstwa od ust. 1, odnośnie do instrumentów inżynierii finansowej określonych w art. 44, deklaracja wydatków zawiera całkowitą kwotę wydatków opłaconych na utworzenie takich funduszy lub funduszy powierniczych lub na wniesienie do nich wkładu.

W artykule tym określono również sposób ustalenia wydatków kwalifikowalnych podczas zamknięcia programu: „podczas częściowego lub całkowitego zamknięcia programu operacyjnego wydatki kwalifikowalne określa się jako sumę wsparcia udzielonego w ramach funduszu na rzecz odbiorców ostatecznych oraz kwalifikowalnych kosztów zarządzania i opłat”.

Jako że dzień 31 marca 2017 r. jest ostatecznym terminem składania do Komisji dokumentów zamknięcia, w decyzji zmieniającej w sprawie wytycznych dotyczących zamknięcia wyjaśniono, że zamknięcie, o którym mowa w art. 78 ust. 6 rozporządzenia ogólnego, oznacza termin składania dokumentów zamknięcia, tj. dzień 31 marca 2017 r.

⁽⁴⁸⁾ Decyzja Komisji C(2015) 2771 zmieniająca decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW I ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI**Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi****Przy szacowaniu poziomu błędu Komisja korzysta z pracy instytucji audytowych w państwach członkowskich**

6.53. 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. Informacje te są przedstawiane przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych, opiniach pokontrolnych i sprawozdaniach z kontroli systemów (zob. pkt 6.14)⁽⁴⁹⁾. Od 2009 r. Komisja przeprowadziła kontrole w głównych instytucjach audytowych, w tym przeglądy ich pracy prowadzone na miejscu, aby ocenić, w jakim stopniu może na nich polegać.

6.53. Komisja ściśle współpracuje z instytucjami audytowymi i koordynuje z nimi swoje działania oraz już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metod i osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo oraz udzielanie wytycznych i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtarzania przez Komisję audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe.

Komisja podkreśla, że jej ocenę wiarygodności pracy instytucji audytowych należy postrzegać w tym kontekście. W wyniku programu audytu, który obejmował łącznie 265 wizyt kontrolnych przeprowadzonych na miejscu od 2009 r., DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej do końca 2014 r. stwierdziła, że zasadniczo można uznać wiarygodność pracy 42 instytucji audytowych poddanych przeglądowi, odpowiedzialnych za audyt około 91 % alokacji w ramach EFRR/Funduszu Spójności za okres 2007–2013. W przypadku pozostałych pięciu instytucji audytowych wymagane są usprawnienia.

W przypadku DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego na koniec 2014 r. ocenie poddano 87 spośród 92 instytucji audytowych (94,6 %). Ich praca obejmuje 113 spośród 118 programów operacyjnych, co stanowi 99,1 % programowania finansowego w okresie programowania 2007–2013.

W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przedstawiły szczegółową ocenę dokładności i wiarygodności informacji z audytów i wyników audytów przekazanych przez instytucje audytowe w ich rocznych sprawozdaniach audytowych za 2014 r. w odniesieniu do wydatków z 2013 r. (zob. s. 40–45 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2014 r. oraz s. 51–54 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego za 2014 r.).

⁽⁴⁹⁾ W sumie państwa członkowskie UE-28 powołały 113 instytucji audytowych w odniesieniu do 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS i zatwierdzonych na okres programowania 2007–2013. 63 z tych instytucji odpowiadają za realizację PO współfinansowanych zarówno z EFRR/Funduszu Spójności, jak i EFS. Do końca grudnia 2014 r. instytucje audytowe sporządziły 199 rocznych sprawozdań audytowych i opinii pokontrolnych w odniesieniu do wszystkich 440 PO.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.54. 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.

6.55. Aby ocenić, czy można opierać się na tych informacjach, dyrekcje generalne sprawdzają poziomy błąd zgłaszane przez instytucje audytowe dla każdego PO (lub grup PO)⁽⁵⁰⁾:

- 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 stosuje ryczałtowy poziom błędu (od 2 % do 25 %), zgodnie z wynikami oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.54. W 2014 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej wskazała w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, że około dwóch trzecich przypadków wstrzymania lub wstępnego zawieszenia płatności opierało się na wynikach audytu przekazanych Komisji przez instytucje audytowe w ciągu roku lub na koniec roku (zob. s. 54 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za rok 2014 r.).

W ciągu 2014 r. procedury wstrzymania i wstępnego zawieszenia dotyczyły 121 programów finansowanych w ramach EFRR/Funduszu Spójności i wniosków o płatność na kwotę niemal 7,9 mld EUR złożonych przez państwa członkowskie, ale nieopłacanych, o ile Komisja nie otrzymała dodatkowych dowodów na dokonanie przez dane państwo członkowskie wszystkich koniecznych korekt.

W przypadku EFS, jak wskazano na s. 60 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2014 r., Komisja wysłała 11 pisemnych ostrzeżeń i 18 pism przed wstrzymaniem płatności; podjęła decyzję o wszczęciu 31 procedur wstrzymania płatności i zawiesiła 11 programów operacyjnych. W sumie wstrzymano wnioski o płatność na kwotę 1,3 mld EUR.

6.55. Komisja podkreśla, że wspomniana ocena wiarygodności poziomu błędu opiera się w każdym roku na szczegółowej analizie dokumentacji pod kątem wszystkich dostępnych informacji, uzupełnianej w razie potrzeby ustaleniami dokonywanymi podczas wizyt rozpoznawczych na miejscu opartych na analizie ryzyka, przy uwzględnieniu również ogólnej oceny wiarygodności pracy instytucji audytowych wynikającej z kompleksowego kontrolnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w odpowiedzi do pkt 6.53. W razie konieczności Komisja zwraca się do instytucji audytowych o niezbędne dodatkowe informacje i otrzymuje te informacje.

⁽⁵⁰⁾ 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.56. Dla każdego PO Komisja oblicza również poziom błędu resztowego, uwzględniając przy tym wszystkie korekty finansowe od początku okresu programowania, w tym korekty już zrealizowane na poziomie UE lub krajowym ⁽⁵¹⁾.

6.57. Na podstawie tych dwóch wskaźników oraz dodatkowych dostępnych informacji Komisja formułuje swoją ocenę systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do danego PO. W tej ocenie Komisja uwzględnia też informacje o kontrolach systemów przedstawione przez instytucje audytowe w ciągu roku oraz dodatkowe informacje, jakimi dysponuje. Informacja o ocenie jest następnie zamieszczana w rocznym sprawozdaniu z działalności dyirekcji generalnej ⁽⁵²⁾.

6.57. Komisja dokonuje oceny skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do każdego programu i do każdej instytucji (zarządzającej, certyfikującej i instytucji audytowych), opierając się na wszystkich dostępnych unijnych i krajowych wynikach audytu systemów dotyczących 15 głównych wymogów regulacyjnych, zgodnie z metodyką wspólną z instytucjami audytowymi. Poziomy błąd zgłaszane przez państwa członkowskie i poziomy błąd resztowego obliczane przez Komisję stanowią istotne, chociaż nie jedyne elementy tej oceny. Kierownictwo operacyjne i urzędnicy zatwierdzający działający na podstawie subdelegowania również dokonują oceny poziomu ufności.

W związku z tym, do celów uzyskania pewności określonej w rocznych sprawozdaniach z działalności, opinia w odniesieniu do każdego programu operacyjnego jest wynikiem ogólnej oceny opartej na wszelkich informacjach dostępnych Komisji. W ten sposób uzyskuje się kompleksową i szczegółową ocenę skuteczności systemów zarządzania i kontroli w państwie członkowskim, a w przypadku programów operacyjnych ujętych w zastrzeżeniach za 2014 r. informacje dotyczące głównych zidentyfikowanych kwestii i podjętych działań.

⁽⁵¹⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyirekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, s. 49. Roczne sprawozdanie z działalności Dyirekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, s. 63.

⁽⁵²⁾ Zob. pkt 5–11 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena rocznych sprawozdań audytowych może tylko częściowo zapobiegać ryzyku nieprzekazywania przez władze krajowe informacji o wszystkich błędach lub zgłaszania większej liczby korekt finansowych niż rzeczywiście wprowadzone

6.58. Solidność dokonanej przez Komisję oceny programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR, Funduszu Spójności i EFS jest uzależniona od poprawności i wiarygodności informacji przekazanych przez organy państw członkowskich. W wyniku kontroli w latach ubiegłych Trybunał stwierdził dwa główne zagrożenia w tym zakresie:

- instytucje audytowe mogą zaniżać poziom błędów lub nie ekstrapolować ich we właściwy sposób. W rezultacie zgłaszane poziomy błędy mogą nie zawsze być w pełni wiarygodne,
- informacje o korektach finansowych zgłaszane przez państwa członkowskie mogą nie zawsze być wiarygodne bądź poprawne, w wyniku czego, za sprawą metody obliczania stosowanej przez Komisję, skumulowane ryzyko rezydualne może być niedoszacowane.

6.58. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.58–6.60

Obie dyrekcje generalne, jak wyjaśniono w ich odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, podjęły działania mające na celu poprawę wiarygodności informacji z audytów i korekt finansowych zgłaszanych przez państwa członkowskie. Aby ograniczyć ryzyko, Komisja wdraża dwa kontrolne postępowania wyjaśniające:

- ocenę wiarygodności informacji z audytów zgłaszanych przez instytucje audytowe, w tym dotyczących poziomu błędu, dokonywaną w następstwie gruntownego programu audytu w celu sprawdzenia, czy ustalenia audytu się potwierdzają, w tym poprzez powtórzenie kontroli na miejscu przez audytorów Komisji. Kontrola dokumentacji uzupełniana jest w ramach wizyt rozpoznawczych i obejmuje szeroki zakres weryfikacji związanych np. z dokładnością obliczeń, zastosowanymi parametrami, postępowaniem w stosunku do wykrytych błędów lub uzgodnieniami w ramach poddanej audytowi populacji (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.53),
- specjalne audyty na miejscu oparte na analizie ryzyka (dotychczas obejmujące 68 programów operacyjnych w ciągu trzech ostatnich lat) w celu zapewnienia, aby zgłoszone korekty były skutecznie wdrażane oraz aby w razie wątpliwości lub w przypadku niewystarczających dowodów odliczenia odpowiednich kwot od skumulowanych korekt finansowych zostały uwzględnione do celów obliczania poziomu błędu resztowego. W wyniku przeprowadzonych audytów i kontroli spójności na podstawie dokumentacji pod względem wiarygodności oświadczeń sporządzonych na podstawie art. 20 i przedłożonych do dnia 31 marca 2014 r. w odniesieniu do wszystkich programów służby Komisji zdecydowały o wyłączeniu niektórych zgłoszonych korekt finansowych z obliczenia skumulowanego ryzyka rezydualnego (do celów obliczeń uwzględniono 77 % zgłoszonych korekt finansowych w przypadku EFRR i Funduszu Spójności oraz 91 % w przypadku EFS).

Zmianom uległy także ramy prawne na okres programowania 2014–2020. Instytucje audytowe przedstawią swoją opinię pokontrolną opartą na poziomach błędu resztowego po wdrożeniu korekt, w związku z czym dokładność korekt finansowych będzie systematycznie sprawdzana w ramach badania sprawozdań finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.59. Weryfikacje rocznych sprawozdań audytowych prowadzone przez Komisję polegają przede wszystkim na kontroli dokumentacji i mogą jedynie częściowo zapobiec wspomnianemu ryzyku. W szczególności Trybunał jest zdania, że Komisja ma ograniczone możliwości zatwierdzania i – w razie konieczności – korygowania zgłoszonych poziomów błędów, gdyż instytucje audytowe nie są zobowiązane do systematycznego przedstawiania Komisji bardziej szczegółowych informacji na temat audytów operacji (zakres, dobór próby, szczegóły klasyfikacji błędów), niezbędnych do weryfikacji rocznych sprawozdań audytowych.

6.60. W 2014 r. obie dyrekcje generalne przeprowadziły kontrole na miejscu w odniesieniu do korekt finansowych wprowadzonych przez 12 państw członkowskich. W przypadku siedmiu z 12 objętych kontrolą państw członkowskich w zgłoszonych korektach finansowych nie znaleziono braków wymagających poprawienia. Ustalenia te potwierdzają ocenę Trybunału i pokazują, w kontekście nowego okresu programowania 2014–2020, jak duże znaczenie ma zapewnienie, by zostały wdrożone wiarygodne systemy sprawozdawczości⁽⁵³⁾.

Zdaniem Komisji w wydatkach zgłoszonych w ramach [57%] wszystkich PO nie wystąpił istotny poziom błędów

6.61. Komisja uważa, że w odniesieniu do 2014 r. uzyskała pewność, że w 250 z 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS (w 57%) nie wystąpił istotny poziom błędów – instytucje audytowe zgłosiły poziomy błędów nieprzekraczające progu istotności Komisji wynoszącego 2% i te poziomy zostały przez Komisję zatwierdzone. Te PO stanowią około 55% płatności za 2014 r.

6.62. W 2014 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 139 PO realizowanych w 20 państwach członkowskich (105 z 322 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i 34 ze 118 PO współfinansowanych z EFS), na podstawie dokumentów roboczych Komisji. Próba Trybunału obejmowała PO, w przypadku których Komisja zatwierdziła poziomy błędów zgłoszone przez instytucje audytowe, ale także takie PO, w przypadku których przeliczono poziom błędów lub zastosowano zryczałtowane poziomy błędów.

⁽⁵³⁾ Zob. pkt 35–40 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.63. Zestawienie wyników badania systemów przedstawiono w **tabeli 6.1**.

6.63. Komisja zauważa poprawę, jeśli chodzi o ocenę dokonywaną przez Komisję weryfikacji poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe, a w szczególności fakt, że żaden z ustalonych przez Trybunał problemów nie wymagałby zgłoszenia dodatkowych zastrzeżeń lub innego skwantyfikowania, biorąc pod uwagę, że problemy te mają głównie charakter techniczny.

Tabela 6.1 – Ocena dokonanej przez Komisję weryfikacji poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe

	2014			2013		
	Zbadane PO finansowane z EFRR/FS	Zbadane PO finansowane z EFS	OGÓŁEM	Zbadane PO finansowane z EFRR/FS	Zbadane PO finansowane z EFS	OGÓŁEM
Trybunał:						
— nie stwierdził problemów dotyczących kontroli przeprowadzonych przez Komisję lub stwierdził niewielkie problemy (*),	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— stwierdził istotne problemy dotyczące kontroli przeprowadzonych przez Komisję, lecz bez wpływu na liczbę zastrzeżeń zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach z działalności (lub ich kwantyfikację),	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— stwierdził istotne problemy dotyczące kontroli przeprowadzonych przez Komisję, wymagające zgłoszenia dodatkowych zastrzeżeń lub skwantyfikowania zastrzeżeń w inny sposób.	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
ŁĄCZNA liczba zbadanych PO	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Zob. także pkt 6.65.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zatwierdzenie (lub przeliczenie) poziomów błędów przez Komisję jest zgodne z dowodami dostarczonymi przez instytucje audytowe

6.64. W odniesieniu do 25 PO Trybunał stwierdził uchybienia, które nie zostały wykryte (lub którymi Komisja nie zajęła się w odpowiedni sposób) (zob. ramka 6.6). Trybunał jest jednak zdania, że żaden z tych przypadków nie wymagał od Komisji zgłoszenia dodatkowych zastrzeżeń (czy też zastrzeżeń o większym wpływie finansowym) w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r.

Ramka 6.6 – Przykłady uchybień w zatwierdzaniu przez Komisję poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe

- a) *Populacja skontrolowana przez instytucję audytową niezgodna ze zgłoszonymi wydatkami:* W przypadku ośmiu ze 139 zbadanych PO populacja skontrolowana przez instytucję audytową nie była zgodna ze zgłoszonymi wydatkami. W przypadku trzech PO kontrole dokumentacji przeprowadzone przez Komisję nie doprowadziły do wykrycia tego problemu.

Ramka 6.6 – Przykłady uchybień w zatwierdzaniu przez Komisję poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) *Nieprawidłowa metodyka doboru prób stosowana przez instytucję audytową:* W przypadku 11 ze 139 PO instytucja audytowa zastosowała nieprawidłową metodykę doboru próby. Metodyka ta była odmienna od opisywanej w strategii kontroli zatwierdzonej przez Komisję lub była oparta na parametrach niezgodnych z mającymi zastosowanie wytycznymi Komisji dotyczącymi doboru próby. W tych przypadkach liczebność próby była mniejsza niż wymagana. We wszystkich tych przypadkach kontrole dokumentacji przeprowadzone przez Komisję pozwoliły na wykrycie problemu i na poprawne stwierdzenie, że nie wpłynął on negatywnie na wiarygodność opinii pokontrolnej.
- c) *Nieprawidłowa ekstrapolacja błędów wykryta w podpróbach:* W przypadku 59 z 139 zbadanych PO instytucja audytowa przeprowadziła kontrole na podstawie próby faktur (podpróba). Przy zastosowaniu takiego podejścia wpływ finansowy błędów znalezionych w podpróbach musi zostać ekstrapolowany na kontrolowane projekty lub wnioski zanim zostaną wliczone do obliczeń dotyczących szacowanego poziomu błędu w całej populacji. W przypadku pięciu PO błędy wykryte w skontrolowanych podpróbach nie zostały poprawnie ekstrapolowane. Doprowadziło to do zaniżenia całkowitego ekstrapolowanego poziomu błędu, ale nie wpłynęło negatywnie na wiarygodność opinii pokontrolnej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) *Metodyka doboru prób może ulegać zmianom w zależności od cech charakterystycznych populacji podlegającej audytowi. Takie zmiany strategii kontroli są przedmiotem dyskusji podczas corocznego spotkania koordynacyjnego między Komisją a odnośną instytucją audytową.*
- c) *Komisja zaleca instytucjom audytowym, aby systematycznie ujawniały w rocznych sprawozdaniach audytowych przypadki, w których nie przeprowadzono skutecznego audytu w stosunku do całej populacji i w których zastosowano system „doboru podpróby”.*

Niedociągnięcia w kontrolach dotyczących pomocy państwa przeprowadzanych przez instytucje audytowe

6.65. W 2014 r. Trybunał zbadał również, czy krajowe instytucje audytowe przeprowadziły odpowiednie kontrole zasad pomocy państwa. W przypadku 42 ze 139 zbadanych PO kontrole pomocy państwa przeprowadzone przez instytucje audytowe były niewystarczające (na przykład nie uwzględniono usługodawców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub nie zweryfikowano zgłoszonych programów pomocy i wskaźników intensywności pomocy). Odpowiedni zakres stosowania pomocy państwa ustanowiony jest w wytycznych Komisji, jednak niedociągnięcia te nie zawsze wykrywano w kontrolach dokumentacji w 2014 r.

6.65. *Podczas przeglądu rocznego sprawozdania audytowego Komisja bada, czy opinia instytucji audytowej ma solidne uzasadnienie oparte na wynikach audytu systemów i operacji.*

Badanie pracy instytucji audytowych w odniesieniu do pomocy państwa uwzględnia się, pośród innych kwestii, w przeprowadzanym przez Komisję przeglądzie dotyczącym instytucji audytowych obejmującym badanie metodyki audytu systemów i operacji (w tym listy kontrolne) oraz powtórzenie audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe (zob. odpowiedź do pkt 6.53).

W niektórych przypadkach Komisja zaleciła już odnośnym instytucjom audytowym za pośrednictwem własnej sprawozdawczości audytowej ulepszenie ich list kontrolnych, aby lepiej uwzględniały one weryfikację kwestii związanych z pomocą państwa. Komisja będzie nadal zapewniała stosowanie przez instytucje audytowe właściwych list kontrolnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wytyczne Komisji wymagają od instytucji audytowych uwzględnienia wkładów na rzecz instrumentów finansowych w kontrolowanej populacji zamiast sprawdzania rzeczywistych wypłat

6.66. Wkładów finansowych z programów operacyjnych na rzecz funduszy, z których realizowane są instrumenty finansowe, dokonuje się na cały okres, z reguły w formie pojedynczej płatności niezwłocznie po ustanowieniu prawnej struktury funduszu powierniczego. Inne ustalenia w sprawie finansowania mogą zostać określone w umowach o finansowaniu. Zgodnie z rozporządzeniem płatności te są poświadczane Komisji jako poniesione wydatki⁽⁵⁴⁾. Weryfikacje *ex post* takich płatności dokonywane przez instytucje audytowe zasadniczo odnoszą się do roku budżetowego, w którym nastąpiła płatność. Zakres tych kontroli był ograniczony, ponieważ w pierwszym roku do wsparcia wybrano niewiele operacji i wypłacono tylko niewielkie kwoty na rzecz beneficjentów końcowych i projektów.

6.67. Jeżeli nie zostaną przewidziane konkretne weryfikacje, faktyczna realizacja operacji w ramach instrumentów finansowych prawdopodobnie nie zostanie skontrolowana przez instytucje audytowe do czasu zamknięcia okresu programowania 2007–2013. W przypadku instrumentów finansowych zarządzanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), instytucja audytowa nie może skontrolować wkładów na rzecz funduszu z powodu ograniczenia przez EBI praw dostępu.

Bardzo niskie poziomy błędów zgłoszone przez instytucje audytowe w przypadku PO, w których Trybunał wykrył istotne błędy

6.68. W przypadku 110 z 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS Komisja zatwierdziła poziomy błędów równe 0,5 % lub niższe. W przypadku 13 z tych PO Trybunał przeprowadził co najmniej jedno badanie w ciągu ostatnich dwóch lat budżetowych. W przypadku pięciu PO Trybunał wykrył istotne błędy w zbadanych projektach (zob. pkt 6.61 i 6.62).

6.66. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.66 i 6.67

Zgodnie z art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 wkład funduszy na rzecz instrumentów finansowych jest uwzględniany we wnioskach o płatność kierowanych do Komisji. Płatności te stanowią część populacji podlegającej audytowi przeprowadzanemu przez instytucje audytowe poprzez kontrole wyrywkowe zgodnie z zaktualizowanymi wytycznymi Komisji. Jak określono we wspólnej strategii kontroli odnoszącej się do funduszy strukturalnych oraz w ramach audytowych Komisji odnoszących się do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, instytucje audytowe i Komisja mogą przeprowadzać audyty tematyczne dotyczące instrumentów finansowych, które obejmują zarówno ustanowienie funduszu, jak i faktyczną realizację projektów w ramach audytu próby projektów realizowanych przez odbiorców ostatecznych. Instytucje audytowe weryfikują przeprowadzanie kontroli pierwszego szczebla przez instytucje zarządzające i będą musiały uzyskać wystarczającą pewność w odniesieniu do funduszy przed zamknięciem.

Jeżeli chodzi o fundusze zarządzane przez Europejski Bank Inwestycyjny, Komisja wyraża ubolewanie w związku z ograniczeniem prawa dostępu. Komisja jest w trakcie podpisywania protokołu ustaleń z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, aby instytucje zarządzające i audytowe miały w przyszłości możliwość korzystania z usług wykonawcy wybranego przez Komisję w celu wykonywania prac weryfikacyjnych i audytowych w stosunku do Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁽⁵⁴⁾ Art. 78a rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję

6.69. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2014 r. i dołączone do nich oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego⁽⁵⁵⁾. W szczególności:

- sprawdził spójność i poprawność dokonanych przez Komisję obliczeń kwot obarczonych ryzykiem,
- ocenił zastrzeżenia zgłoszone za 2014 r.

Wyliczenia Komisji dotyczące kwot obarczonych ryzykiem w PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS

6.70. Ogółem wyliczenia Komisji dotyczące kwot obarczonych ryzykiem w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r. są zgodne z dostępnymi informacjami zgłaszanymi lub dostarczonymi przez instytucje audytowe. Trybunał przypomina jednak, że nie da się bezpośrednio porównać rocznych poziomów błędów zgłoszonych przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalnością z poziomami szacowanymi przez Trybunał⁽⁵⁶⁾.

- Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oceniła, że na błędy narażone było od 2,6 % do 5,3 % zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFRR/Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013. Komisja dokonała 52 % płatności na rzecz PO, w których według niej wystąpił istotny poziom błędów wynoszący powyżej 2 %.

6.70. Komisja przyznaje, że nie można bezpośrednio porównać poziomu błędów stosowanego przez Trybunał i poziomu błędów zgłoszonego przez Komisję. Cel tego procesu jest jednak zasadniczo ten sam; jest nim mianowicie ocena ryzyka dla budżetu UE w danym roku.

Komisja uwzględniła w swojej ocenie wszystkie różnice przytoczone przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2013 (zob. odpowiedź Komisji do pkt 11 tego sprawozdania). Z wyjątkiem tych różnic Komisja uważa, że w przypadku rocznego sprawozdania za 2014 r., tak jak miało to miejsce w przypadku DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za cztery ostatnie lata z rządu oraz w przypadku DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za trzy lata z rządu przed wspomnianym wyżej sprawozdaniem rocznym, wynik oceny Komisji jest zgodny z poziomami błędów obliczonymi przez Trybunał (zob. s. 90 i 92 odpowiednich rocznych sprawozdań z działalności).

DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej dokonała 52 % płatności na rzecz programów operacyjnych, w których w jej ocenie wystąpił istotny poziom błędów wynoszący powyżej 2 %, jednak w przypadku znacznej większości tych programów dokonano wystarczających korekt, aby skumulowane ryzyko rezydualne nie przekraczało progu istotności. Płatności dokonane na rzecz programów, których poziom błędów wynosił powyżej 5 %, dotyczyły tylko 4 % płatności (zob. odpowiednie roczne sprawozdanie z działalności za 2014 r., s. 44). Jak przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności, zgłoszono zastrzeżenia w stosunku do wszystkich przedmiotowych programów z wyjątkiem trzech.

⁽⁵⁵⁾ Co roku w marcu każda dyrekcja generalna sporządza roczne sprawozdanie z działalności za poprzedni rok, 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).

⁽⁵⁶⁾ Zob. pkt 11 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

- Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oceniła, że na błędy narażone było od 2,8 % do 4,0 % zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFS w okresie programowania 2007–2013. Komisja dokonała 45 % płatności na rzecz PO, w których według niej wystąpił istotny poziom błędu w wynoszący powyżej 2 %.

Zastrzeżenia Komisji dotyczące PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS

6.71. W zakresie polityki spójności Komisja wydaje zastrzeżenia dotyczące PO (lub grup PO), w przypadku gdy:

- stwierdzono istotne uchybienia w systemach zarządzania PO i ich kontroli, lub
- zatwierdzony poziom błędu dla PO przekracza 5 %.

W przypadku PO, w których zatwierdzony poziom błędu wyniósł między 2 % a 5 %, Komisja rozważa również, czy „skumulowane ryzyko rezydualne” przekracza 2 %.

6.72. Liczba PO, których dotyczy zastrzeżenie, wzrosła z 73 do 77 w przypadku PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności w 2014 r. i pozostała niezmienną w przypadku PO współfinansowanych z EFS – 36. Tymczasem szacowany wpływ finansowy tych zastrzeżeń spadł z 423 mln euro w 2013 r. do 224 mln euro w 2014 r. w przypadku EFRR/Funduszu Spójności⁽⁵⁷⁾ i wzrósł z 123,2 mln euro w 2013 r. do 169,4 mln euro w 2014 r. w przypadku EFS. Analiza Trybunału wykazała, że zastrzeżenia Komisji zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r. były zgodne z instrukcjami Komisji i informacjami udostępnionymi dwóm dyrekcjom generalnym, o których mowa.

6.73. Komisja szacuje, że „skumulowane ryzyko rezydualne” wynosi 1,1 % płatności dokonanych w trakcie realizacji wszystkich PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i 1,2 % w trakcie realizacji wszystkich PO współfinansowanych z EFS. Liczby te są oparte na poziomach błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe i uwzględniają korekty finansowe zgłoszone Komisji przez państwa członkowskie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego dokonała 45 % płatności na rzecz programów operacyjnych, w których w jej ocenie wystąpił istotny poziom błędu, jednak w przypadku znacznej większości tych programów dokonano wystarczających korekt, aby skumulowane ryzyko rezydualne nie przekraczało progu istotności. Płatności dokonane na rzecz programów, których poziom błędu wyniósł powyżej 5 %, dotyczyły 25 % płatności (zob. odpowiednie roczne sprawozdanie z działalności z 2014 r., s. 53). Zgłoszono zastrzeżenia w stosunku do wszystkich przedmiotowych programów.

6.72. Sytuacja taka wskazuje na dojrzałość metodyki stosowanej do zgłaszania zastrzeżeń w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności oraz na ścisłe wdrażanie tej metodyki przez Dyrekcje Generalne ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

Obydwie dyrekcje generalne stosują restrykcyjne podejście w stosunku do wstrzymywania i zawieszania płatności. Stosują one również podejście zapobiegawcze, jeżeli chodzi o płatności, tj. nie dokonują płatności na rzecz programów operacyjnych, w przypadku których zaplanowano wizytę kontrolną, aż do momentu zakończenia takiej wizyty. Płatności są następnie wznawiane, chyba że stwierdzono istotne uchybienia.

⁽⁵⁷⁾ Liczby te obejmują częściowo i całkowicie skwantyfikowane zastrzeżenia dotyczące PO, w odniesieniu do których w ciągu roku zatwierdzono płatności okresowe lub końcowe (55 w 2013 r. i 25 w 2014 r.), oraz PO, w odniesieniu do których takich płatności nie dokonano (19 w 2013 r. i 15 w 2014 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.74. Solidność dokonanych obliczeń skumulowanego ryzyka rezydualnego jest zależna od poprawności i wiarygodności informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz od możliwości zaradzenia tym problemom, jakimi dysponuje Komisja. Trybunał przypomina, że w pracy instytucji audytowych występują pewne uchybienia⁽⁵⁸⁾, których Komisja nie może skorygować przy obecnym zakresie weryfikacji. Ponadto kwota korekt finansowych zgłoszona Komisji przez państwa członkowskie nie jest w pełni wiarygodna (zob. pkt 6.58–6.60). W związku z powyższym Trybunał uważa, że w przypadku niektórych PO pozostaje znaczne ryzyko niedoszacowania skumulowanego ryzyka rezydualnego wyliczonego przez Komisję.

Przeliczenie przez Komisję poziomu błędu za rok 2013 r. oszacowanego przez Trybunał

6.75. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zamieściła także w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. przeliczenie szacowanego poziomu błędu opublikowanego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r.⁽⁵⁹⁾. Co do zasady Trybunał uważa, że nie jest stosowne, by Komisja (jako podmiot podlegający jego kontroli) przedstawiała w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności opinię na temat ustaleń Trybunału, która zniekształca te ustalenia⁽⁶⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.74. W odniesieniu do rozdziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” stosowanie „skumulowanego ryzyka rezydualnego” stanowi jedynie dodatkowe kryterium umożliwiające zgłaszanie dodatkowych zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności po dokonaniu oceny systemu i uwzględnieniu zatwierdzonego poziomu błędu (zob. wspólny załącznik 4 „Kryteria istotności” do rocznych sprawozdań z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego).

Komisja jest świadoma ryzyka związanego z poziomami błędów i z kwotami korekt finansowych zgłoszonymi przez państwa członkowskie i podjęła odpowiednie działania ograniczające ryzyko (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.53–6.60 powyżej).

Komisja uważa zatem, że nie istnieje znaczne ryzyko, że obliczone przez nią skumulowane ryzyko rezydualne jest niedoszacowane.

6.75. Przeliczenie przedstawione przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w jej rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. miało na celu zilustrowanie wpływu różnych podejść metodologicznych stosowanych przez Komisję i Trybunał na ilościowe określanie błędów, w szczególności w odniesieniu do błędów w dziedzinie zamówień publicznych i zryczałtowanych korekt stosowanych już na szczeblu programów. Nie chodziło w nim jednak o ocenę wartości ustaleń Trybunału.

⁽⁵⁸⁾ Na przykład 10 instytucji audytowych nie weryfikuje systematycznie pomocy państwa.

⁽⁵⁹⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2014 r., część 2.1.1.2.B, s. 45: „W tym kontekście należy jednak podkreślić, że podejście metodyczne dyrekcji generalnej do najlepszego szacowanego rocznego poziomu błędu oraz poziom błędu wyliczony przez Trybunał w jego sprawozdaniu rocznym nie są bezpośrednio porównywalne, zgodnie ze stwierdzeniem samego Trybunału. Po wliczeniu elementów, które są brane pod uwagę przez Komisję, ale nie są uwzględniane przez Trybunał, oszacowany przez Trybunał poziom błędu dla wydatków dokonanych w 2013 r. wynosi 4,8 % (zamiast 6,9 %). Ten przeliczony poziom błędu mieści się w zakresie wskazanym przez Komisję w jej rocznym sprawozdaniu z działalności (tzn. od 2,8 % do 5,3 % [...]).”

⁽⁶⁰⁾ Zob. pkt 0.7 sprawozdania rocznego za 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2014 r.

6.76. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” i w obu obszarach podlegających ocenie szczegółowej (zob. pkt 6.24) wystąpił istotny poziom błędu.

6.77. Badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w populacji w dziale WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” ogółem wynosi 5,7 % (6,1 % w obszarze polityki regionalnej i miejskiej i 3,7 % w obszarze polityki dotyczącym zatrudnienia i spraw społecznych) (zob. **załącznik 6.1**).

6.76. Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.76 i 6.77

Komisja zauważa, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu obliczony za 2014 r. jest zgodny z zakresem przedstawianym przez Trybunał w ostatnich czterech latach (zob. pkt 6.18 powyżej). Jest on również spójny z poziomami błędu zgłoszonymi w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, zastrzeżeniem różnic, o których mowa w pkt 6.70. Poziom błędu za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów występujących w okresie 2000–2006. Zmiana ta wynika z wprowadzenia przepisów dotyczących wzmocnionej kontroli w odniesieniu do okresu 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji w zakresie wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Poziom błędu pozostaje jednak zbyt wysoki, toteż Komisja będzie nadal skupiała swoje audyty i działania na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem, wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności do czasu zamknięcia programu oraz stosowała rygorystyczne procedury podczas zamknięcia programu, aby wykluczyć wszelkie pozostające istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

Komisja zauważa również, że biorąc pod uwagę wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności, błędy popełnione w 2014 r. mogą również zostać skorygowane w późniejszych latach, jak wskazano w sekcji 4.2.2 w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego z 2014 r.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 wzmocnione wymogi dotyczące legalności i prawidłowości obejmują wprowadzenie rocznych sprawozdań finansowych, wzmocnienie kontroli zarządczych i rozliczalności zarządzania, a także opinii pokontrolnych opierających się na poziomach błędu rezydualnego w każdym roku. Funkcja naprawcza Komisji zostaje dodatkowo wzmocniona dzięki możliwości stosowania w określonych warunkach korekt finansowych netto w odniesieniu do poważnych uchybień, a tym samym ograniczeniu możliwości ponownego wykorzystania funduszy przez państwa członkowskie. Będzie to stanowiło istotną zachętę dla państw członkowskich do wykrywania, zgłaszania i korygowania poważnych uchybień przed poświadczaniem Komisji rocznych sprawozdań finansowych. Wszystkie te elementy powinny przyczynić się do trwałego ograniczenia poziomu błędu.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.24.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

6.78. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował 11 zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała cztery z nich, sześć zrealizowała w przeważającej mierze, a jedno zrealizowała częściowo.

6.79. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2014 r. Trybunał zaleca w odniesieniu do działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna przeprowadzić skoncentrowaną na konkretnych kwestiach analizę krajowych zasad kwalifikowalności dotyczących okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020 w celu ustalenia dobrych praktyk. Na podstawie tej analizy Komisja powinna przygotować wytyczne dla państw członkowskich na temat tego, jak uprościć zasady i uniknąć nadmiernie skomplikowanych lub uciążliwych zasad, które nie wnoszą wartości dodanej do wyników założonych w ramach tej polityki (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie).

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja przypomina jednak, że w ramach zarządzania dzielonego określenie krajowych zasad kwalifikowalności należy do obowiązków państw członkowskich, które powinny w pierwszej kolejności dokonać przeglądu i uproszczenia swoich krajowych zasad kwalifikowalności oraz rozpowszechnić dobre praktyki w oparciu o skumulowane wyniki krajowego i unijnego audytu z okresu programowania 2007–2013 i o doświadczenia zebrane przez instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące. Komisja zauważa również, że dostarcza obserwacji dotyczących kryteriów wyboru, które podlegają decyzji komitetów monitorujących, oraz że wydała obszernie i aktualne wytyczne skierowane do państw członkowskich na etapie rozruchu okresu programowania 2014–2020. W każdym konkretnym przypadku nadmiernie rygorystycznego wdrażania będzie ona nadal udzielała państwom członkowskim wytycznych w celu uproszczenia i uniknięcia nadmiernie skomplikowanych i uciążliwych zasad. W związku z tym Komisja i państwa członkowskie spotykają się regularnie w celu omawiania i wyjaśniania tych kwestii. Komisja intensywnie inwestuje również w stosowanie form kosztów uproszczonych podczas okresu programowania 2014–2020 (zob. odpowiedź Komisji dotycząca zalecenia 3).

Komisja będzie nadal współpracować z krajowymi instytucjami audytowymi, aby zachęcać je do identyfikowania i zgłaszania w ramach audytu systemów i innych audytów zasad kwalifikowalności, które są nadmiernie skomplikowane i które można uprościć bez narażania legalności i prawidłowości wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** Instytucje zarządzające i pośredniczące w państwach członkowskich powinny zwiększyć starania na rzecz wyeliminowania uchybień w „kontrolach pierwszego szczebla”, biorąc pod uwagę wszelkie dostępne informacje. Dodatkowo Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o ponowne przeprowadzenie za pośrednictwem ich kontroli systemowych niektórych kontroli i podzielenie się dobrymi praktykami oraz wyciągniętymi wnioskami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zauważa, że pierwsza część tego zalecenia jest skierowana do państw członkowskich. Zgadza się ona, że „kontrola pierwszego szczebla” przeprowadzana przez państwa członkowskie jest ważna, i podziela opinię, że należy ją nadal wzmocnić. W związku z tym udzieliła ona państwom członkowskim wytycznych dotyczących właściwego sposobu określania i wdrażania przez instytucje zarządzające ich kontroli zarządczych, w tym w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych i kwestii związanych z pomocą państwa. Te kompleksowe wytyczne dotyczące kontroli zarządczych na okres programowania 2014–2020, które sporządzono w oparciu o wnioski z okresu programowania 2007–2013 oraz o ustalenia Trybunału, opracowano i omówiono z państwami członkowskimi w drugiej połowie 2014 r., zaś ich publikacja nastąpi w lipcu 2015 r.

Instytucje audytowe odpowiadają za przeprowadzanie audytów systemów zarządzania i kontroli. Przedkładają one Komisji sprawozdania z audytu systemu i roczne sprawozdania audytowe dotyczące funkcjonowania tych systemów, a w szczególności jakości i skuteczności kontroli pierwszego szczebla przeprowadzanych przez instytucje zarządzające. W tym kontekście Komisja przyjmuje drugą część zalecenia, w której zaleca się, aby zwrócić się do instytucji audytowych o ponowne przeprowadzenie niektórych spośród tych kontroli w ramach ich audytu systemu i badań kontrolnych oraz podzielić się dobrymi praktykami i wnioskami wynikającymi z tych działań. W związku z tym Komisja uruchomiła w 2015 r. nowe narzędzie służące wzajemnej wymianie między instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi i audytowymi w państwach członkowskich („Taïex Regio Peer 2 Peer”). Narzędzie to ma pomóc państwom członkowskim we wzmocnieniu potencjału administracyjnego w zakresie zarządzania Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Funduszem Spójności, w tym w obszarze kontroli zarządczych.

Zgodnie ze swoją strategią kontroli zaktualizowaną w 2015 r. Komisja będzie nadal skupiała swoje audyty na kontrolach zarządczych w ramach podejścia opartego na analizie ryzyka w odniesieniu do programów na lata 2007–2013, aż do ich zamknięcia.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** Państwa członkowskie powinny lepiej wykorzystywać możliwości określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego na okres programowania 2014–2020, dotyczące form kosztów uproszczonych w przypadku projektów, w ramach których wsparcie publiczne przekracza 50 000 euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości to zalecenie, które jest skierowane do państw członkowskich.

Od czasu wprowadzenia w rozporządzeniach form kosztów uproszczonych Komisja aktywnie działa na rzecz stopniowego rozszerzenia ich stosowania przez państwa członkowskie i uważa, że starania te przyniosły już pozytywne rezultaty, szczególnie w przypadku EFS. Komisja nadal aktywnie promuje stosowanie przez państwa członkowskie form kosztów uproszczonych w okresie programowania 2014–2020, w odniesieniu do którego zostały one znacząco wzmocnione zarówno w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, jak i w szczegółowym rozporządzeniu w sprawie EFS, w oparciu o sformułowane wnioski i dobre praktyki stwierdzone w ramach poprzedniego okresu programowania, w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, wzmocnienia podejście ukierunkowanego na rezultaty i dalszego ograniczania ryzyka wystąpienia błędów. W odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności Komisja zachęca państwa członkowskie do dalszego badania możliwości oferowanych w ramach prawnych na lata 2014–2020 w związku z formami kosztów uproszczonych w celu rozszerzenia stosowania takich form, w szczególności w przypadku celów tematycznych 1 i 3.

Ponadto Komisja, w ramach swoich działań na rzecz promowania stosowania przez państwa członkowskie form kosztów uproszczonych, wydała ostatnio obszerne praktyczne wytyczne dotyczące form kosztów określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i w szczegółowym rozporządzeniu w sprawie EFS oraz przeprowadziła drugą rundę seminariów dotyczących uproszczenia w szeregu priorytetowych państw członkowskich, w których możliwości uproszczenia nie zostały w wystarczającym stopniu wykorzystane w poprzednim okresie programowania. Ponadto Komisja w czerwcu 2015 r. rozpoczęła badanie mające na celu ocenę planowanego wykorzystania przez państwa członkowskie możliwości uproszczenia, w tym stosowania form kosztów uproszczonych w bieżącym okresie programowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 4:** Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by płatności dotyczące okresu programowania 2007–2013 były pełne i terminowe, zwracając środki beneficjentom w rozsądnym terminie po złożeniu przez nich wniosku o płatność. Zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do okresu programowania 2014–2020 Trybunał uznał, że wszystkich takich płatności należy dokonać w ciągu 90 dni po złożeniu przez beneficjenta poprawnego wniosku o płatność.
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna przedłożyć Radzie i Parlamentowi wniosek ustawodawczy mający na celu zmianę, w drodze równoważnego aktu prawodawczego, rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do przedłużenia okresu kwalifikowalności instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego.
- **Zalecenie 6:** Komisja powinna przekazać wszystkim państwom członkowskim swoją ocenę wiarygodności korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące oraz jej wpływu na wyliczony przez Komisję „poziom błąd resztowego”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości to zalecenie, które jest skierowane do państw członkowskich.

Komisja przyznaje, że państwa członkowskie powinny przestrzegać przepisów art. 80 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. W artykule tym nie określono szczegółowych punktów odniesienia. W kontekście okresu programowania 2014–2020 w art. 132 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ustanowiono specjalne zasady wypłacania środków beneficjentom przez organy krajowe. Pod warunkiem dostępności środków instytucja zarządzająca zapewnia, aby beneficjent otrzymał całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków publicznych nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta.

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja uważa, że zmiany wprowadzone w jej wytycznych dotyczących zamknięcia mieściły się w zakresie stosowania art. 78 ust. 6 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, a więc nie wymagały zmiany aktu ustawodawczego.

Komisja przyjmuje to zalecenie, które jest już przez nią realizowane zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami w tym względzie przedstawionymi przez audytorów zewnętrznych i wewnętrznych.

Komisja rozszerzyła zakres swojej oceny i obecnie przeprowadza kontrole spójności i kontrole dokumentacji w przypadku zgłoszonych korekt finansowych w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich i do programów operacyjnych, których wyniki znajdują odzwierciedlenie w obliczeniach skumulowanego ryzyka rezydualnego. Ponadto przeprowadza ona corocznie ocenę ryzyka, aby zdecydować, jakie wizyty kontrolne należy przeprowadzić w poszczególnych państwach członkowskich, tak aby uzyskać rozsądne zapewnienie dotyczące, w tym przypadku, sprawozdawczości w zakresie korekt finansowych. W ramach takiej oceny ryzyka Komisja uwzględni również potrzebę przeprowadzania audytów na miejscu we wszystkich państwach członkowskich, biorąc pod uwagę istotny wpływ na obliczenia skumulowanego ryzyka rezydualnego, przed końcem okresu programowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 7:** Komisja powinna dalej wzmocnić system kontroli instytucji audytowych:
- wymagając od instytucji audytowych dostarczenia szczegółowych informacji na temat kontroli operacji (zwłaszcza na temat ich zakresu) w celu zweryfikowania poprawności i wiarygodności informacji przekazywanych w rocznych sprawozdaniach audytowych,
 - dopilnowując, by w ramach swoich kontroli operacji wszystkie instytucje audytowe odpowiednio sprawdziły zgodność z zasadami pomocy państwa i przepisami dotyczącymi zamówień publicznych,
 - zwracając się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłaszanych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja przyjmuje to zalecenie, które jest już przez nią realizowane poprzez wymaganie i uzyskiwanie od instytucji audytowych dodatkowych szczegółowych informacji we wszystkich przypadkach, w których uznaje to za konieczne, szczególnie w przypadku wystąpienia wątpliwości, a także poprzez przeprowadzanie kontroli dokumentacji lub przegląd rocznych sprawozdań audytowych na miejscu. Na przykład DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej przewidziała w swojej zaktualizowanej strategii na lata 2007–2013 rozpoczęcie bardziej intensywnych wizyt „poprzedzających roczne sprawozdanie audytowe” w celu przygotowania się do przeglądu rocznych sprawozdań audytowych, który ma zostać po raz ostatni przeprowadzony w grudniu 2015 r., oraz przeglądu deklaracji zamknięcia i opinii planowanego na marzec 2017 r. Ponadto zarówno DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, jak i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego zamierzają nadal przeprowadzać wizyty na miejscu w odniesieniu do znacznej liczby rocznych sprawozdań audytowych w oparciu o analizę ryzyka.
- Komisja przyjmuje to zalecenie, które już realizuje w kontekście swoich kontrolnych postępowań wyjaśniających dotyczących przeglądu pracy instytucji audytowych. Rozpowszechni ona ustalenia Trybunału celem zapewnienia, w stosownych przypadkach, stosowania wzmocnionych list kontrolnych w odniesieniu do pozostałej części okresu programowania 2007–2013 i do następnego okresu.
- Komisja przyjmuje to zalecenie, które przyjęła już w 2014 r.
W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 co roku wzywa się instytucje audytowe do wydania opinii pokontrolnej w oparciu o poziom błędów resztowego w poświadczonych sprawozdaniach finansowych. Do celów rewizji obliczeń takiego poziomu instytucje audytowe muszą sprawdzać dokładność korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące w danym okresie w odniesieniu do każdego programu operacyjnego, przedstawianych w poświadczonych sprawozdaniach finansowych.

CZĘŚĆ 2: KWESTIE ZWIĄZANE Z WYNIKAMI PROJEKTÓW

OCENA WYNIKÓW PROJEKTÓW

6.80. Wykonanie budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wymaga tego, aby przy wydatkowaniu funduszy skupić się nie tylko na przestrzeganiu przepisów, ale także na osiąganiu założonych celów⁽⁶¹⁾. W momencie przeprowadzania kontroli zakończonych było 186 z 331 zbadanych projektów współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS (pkt 6.22). Oprócz sprawdzenia prawidłowości tych 186 transakcji Trybunał ocenił również, w ramach działania pilotażowego i na podstawie informacji dostarczonych przez beneficjentów, czy i w jakim zakresie:

- cele określone we wnioskach o dofinansowanie, umowach o dofinansowanie, zamówieniach lub decyzjach o współfinansowaniu w ramach projektów współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS były zgodne z celami wyznaczonymi dla danego PO,
- dane projekty doprowadziły do osiągnięcia tych celów. W swojej analizie Trybunał skupił się na produktach projektów, a tam, gdzie było to możliwe, również na ocenie, w jakim zakresie zostały osiągnięte rezultaty⁽⁶²⁾.

Ponadto Trybunał ocenił, czy projekty były realizowane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

W przypadku trzech czwartych zbadanych projektów osiągnięto cele – częściowo lub w pełni

6.81. Na podstawie stwierdzonych produktów projektów (a w miarę możliwości również na podstawie oceny założonych rezultatów) Trybunał uznaje, że w przypadku 89 ze 186 projektów (48 %) osiągnięto (lub przekroczone) wszystkie wartości docelowe wyznaczone w celu pomiaru wyników projektów. W przypadku pozostałych 56 projektów (30 %) Trybunał ustalił, że jeden lub kilka wskaźników określonych dla danego projektu nie osiągnęło zakładanej wartości docelowej. W przypadku 17 projektów (9 %) do czasu przeprowadzenia kontroli udało się osiągnąć niektóre, ale nie wszystkie, wartości docelowe w terminie.

6.81. Komisja zauważa, że w ramach 143 spośród 186 zbadanych projektów osiągnięto (całkowicie lub częściowo) lub przekroczone wyznaczone cele.

Państwa członkowskie monitorują realizację projektów przez cały okres ich trwania. Końcowa ocena wyników projektów finansowanych w ramach programów operacyjnych zostanie jednak dokonana i przedstawiona Komisji dopiero na etapie zamknięcia programów w 2017 r.

Komisja zauważa, że na mocy rozporządzeń w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 wzmocniono wymogi w zakresie pomiaru wyników projektów finansowanych przez UE.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 ocena wyników programów uległa dalszemu wzmocnieniu: jak przewidziano w ramach regulacyjnych (art. 22 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013), Komisja będzie mogła nałożyć na państwo członkowskie karę w przypadku poważnego niepowodzenia w realizacji celów w następstwie przeglądu wyników (art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i podczas zamknięcia programu (art. 22 ust. 7).

⁽⁶¹⁾ Zob. pkt 10.10 sprawozdania rocznego za 2013 r.

⁽⁶²⁾ Wyjaśnienie koncepcji produktów i rezultatów – zob. ramka 3.1, rozdział 3.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.82. W trzech przypadkach (2 %) nie osiągnięto żadnego z celów projektu (wyznaczonych w PO lub umowie o dofinansowanie). Projekty te nie wnoszą wartości dodanej, gdyż inwestycje nie są albo nie mogą być wykorzystywane (zob. ramka 6.7) O ile problemy te nie zostaną wyeliminowane do zamknięcia danych programów operacyjnych, będzie to prowadziło do marnotrawienia funduszy UE.

Ramka 6.7 – Przykłady projektów niewnoszących wartości dodanej

Projekt wykonany, ale niewykorzystywany: Projekt współfinansowany z Funduszu Spójności w Grecji polegał na budowie oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej dla dwóch gmin. Prace nad infrastrukturą zakończono w 2013 r. Z projektu nie można jednak korzystać do czasu wybudowania połączeń między prywatnymi gospodarstwami domowymi i zakładami przemysłowymi a siecią kanalizacyjną. Od czasu ogłoszenia projektu w 2006 r. gmina miała wystarczająco dużo czasu, by zaprojektować i zrealizować te połączenia z siecią kanalizacyjną. Jednak podczas kontroli na koniec 2014 r. Trybunał ustalił, że połączenia nadal nie zostały wybudowane. Zamówienia w związku z projektem dotyczącym prywatnych połączeń udzielono w 2015 r.

6.83. W przypadku 13 projektów (7 %) nie dało się ocenić, czy cele zostały osiągnięte, gdyż nie dostarczono żadnych stosownych danych.

6.84. Trybunał ustalił również, że cele wyznaczone dla ośmiu projektów (4 %) były niezgodne z celami określonymi w PO i osi priorytetowej, w ramach których projekt był finansowany (zob. ramka 6.8). Wniosek na temat wyników tych projektów brzmi: „brak możliwości stwierdzenia”.

Ramka 6.8 – Przykład wskaźników niezgodnych z PO

Nie określono wskaźnika wyników projektu: Projekt współfinansowany w ramach EFRR we Włoszech polegał na zakupie sprzętu dla szpitala, jednak nie wyznaczono dla niego żadnego stosownego wskaźnika wykonania. Ponadto nie został ustalony żaden szczegółowy wskaźnik dla działania, w ramach którego zatwierdzono projekt. Zamiast tego instytucja zarządzająca monitoruje niektóre wskaźniki określone na poziomie krajowym (takie jak powierzchnia objęta projektem mierzona w metrach kwadratowych, łączne robocze osobodni i liczba fizycznie ukończonych projektów), które nie pozwalają jednak na pomiar wyników zbadanego projektu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.82. Komisja będzie monitorowała wraz z zainteresowanymi instytucjami odpowiedzialnymi za programy funkcjonowanie inwestycji przed zamknięciem programów, co stanowi warunek kwalifikowalności odpowiednich wydatków poczynionych w tamtym czasie.

Ramka 6.8 – Przykład wskaźników niezgodnych z PO

W rozporządzeniach dotyczących okresu 2007–2013 przewidziano stosowanie łącznych wskaźników rezultatu na poziomie działań, nie zaś systematyczne stosowanie wskaźników wyników na poziomie projektu. Wskaźniki te służą pomiarowi postępu w porównaniu z sytuacją początkową i skuteczności wybranych interwencji w osiąganiu konkretnych celów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ustalenia dotyczące finansowania oparte na wynikach są wyjątkiem, a nie regułą

6.85. Tylko w nielicznych przypadkach osiągnięcie celów dotyczących wyników ma wpływ na poziom unijnego dofinansowania. Trybunał ustalił jednak, że w jednym z tych przypadków instytucja zarządzająca nie podjęła jeszcze żadnych działań naprawczych w wyniku nieosiągnięcia uzgodnionych celów (zob. ramka 6.9).

Ramka 6.9 – Przykład projektów, w których system finansowania jest oparty na wynikach

Wycofanie wydatków w przypadku nieosiągnięcia ustalonych wskaźników rezultatu: Umowa o dofinansowanie w ramach projektu współfinansowanego z EFRR w Rumunii, polegającego na zakupie sprzętu do optymalizacji procesu produkcji w zakładzie produkcyjnym, przewidywała, że beneficjent zwróci część otrzymanej dotacji, jeśli wskaźniki rezultatu określone w umowie o dofinansowanie nie zostaną spełnione do dnia ukończenia projektu. W momencie ukończenia projektu wskaźniki dotyczące rezultatu, które określono w umowie o dofinansowanie, nie zostały w pełni osiągnięte. Instytucja zarządzająca nie dostosowała jednak jeszcze środków przyznanych w ramach tego projektu.

Niektóre z krajowych zasad kwalifikowalności obejmują przepisy niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami

6.86. W innych przypadkach krajowe zasady kwalifikowalności obejmują przepisy, które pozwalają beneficjentom na składanie wniosku o zwrot kosztów nadmiernych w stosunku do cen rynkowych w danym państwie członkowskim (ramka 6.10).

Ramka 6.10 – Przykład krajowych zasad kwalifikowalności, które są niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami

Inna stawka wynagrodzenia stosowana dla projektu współfinansowanego ze środków UE: W przypadku projektu współfinansowanego z EFS w Rumunii stawka godzinowa za czas poświęcony na realizację projektu zastosowana przy obliczaniu stypendiów dla młodych badaczy ze stopniem doktora i wynagrodzenia zespołu kierowniczego prowadzącego studia postdoktoranckie w dziedzinie nanomateriałów jest do trzech razy wyższa niż rynkowa. Ta praktyka jest zgodna z krajowymi zasadami kwalifikowalności, które pozwalają na stosowanie różnych pułapów w przypadku wynagrodzeń osób pracujących w ramach projektów unijnych i osób pracujących w ramach projektów krajowych lub finansowanych ze środków własnych. Po kontroli Komisji i jednej z poprzednich kontroli Trybunału przeprowadzonej w 2012 r.⁽⁶³⁾ pułapy wynagrodzeń dla osób pracujących w ramach projektów unijnych zostały obniżone, ale nadal są wysokie. Drugiej zmiany dokonano w lipcu 2014 r.

Podobne przypadki stwierdzono w innych projektach współfinansowanych z EFS we Włoszech i w Rumunii.

Ramka 6.10 – Przykład krajowych zasad kwalifikowalności, które są niezgodne z zasadą należytego zarządzania finansami

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego zbadła już sytuację dotyczącą wynagrodzeń w przypadku projektów finansowanych w ramach EFS w Rumunii w ramach audytu przeprowadzonego w 2012 r. W przypadku tego programu operacyjnego systematycznie zastosowano zryczałtowaną korektę finansową w wysokości 25 %. W rezultacie zainteresowana instytucja zarządzająca zleciła przeprowadzenie badania dotyczącego struktury kosztów i kosztów wynagrodzeń, aby uzyskać podstawę ustanowienia maksymalnych poziomów wynagrodzenia w celu zastosowania ich w przyszłych projektach.

Komisja skierowała do instytucji zarządzającej dalsze zalecenia dotyczące parametrów stosowanych w celu określenia pułapów wynagrodzenia, które będą miały zastosowanie w przypadku projektów finansowanych w ramach EFS, gdyż obecne pułapy wciąż uważa się za zbyt wysokie.

⁽⁶³⁾ Zob. pkt 6.23 i ramka 6.4 sprawozdania rocznego za 2013 r.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKJI W DZIALE „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

	2014	2013 ⁽¹⁾
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Polityka regionalna i miejska	161	168
Zatrudnienie i sprawy społeczne	170	175
Łączna liczba transakcji w zakresie „Spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”	331	343
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu: Polityka regionalna i miejska	6,1 %	7,0 %
Szacowany poziom błędu: Zatrudnienie i sprawy społeczne	3,7 %	3,1 %
Szacowany poziom błędu: „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	5,7 %	5,9 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	8,2 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	3,1 %	

Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru polityki regionalnej i miejskiej to odpowiednio 3,0 % i 9,2 %.

Najwyższy i najniższy poziom błędudla obszaru polityki dotyczącego zatrudnienia i spraw społecznych to odpowiednio 1,9 % i 5,6 %.

⁽¹⁾ Wartości liczbowe za 2013 r. zostały przeliczone tak, by odpowiadały strukturze sprawozdania rocznego za 2014 r. i aby umożliwić porównanie między tymi latami. Na **wykresie 1.3** w rozdziale 1 przedstawiono, jak zmieniona została klasyfikacja wyników za 2013 r. na podstawie struktury sprawozdania rocznego za 2014 r. Szacowany poziom błędu za 2013 r. obliczono na podstawie podejścia do kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych, które obowiązywało w momencie kontroli. Wyniki kontroli za 2013 r., przeliczone tak, by uwzględnić nowe podejście do kwantyfikacji tych błędów (zob. pkt 1.13), zaprezentowano w **tabeli 1.1** i na **wykresie 1.3**.

ZAŁĄCZNIK 6.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI W ZAKRESIE „SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ, SPOŁECZNEJ I TERYTORIALNEJ”

E = DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; R = DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, X = wspólna ocena dotycząca obu DG

Rok	Zalecenie 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				
	Zalecenie 1 (zalecenie 2 w rozdziale 6 i zalecenie 3 w rozdziale 5 z 2011 r.) Komisja powinna podjąć działania w celu wyeliminowania uchybień w kontrolach pierwszego szczebla przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i pośredniczące w ramach EFRR i Funduszu Spójności; działania takie obejmowałyby opracowanie specjalnych wytycznych oraz – w stosownych przypadkach – szkolenia.	E	R ⁽¹⁾					
	Zalecenie 2 (zalecenie 1 z 2011 r.): na podstawie swoich doświadczeń z okresu programowania 2007–2013 Komisja powinna przeprowadzić ocenę stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom, oraz w celu wyeliminowania nadmierne skomplikowanych zasad (nadmiernej regulacji – tzw. „gold-plating”).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
2012	Rozdział 5, zalecenie 3 : Komisja powinna określić jasne zasady i przedstawić użyteczne wytyczne dotyczące sposobu, w jaki należy oceniać kwalifikowalność projektów oraz obliczać współfinansowanie dla projektów EFRR i Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020.		R ⁽⁴⁾					
	Rozdział 6, zalecenie 3 : Komisja powinna promować korzystanie z form kosztów uproszczonych na szerszą skalę, aby ograniczyć ryzyko błędów w deklaracjach kosztów i zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów. Ryczałty stosowane w ramach form kosztów uproszczonych powinny być systematycznie zatwierdzone przez Komisję z wyprzedzeniem, aby zapewnić ich zgodność z wymogami określonymi w przepisach prawa (rzetelna, sprawiedliwa i weryfikowalna kalkulacja).		E					
	Zalecenie 4 : Komisja powinna poszukiwać możliwości dalszego udoskonalenia działań instytucji audytowych oraz poprawy jakości i wiarygodności informacji przedstawianych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach.		X ⁽⁵⁾					

Rok	Zalecenie 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				
		Zalecenia sformułowane w kontekście sprawozdania rocznego za 2011 r., które są w znacznym stopniu zbliżone do zaleceń sformułowanych w 2012 r., zostały przeanalizowane wspólnie.						
	Rozdział 6, zalecenie 3 : Komisja powinna zachęcać władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed poswiadczeniem 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 : Komisja powinna dostarczyć dodatkowych wytycznych dla instytucji audytowych na obecny okres programowania, dotyczących w szczególności doboru próby, zakresu weryfikacji, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów i kontroli jakości; powinna zachęcić instytucje audytowe do przeprowadzenia szczegółowych kontroli systemowych dotyczących kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.		X ⁽⁵⁾					
2011	Rozdział 6, zalecenie 5 : Komisja powinna rygorystycznie weryfikować poprawność i kompletność 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					
	Rozdział 6, zalecenie 6 : Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do stosowania form kosztów uproszczonych w zakresie dozwolonym w przepisach, w celu ograniczenia ryzyka błędów.	E						
	Rozdział 5, zalecenie 1 : Komisja powinna poprawić skuteczność systemu sankcji poprzez zwiększenie oddziaływania korekt finansowych oraz zmniejszenie możliwości zastępowania niekwalifikowalnych wydatków innymi wydatkami, co proponuje w obszarze spójności w następnym okresie programowania. Należy założyć, że każda nieprawidłowość wykryta po przedstawieniu rocznego sprawozdania finansowego prowadzi do korekty finansowej netto.	R						

Rok	Zalecenie 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	<p>Rozdział 5, zalecenie 5: w celu poprawy skuteczności procedury zamykania programów wieloletnich w obszarze spójności:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Komisja powinna przypomnieć państwom członkowskim o obowiązku zapewnienia wiarygodności istotycznych poświadczeń składanych w odniesieniu do programów z lat 2007–2013, — Komisja powinna zbadać uchybienia stwierdzone przez Trybunał w poświadczeniach zamknięcia pomocy przy zamykaniu programów z lat 2000–2006, — Komisja powinna rozważyć, czy problemy te występują także w innych PO i zastosować w razie konieczności korekty finansowe, — Komisja powinna dopilnować, by w prowadzonych przez nią kontrolach zamknięcia odpowiednio uwzględniono kwestie podniesione przez Trybunał. 	R						
	<p>Zob. pkt 6.42 i 6.43 oraz zalecenia 1 i 2 w rozdziale 5, sprawozdanie roczne za 2013 r.</p> <p>Sytuacja nie uległa zmianie w 2014 r.</p> <p>Nie przeprowadzono systematycznej oceny krajowych zasad kwalifikowalności pod kątem uproszczenia.</p> <p>Nie zapewniono żadnych wskazówek na temat sposobu oceny kwalifikowalności projektów. Wskazówki dotyczące zasad kwalifikowalności wydatków znajdują się wciąż na etapie projektu i nie zostały przekazane państwom członkowskim. The Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects for Cohesion Policy 2014-2020 (Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych w zakresie polityki spójności 2014–2020) został wydany w grudniu 2014 r.</p> <p>Zob. ramka 6.6 Mimo że w 2013 r. Komisja wydała nowe wytyczne dla instytucji audytowych, Trybunał znów stwierdził w nich szczególne uchybienia dotyczące stosowania instrumentów finansowych – zob. pkt 6.66 i 6.67. Ponadto nie stwierdzono dowodów na realizację zalecenia w sprawie zachęcenia instytucji audytowych do przeprowadzenia szczegółowych kontroli systemowych dotyczących kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.</p>	R						

ROZDZIAŁ 7

Zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.14
Charakterystyka badanego działu WRF	7.3–7.13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.14
Część 1: Ocena prawidłowości przeprowadzona przez Trybunał	7.15–7.78
Prawidłowość transakcji	7.15–7.34
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	7.35–7.73
Wnioski i zalecenia	7.74–7.78
Część 2: Kwestie związane z wynikami osiągniętymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	7.79–7.89
Ocena wyników projektów	7.79–7.88
Wnioski	7.89

Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne”

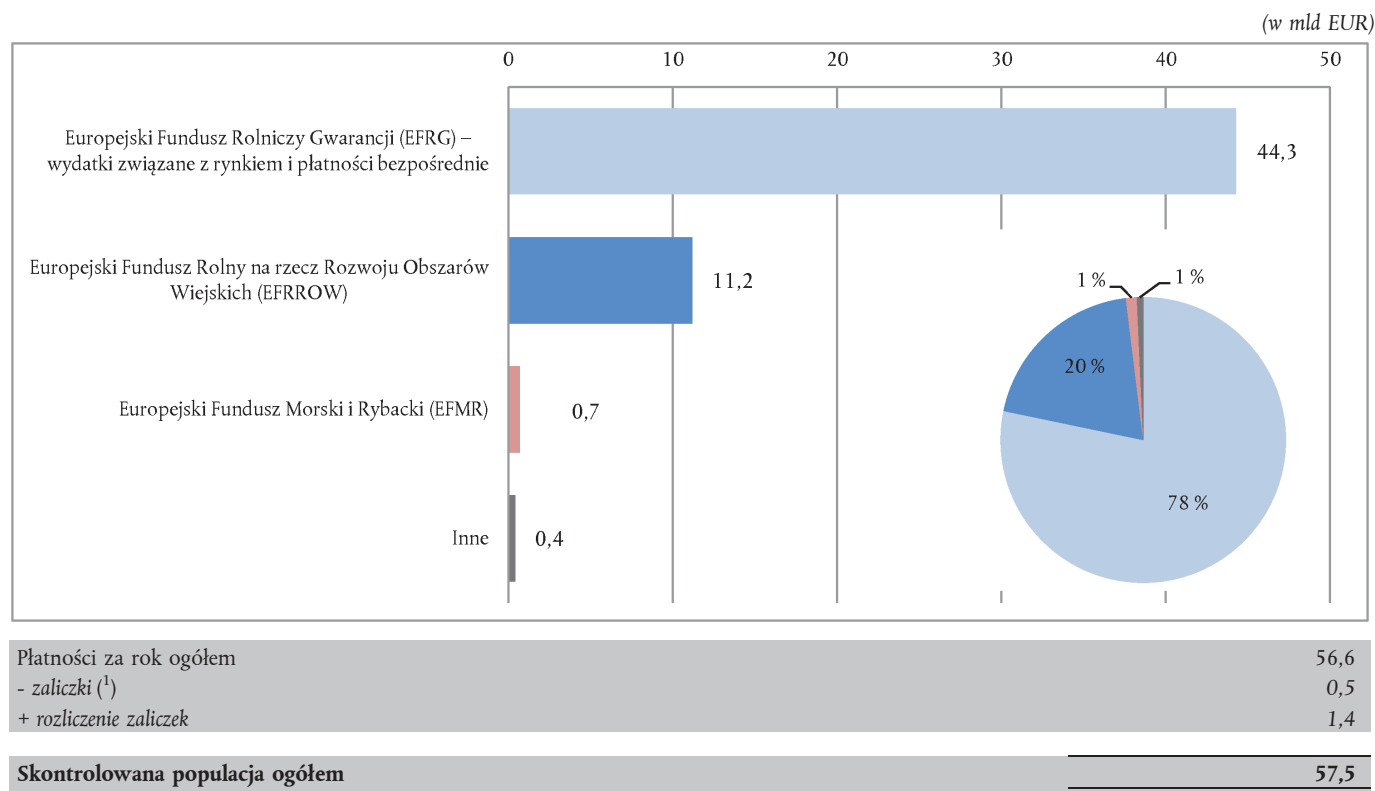
Załącznik 7.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Zasoby naturalne”

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące szczegółowej oceny działu „Zasoby naturalne”. W rozdziale osobno przedstawiono wyniki badania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i wyniki badania pozostałych wydatków („Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”) w ramach działu wieloletnich ram finansowych (WRF). Najważniejsze informacje na temat struktury tego działu WRF pokazano na **wykresie 7.1**.

Wykres 7.1 – Dział 2 WRF – „Zasoby naturalne”



⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 **załącznika 1.1**).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014.

7.2. Poza zawartymi w tym rozdziale ustaleniami Trybunału dotyczącymi prawidłowości w odniesieniu do ocen szczegółowych w osobnej części rozdziału przedstawiono wyniki badania próby projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich pod kątem osiągniętych w ich ramach wyników.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanego działu WRF*Wspólna polityka rolna*

7.3. Celami wspólnej polityki rolnej (WPR) ⁽¹⁾ są: 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.

7.4. WPR jest wdrażana w trybie zarządzania dzielonego przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) i państwa członkowskie za pośrednictwem dwóch funduszy ⁽²⁾: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansuje się całość unijnych środków rynkowych i unijnej pomocy bezpośredniej ⁽³⁾, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczonego na współfinansowanie, wraz z państwami członkowskimi, programów rozwoju obszarów wiejskich.

7.5. Główne działania finansowane z EFRG są następujące:

- Pomoc bezpośrednia w ramach systemu płatności jednolitych (SPJ), która w 2014 r. wyniosła 30,8 mld euro. System ten polega na zapewnieniu niezwiązanego z wielkością produkcji ⁽⁴⁾ wsparcia dochodów rolników w oparciu o „uprawnienia”, które są aktywowane wraz z zadeklarowaniem jednego hektara gruntów kwalifikowalnych.
- Pomoc bezpośrednia w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO), która w 2014 r. wyniosła 7,4 mld euro. Jest to uproszczony system niezwiązanego z wielkością produkcji wsparcia dochodów stosowany w 10 państwach członkowskich ⁽⁵⁾, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r., w ramach którego wypłaca się jednolite kwoty na jeden kwalifikowalny hektar gruntów rolnych.
- Inne systemy pomocy bezpośredniej (3,5 mld euro w 2014 r.), obejmujące głównie płatności związane z wielkością produkcji ⁽⁶⁾, przyznawane na określone rodzaje produkcji rolnej.
- Działania interwencyjne na rynkach rolnych (2,5 mld euro w 2014 r.), obejmujące zwłaszcza szczególne wsparcie sektora wina i sektora owocowo-warzywnego, a także działania na rzecz regionów najbardziej oddalonych.

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

⁽⁶⁾ Płatności związane z wielkością produkcji oblicza się na podstawie liczby hodowanych zwierząt (np. krów mamek, owiec i kóz) lub liczby hektarów określonej produkcji rolnej (np. bawełny, ryżu, buraka cukrowego).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.6. Ze środków EFRROW współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich dokonywane za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Wydatki te są powiązane z 46 działaniami⁽⁷⁾, w tym zarówno działaniami obszarowymi⁽⁸⁾, jak i działaniami innymi niż obszarowe⁽⁹⁾. W 2014 r. wydatki na rozwój obszarów wiejskich wyniosły 11 186 mln euro.

7.7. W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG i wszystkich działań obszarowych finansowanych ze środków EFRROW⁽¹⁰⁾ beneficjenci mają obowiązek spełniać wymogi wzajemnej zgodności. Obejmują one wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) związane z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i roślin oraz dobrostanem zwierząt, jak również utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR). Jeśli rolnicy nie spełniają tych wymogów, pomoc dla nich jest zmniejszana⁽¹¹⁾ (zob. również pkt 7.14 lit. b)).

7.7. Zasada wzajemnej zgodności jest mechanizmem sankcji, w ramach którego nakłada się kary na rolników, którzy nie przestrzegają szeregu przepisów wynikających zasadniczo z polityk innych niż WPR i mających zastosowanie do obywateli UE niezależnie od WPR. Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności w przypadku którejkolwiek płatności w ramach WPR, w związku z czym kontrole w zakresie przestrzegania tych wymogów nie dotyczą legalności i prawidłowości jakichkolwiek transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Zasady te obowiązują od początku ustanowienia systemu płatności jednolitych w 2005 r. Brak wpływu zasady wzajemnej zgodności na kwalifikowalność płatności znajduje wyrażne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (sprawa T-588/10) i został doprecyzowany w art. 97 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do roku składania wniosków 2015 i późniejszych lat.

W związku z tym Komisja niezmiennie powtarza swoją opinię, że zmniejszenie płatności z powodu naruszania wymogów wzajemnej zgodności nie powinno być uwzględniane w obliczaniu poziomów błędu w odniesieniu do WPR.

⁽⁷⁾ Działania te wymieniono w pkt 7a załącznika II do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15).

⁽⁸⁾ Działania obszarowe to te, w przypadku których płatności związane są z liczbą posiadanych hektarów, takie jak płatności rolno-środowiskowe i płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach o utrudnionych warunkach naturalnych.

⁽⁹⁾ Działania inne niż obszarowe obejmują zwykle działania inwestycyjne, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. 66 i 67 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141 z 30.4.2004, s. 18), poziom obniżki wynikającej z nieprzestrzegania podstawowych wymogów w zakresie zarządzania lub wymogów utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska waha się między 1% a 5% w przypadku zaniedbania i może prowadzić do całkowitego wyłączenia z systemu pomocy w przypadku celowej niezgodności. Wypłata kwot, o które obniżono wysokość pomocy, jest wstrzymywana, a same kwoty zasilają budżet UE jako dochody przeznaczone na cele rolnicze.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.8. Środki z obu funduszy są wydatkowane za pośrednictwem około 80 agencji płatniczych, które odpowiadają za kontrolę kwalifikowalności wniosków o przyznanie pomocy i 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.

7.9. W przypadku pomocy bezpośredniej podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc może zostać wypłacona za niekwalifikowalny grunt, na rzecz niekwalifikującego się beneficjenta bądź na rzecz dwóch lub większej liczby 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 bądź ilości.

7.10. Główne ryzyko w zakresie rozwoju obszarów wiejskich polega na tym, że wydatki są niekwalifikowalne w wyniku nieprzestrzegania często skomplikowanych przepisów i warunków kwalifikowalności, zwłaszcza w przypadku działań inwestycyjnych.

7.10. Komisja podziela opinię Trybunału, że wydatki związane z rozwojem obszarów wiejskich podlegają skomplikowanym zasadom i warunkom kwalifikowalności. Komisja uważa, że ten stan rzeczy jest konsekwencją ambitnych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich i stanowi wyjaśnienie przyczyn szczególnej podatności tej polityki na błędy.

Ramy prawne WPR na okres programowania 2014–2020 obejmują przepisy dotyczące zarówno uproszczenia, jak i wprowadzenia środków zapobiegawczych (np. analiza ex ante programów rozwoju obszarów wiejskich, zawieszanie i wstrzymywanie płatności).

Komisja jest zaangażowana w upraszczanie przepisów w ramach WPR i będzie dążyć do upraszczania przez państwa członkowskie przepisów krajowych, bez stwarzania jednak zagrożenia dla należytego zarządzania finansami.

Polityka w dziedzinie ochrony środowiska i wspólna polityka rybołówstwa

7.11. Polityka Unii w dziedzinie ochrony środowiska ma na celu przyczynianie się do ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego oraz do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Wydatkami w tej dziedzinie zarządzają w sposób centralny Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV) i Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) Komisji Europejskiej. Najważniejszy w tym zakresie jest program na rzecz środowiska (LIFE)⁽¹²⁾. Ze środków LIFE współfinansowane są realizowane w państwach członkowskich projekty dotyczące przyrody i różnorodności biologicznej, polityki środowiskowej i zarządzania środowiskowego oraz informacji i komunikacji (wydatki na te projekty w 2014 r. wyniosły 221 mln euro).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 185).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.12. Cele ogólne wspólnej polityki rybołówstwa są zbliżone do celów ogólnych wspólnej polityki rolnej (zob. pkt 7.2). Europejski Fundusz Rybacki (EFR) ⁽¹³⁾, podlegający zarządzaniu dzielonemu przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) i państwa członkowskie, stanowi główne narzędzie wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa (wydatki w 2014 r. wyniosły 569 mln euro).

7.13. Główne zagrożenie dla prawidłowości w obszarach polityki ochrony środowiska i polityki rybołówstwa wynika z tego, że pomoc może zostać przyznana na podstawie niekwalifikowalnych lub zawyżonych kosztów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.14. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **części 2 załącznika 1.1** do rozdziału 1. W odniesieniu do kontroli działu „Zasoby naturalne” należy odnotować następujące kwestie:

- a) W przypadku obu ocen szczegółowych kontrola obejmowała badanie próby odpowiednio 183 transakcji realizowanych z EFRG i 176 transakcji w zakresie „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa”, zgodnie z definicją zawartą w pkt 7 **załącznika 1.1**. Każdą próbę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach obu ocen szczegółowych. W 2014 r. próba EFRG obejmowała transakcje dokonane w 17 państwach członkowskich ⁽¹⁴⁾. Druga ocena szczegółowa dotyczyła próby obejmującej 162 transakcje z zakresu rozwoju obszarów wiejskich oraz 14 transakcji dotyczących środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa w 18 państwach członkowskich ⁽¹⁵⁾.

7.14.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy (Bawaria, Brandenburgia, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn, Nadrenia-Palatynat), Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania (Andaluzja, Aragonia, Kastylija-La Mancha, Katalonia, Estremadura, Wyspy Kanaryjskie), Francja, Włochy (Lombardia, AGEA), Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia).

⁽¹⁵⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy (Meklemburgia i Pomorze Zachodnie, Nadrenia-Palatynat, Saksonia-Anhalt), Grecja, Hiszpania (Galicja, Kastylija-La Mancha), Francja, Włochy (Apulia, Umbria, Wenecja Euganejska), Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia). Próba objęła także trzy transakcje zrealizowane w trybie zarządzania bezpośredniego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) W odniesieniu do wymogów wzajemnej zgodności Trybunał zbadał wybrane obowiązki związane z utrzymaniem gruntów w DKR⁽¹⁶⁾ i wybrane wymogi SMR⁽¹⁷⁾, co do których można było uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w trakcie wizyt kontrolnych⁽¹⁸⁾ (zob. również pkt. 1.15).
- c) Ocena wybranych systemów⁽¹⁹⁾ w ramach EFRG objęła zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZIK) w Chorwacji, działania naprawcze podjęte w odpowiedzi na poważne uchybienia w systemach stosowanych w sześciu państwach członkowskich odnotowane przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽²⁰⁾ oraz prace w ramach procedury wzmocnienia wiarygodności⁽²¹⁾ w Grecji. Dodatkowo Trybunał dokonał przeglądu 14 kontroli zgodności przeprowadzonych przez Komisję.
- d) Trybunał dokonał przeglądu 12 kontroli zgodności przeprowadzonych przez Komisję w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a w przypadku pięciu z nich⁽²²⁾ przeprowadził ponownie kontrole oraz skontrolował na miejscu wybrane kluczowe mechanizmy kontrolne. Jeżeli chodzi o inne obszary polityki, Trybunał zbadał systemy dotyczące Europejskiego Funduszu Rybackiego we Włoszech oraz systemy DG ENV.
- e) Aby ocenić podstawy wydania przez Komisję decyzji dotyczących rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał przeglądu kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI (w odniesieniu zarówno do EFRG, jak i EFRROW).
- f) Ocena rocznych sprawozdań z działalności objęła sprawozdania DG AGRI i DG ENV.

- b) Komisja z zadowoleniem przyjmuje zapowiadaną przez Trybunał Obrachunkowy zmianę podejścia od 2015 r. i podkreśla wagę badania szacunkowego poziomu błędów niezależnie od elementu wzajemnej zgodności.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 7.7, 7.22 i 7.33.

⁽¹⁶⁾ Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądaney roślinności na grunty rolne, zachowanie tarasów, utrzymanie gajów oliwnych i przestrzeganie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub obowiązku koszenia.

⁽¹⁷⁾ Wymogi odnoszące się do SMR 4 (dyrektywa w sprawie azotanów) i SMR 6–8 (dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt).

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Wybór państw członkowskich i systemów objętych kontrolą oparto na ocenie ryzyka, a zatem wyników nie należy traktować jako reprezentatywnych dla UE jako całości.

⁽²⁰⁾ Bułgaria, Grecja, Hiszpania (Andaluzja, Kastyli-La Mancha, Estremadura), Włochy (Lombardia), Portugalia i Rumunia.

⁽²¹⁾ Zob. pkt 7.44.

⁽²²⁾ Irlandia, Włochy (Kampania), Portugalia, Rumunia i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 1: OCENA PRAWIDŁOWOŚCI PRZEPROWADZONA PRZEZ TRYBUNAŁ**Prawidłowość transakcji**

7.15. W **załączniku 7.1** przedstawiono zestawienie wyników badania transakcji w zakresie zasobów naturalnych łącznie, a także w zakresie każdej z ocen szczegółowych (dotyczących EFRG oraz „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa”). Błędy wystąpiły w 177 (49%) spośród 359 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 129 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów w odniesieniu do działu „Zasoby naturalne” jako całości wynosi 3,6% ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. Na **wykresie 7.2** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał ogólnym poziomie błędów za 2014 r.

7.15. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędów, który jest niższy niż w ubiegłym roku.

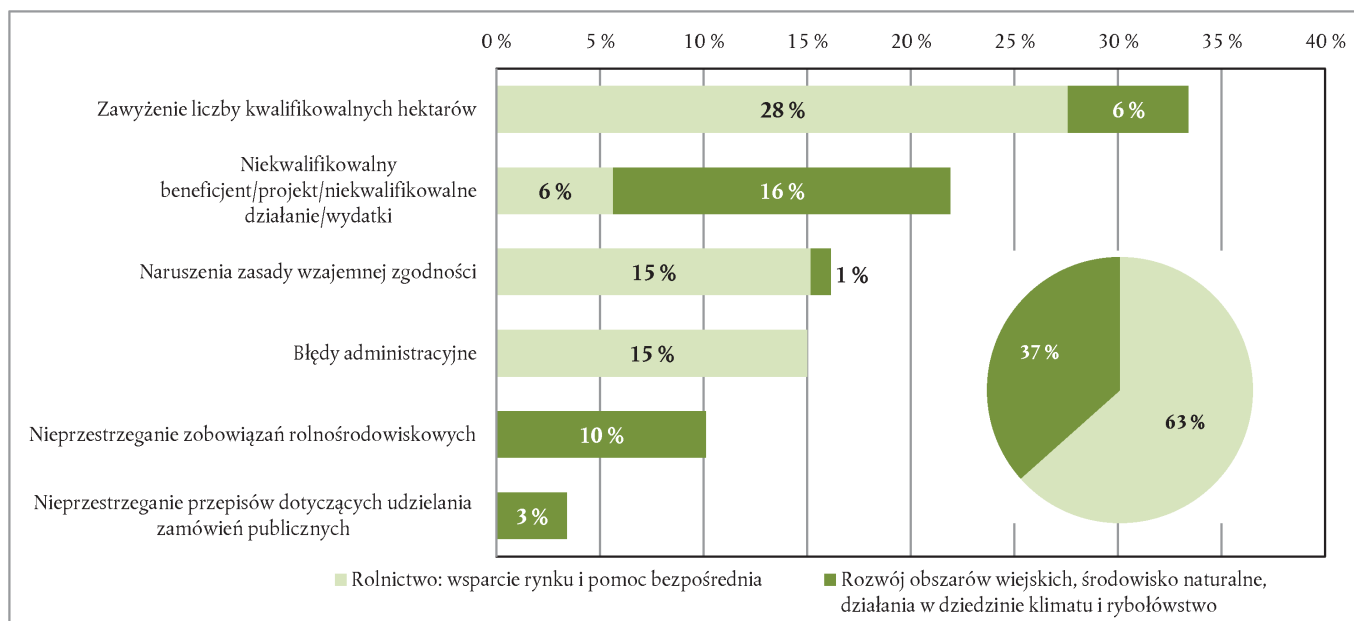
Komisja jest zdania, że korekty finansowe netto wynikające z wieloletnich procedur audytów zgodności, a także odzyskiwanie płatności od beneficjentów, które zwracane są do budżetu UE, mają funkcję naprawczą, którą należy uwzględnić w całościowej ocenie całego systemu kontroli wewnętrznej. Komisja zauważa również, że jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r., jej funkcja naprawcza odpowiadała w 2014 r. kwocie 863,5 mln EUR (1,55% całkowitych wydatków w ramach WPR) (zob. pkt 7.70 i 7.71 sprawozdania Trybunału).

Komisja uważa, że naruszenia wymogów wzajemnej zgodności (0,6 punktu procentowego) nie powinny być brane pod uwagę przy szacowaniu poziomu błędów (zob. odpowiedź Komisji do pkt 7.7). Bez uwzględnienia zasady wzajemnej zgodności najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 3,0%.

⁽²³⁾ Trybunał oblicza szacunkowy poziom błędów na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi między 2,7% a 4,6% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

⁽²⁴⁾ Wpływ błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności wynosi 0,6 punktu procentowego.

Wykres 7.2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów – „Zasoby naturalne”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.17. Charakter i rozkład błędów w dwóch ocenach szczegółowych znacznie się różni. W związku z tym w poniższych punktach każdą ocenę omówiono oddzielnie.

EFRG – Wsparcie rynku i płatności bezpośrednie

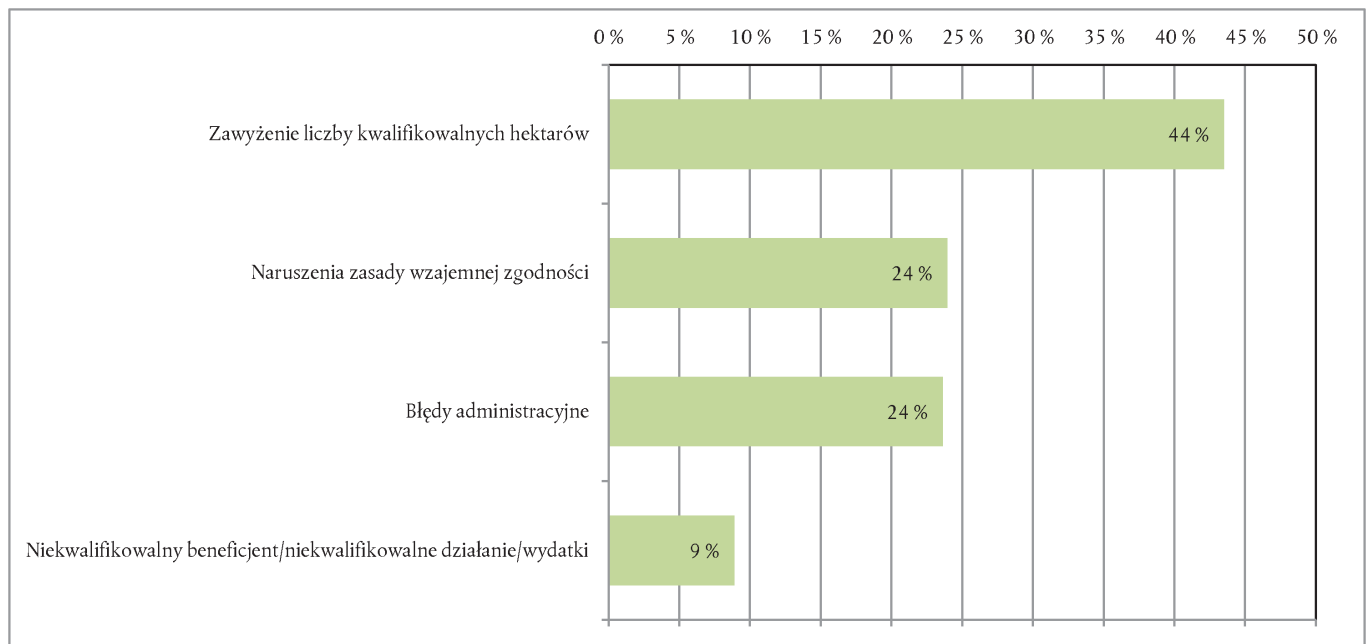
7.18. Jeżeli chodzi o EFRG, błędy wystąpiły w 93 (51 %) spośród 183 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 88 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi 2,9 %.

7.19. Na **wykresie 7.3** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2014 r. dla EFRG.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.18. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędów, który jest niższy niż w ubiegłym roku. Bez uwzględnienia zasady wzajemnej zgodności, która odpowiada 0,7 punktu procentowego, najbardziej prawdopodobny poziom błędów w przypadku EFRG wynosi 2,2 %.

Wykres 7.3 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędu – EFRG



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.20. W przypadku 26 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami⁽²⁵⁾, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w przypadku tej oceny szczegółowej byłby o 0,6 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w 34 przypadkach wykryte błędy zostały popełnione przez władze krajowe. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędu wyniósł 0,7 punktu procentowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.20. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału dotyczącą roli państw członkowskich i jest zdania, że państwa członkowskie powinny być dołożyć większych starań, aby ograniczyć liczbę błędów. Komisja kontynuuje współpracę z państwami członkowskimi w celu ograniczenia liczby błędów.

⁽²⁵⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej, w tym dotyczącej standardowych kontroli krzyżowych oraz kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.21. Nie zaobserwowano, by błędy związane z zawyżoną liczbą kwalifikowalnych hektarów koncentrowały się w konkretnych państwach członkowskich. W 2014 r. błędy takie wykryto w 12 z 17 skontrolowanych państw członkowskich. W przypadku połowy tych błędów zawyżenie wynosiło poniżej 2% i miało tym samym ograniczony wpływ na szacowany ogólny poziom błędu. Podobnie jak w latach ubiegłych większe błędy w tej kategorii związane były z płatnościami na rzecz niekwalifikujących się gruntów zgłoszonych jako kwalifikowalne trwałe użytki zielone (zob. ramka 7.1). W ramce 7.1 przedstawiono również przykład błędu dotyczącego zawyżenia powierzchni kwalifikowalnych gruntów ornych.

Ramka 7.1 – Przykłady płatności z tytułu zawyżonej powierzchni gruntów kwalifikowanych
Trwałe użytki zielone

W Grecji 2 z 12 skontrolowanych beneficjentów otrzymało wsparcie w ramach SPJ w związku z działkami zgłoszonymi jako trwałe użytki zielone, podczas gdy w rzeczywistości działki te pokryte były gęstymi zaroślami, krzewami, drzewami i skałami. Działki powinny zostać częściowo lub całkowicie wykluczone ze wsparcia UE. Błędy te wystąpiły, ponieważ powierzchnia kwalifikowalna tych działek była zawyżona w bazie danych greckiego systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) (zob. też ramka 7.8 i pkt 7.43). Władze greckie ponownie oceniły kwalifikowalność działek i w obu przypadkach wykryły zawyżone płatności, nie wszczęły jednak procedury odzyskiwania należności. W jednym przypadku Trybunał wykrył, że powierzchnie kwalifikowalne zarejestrowane w LPIS po ponownej ocenie nadal były zawyżone.

Przypadki wypłaty pomocy obszarowej na rzecz działek częściowo pokrytych roślinnością niekwalifikowalną stwierdzono także w Republice Czeskiej, Hiszpanii, we Francji, w Polsce i na Słowacji.

Grunty orne

W Hiszpanii (Kastylija-La Mancha) pomoc w ramach SPJ wypłacono na działkę zadeklarowaną i zarejestrowaną w bazie danych LPIS jako grunt orny. W rzeczywistości jednak na działce znajdował się tor motocrossowy.

Przypadki zawyżenia powierzchni gruntów ornych odnotowano także w Republice Czeskiej, Danii, Niemczech (Nadrenia-Palatynat i Szlezwik-Holsztyn), Hiszpanii (Andaluzja, Aragonia), we Francji, Włoszech (Lombardia), w Polsce, na Słowacji, w Finlandii i Zjednoczonym Królestwie (Anglia).

7.21. Komisja jest świadoma uchybień dotyczących trwałych użytków zielonych. W różnych państwach realizowane są plany działania, których skuteczność została uznana przez Trybunał w ramce 7.7.

Ramka 7.1 – Przykłady płatności w związku z zawyżoną powierzchnią gruntów kwalifikowalnych

Komisja zidentyfikowała już podobne uchybienia w Grecji i w Hiszpanii i zapewniła ich uwzględnienie w planach działania, co doprowadziło do znacznej poprawy.

W Grecji plan działania miał na celu usunięcie niekwalifikowalnych działek z systemu LPIS. Greckie władze wdrożyły ten plan, co spowodowało zmniejszenie powierzchni zarejestrowanych jako trwałe użytki zielone w greckim LPIS z 3,6 mln hektarów w 2012 r. do 1,5 mln hektarów w październiku 2014 r. (zob. ramka 7.8).

Poza przeprowadzeniem korekty w LPIS władze greckie zidentyfikowały nienależne wypłacone kwoty.

Komisja przyjęła już korekty finansowe odpowiadające kwotom nieodzyskanym przez władze greckie w odniesieniu do lat budżetowych 2010, 2011 i 2012. W odniesieniu do lat budżetowych 2013 i 2014 procedury zgodności mają zostać sfinalizowane do końca 2015 r.

Komisja przeprowadziła audyty we wspomnianych państwach członkowskich. W przypadku Polski i Republiki Czeskiej nie zidentyfikowano znaczących uchybień. W razie konieczności uchybienia wykryte w systemie kontroli zasady wzajemnej zgodności stanowią przedmiot działań następczych obejmujących procedury kontroli zgodności rozliczeń skutkujące zastosowaniem korekty finansowej netto, co zapewnia odpowiednie uwzględnienie ryzyka dla budżetu UE.

Organy krajowe wykryły tę sytuację w lutym 2014 r. podczas aktualizacji swoich LPIS z najnowszymi (z 2012 r.) dostępnymi ortoobrazami. Płatności dokonano jednak w grudniu 2013 r., czyli przed aktualizacją. Procedurę odzyskiwania należności w odniesieniu do przedmiotowych lat rozpoczęto w listopadzie 2014 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.22. Na podstawie przeprowadzonego badania wybranych wymogów wzajemnej zgodności (zob. pkt 7.14 lit. b)) Trybunał stwierdził ich naruszenie w przypadku 46 ze 170 płatności podlegających takim wymogom. Częstość występowania błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności (27 %) pokrywa się z częstością zgłoszoną przez państwa członkowskie w ich statystykach kontroli. Wpływ błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności na szacowany poziom błędów przedstawiony w pkt 7.18 wyniósł 0,7 punktu procentowego. Przykłady błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności przedstawiono w ramce 7.2.

Ramka 7.2 – Przykłady błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności

Przepisy unijne dotyczące zasady wzajemnej zgodności nakazują zgłosić każdy przypadek przemieszczenia, narodzin lub śmierci bydła w krajowym systemie rejestracji zwierząt w terminie siedmiu dni. Zasady te przyczyniają się do zmniejszenia ryzyka przenoszenia się chorób poprzez kontrolowanie przemieszczania zwierząt i zapewnienie lepszych możliwości ich identyfikacji. Zgodnie z inną zasadą wzajemnej zgodności w celu ograniczenia zanieczyszczenia wody ustalono, że dopuszczalny górny pułap zawartości azotanów pochodzenia zwierzęcego w gruncie o powierzchni jednego hektara na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami wynosi 170 kg.

We Włoszech (Lombardia) beneficjent zgłosił 370 przypadków przemieszczenia lub narodzin bydła, z czego 291 z opóźnieniem. Ten sam beneficjent przekroczył dopuszczalny pułap 170 kg azotanów na hektar gruntów o prawie 200 %. W przypadku innego beneficjenta Trybunał stwierdził, że 237 z 627 zgłoszeń dotyczących zwierząt dokonał on z opóźnieniem, a dopuszczalny pułap zawartości azotanów został przekroczony o 380 %.

Przypadki nieprzestrzegania terminów zgłoszeń przemieszczeń zwierząt wykryto także w Belgii, Danii, Niemczech (Bawaria), Estonii, Hiszpanii (Wyspy Kanaryjskie), we Francji, na Węgrzech, w Niderlandach, Polsce, na Słowacji i w Zjednoczonym Królestwie (Walia).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.22. Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 7.7 i 7.14 b).

Ramka 7.2 – Przykłady błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności

Komisja przeprowadza w państwach członkowskich audyty w zakresie zasady wzajemnej zgodności i w wielu z nich zaobserwowała uchybienia dotyczące kontroli i sankcji w związku z obowiązkami sprawozdawczymi oraz, ogólnie, w związku z identyfikacją i rejestracją zwierząt. W przypadku stwierdzenia niezgodności systemowej Komisja zawsze przeprowadza działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń. W odniesieniu do problemów wykrytych w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt Komisja podziela obserwację Trybunału i zwraca szczególną uwagę na te wymogi podczas audytów w zakresie zasady wzajemnej zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.23. W szeregu przypadków Trybunał stwierdził również błędy natury administracyjnej, które wystąpiły w trakcie rozpatrywania przez władze krajowe wniosków o dofinansowanie. Najczęstszy błąd polegał na przekraczaniu pułapu uprawnień do SPJ we Francji. Trybunał zwrócił już wprawdzie uwagę na ten błąd systemowy w swoich sprawozdaniach rocznych za 2011, 2012 i 2013 r.⁽²⁶⁾, lecz w 2014 r. błąd ten wystąpił ponownie⁽²⁷⁾. Komisja podjęła jednak decyzję o zgodności, w wyniku której wyłączyła część wydatków z finansowania unijnego na lata (budżetowe) 2011 i 2012.

7.24. Trybunał wykrył dwa przypadki, w których beneficjent lub wydatki nie kwalifikowały się do wsparcia UE (zob. ramka 7.3).

Ramka 7.3 – Przykład płatności z tytułu wydatków niekwalifikowalnych

We Francji pomoc UE w ramach programu wsparcia dla branży winiarskiej przyznano wytwórni wina na modernizację urządzeń do przechowywania wina. Z części tych środków pokryto koszty rozbiórki i usunięcia starych urządzeń, co nie kwalifikowało się do wsparcia UE.

Przypadek wypłacenia środków pomocowych niekwalifikującemu się beneficjentowi wykryto z kolei w Polsce.

7.23. W ramach tej procedury kontroli zgodności rozliczeń Komisja szczegółowo oceniła ryzyko dla funduszu. Zostało ono już uwzględnione w ramach korekt finansowych netto w odniesieniu do lat składania wniosków 2011 i 2012, a w odniesieniu do pozostałych lat składania wniosków procedura kontroli zgodności rozliczeń jest w toku.

Wprowadzony plan działania ma na celu całkowite zaradzenie sytuacji w odniesieniu do roku składania wniosków 2014 i podlega ścisłemu monitorowaniu przez Komisję.

⁽²⁶⁾ Przykład 3.2 w sprawozdaniu rocznym za 2011 r., ramka 3.1 w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. i ramka 3.5 w sprawozdaniu rocznym za 2013 r.

⁽²⁷⁾ W 2013 r. władze francuskie rozpoczęły działania naprawcze w celu skorygowania wartości uprawnień do płatności do 2015 r. (rok kampanii 2014).

UWAGI TRYBUNAŁU

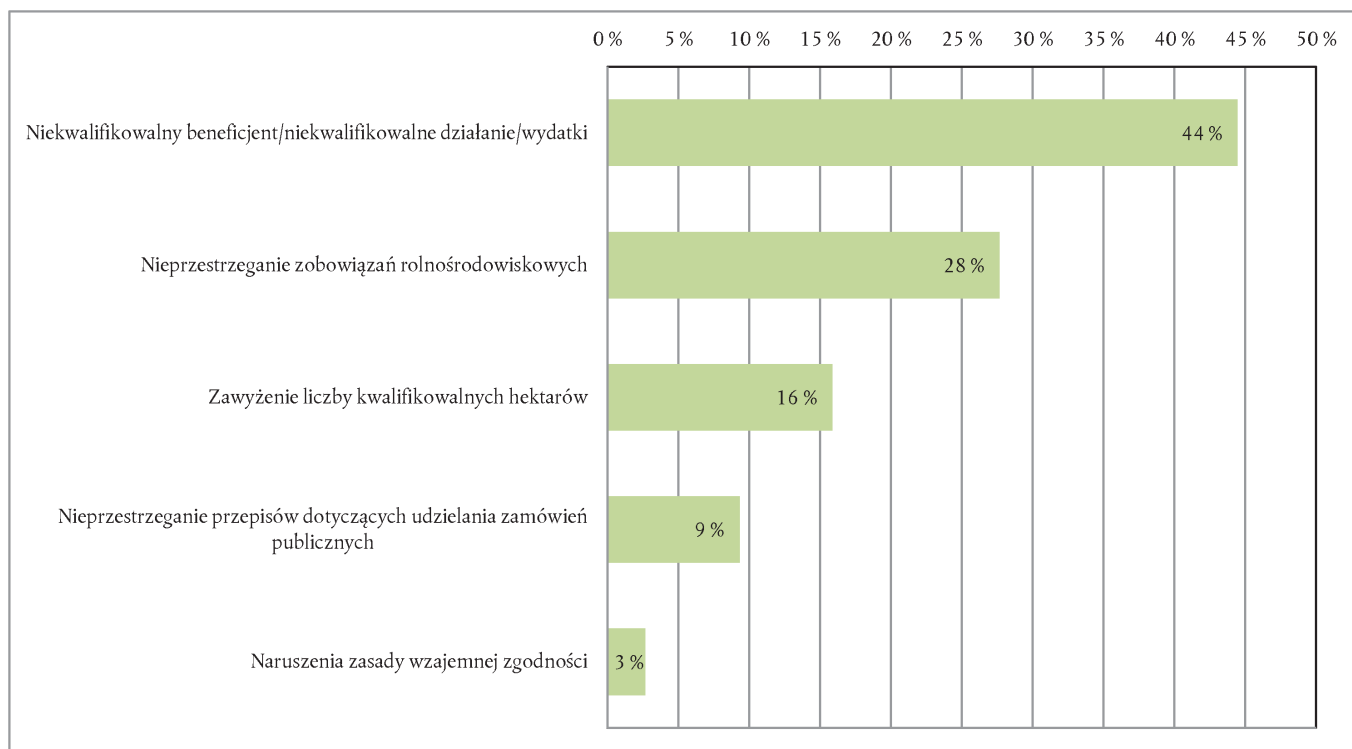
ODPOWIEDZI KOMISJI

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo

7.25. Jeżeli chodzi o „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”, błędy wystąpiły w 84 (48 %) spośród 176 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 41 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 6,2 %.

7.26. Na **wykresie 7.4** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2014 r. w zakresie „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa”.

Wykres 7.4 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów – „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.25. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędów, który jest niższy niż w ubiegłym roku.

Bez uwzględnienia zasady wzajemnej zgodności najbardziej prawdopodobny poziom błędów w odniesieniu do „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa” wynosi 6,0 %.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.18.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.27. Spośród 162 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich 71 dotyczyło działań obszarowych, a 91 – innych niż obszarowe. Błędy wystąpiły w 79 (49 %) z tych 162 transakcji. W odniesieniu do próby 14 transakcji w zakresie środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa błędy stwierdzono w pięciu (36 %) z nich, z czego trzy stanowiły błędy kwantyfikowalne.

7.28. W przypadku 15 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami⁽²⁸⁾, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w przypadku tej oceny szczegółowej byłby o 3,3 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w trzech przypadkach wykryty błąd został popełniony przez władze krajowe. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego.

7.27. Częstotliwość błędów (kwantyfikowanych i niekwantyfikowanych) wykrytych przez Trybunał w obszarze rozwoju obszarów wiejskich spadła z 57 % w 2013 r. do 49 % w 2014 r. Poziom błędu w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich należy również oceniać w świetle ambitnych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja zauważa, że dziesięć transakcji spośród tych, w których wystąpiły błędy, dotyczyło wyłącznie uchybień związanych z zasadą wzajemnej zgodności. W związku z tym, w opinii Komisji, skoro wymogi wzajemnej zgodności nie mają wpływu ani na kwalifikowalność rolników do wsparcia w ramach WPR (w ramach pierwszego i drugiego filaru), ani na prawidłowość płatności, to w wyniku wyłączenia tych błędów liczba transakcji, w których wystąpiły błędy, spada do 69 (43 %).

Niższy poziom błędów w odniesieniu do działań obszarowych potwierdza, że ZSZiK nadal stanowi skuteczny system zapobiegania błędom i ich korygowania.

7.28. Komisja jest świadoma, że władze krajowe miały możliwość wykrycia wielu błędów wykrytych przez Trybunał. Przepisy dotyczące WPR zapewniają państwom członkowskim wszelkie instrumenty niezbędne do ograniczenia większości ryzyka wystąpienia błędów.

Zidentyfikowane przez Komisję uchybienia w systemach kontroli spowodowały wprowadzenie przez państwa członkowskie planów działania w celu określenia głównych przyczyn błędów i podjęcia stosownych działań zaradczych.

⁽²⁸⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej, w tym dokumentów dotyczących standardowych kontroli krzyżowych oraz kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.29. Błędy wykryto w transakcjach objętych próbą we wszystkich 18 skontrolowanych państwach członkowskich. Pod względem poziomu i rodzaju błędy te były bardzo podobne do błędów wykrytych w ubiegłych latach. Podobnie jak w latach ubiegłych znaczna część (54 %) szacowanego poziomu błędów, o którym mowa w pkt 7.25, dotyczyła działań innych niż obszarowe. W związku z tym w lutym 2015 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne, w którym zbadano przyczyny powstawania błędów w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich i sposoby ich eliminowania⁽²⁹⁾.

7.30. Specjalne wymogi dotyczące projektów inwestycyjnych pomagają skierować pomoc do określonych kategorii beneficjentów, a co za tym idzie – zwiększyć skuteczność wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Jednakże spośród 91 skontrolowanych transakcji dotyczących działań innych niż obszarowe 14 (15 %) nie spełniało warunków kwalifikowalności. Trybunał ocenił, że w trzech z tych 14 przypadków beneficjenci sztucznie stworzyli warunki, by obejść kryteria kwalifikowalności. Więcej szczegółowych informacji podano w ramce 7.4. Dwa z tych trzech błędów kwantyfikowalnych w zakresie środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa były związane z wydatkami niekwalifikowalnymi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.29. Komisja podczas swoich własnych audytów w szeregu państw członkowskich wykryła niedociągnięcia podobne do tych wykrytych przez Trybunał Obrachunkowy. Na zainteresowane państwa członkowskie nałożono znaczne korekty finansowe netto w celu ochrony budżetu UE. Procedury rozliczania rachunków są w toku. Ponadto zainteresowane państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia działań zaradczych w obszarach, w których zgłoszono zastrzeżenia.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Dyrektor Generalny Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wysunął zastrzeżenia dotyczące wydatków w ramach rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do 16 państw członkowskich (28 agencji płatniczych). Zastrzeżenia te wysunięto w odniesieniu do przypadków, w których wykryto uchybienia w zakresie systemu zarządzania i kontroli, a w stosownych przypadkach wezwano dodatkowo zainteresowane państwa członkowskie do podjęcia działań zaradczych w stosunku do tych uchybień.

Komisja docenia analizę Trybunału dotyczącą głównych przyczyn błędów zawartą w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014, która w znacznym stopniu potwierdziła wnioski własnej analizy Komisji przedstawionej Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w czerwcu 2013 r. (SWD(2013) 244), zgodnie z którą ambitne cele polityki i niewystarczająca kontrola systemów stanowią czynniki przyczyniające się do poziomu błędów.

Komisja podkreśla, że wysoki poziom błędów w zakresie działań innych niż obszarowe nie oznacza konieczności nadużycia finansowego lub nieprawidłowego wykorzystania funduszy UE. W wielu przypadkach faktycznie osiągnięto cele polityki w zakresie konkretnego działania i nie stracono pieniędzy podatników.

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.

7.30. Sztuczne stwarzanie warunków, jak ocenił Trybunał, odpowiada zaledwie trzem spośród 91 transakcji zbadanych w odniesieniu do działań innych niż obszarowe. Główne uchybienia dotyczące transakcji inwestycyjnych wiążą się z kwestiami niekwalifikowalności (wydatków lub beneficjentów).

Komisja podziela obawę Trybunału dotyczącą sztucznie stwarzanych warunków, pragnie jednak podkreślić, że są one trudne do udowodnienia, a ustaleń w takich sprawach można dokonać wyłącznie zgodnie z rygorystycznymi warunkami określonymi przez Trybunał Sprawiedliwości.

W następstwie swoich własnych audytów Komisja zastosowała korekty finansowe netto w odniesieniu do działań innych niż obszarowe i w miarę konieczności będzie tak nadal postępować. Najpowszechniejszymi powodami zastosowania korekt finansowych były uchybienia w kontrolach dotyczących kryteriów kwalifikowalności, racjonalności kosztów lub stosowania kryteriów wyboru. W planach działania mających na celu ograniczenie poziomu błędów w obszarze rozwoju obszarów wiejskich położono szczególny nacisk na działania naprawcze dotyczące wymogów kwalifikowalności w zakresie działań innych niż obszarowe.

⁽²⁹⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 23/2014 „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.4 – Błędy kwalifikowalności – Prawdopodobieństwo sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania pomocy wbrew celom działania inwestycyjnego

Trybunał wykrył trzy przypadki podejrzeń o umyślne obchodzenie przepisów w celu uzyskania pomocy wbrew celom danego działania (w dwóch przypadkach – modernizacja gospodarstw rolnych, a w jednym – tworzenie i rozwój działalności gospodarczej). Przypadki te zgłoszono do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu dalszej analizy i ewentualnego wszczęcia dochodzenia. Z uwagi na wymóg zachowania poufności nie można ujawnić szczegółowych informacji dotyczących tych przypadków. Poniżej opisano jednak typowe sytuacje:

- Przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji, które nie uzyskałyby dofinansowania, gdyby ubiegały się o nie samodzielnie, ustanowiły nowe podmioty, pod których szyldem opracowany został projekt, tak aby spełnić formalne kryteria kwalifikowalności i wyboru. W ten sposób przedsiębiorstwa te mogły sztucznie stworzyć warunki wymagane do spełnienia określonych kryteriów, takich jak posiadanie statusu mikroprzedsiębiorstwa (mniej niż 10 pracowników i obroty roczne lub roczna suma bilansowa nieprzekraczająca 2 mln euro) czy fakt, że właścicielem przedsiębiorstwa jest młody rolnik (osoba poniżej 40. roku życia rozpoczynająca działalność w sektorze rolniczym), który także nim zarządza.
- Grupy osób (członkowie rodziny lub tej samej grupy gospodarczej) ustanowiły kilka podmiotów w celu uzyskania pomocy przekraczającej pułap dozwolony zgodnie z warunkami działania inwestycyjnego. Beneficjenci oświadczyli wprawdzie, że podmioty te prowadzą działalność niezależnie od siebie, w rzeczywistości jednak tak nie było, ponieważ ustanowiono je w celu wspólnego działania. W praktyce należały one do tej samej grupy gospodarczej, miały tę samą siedzibę, tych samych pracowników, klientów, dostawców i źródła finansowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.4 – Błędy kwalifikowalności – Prawdopodobieństwo sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania pomocy wbrew celom działania inwestycyjnego

W ocenie Trybunału występują trzy przypadki podejrzeń o sztuczne stworzenie warunków w celu obejścia kryteriów kwalifikowalności. Opierając się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości C-434/12, aby udowodnić „sztucznie stworzone warunki”, należy niezależnie wykazać istnienie elementu subiektywnego i obiektywnego. W tym względzie Komisja pragnie podkreślić, że „sztucznie stworzone warunki” wiążą się z koniecznością udowodnienia działania umyślnego, w tym wprowadzenia w błąd w celu nieuczciwego lub nielegalnego uzyskania korzyści.

Komisja podziela obawę Trybunału. Aby udowodnić sztuczne stworzenie warunków, należy działać zgodnie z rygorystycznymi warunkami określonymi przez Trybunał Sprawiedliwości. Zasadnicze znaczenie ma zachowanie pewności prawa wśród beneficjentów, którzy postępują zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami. Dlatego agencje płatnicze mogą odmówić płatności wyłącznie na podstawie wyraźnie ustalonych dowodów, nie zaś tylko w oparciu o podejrzenia. W związku z tym często poświęcają one czas i starania na zebranie rozstrzygających dowodów, a następnie wszczynają procedury odzyskiwania należności.

Szczególnie w jednym ze zgłoszonych przez Trybunał przypadków państwo członkowskie samo zidentyfikowało ryzyko „sztucznego stworzenia warunków” na długo przed kontrolą Trybunału i przed dokonaniem jakichkolwiek płatności na rzecz beneficjenta końcowego oraz podjęło skrupulatne działania, wdrażając wszystkie kroki proceduralne wymagane w prawie krajowym w przypadku podejrzeń o sztuczne stworzenie warunków, w tym skontaktowało się z organami krajowymi właściwymi do spraw nadużyć finansowych. Przed wypłaceniem środków na rzecz beneficjenta końcowego państwo członkowskie stwierdziło, że nie dysponuje wystarczającymi dowodami, aby odmówić płatności. Państwo członkowskie nadal prowadziło jednak działania następcze w związku z tą sprawą i na podstawie późniejszych dowodów podjęło kroki zmierzające do odzyskania funduszy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.31. Skontrolowana próba objęła 36 transakcji w zakresie płatności rolnośrodowiskowych, dotyczących stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zasobów naturalnych. Trybunał stwierdził, że w 6 przypadkach (17 %) rolnicy nie spełnili wszystkich warunków otrzymania płatności. W ramce 7.5 przedstawiono przykład takiego błędu.

Ramka 7.5 – Przykład nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych

Beneficjent w Zjednoczonym Królestwie (Walia) z przyczyn środowiskowych⁽³⁰⁾ zobowiązał się, że co roku przed 15 maja zrezygnuje z wypasu na łące służącej do pozyskania siana i nie będzie z niej korzystał w tym celu przez co najmniej 10 kolejnych tygodni. Trybunał ustalił, że rolnik nie dotrzymał żadnego z tych zobowiązań.

Podobne przypadki nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych wykryto również w Niemczech (Nadrenia-Palatynat), we Włoszech (Umbria) i w Zjednoczonym Królestwie (Anglia).

7.32. W przypadku 27 zbadanych transakcji beneficjenci byli zobowiązani przestrzegać przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przepisy te mają na celu zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków przy zakupie wymaganych towarów i usług, przy jednoczesnym zagwarantowaniu równego dostępu do zamówień publicznych oraz przestrzegania zasad przejrzystości i braku dyskryminacji. Trybunał stwierdził, że w 13 przypadkach (48 %) doszło do naruszenia co najmniej jednego z tych przepisów. W ramce 7.6 przedstawiono przykład takiego błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.31. Komisja przeprowadziła audyt wdrażania środków rolnośrodowiskowych we wszystkich państwach członkowskich w okresie programowania 2007–2013, zastosowała korekty finansowe i w razie konieczności nadal będzie je stosowała w przyszłości. Niezależnie od pozostałych uchybień ogólna jakość wdrażania uległa poprawie w ciągu tego okresu.

Ramka 7.5 – Przykład nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych

Komisja podczas swoich audytów również wykryła już podobne uchybienia w niektórych państwach członkowskich. Korekty finansowe netto były i w razie potrzeby nadal będą stosowane w celu uwzględnienia ryzyka dla budżetu UE.

7.32. Komisja wykryła już podobne niedociągnięcia dotyczące udzielania zamówień publicznych. W niektórych państwach członkowskich wspomnianych przez Trybunał w ramce 7.6 zastosowano już znaczące korekty finansowe netto lub toczą się procedury kontroli zgodności rozliczeń i korekty finansowe netto zostaną zastosowane w razie potrzeby. Udzielanie zamówień publicznych stanowi również jeden z głównych elementów planów działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja zauważa, że skwantyfikowano tylko jeden błąd wskazany przez Trybunał.

Ponadto w dniu 19 grudnia 2013 r. Komisja przyjęła nowe wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dokonywanych w odniesieniu do wydatków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Zgodnie z tymi wytycznymi nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych podlega ocenie na podstawie zasady proporcjonalności.

Wytyczne dotyczące najpowszechniejszych nieprawidłowości w zakresie zarządzania europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi przedstawiono już państwom członkowskim.

⁽³⁰⁾ Z takich praktyk rolniczych wynikają pewne korzyści środowiskowe, takie jak przyczynianie się do przywrócenia ginących gatunków roślin w zróżnicowanych siedliskach przyrodniczych, zapewniających pożywienie i schronienie dla dzikiej fauny.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.6 – Przykład nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

Organ władzy publicznej w Polsce odpowiedzialny za gospodarkę wodną uzyskał wsparcie w celu przeprowadzenia remontu dwóch stacji pomp. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonanie robót budowlanych powierzono prywatnemu przedsiębiorstwu. W tym przypadku doszło do poważnego naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, ponieważ beneficjent ograniczył potencjalnym oferentom równy dostęp do postępowania i nie zapewnił zachowania zasad uczciwej konkurencji. Zwycięska oferta – jedyna, jaką złożono – nie spełniała kryteriów wyboru. Ponadto ofertę przygotowano wspólnie z tym samym przedsiębiorstwem, które przygotowało specyfikację techniczną oraz kosztorys inwestorski na potrzeby postępowania. W związku z tym zwycięskie przedsiębiorstwo powinno być wykluczone z postępowania.

Przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych stwierdzono także w Bułgarii, Niemczech (Saksonia-Anhalt), Grecji, Hiszpanii (Kastylija-La Mancha), we Francji, Włoszech (Apulia), w Niderlandach i Rumunii. Błędy te nie zostały jednak skwantyfikowane.

7.33. Na podstawie przeprowadzonego badania wybranych wymogów wzajemnej zgodności (zob. pkt 7.14 lit. b)) Trybunał stwierdził naruszenia w 17 (27 %) z 64 płatności podlegających takim wymogom. Wpływ błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności na szacowany poziom błędów przedstawiony w pkt 7.25 wyniósł 0,2 punktu procentowego.

7.34. Władze krajowe są zobowiązane do zweryfikowania racjonalności kosztów. Trybunał odnotował, że w przypadku 20 projektów inwestycyjnych takiej weryfikacji nie przeprowadzono zgodnie z wymogami. Tego rodzaju błędy nie mogą jednak na ogół zostać skwantyfikowane, ponieważ nie można określić kwoty wydatków niekwalifikowalnych. Szczegółowe informacje na temat racjonalności kosztów znajdują się w części dotyczącej kwestii związanych z wynikami osiągniętymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (zob. pkt 7.88).

7.33. Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 7.7 i 7.14 lit. b).

7.34. Komisja uważa, że kontrole administracyjne racjonalności kosztów mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności systemu kontroli. Komisja podczas swoich audytów zgodności wykryła również uchybienia w ocenie racjonalności kosztów i w związku z tym nałożyła korekty finansowe, aby chronić interesy finansowe UE.

Komisja pragnie zauważyć, że w następnym okresie programowania 2014–2020 koszty uproszczone do celów zwrotu płatności (finansowanie ryczałtowe, standardowa stawka jednostkowa i płatność ryczałtowa) będą stosowane w szerszym zakresie. Powinno to sprzyjać większej efektywności i poprawności wykorzystania funduszy.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 7.88.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w ramach EFRG

Zintegrowany system zarządzania i kontroli

7.35. Głównym systemem zapewniającym prawidłowość płatności w ramach pomocy bezpośredniej⁽³¹⁾ jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK). Obejmuje on ponad 90 % wydatków w ramach EFRG i w znacznym stopniu przyczynia się do obniżenia poziomów błędów w programach, do których ma zastosowanie, oraz do zapobiegania im, co potwierdzają zarówno kontrole przeprowadzone przez Komisję⁽³²⁾, jak i przez Trybunał.

7.36. Na ZSZiK składają się bazy danych dotyczących gospodarstw rolnych i wniosków o pomoc, baza danych LPIS, systemy rejestracji zwierząt oraz rejestr uprawnień do płatności w państwach członkowskich, w których działa SPJ. Agencje płatnicze przeprowadzają administracyjne kontrole krzyżowe między tymi bazami danych w celu zapewnienia, że wypłacono prawidłową kwotę na rzecz kwalifikującego się beneficjenta, z przeznaczeniem na kwalifikujące się grunty lub zwierzęta. W przypadku większości wnioskodawców (95 %) płatności dokonywane są na ich rzecz po ukończeniu kontroli administracyjnych. Pozostałe 5 % wnioskodawców objętych jest dodatkowymi kontrolami przeprowadzanymi na miejscu.

7.37. Trybunał skontrolował ZSZiK w Chorwacji i odnotował jedynie niewielkie uchybienia w obsłudze administracyjnej wniosków oraz uchybienia dotyczące jakości kontroli na miejscu przeprowadzanych przez organy chorwackie. Uchybienia te nie mają wpływu na niezawodność systemu.

7.38. Ponadto Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji dotyczącej próby 14 przeprowadzonych przez Komisję kontroli zgodności wydatków w ramach EFRG. Komisja poinformowała o istotnych uchybieniach w przypadku 10 z 14 systemów państw członkowskich. Trybunał uznał jakość prac Komisji za zadowalającą (zob. pkt 7.62).

7.35. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, według której ZSZiK znacząco przyczynia się do zapobiegania występowania błędów i do ograniczenia poziomu błędów. Zdaniem Komisji jakość i zakres działania ZSZiK są kluczowe dla zapewnienia prawidłowości płatności z tytułu pomocy bezpośredniej.

Ponadto Komisja zauważa, że ZSZiK obejmuje również 40,2 % wydatków w ramach EFRROW, w szczególności w ramach działań rolnośrodowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarczych.

7.37. Komisja podziela opinię Trybunału.

7.38. Komisja z zadowoleniem przyjmuje opinie Trybunału.

⁽³¹⁾ W przypadku obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ZSZiK wykorzystywany jest również w celu weryfikacji niektórych kluczowych elementów, na przykład obszaru kwalifikowalnego.

⁽³²⁾ Jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2014 r., w przypadku pomocy bezpośredniej, prawie w całości objętej ZSZiK, skorygowany poziom błędów wyniósł 2,54 % (pkt 3.2 załącznika 10), zaś w przypadku środków rynkowych, objętych systemami innymi niż ZSZiK, skorygowany poziom błędów wyniósł 3,87 % (pkt 3.1 załącznika 10).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania naprawcze podjęte w odniesieniu do uchybień dotyczących ZSZiK odnotowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych

7.39. W latach 2007–2013 Trybunał przeprowadził kontrole systemu ZSZiK w 35 agencjach płatniczych i w kolejnych sprawozdaniach rocznych informował o poważnych uchybieniach. Na potrzeby niniejszego sprawozdania Trybunał skontrolował osiem agencji płatniczych w sześciu państwach członkowskich w celu ocenienia, czy wyeliminowały one niedociągnięcia dotyczące bazy LPIS w sposób skuteczny i terminowy oraz czy Komisja zastosowała korekty finansowe⁽³³⁾ w wysokości odzwierciedlającej utracone środki unijne we wszystkich latach budżetowych, w których wystąpiły te uchybienia. Prawidłowe informacje dotyczące kwalifikowalności gruntów w bazie danych LPIS są niezbędne, aby zagwarantować rzetelność administracyjnych kontroli krzyżowych i prawidłowość wypłacanych kwot pomocy.

7.40. W ramach swojej oceny Trybunał ustalił, że wszystkie skontrolowane agencje płatnicze podjęły, zgodnie ze ścisłymi wytycznymi Komisji i pod jej aktywnym nadzorem, działania naprawcze, które doprowadziły do poprawy sytuacji. Nie zawsze jednak działania te podejmowano odpowiednio szybko, a w kilku przypadkach uchybienia wciąż się utrzymują, choć w mniejszym zakresie. We wszystkich zbadanych przypadkach Komisja nałożyła korekty finansowe lub rozpoczęła procedurę kontroli zgodności rozliczeń.

7.41. Trybunał odnotował, że we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich wyeliminowano uchybienia w LPIS. W przypadku trzech państw ogólne wyniki działań były zadowalające (zob. ramka 7.7). Pewne istotne uchybienia utrzymują się jednak w trzech pozostałych państwach członkowskich (zob. ramka 7.8).

7.40. *Zob. również poniższe odpowiedzi Komisji do ramek 7.7 i 7.8.*

W niektórych przypadkach zakres działań naprawczych wymagał długotrwałego planu działania lub dodania nowych elementów do obowiązujących planów działania. Wszystkie państwa, ukończone lub będące w toku, przyniosły jednak znaczącą poprawę jakości LPIS; Komisja zachowa czujność, aby odpowiednie usprawnienia były kontynuowane lub utrzymywane. Korekty finansowe będą uwzględniały ryzyko dla funduszu do czasu pełnego wdrożenia działań naprawczych.

7.41. *Zob. również poniższe odpowiedzi Komisji do ramek 7.7 i 7.8.*

We wszystkich przypadkach procedury kontroli zgodności rozliczeń są w toku, a w przypadkach, w których uchybienia nadal się utrzymują, będą one skutkowały kolejnymi korektami finansowymi netto.

Więcej informacji dotyczących planów działania znajduje się w załączniku 10 do części 3.2 rocznego sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r.

⁽³³⁾ Kwoty odzyskane od państw członkowskich w ramach procedur rozliczania zgodności, zob. art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.7 – Państwa członkowskie, w których działania naprawcze dotyczące uchybień w LPIS przyniosły zadowalające efekty

Bułgaria: W poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽³⁴⁾ Trybunał informował, że kwalifikowalna powierzchnia gruntów zarejestrowana w bułgarskim systemie LPIS jest nieprawidłowa, a jakość wyników kontroli przeprowadzonych na miejscu jest niezadowalająca. W celu wyeliminowania tych niedociągnięć opracowano plan działania, którego realizację rozpoczęto w 2009 r., a zakończono w 2011 r. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd wykazał, że podjęte działania naprawcze były skuteczne. Baza danych LPIS została udoskonalona i jest regularnie uaktualniana. Poprawiła się także jakość kontroli na miejscu.

Portugalia: W sprawozdaniu rocznym za 2007 r.⁽³⁵⁾ Trybunał poinformował o poważnych niedociągnięciach w portugalskim systemie LPIS. W 2011 r. w Portugalii przystąpiono do poważnego przeglądu systemu, który zakończył się w 2013 r. Kontrole przeprowadzone przez Komisję wykazały jednak, że na jakość tego przeglądu negatywny wpływ miał fakt, że opierał się on na ortoobrazach pochodzących z 2010 i 2011 r. Kolejny przegląd z wykorzystaniem nowszych ortoobrazów, przeprowadzony w celu skorygowania pozostałych niedociągnięć, rozpoczął się w 2013 r. Kontrola Trybunału wykazała, że jakość danych dotyczących kwalifikowalności opartych na analizie najnowszych ortoobrazów jest na ogół odpowiednia.

Rumunia: We wcześniejszych sprawozdaniach rocznych⁽³⁶⁾ Trybunał informował o poważnych niedociągnięciach w Rumunii dotyczących aktualności danych w systemie LPIS. W 2009 r. Rumunia przyjęła odnośny plan działania, który ukończyła w 2011 r. Trybunał odnotował, że poczyniono postępy, jeżeli chodzi o poprawę jakości LPIS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.7 – Państwa członkowskie, w których działania naprawcze dotyczące uchybień w LPIS przyniosły zadowalające efekty

Audyty Komisji potwierdzają, że w Bułgarii, Portugalii i Rumunii wdrożone działania naprawcze usprawniły działanie systemu.

⁽³⁴⁾ Zob. załącznik 5.2 do sprawozdania rocznego za 2008 r. i załącznik 3.4 w sprawozdaniu rocznym za 2010 r.

⁽³⁵⁾ Zob. załącznik 5.1.2 do sprawozdania rocznego za 2007 r.

⁽³⁶⁾ Zob. załącznik 5.2 do sprawozdania rocznego za 2008 r. i załącznik 3.3 w sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.8 – Państwa członkowskie, w których utrzymują się uchybienia w LPIS

Grecja: W poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽³⁷⁾ Trybunał odnotował uchybienia w greckim LPIS dotyczące zwłaszcza powierzchni kwalifikowalnych trwałych użytków zielonych. Pierwszy duży przegląd systemu LPIS, dotyczący przede wszystkim pastwisk niepielęgnowanych, zakończył się dopiero w 2013 r. Drugi przegląd przeprowadzono w 2014 r. na wniosek Komisji. W wyniku tych przeglądów zredukowano powierzchnię kwalifikowalnych trwałych użytków zielonych zarejestrowanych w greckim LPIS z 3,6 mln hektarów w 2012 r. do 1,5 mln hektarów w roku kampanii 2014.

Trybunał stwierdził, że po ostatnim przeglądzie nowe powierzchnie kwalifikowalne ogólnie lepiej odzwierciedlają rzeczywistą sytuację. Wymagane są jednak dalsze poważne działania naprawcze, szczególnie w odniesieniu do pastwisk niepielęgnowanych. Jeżeli chodzi o 2 z 15 wybranych losowo do kontroli przez Trybunał działek zaklasyfikowanych jako trwałe użytki zielone, to po obu przeglądach (zob. także ramka 7.1)⁽³⁸⁾ powierzchnie kwalifikowalne zarejestrowane w LPIS były wciąż wyższe od rzeczywistej powierzchni działek porośniętej trawą. Ponadto Trybunał odnotował, że greckie ministerstwo rolnictwa postanowiło nie odzyskiwać od beneficjentów zawyżonych płatności, jakich dokonano w przeszłości na podstawie nieprawidłowych danych dotyczących powierzchni pastwisk kwalifikowalnych w greckim LPIS.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.8 – Państwa członkowskie, w których utrzymują się uchybienia w LPIS

Zob. również odpowiedź Komisji do ramki 7.1.

W ramach audytów uzupełniających przeprowadzonych przez Komisję w zakresie realizacji planów działania stwierdzono podobne uchybienia. Komisja uważa, że chociaż przeprowadzono znaczące prace naprawcze, utrzymały się niektóre uchybienia dotyczące powierzchni kwalifikowalnych trwałych użytków zielonych w Grecji i Hiszpanii. Komisja pragnie jednak wskazać, że działania naprawcze podjęte w 2014 r. i 2015 r. okazały się zadowalające w przypadku obu państw, doprowadzając do usunięcia niekwalifikowalnych obszarów z obydwóch LPIS: w Grecji powierzchnia obszaru zarejestrowanego jako trwałe użytki zielone zmniejszyła się z 3,6 mln ha do 1,5 mln ha, natomiast w Hiszpanii powierzchnia gruntów kwalifikowalnych zmniejszyła się z 18,4 mln ha do 15,6 mln ha.

Wszelkie wykryte utrzymujące się uchybienia są przedmiotem działań następczych obejmujących procedury kontroli zgodności rozliczeń zapewniające odpowiednie uwzględnienie ryzyka dla budżetu UE poprzez korekty finansowe netto.

Informacje dotyczące wdrażania planów działania wymaganych przez Komisję znajdują się w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r.

⁽³⁷⁾ Zob. załącznik 3.2 do sprawozdania rocznego za 2009 r., przykład 3.2 w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. i ramka 3.1 w sprawozdaniu rocznym za 2013 r.

⁽³⁸⁾ W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Komisję w listopadzie 2014 r. stwierdzono, że aktualizacja danych w LPIS dotyczących trwałych użytków zielonych nie została zakończona, ponieważ w wielu przypadkach obszary niekwalifikowalne, na których występują krzewy, zarośla lub skały, są wciąż zarejestrowane w LPIS jako kwalifikowalne. W rezultacie DG AGRI w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. wniosła zastrzeżenie w odniesieniu do Grecji, ponieważ kraj ten nie uwzględnił w odpowiedni sposób kwestii trwałych użytków zielonych w swoim planie działania (zob. też pkt 7.43).

UWAGI TRYBUNAŁU

Hiszpania (Andaluzja, Kastyli-La Mancha i Estremadura): W poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽³⁹⁾ Trybunał poinformował o istotnych niedociągnięciach w LPIS w przypadku Hiszpanii (Andaluzja⁽⁴⁰⁾, Kastyli-La Mancha i Estremadura). W odniesieniu do działek referencyjnych, na których części lub całości występowały w rzeczywistości skały, gęste zarośla lub krzewy, złożono wnioski i wypłacono środki, jakie byłyby należne za trwałe użytki zielone. Władze hiszpańskie wdrożyły plan działania, którego celem było dokonanie ulepszeń w LPIS na poziomie krajowym. W sprawozdaniu za 2013 r. poinformowano, że plan ten został zrealizowany. Komisja stwierdziła jednak, że ocena kwalifikowalności w odniesieniu do pastwisk nie była wiarygodna, i zobowiązała władze hiszpańskie do dokonania kolejnych przeglądów i poprawy procedur dotyczących kwalifikowalności pastwisk poprzez zaostrożenie kryteriów, począwszy od 2015 r.

Trybunał stwierdził również, że w odniesieniu do roku kampanii 2013 wyniki działań naprawczych nie były satysfakcjonujące. Odnotował jednak także, że w latach 2014 i 2015 podjęto dalsze działania naprawcze zmierzające do poprawy sytuacji.

Włochy: W sprawozdaniu rocznym za 2011 r.⁽⁴¹⁾ Trybunał poinformował o niedociągnięciach w LPIS we Włoszech (Lombardia) dotyczących pastwisk niepielegnowanych na obszarach górskich. Odnotował także, że nie zajęto się w odpowiedni sposób uchybieniami dotyczącymi powierzchni kwalifikowalnych trwałych użytków zielonych zarejestrowanych w systemie LPIS, zwłaszcza w przypadku małych działek. W odniesieniu do 12 z 18 wybranych działek pokrytych trwałymi użytkami zielonymi, w przypadku których władze włoskie dokonały weryfikacji, Trybunał stwierdził, że powierzchnie obszarów kwalifikowalnych zarejestrowane w systemie LPIS wciąż były zawyżone.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Realizacja planu działania mająca na celu poprawę jakości informacji w LPIS była kontynuowana w 2014 r. i 2015 r., przy zapewnieniu ścisłego monitorowania przez Komisję (audyty w lipcu i listopadzie 2014 r.).

Ponieważ w ocenie Komisji sytuacja ta nie jest w pełni zadowalająca, podjęto decyzję o zmniejszeniu płatności na rzecz Grecji w roku budżetowym 2015 r. (rok składania wniosków: 2014).

Władze greckie określiły kwotę nienależnie wypłaconą w związku z wcześniejszymi zawyżonymi płatnościami. Kwoty te są przedmiotem odzyskiwania w wyniku zastosowania procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Komisja uważa, że działania podjęte przez władze hiszpańskie były częściowo zadowalające. Jak odnotował Trybunał, dalsze działania naprawcze w odniesieniu do lat 2014 i 2015 są w toku.

Komisja nadal będzie monitorowała sytuację, a wszelkie utrzymujące się uchybienia będą przedmiotem działań następczych obejmujących procedury kontroli zgodności rozliczeń w celu odpowiedniego uwzględnienia ryzyka dla budżetu UE.

⁽³⁹⁾ Zob. załącznik 3.2 do sprawozdania rocznego za 2010 r. i pierwszy przypadek w przykładzie 3.1 w sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

⁽⁴⁰⁾ Pierwszy przypadek w ramce 3.1 w sprawozdaniu rocznym za 2011 r. dotyczy Andaluzji.

⁽⁴¹⁾ Zob. załącznik 3.2 do sprawozdania rocznego za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Działania następcze podjęte przez Komisję w wyniku ustaleń Trybunału

7.42. Komisja uwzględniła w swoich audytach działania następcze w związku z uchybieniami stwierdzonymi przez Trybunał i w przypadku wszystkich państw członkowskich nałożyła korekty finansowe lub rozpoczęła procedurę kontroli zgodności rozliczeń⁽⁴²⁾. Szczegółowe informacje przedstawiono w **tabeli 7.1**.

7.42. W przypadku Hiszpanii i Włoch wymienione lata budżetowe nie są jeszcze objęte korektami finansowymi, ponieważ procedura kontroli zgodności rozliczeń jest nadal w toku.

Tabela 7.1 – Korekty finansowe nałożone przez Komisję w odniesieniu do uchybień systemowych w LPIS

Państwo członkowskie	Uchybienie systemowe zgłoszone przez Trybunał w roku budżetowym	Ostatni rok budżetowy, w którym wystąpiło uchybienie systemowe	Lata budżetowe objęte korektami finansowymi	Łączna kwota korekt finansowych (w mln euro)	Lata budżetowe nieobjęte korektami finansowymi na koniec 2014 r.	Procedury kontroli zgodności rozliczeń będące w toku, ale jeszcze niezakończone
Bułgaria	2008	2012	2008–2012	65,8	—	
Grecja	2009	2014	2007–2012	608,6	2013, 2014	tak
Hiszpania (Andaluzja)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	tak
Hiszpania (Kastylija-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	tak
Hiszpania (Estremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	tak
Włochy (Lombardia)	2011	2014	2009–2011	0,1	2012, 2013, 2014	tak, z wyjątkiem 2012 r.
Portugalia	2007	2013	2007–2012	186,4	2013	tak
Rumunia	2008	2014	2008–2012	80,8	2013, 2014	tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽⁴²⁾ Korekty finansowe objęły wszystkie uchybienia dotyczące ZSZiK, w tym także te, o których poinformował Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.43. Poza nakładaniem korekt finansowych za minione lata budżetowe, w których wystąpiły poważne uchybienia, Komisja, na mocy nowych przepisów dotyczących WPR⁽⁴³⁾, dysponuje obecnie większymi uprawnieniami do zmniejszenia lub zawieszenia płatności na rzecz państw członkowskich w przypadku utrzymujących się istotnych niedociągnięć w krajowych systemach. Ten mechanizm ma zastosowanie, począwszy od roku budżetowego 2014. Do maja 2015 r. Komisja wykorzystwała tę możliwość jeden raz, zmniejszając płatności ze środków EFRG na rzecz Grecji, począwszy od roku budżetowego 2015.

Ocena procedury wzmocnienia wiarygodności

7.44. W 2010 r. Komisja wprowadziła „procedurę wzmocnienia wiarygodności”, która może być dobrowolnie stosowana w państwach członkowskich. W ramach tej procedury niezależny organ kontrolny (jednostka certyfikująca), wyznaczony przez państwo członkowskie, przedstawia opinię nie tylko na temat odpowiedniego funkcjonowania systemów wewnętrznych, ale również – na podstawie szczegółowego przeglądu statystycznie dobranej reprezentatywnej próby transakcji – na temat legalności i prawidłowości wydatków zgłoszonych UE. Próba jest dobierana losowo spośród wniosków zbadanych na miejscu przez agencję płatniczą. Od roku budżetowego 2015 jednostki certyfikujące będą miały obowiązek wydania opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków zgłoszonych do rozliczenia z budżetu UE.

7.45. Zgodnie z tą dobrowolną procedurą, jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie stosuje ją prawidłowo, a ustalony przez nie poziom błędu resztowego przez dwa kolejne lata nie przekracza 2 %, państwo członkowskie jest uprawnione do ograniczenia wymiaru kontroli na miejscu z 5 % do 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. W latach 2011–2013 Trybunał skontrolował procedurę wzmocnienia wiarygodności w pięciu⁽⁴⁵⁾ z sześciu państw członkowskich lub regionów, które dobrowolnie zdecydowały się na jej zastosowanie. W 2014 r. Trybunał ukończył badanie procedury w szóstym państwie członkowskim (Grecja).

7.47. Grecja wdrożyła procedurę wzmocnienia wiarygodności za lata budżetowe 2013 i 2014. Trybunał dokonał przeglądu prac wykonanych za rok budżetowy 2014, w odniesieniu do którego jednostka certyfikująca wydała opinię bez zastrzeżeń i zgłosiła poziom błędu w programach pomocy EFRG objętych ZSZiK w wysokości 0,2 %.

7.44. Komisja pragnie wyjaśnić, że w następstwie wprowadzenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 wzmocnienie wiarygodności, jak wskazano w pkt 7.44–7.50, nie ma już zastosowania.

Aby wesprzeć i ukierunkować nowe prace wykonywane przez jednostki certyfikujące od roku budżetowego 2015, Komisja opracowała szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu ponownej weryfikacji kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych pierwotnie przez agencje płatnicze oraz sprawozdawczości w tym zakresie. Wyniki ponownej weryfikacji, o ile przeprowadzono ją właściwie, będą stanowiły podstawę dla statystycznie ważnej opinii dotyczącej legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Komisja wyczerpująco wyjaśniła szczegółowe wytyczne agencjom płatniczym i jednostkom certyfikującym i ściśle monitoruje proces ich wdrażania.

⁽⁴³⁾ Art. 41 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Dodatkowym warunkiem ograniczenia wymiaru kontroli na miejscu jest potwierdzenie przez dane państwo członkowskie wiarygodności jego systemu LPIS.

⁽⁴⁵⁾ Bułgaria, Rumunia (zob. pkt 3.38 sprawozdania rocznego za 2011 r.), Luksemburg, Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna) (zob. pkt 4.36 sprawozdania rocznego za 2012 r.) i Włochy (zob. pkt 3.30–3.35 sprawozdania rocznego za 2013 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.48. Jednostka certyfikująca nie przestrzegała w pełni wytycznych Komisji dotyczących doboru próby, zakresu i czasu przeprowadzenia kontroli. W szczególności systematycznie pomijała w swoich wyliczeniach poziomu błędu wszelkie zawyżone płatności, jakich dokonano w wyniku nieprawidłowości dotyczących kwalifikowalności trwałych użytków zielonych zarejestrowanych w LPIS. Ponadto jednostka certyfikująca nie uwzględniła zawyżonych płatności wynikających z faktu, że agencja płatnicza zezwoliła beneficjentom, po upływie terminu, na zastąpienie we wnioskach działek niekwalifikowalnych działkami kwalifikowalnymi. Było to podejście odwrotne do zastosowanego przez jednostkę certyfikującą w odniesieniu do roku budżetowego 2013, kiedy to takie zawyżone płatności uwzględniono w kwantyfikacji ogólnego poziomu błędu. Ta zmiana podejścia stanowi główną przyczynę zmniejszenia poziomu błędu zgłoszonego przez jednostkę certyfikującą z 10,2 % za 2013 r. do 0,2 % za 2014 r.

7.49. W świetle tych uchybień poziom błędu zgłoszony przez grecką jednostkę certyfikującą za rok budżetowy 2014 jest zatem znacznie zaniżony.

7.50. Ogólnie w odniesieniu do sześciu państw członkowskich, które dobrowolnie zdecydowały się zastosować tę procedurę, Trybunał stwierdził, że z wyjątkiem Luksemburga zgłoszone poziomy błędy są niewiarygodne z powodu uchybień w jej wdrażaniu.

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

7.51. Organy państw członkowskich odpowiadają 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 odnośnych wydatków⁽⁴⁶⁾.

7.52. W badaniu systemów w tym obszarze Trybunał oparł się częściowo na audytach przeprowadzonych przez Komisję (DG AGRI) (zob. też pkt 7.62). Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji dotyczącej próby 12 przeprowadzonych przez Komisję kontroli zgodności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a także przeprowadził kontrole na miejscu w pięciu agencjach płatniczych⁽⁴⁷⁾. Komisja zgłosiła istotne uchybienia w przypadku 9 z 12 systemów państw członkowskich. Trybunał uznał jakość prac Komisji za zadowalającą.

7.48. Komisja jest świadoma, że niektóre jednostki certyfikujące, w tym w Grecji, nie przestrzegały wytycznych dotyczących doboru próby. Właśnie z tego powodu Komisja nie zaakceptowała zgłoszonych poziomów błędu, lecz zastosowała wyniki swoich własnych audytów w celu obliczenia poziomu błędu do celów rocznego sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.44.

7.49. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. zastosowała wyniki swoich własnych audytów w celu obliczenia skorygowanego poziomu błędu wynoszącego 4,5 %.

7.50. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 7.44.

7.51. Te same zasady mają również zastosowanie do EFRG od 2007 r. Od 2014 r. wspólne rozporządzenie horyzontalne (rozporządzenie (UE) nr 1306/2013) ma zastosowanie zarówno do EFRG, jak i do EFRROW.

⁽⁴⁶⁾ Art. 12 i 25 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 25 z 28.1.2011, s. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irlandia, Włochy (Kampania), Portugalia, Rumunia i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.53. Trybunał stwierdził, że w przypadku pięciu agencji płatniczych skontrolowanych na miejscu uchybienia systemowe były bardzo podobne do tych, które wykryto i zgłoszono w poprzednich latach⁽⁴⁸⁾. Trybunał wykrył uchybienia w kontrolach administracyjnych dotyczących warunków kwalifikowalności, w szczególności warunków związanych z ochroną środowiska i maksymalną wielkością przedsiębiorstw. Tak jak w poprzednich latach Trybunał stwierdził także utrzymujące się uchybienia w kontrolach dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Uchybienia systemowe są ważnym powodem błędów wykrytych podczas badania transakcji (zob. pkt 7.27).

7.54. W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego Trybunał skontrolował próbę 32 projektów podlegających przepisom dotyczącym udzielania zamówień w pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. W 15 z tych projektów (47 %) wystąpiły błędy. Znaczne uchybienia wykryto w szczególności w trakcie przeglądu procedur mających na celu wyłonienie ofert najkorzystniejszych ekonomicznie. Trybunał dokonał także przeglądu próby ośmiu przypadków, w których państwa członkowskie nie zastosowały przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. W dwóch z tych przypadków wymagane było przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a w związku z tym wydatki zadeklarowane UE były niekwalifikowalne.

Plany działania

7.55. Aby ograniczyć poziom błędów w wydatkach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w 2012 r. Komisja aktywnie zachęcała wszystkie państwa członkowskie do opracowania planów działania w celu określenia przyczyn występowania błędów i podjęcia ukierunkowanych działań naprawczych służących ograniczeniu ryzyka występowania błędów. W odniesieniu do błędów często wykrywanych Trybunał zweryfikował, czy w planach działań danych państw członkowskich uwzględniono pierwotne przyczyny takich błędów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.53. Wspólne odpowiedzi do pkt 7.53 i 7.54

Komisja jest świadoma uchybień w systemie kontroli państw członkowskich w odniesieniu do EFRROW i podkreśla, że za wdrażanie systemów polityki i kontroli odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie. W rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r. w stosunku do 35 % agencji płatniczych sformułowano zastrzeżenia dotyczące wydatków w ramach EFRROW, wzywając je do podjęcia niezbędnych działań naprawczych (niezależnie od poprzednich, wciąż realizowanych planów działań). Jak wspomniano w pkt 7.52, Trybunał swoją ocenę systemów państw członkowskich oparł częściowo na audytach zgodności przeprowadzonych przez służby Komisji.

Komisja zgadza się z wnioskami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014, w którym stwierdza on, że państwa członkowskie powinny zwiększyć zakres kontroli administracyjnych.

Komisja jest świadoma niedociągnięć związanych z kwalifikowalnością, w tym z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego i maksymalną wielkością przedsiębiorstw. Kwestie te stanowią główny punkt audytów przeprowadzanych w państwach członkowskich w odniesieniu do działań inwestycyjnych. Problemy te uwzględniono i nadal uwzględnia się w planach działania opracowanych wspólnie z państwami członkowskimi w celu zmniejszenia poziomu błędów.

⁽⁴⁸⁾ Zob. pkt 4.20 sprawozdania rocznego za 2013 r., pkt 4.21–4.25 sprawozdania rocznego za 2012 r., i pkt 4.22–4.32 sprawozdania rocznego za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.56. W tym celu Trybunał przeanalizował 24 poważniejsze błędy kwantyfikowalne wykryte w 14 państwach członkowskich w ramach badania transakcji⁽⁴⁹⁾. W przypadku dziewięciu z nich (37,5 %) można było wykazać związek z konkretnym działaniem w planie działania państwa członkowskiego, w przypadku 15 natomiast (62,5 %) takiego związku nie było. Te dane procentowe znalazły potwierdzenie w wynikach podobnej analizy uchybień wykrytych w trakcie kontroli systemów państw członkowskich. W planach działania zweryfikowanych przez Trybunał nie uwzględniono działań dotyczących większości kategorii błędów i uchybień systemowych (zob. ramka 7.9).

Ramka 7.9 – Przykłady wskazujące na to, że plany działania państw członkowskich nie są jeszcze w pełni skuteczne

Irlandzki plan działania obejmuje 20 działań, z których żadne nie zostało zrealizowane do czasu przeprowadzenia kontroli. Ponadto wszystkie one dotyczą działań obszarowych, mimo że to działania inwestycyjne są obarczone większym ryzykiem. Trybunał odnotował sześć uchybień systemowych, z których pięć doprowadziło do wydatków niekwalifikowalnych. Wszystkie ustalenia poczynione przez Trybunał dotyczyły działań inwestycyjnych, co oznacza, że plan działania nie przewidywał podjęcia odpowiednich kroków.

Rumuński plan działania, mający na celu wyeliminowanie pierwotnych przyczyn błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wskazuje na to, że władze rumuńskie podjęły działania ukierunkowane na wyeliminowanie ryzyka sztucznego stwarzania warunków w odniesieniu do działań „modernizacja gospodarstw rolnych” i „tworzenie i rozwój przedsiębiorstw”.

Trybunał stwierdził, że działania podjęte przez władze rumuńskie mogą doprowadzić do rozwiązania tego problemu w przypadku nowo zatwierdzonych projektów, lecz w płatnościach na rzecz projektów zatwierdzonych w przeszłości nadal będą występować istotne nieprawidłowości. Trybunał wykrył wyraźne przesłanki świadczące o sztucznym stworzeniu warunków do uzyskania pomocy wbrew celom działania w przypadku siedmiu z 20 wybranych losowo projektów w ramach obu powyższych działań. Typowe przykłady to podział inwestycji na dwa lub więcej podprojektów realizowanych w tym samym czasie w celu obejścia konkretnych kryteriów kwalifikowalności i wyboru oraz uzyskiwanie pomocy przekraczającej dozwolone pułapy. Komisja zgłosiła podobne uchybienia i rozpoczęła procedurę kontroli zgodności rozliczeń.

7.56. Ścisły monitoring prowadzony przez Komisję wskazuje, że w przypadku niektórych państw członkowskich pewne niedociągnięcia wykryte podczas audytów Komisji i kontroli Trybunału nie zostały wyeliminowane w wystarczającym stopniu. Komisja zwróciła się do zainteresowanych państw członkowskich o odpowiednie wzmocnienie ich planów działania.

Ramka 7.9 – Przykłady wskazujące na to, że plany działania państw członkowskich nie są jeszcze w pełni skuteczne

Po wykryciu i zidentyfikowaniu niedociągnięć przez organy krajowe, Komisję lub Europejski Trybunał Obrachunkowy uwzględnią się odpowiednie działania. Komisja ściśle monitoruje plany działania, a także zapewnia włączanie do planów działania nowych ustaleń.

Audyty przeprowadzone przez Komisję w latach 2013 i 2014 w Irlandii wykazały uchybienia zarówno w kontrolach administracyjnych, jak i w kontrolach na miejscu. Państwo członkowskie wprowadziło plan działania i chociaż nie zrealizowało go jeszcze w całości, zgłosiło do Komisji osiągnięte postępy. Władze irlandzkie zachęceno do kontynuowania realizacji planu działania w celu wyeliminowania uchybień wykrytych w ramach niedawnego audytu oraz regularnego przedstawiania aktualnych informacji na temat realizacji.

W przypadku Irlandii, ponieważ Komisja nie dokonała zwrotu jakichkolwiek wydatków w ramach EFRROW w 2014 r., uznano, że w ramach rocznego sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r. nie jest konieczne formułowanie żadnych zastrzeżeń w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

Jeżeli chodzi o rumuński plan działania, Rumunia podjęła szereg działań naprawczych, które spowodowały poprawę sytuacji, ale nie przyniosły jeszcze niezbędnych rezultatów w celu wyeliminowania wszystkich uchybień w systemie zarządzania i kontroli wykrytych w ramach audytów Komisji i kontroli Trybunału. Komisja jest świadoma, że uchybienia utrzymują się w zakresie zarządzania działaniami inwestycyjnymi, w tym uchybienia w ocenie stwarzania sztucznych warunków. Aby zapewnić dalszą poprawę sytuacji, zwrócono się do władz rumuńskich o wzmocnienie realizacji ich planu działania, w tym o kontrolę projektów przed dokonaniem płatności w celu wykluczenia projektów, których dotyczyły sztuczne warunki.

⁽⁴⁹⁾ Błędy wynoszące ponad 5 %, z wyłączeniem błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w zakresie Europejskiego Funduszu Rybackiego

7.57. Instytucje audytowe w państwach członkowskich sprawdzają skuteczność zarządzania i systemów kontroli obsługiwanych przez instytucje zarządzające i certyfikujące w ramach EFR. Trybunał ocenił skuteczność tych kontroli przeprowadzonych przez instytucję audytową we Włoszech. Ponadto Trybunał dokonał ponownej kontroli wybranych działań finansowanych ze środków EFR, skontrolowanych wcześniej przez instytucję audytową.

7.58. Stwierdzono, że choć metodyka kontroli działań i systemów była skuteczna, wystąpiły uchybienia w zakresie zarządzania zadaniami kontrolnymi i ich dokumentacji oraz w zakresie weryfikacji warunków kwalifikowalności. Instytucja audytowa nie przeprowadziła działań kontrolnych zgodnie z planem. Brak było oficjalnych procedur w zakresie kontroli jakości, dokumentacja kontroli była wadliwa, a metodyka doboru prób nie była zgodna z wytycznymi Komisji. Mimo że Komisja wykryła te uchybienia w ramach poprzednich kontroli, do czasu kontroli przeprowadzonej przez Trybunał nie zostały one jeszcze w pełni wyeliminowane przez instytucję audytową. Ponadto w niektórych przypadkach instytucja audytowa nie przeprowadziła wymaganych kontroli na miejscu ani odpowiednich kontroli dotyczących warunków kwalifikowalności w przypadku statków, które otrzymały dofinansowanie w celu trwałego zaprzestania działalności.

*Systemy i roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI***Stosowane przez Komisję procedury rozliczania rachunków**

7.59. Zarządzanie większością wydatków na rolnictwo jest dzielone między państwa członkowskie i Komisję. Agencje płatnicze w państwach członkowskich wypłacają środki pomocowe rolnikom i innym beneficjentom. Komisja zwraca państwom członkowskim te koszty co miesiąc (w przypadku EFRG) lub co kwartał (w przypadku EFRROW). Aby móc wziąć na siebie ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu, Komisja wykorzystuje dwie osobne procedury rozliczania rachunków:

- a) *roczną procedurę rozliczania finansowego rachunków* obejmującą sprawozdanie roczne i systemy wewnętrzne 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 rozliczania zgodności rachunków*, która może skutkować korektami finansowymi dla poszczególnych państw członkowskich, jeśli wydatków dokonano z naruszeniem przepisów UE. Wydawane w wyniku tej procedury decyzje o zgodności opierają się na wynikach kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

7.58. *Komisja zidentyfikowała większość tych problemów podczas swoich audytów i są one przedmiotem trwających działań następczych.*

Jeżeli chodzi o trwałe zaprzestanie, Komisja wezwie instytucję audytową do przeprowadzenia odpowiednich kontroli w celu potwierdzenia, że krajowe wymogi kwalifikowalności zostały spełnione.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.60. Trybunał przeprowadził kontrolę procedury rozliczania finansowego rachunków za 2014 r. Stwierdzono, że podobnie jak w latach poprzednich Komisja wywiązała się z tego zadania w zadowalającym stopniu.

7.61. W ramach kontroli zgodności Komisja ocenia, czy systemy państw członkowskich zapewniają prawidłowość wypłat pomocy na rzecz beneficjentów. Wykryte uchybienia systemowe prowadzą do korekt finansowych, które często są dokonywane na podstawie stawek ryczałtowych i obejmują wydatki poniesione w kilku latach budżetowych. Korekty ryczałtowe, zwykle w wysokości 2 % lub 5 %, są stosowane bez względu na liczbę uchybień wykrytych w systemach i rzadko prowadzą do odzyskania środków od beneficjentów (zob. też pkt 1.36 i 1.37).

7.62. Trybunał sprawdził zgodność próby 26⁽⁵⁰⁾ spośród 120 kontroli zgodności⁽⁵¹⁾ z ISSAI 4100 (Międzynarodowy Standard Najwyższych Organów Kontroli) oraz z głównymi wymogami regulacyjnymi. Kontrole obejmowały większość kluczowych elementów, które były zgodne z najważniejszymi wymogami regulacyjnymi. Trybunał uznał zatem, że jakość kontroli przeprowadzonych przez Komisję była na tyle odpowiednia, by można wykorzystać ich wyniki w ramach oceny systemów państw członkowskich przez Trybunał (zob. pkt 7.38 i 7.52).

7.63. W 2014 r. Komisja przyjęła trzy decyzje o zgodności (obejmujące 56 pojedynczych korekt finansowych) skutkujące korektami w wysokości 443,1 mln euro (403,2 mln euro w odniesieniu do EFRG oraz 39,9 mln euro w odniesieniu do EFRROW). Kolejną decyzję, przyjętą w styczniu 2015 r., skutkującą znaczną korektą w wysokości 1 409 mln euro (1 243 mln euro w odniesieniu do EFRG oraz 166 mln euro w odniesieniu do EFRROW), ujęto w sprawozdaniu finansowym za 2014 r. jako rozliczenia międzyokresowe czynne (zob. także pkt 7.24 i ramka 1.3).

7.61. Kwotę korekt finansowych oblicza się, jeżeli jest to możliwe, na podstawie faktycznie spowodowanej straty dla budżetu UE. Jeżeli nie jest to możliwe, stosuje się korekty ryczałtowe, które odzwierciedlają stopień niedociągnięć w krajowym systemie kontroli. Trybunał Sprawiedliwości poparł stosowanie korekt ryczałtowych jako zgodne z przepisami regulującymi kwestię zgodności rachunków. Artykuł 52 „Rozliczanie zgodności” rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 wyraźnie potwierdza, że w przypadku gdy określenie kwot podlegających wyłączeniu nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, można zastosować korekty ekstrapolowane lub ryczałtowe.

Ponadto, ponieważ wydatki rolnicze dokonywane są w ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie mają większe możliwości niż Komisja, jeżeli chodzi o dokonanie oceny rzeczywistej straty lub ryzyka dla budżetu UE oraz przedstawienie odpowiednich dowodów. W związku z tym bardziej precyzyjne obliczanie strat finansowych dla budżetu UE wymaga aktywnej współpracy zainteresowanych państw członkowskich na wszystkich poziomach procedury kontroli zgodności rozliczeń, ponieważ tylko dane państwo członkowskie posiada wszystkie informacje niezbędne do wykonania takich obliczeń. W szczególności Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że przeprowadzanie kontroli niezbędnych do dokładnego obliczenia kwoty poniesionych strat nie jest obowiązkiem Komisji, lecz raczej do państwa członkowskiego należy wykazanie, że kwota oszacowana przez Komisję była zbyt wysoka.

7.62. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, że jakość audytów Komisji pozwala na wykorzystanie wyników do oceny systemów państw członkowskich przez Trybunał.

⁽⁵⁰⁾ 14 kontroli w odniesieniu do EFRG i 12 w odniesieniu do EFRROW.

⁽⁵¹⁾ Liczba kontroli zgłoszona za 2014 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.64. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Trybunał zwrócił uwagę na utrzymujący się problem polegający na tym, że procedury zgodności są zbyt długotrwałe i prowadzą do licznych zaległości w postępowaniach kontrolnych⁽⁵²⁾. Poziom zaległości w postępowaniach na koniec 2014 r. był o 15 % niższy niż na koniec 2013 r. Mimo tej pozytywnej tendencji ilość niezakończonych postępowań jest wciąż duża (180 kontroli).

Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI

7.65. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. DG AGRI przedstawiła ocenę wydatków obciążonych ryzykiem w głównych obszarach wydatkowania. Punktem wyjściowym tej oceny są poziomy błędy podane przez państwa członkowskie (w odniesieniu do każdej agencji płatniczej) w ich statystykach kontroli. Następnie Komisja koryguje te poziomy błędy – głównie na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał w ciągu ostatnich trzech lat. Skorygowane w ten sposób poziomy błędy są następnie agregowane i wykorzystywane do obliczenia łącznej kwoty wydatków obciążonych ryzykiem, to jest szacowanego przez Komisję poziomu błędów, jakim obciążony będzie budżet UE. Trybunał uważa, że z wyjątkiem uchybień, o których mowa dalej, jest to ogólnie właściwe podejście zapewniające wystarczającą podstawę do sformułowania zastrzeżeń na poziomie pojedynczych agencji płatniczych.

7.66. Jednostki certyfikujące zobowiązane są wydać opinię na temat jakości kontroli na miejscu przeprowadzonych przez agencje płatnicze i na temat ich wyników przedstawionych w statystykach kontroli. W 2014 r. jednostki certyfikujące wydały pozytywną opinię na temat wszystkich statystyk dla populacji EFRG objętej ZSZIK oraz na temat 88 % statystyk dla populacji EFRROW, Komisja jednak oszacowała wydatki obciążone ryzykiem, opierając się głównie na swoich własnych korektach poziomów błędów. Oznacza to, że Komisja w bardzo ograniczonym stopniu polega na statystykach kontroli przekazywanych przez państwa członkowskie. Sytuacja ta została szczegółowo opisana w sprawozdaniu specjalnym nr 18/2013⁽⁵³⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.64. Komisja przeznaczyła specjalne zasoby w celu zajęcia się zaległymi sprawami i kontynuuje prace nad niezakończonymi postępowaniami, taktując je jako główny priorytet. W odniesieniu do konkretnych zidentyfikowanych zaległości (postępowań toczących się od 2012 r. i wcześniej) ustanowiono jasne cele okresowe, które jak dotychczas udało się osiągnąć i przekroczyć, a dalsze działania Komisji przebiegają zgodnie z harmonogramem, aby zamknąć wszystkie sprawy w wyznaczonym terminie.

7.66. Komisja pragnie wyjaśnić, że do roku budżetowego 2014 jednostki certyfikujące były zobowiązane do stwierdzenia w ramach rocznego sprawozdania w zakresie certyfikacji, czy statystyki kontroli są sporządzone prawidłowo i uzgodnione z bazą danych agencji płatniczych przy zachowaniu wystarczającej ścieżki audytu.

Ponadto, w oparciu o wyniki uzyskane z oddzielnej próby, wymagano od jednostki certyfikującej zgłaszania wykrytego przez nią poziomu rozbieżności. W każdym przypadku jednostki certyfikujące zgłaszały, że statystyki kontroli zostały prawidłowo zestawione i uzgodnione z odpowiednimi danymi agencji płatniczej.

Wynikająca z tego pewność nie jest jednak wystarczająca, aby stwierdzić, że statystyki kontroli można wykorzystać do oszacowania wiarygodnego poziomu błędów, gdyż istnieje możliwość, że kontrole przeprowadzane przez agencje płatnicze nie są wystarczająco skuteczne.

Począwszy od roku budżetowego 2015 r. (roku składania wniosków 2014) jednostki certyfikujące będą zobowiązane do przedstawiania opinii dotyczącej legalności i prawidłowości transakcji, co będzie wiązało się z ponowną weryfikacją reprezentatywnej próby transakcji już wcześniej skontrolowanych przez agencję płatniczą. Oczekuje się, że wymóg ten zapewni między innymi rzetelną opinię odnośnie do jakości kontroli i większy stopień pewności odnośnie do poziomów błędów zgłaszanych przez państwa członkowskie.

⁽⁵²⁾ Komisja uznaje za zaległe takie postępowanie kontrolne, którego nie zamknięto w ciągu dwóch lat od przeprowadzenia kontroli.

⁽⁵³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 18/2013 „Wiarygodność wyników kontroli wydatków rolnych przeprowadzanych przez państwa członkowskie” (www.eca.europa.eu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.67. Komisja dokonała korekt w celu ustalenia skorygowanych poziomów błędów w odniesieniu do tej części wydatków, co do której dostępne są wyniki jej własnych kontroli lub kontroli Trybunału. DG AGRI nie poinformowała jednak w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, jaka część wydatków nie została objęta korektami ze względu na brak takich wyników. W tej sytuacji Komisja polega na statystykach kontroli państw członkowskich, co może skutkować niedoszacowaniem skorygowanych poziomów błędów.

7.68. Średnie korekty finansowe za trzy ostatnie lata w przypadku EFRG odpowiadają 1,2% odnośnych wydatków, zaś w przypadku EFRROW jest to 1%. Oznacza to, że ogólnie Komisja zastosowała korekty finansowe w wysokości odpowiadającej nieco mniej niż połowie skorygowanego poziomu błędów w odniesieniu do EFRG i około jednej piątej poziomu błędów w przypadku EFRROW. Jedną z głównych przyczyn znacznie niższego odsetka w przypadku EFRROW jest duża liczba osobnych systemów.

7.69. Duża liczba osobnych systemów wynika z tego, że polityka jest realizowana za pomocą 46 działań⁽⁵⁴⁾, a często także poddziałań, przy czym każde wdrażane jest na innych warunkach. Działania te są realizowane za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich. W niektórych państwach członkowskich istnieją programy krajowe, zaś w innych (np. Niemcy, Hiszpania lub Włochy) programy regionalne. W latach 2007–2013 polityka rozwoju obszarów wiejskich była realizowana za pomocą 94 krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich⁽⁵⁵⁾. Oznacza to, że realizacja polityki odbywa się w złożonych i fragmentarycznych ramach obejmujących wiele systemów, co z kolei powoduje, że przeprowadzane przez Komisję kontrole zgodności obejmują swym zakresem mniejszą część wydatków w ramach EFRROW.

7.70. Wielkość wydatków objętych kontrolami zgodności Komisji jest związana z korektami finansowymi. W przypadku gdy Komisja stwierdzi uchybienia systemowe w ramach pojedynczych systemów kontroli, korekty finansowe mogą zostać ekstrapolowane tylko na skontrolowane systemy. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. DG AGRI zadeklarowała, że kontrole przeprowadzone przez nią w 2014 r. objęły 24% środków rynkowych w ramach EFRG, 35% środków pomocy bezpośredniej w ramach EFRG i 19% w ramach EFRROW. W tabeli 7.2 przedstawiono najważniejsze dane wykorzystane przy ocenie rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2014 r.

7.67. Komisja bada sytuację w odniesieniu do każdej agencji płatniczej nie tylko w oparciu o wyniki swoich własnych audytów i ustalenia kontroli Trybunału z ostatnich trzech lat, lecz również na podstawie opinii otrzymanych od jednostki certyfikującej w odniesieniu do danego roku budżetowego i do poszczególnych agencji płatniczych. We wszystkich przypadkach dostępne są zatem wyniki audytu.

7.68. Funkcja naprawcza Komisji obejmuje korekty finansowe i odzyskiwanie środków od beneficjentów dokonywane przez państwa członkowskie. Uwzględniając odzyskane środki zwrócone do budżetu UE, funkcja naprawcza wynosi 1,5% w przypadku EFRG i 1,8% w przypadku EFRROW – zob. tabela „poziom błędów i funkcja naprawcza” w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2014 r., s. 18.

7.69. Biorąc pod uwagę ograniczone dostępne zasoby, należałoby zrównoważyć wszelkie zwiększenie zakresu kontroli w odniesieniu do programów rozwoju obszarów wiejskich w stosunku do potrzeby utrzymania stosownego zakresu kontroli w odniesieniu do EFRG, który odpowiada 79% budżetu WPR.

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja ustaliła, że istnieje 576 różnych możliwych obszarów audytu (pary agencja płatnicza/system kontroli). Nie jest możliwe, aby przy rozsądnych zasobach przeprowadzać co trzy lata audyt we wszystkich obszarach. W 2014 r. Komisja przeprowadziła w państwach członkowskich 48 audytów na miejscu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Z uwagi na różnorodność działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich istnieje zatem ograniczenie dotyczące zarówno zakresu wydatków objętych audytami, jak i zakresu ewentualnych stosowanych korekt finansowych.

⁽⁵⁴⁾ Zob. pkt 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Na okres programowania 2014–2020 państwa członkowskie przedłożyły 118 programów krajowych i regionalnych.

Tabela 7.2 – Przegląd najważniejszych danych wykorzystanych na potrzeby oceny rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2014 r.

Główny obszar wydatkowania	Wydatki w 2014 r. (w mln EUR)	Średni poziom błędu zgłoszony przez państwa członkowskie w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r.	Zagregowany skorygowany poziom błędu (DG AGRI) w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r.	Funkcja naprawcza w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r.				
				Średnie korekty finansowe za ostatnie trzy lata w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. (w mln EUR)		Średnie kwoty środków odzyskanych za ostatnie trzy lata w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. (w mln EUR)		Ogółem
EFRG	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EFROW	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.71. Komisja Europejska definiuje funkcję naprawczą jako mechanizm korekty popełnionych błędów i ochrony budżetu UE. W odniesieniu do EFRROW dane za 2014 r. wskazują, że funkcja naprawcza jest niewystarczająca, by zredukować wydatki obciążone ryzykiem do poziomu poniżej progu istotności przed końcem okresu programowania.

Systemy i roczne sprawozdanie z działalności DG ENV

7.72. Trybunał zbadał systemy kontroli wewnętrznej DG ds. Środowiska, koncentrując się na administrowaniu opóźnionymi płatnościami, a także na przypadkach wstrzymania płatności i procedurach odzyskiwania środków. Trybunał wykrył uchybienia głównie w zakresie administrowania opóźnionymi płatnościami. Podobnie jak w poprzednich latach w 2014 r. 11 % płatności dokonano po wymaganym przepisami terminie.

7.73. Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG ENV za 2014 r., zwracając przede wszystkim uwagę na to, czy przedstawione informacje są zgodne z ustaleniami Trybunału oraz czy szacunki zastosowane przez Komisję do obliczenia średniego poziomu błędu są racjonalne. Dostępne ustalenia kontroli sformułowane przez Trybunał nie podważały informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu z działalności, a dane szacunkowe zastosowane przez Komisję były racjonalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.71. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich udziela zapewnienia w odniesieniu do WPR jako całości, uwzględniając całkowitą kwotę objętą ryzykiem w danym roku oraz funkcję naprawczą.

W odniesieniu do EFRROW dyrektor generalny zauważył, że „rozwoj obszarów wiejskich pozostaje obszarem, który zasługuje na ścisłą kontrolę i ciągłą ocenę możliwości obniżenia skorygowanego poziomu błędu poniżej 2 % przy dołożeniu racjonalnych starań”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski i zalecenia*Wnioski dotyczące 2014 r.*

7.74. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Zasoby naturalne” i w obu obszarach podlegających ocenie szczegółowej (zob. pkt 7.18 i 7.25) wystąpił istotny poziom błędu.

7.75. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w populacji wynosi 3,6 % (zob. **załącznik 7.1**).

Zalecenia

7.76. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 7.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował 21 zaleceń. Komisja i państwa członkowskie w pełni zrealizowały pięć zaleceń, natomiast cztery zrealizowały w przeważającej mierze, a 12 częściowo.

7.77. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2014 r. Trybunał zaleca w odniesieniu do EFRG, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Państwa członkowskie powinny podejmować dalsze starania, aby ich bazy danych LPIS zawierały wiarygodne i aktualne informacje dotyczące wielkości i kwalifikowalności gruntów rolnych, zwłaszcza trwałych użytków zielonych, oraz aby systematycznie analizowano i wykorzystywano wszystkie dostępne informacje w kontekście kontroli administracyjnych, w tym aktualne ortobrazy, w celu uniknięcia płatności na rzecz gruntów niekwalifikowalnych.

7.75. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu, który jest niższy niż w ubiegłym roku. Komisja jest zadania, że spadek ten jest wynikiem wszystkich działań zaradczych podjętych przez Komisję i przez państwa członkowskie w celu poprawy systemów zarządzania i kontroli.

Bez uwzględniania zasady wzajemnej zgodności, która odpowiada 0,6 punktu procentowego, najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,0 %.

7.76. Komisja odnotowuje ostatnią ocenę Trybunału dotyczącą postępów w uwzględnianiu zaleceń przedstawionych we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych.

Komisja nadal będzie współpracowała z państwami członkowskimi w celu dalszej poprawy sposobu podejmowania przez nie działań następczych w związku z zaleceniami Trybunału.

7.77. Niektóre zalecenia Trybunału, z uwagi na ich charakter i sposób sformułowania, są stałe. Komisja uważa, że od wielu lat stosuje się do podobnych zaleceń i że przeprowadziła wszelkie możliwe działania, aby wprowadzić wymagane usprawnienia.

Komisja wyraża poparcie dla tego zalecenia.

Aby udzielać państwom członkowskim pomocy i wytycznych we wdrażaniu obszarowych płatności bezpośrednich, powołano specjalnie nowy dział w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Ponadto w stosownych przypadkach, aby zaradzić niedociągnięciom dotyczącym systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, opracowuje się ukierunkowane i kompleksowe plany działania. W przypadku wykrycia przez Komisję takich problemów w trakcie jej audytów wzywa ona państwo członkowskie do podjęcia działań zaradczych. W przypadku szczególnie poważnego problemu państwo członkowskie wzywa się do wdrożenia planu działań zaradczych, którym ściśle kierują się służby Komisji. Dotychczas takie plany okazywały się bardzo skuteczne.

Jeżeli wdrożenia planu działania nie uznaje się za skuteczne, można zredukować lub zawiesić płatności w celu ochrony budżetu UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich:

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia, by plany działania państw członkowskich obejmowały działania naprawcze mające na celu wyeliminowanie często wykrywanych przyczyn błędów.

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna zweryfikować strategię dotyczącą przeprowadzanych przez nią kontroli zgodności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, tak aby ustalić, czy uchybienia systemowe wykrywane w jednym regionie, w przypadku państw członkowskich posiadających programy regionalne, występują także w innych regionach, zwłaszcza jeśli chodzi o działania inwestycyjne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja intensywnie współpracuje z państwami członkowskimi w celu zidentyfikowania przyczyn błędów we wdrażaniu polityki i zaradzenia tym błędom. Prace te będą kontynuowane w celu dalszego zaradzania zidentyfikowanym niedociągnięciami, w tym niedociągnięciami wykrytym przez Trybunał Obrachunkowy.

W ramach procesu działań następczych w związku z planami działania dotyczącymi poziomów błędów stwierdzonych w 2014 r. zwrócono się już do wszystkich państw członkowskich o powiązanie planów działania i działań ograniczających ryzyko z różnymi wynikami audytu lub ustaleniami kontroli przekazanymi przez Komisję lub przez Trybunał Obrachunkowy.

Komisja uwzględni te kwestie w szczególności podczas wszystkich rocznych spotkań przeglądowych oraz spotkań komitetów monitorujących z udziałem instytucji zarządzających, kładąc nacisk na kompletność i skuteczność planów działania.

W celu śledzenia procesu wdrażania niezbędnych działań zaradczych wprowadzono nowe narzędzie monitorujące IT.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja rozszerza zakres swoich audytów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Rozszerzenie to obejmuje weryfikację, czy uchybienia wykryte w jednym regionie lub w zakresie jednego środka mogą występować w przypadku innych regionów/środków.

Komisja zwiększa również wykorzystanie audytorów zewnętrznych w odniesieniu do określonych kwestii.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do EFRG i do rozwoju obszarów wiejskich:

- **Zalecenie 4:** Komisja powinna zapewnić, aby nowa procedura wzmocnienia wiarygodności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, która będzie obowiązkowa od roku budżetowego 2015, była właściwie stosowana przez jednostki certyfikujące i prowadziła do uzyskania wiarygodnych informacji na temat poziomu błędów, na których Komisja będzie mogła polegać.

7.78. Ponadto w odniesieniu do obszaru rybołówstwa Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 5:** Komisja powinna dopilnować, by instytucje audytowe państw członkowskich staranniej wypełniały swoje zadania, a zwłaszcza by przeprowadzały wymagane kontrole na miejscu, stosowały procedury kontroli jakości i ulepszały dokumentację kontrolną.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Opracowano szczegółowe wytyczne dotyczące nowej roli jednostek certyfikujących i omówiono je w latach 2013 i 2014.

Komisja ściśle monitoruje proces ich wdrażania. W tym kontekście dwa razy w roku odbywa się spotkanie grupy ekspertów z agencjami płatniczymi i jednostkami certyfikującymi, podczas którego wyjaśniane są praktyczne kwestie dotyczące prac w zakresie legalności i prawidłowości.

Odbywają się regularne wizyty kontrolne w państwach członkowskich w celu dokonania przeglądu metod pracy jednostek certyfikujących w kontekście legalności i prawidłowości transakcji.

Zachęca się również przedstawicieli jednostek certyfikujących do udziału w regularnych audytach zgodności w celach szkoleniowych.

Chociaż Komisja przyjmuje to zalecenie, podkreśla ona, że w przypadku jednostek certyfikujących wystąpi krzywa uczenia się i od 2015 r. będzie informowała o poczynionych postępach w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że jest ono realizowane w ramach jej bieżącej pracy audytowej i poprzez udzielanie wytycznych w stosownych przypadkach, a także podejmuje niezbędne kroki w kontekście zarządzania dzielonego, aby wspierać instytucje audytowe państwa członkowskiego w skutecznym wykonywaniu ich zadań.

CZĘŚĆ 2: KWESTIE ZWIĄZANE Z WYNIKAMI OSIĄGNIĘTYMI W ZAKRESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Ocena wyników projektów

7.79. W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. 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 projektów⁽⁵⁶⁾. W tym roku, w ramach działań pilotażowych, poza kontrolą prawidłowości transakcji Trybunał przeprowadził także kontrolę niektórych zagadnień dotyczących osiągniętych wyników.

7.80. Do przeprowadzenia działań pilotażowych Trybunał wybrał tylko te projekty, które można było w sposób racjonalny przeanalizować z punktu widzenia wyników. W związku z tym spośród 162 transakcji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich wybrano 71 projektów obejmujących inwestycje w środki trwałe. W chwili przeprowadzania kontroli 42 z tych 71 projektów były ukończone. Poza sprawdzeniem prawidłowości transakcji Trybunał ocenił je także pod kątem oszczędności i skuteczności, stosując do każdego projektu kryteria wykonania zadań.

7.81. W przypadku każdego ukończonego projektu Trybunał sprawdził, czy inwestycje przeprowadzono zgodnie z planem⁽⁵⁷⁾. W większości projektów (93 %) kryterium to zostało spełnione. W odniesieniu do wszystkich projektów Trybunał wykrył jednak następujące problemy dotyczące wyników:

- nieprawidłowości dotyczące właściwego ukierunkowania działań i przy wyborze projektów,
- niewystarczające dowody na racjonalność kosztów.

⁽⁵⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Kryterium „Podczas wizyty kontrolnej uzyskano dowody na to, że produkt projektu zrealizowano zgodnie z planem” uznawano za spełnione w przypadku, gdy produkt został osiągnięty zgodnie z planem. Kryterium oceniano jako niespełnione w przypadku, gdy projekt nie został ukończony lub został ukończony częściowo, a sytuacja ta nie została odpowiednio uzasadniona.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nieprawidłowości dotyczące właściwego ukierunkowania działań i przy wyborze projektów

7.82. Trybunał zbadał, czy wsparcie było ukierunkowane na wyraźnie określone cele, które odzwierciedlały stwierdzone potrzeby strukturalne i terytorialne oraz niekorzystne czynniki strukturalne⁽⁵⁸⁾. Kryterium to nie zostało spełnione w przypadku 21 % skontrolowanych projektów inwestycyjnych. Trybunał skontrolował także, czy projekty wybrano na podstawie przejrzystej procedury opartej na ocenie korzyści, z wykorzystaniem odpowiednich kryteriów wyboru⁽⁵⁹⁾. Kryterium to nie zostało spełnione w przypadku 51 % skontrolowanych projektów inwestycyjnych.

7.83. Trybunał stwierdził, że działania były niewystarczająco ukierunkowane, a procedury wyboru wadliwe. W większości przypadków agencje płatnicze nie musiały przestrzegać rygorystycznych zasad ukierunkowania działań ani procedur wyboru. Ilość środków dostępnych na realizację przedłożonych im projektów była bowiem wystarczająca. Agencje nie miały zatem motywacji, by ograniczyć stopień wykorzystania dostępnego budżetu poprzez zastosowanie kryteriów wykonania zadań. Wykryto tylko jeden przypadek dobrej praktyki. Przykłady podano w ramce 7.10. Trybunał informował o braku odpowiedniego ukierunkowania inwestycji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w kilku niedawno opublikowanych sprawozdaniach specjalnych⁽⁶⁰⁾.

7.82. *Kwestie tę uwzględniono w wytycznych dotyczących kryteriów wyboru na okres programowania 2014–2020, w których wymaga się wprowadzenia rankingu projektów i określenia minimalnego progu. Tytułem ilustracji przedstawiono w nich również pewne złe praktyki, niektóre zaczerpnięte ze sprawozdań Trybunału.*

⁽⁵⁸⁾ Kryterium to było uznawane za spełnione, jeśli cele zostały określone w sposób jasny, a warunki kwalifikowalności i kryteria wyboru dla działania ograniczały zakres pomocy do konkretnych beneficjentów lub obszarów geograficznych, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami określonymi w PROW.

⁽⁵⁹⁾ Kryterium to uznawano za spełnione, jeśli zastosowano konkurencyjną procedurę wyboru i prawidłowo to udokumentowano oraz jeśli kryteria wyboru opierały się na ocenie korzyści i były we właściwym stopniu powiązane z celami działań.

⁽⁶⁰⁾ Zob. przykładowo sprawozdanie specjalne nr 8/2012 pt. „Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, sprawozdanie specjalne nr 1/2013 pt. „Czy wsparcie UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego w sposób skuteczny i wydajny zwiększało wartość dodaną produktów rolnych?” i sprawozdanie specjalne nr 6/2013 pt. „Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.10 – Przykłady dobrych i złych praktyk dotyczących ukierunkowania działań i wyboru projektów

W Niderlandach w ramach poddziałania „Wymiana wiedzy” ogłoszono nabór wniosków na realizację projektów, na które budżet sięgał 3,6 mln euro. 40 kwalifikowalnych wniosków zostało ocenionych przez czterech niezależnych ekspertów, z których każdy przyznawał projektom punkty w ramach kilku kryteriów wyboru. Następnie na podstawie wyniku ważonego stworzono ranking projektów. Do realizacji zatwierdzono jedynie 13 projektów, które uzyskały największą liczbę punktów, na łączną kwotę 2,9 mln euro. Uznano, że pozostałe projekty przyniosą niewystarczające korzyści w stosunku do poniesionych kosztów. Trybunał ocenił, że jest to przykład dobrej praktyki, ponieważ przy wyborze projektów kierowano się przede wszystkim zasadami należytego zarządzania finansami, a nie dążeniem do wydatkowania środków. Świadczy o tym także fakt, że pozostałych środków nie wykorzystano do sfinansowania innych projektów kwalifikowalnych, które jednak prowadziłyby do mniejszych korzyści w stosunku do kosztów.

W Bułgarii wsparcie w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” nie zostało odpowiednio ukierunkowane, ponieważ za kwalifikowalne do dofinansowania uznano wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 750 osób lub przedsiębiorstwa, których roczny obrót nie przekracza 200 mln euro. Ponadto, mimo że określono kryteria wyboru, nie wykorzystano ich do ukierunkowania wsparcia, jako że dostępny budżet był wystarczający, by sfinansować wszystkie projekty kwalifikowalne.

Trybunał wykrył ponad 20 przypadków, w których kryteriów wyboru nie zastosowano w praktyce, ponieważ dostępne były środki wystarczające do sfinansowania wszystkich projektów kwalifikowalnych. We wszystkich przypadkach wydatki pokryto w 2014 r. z budżetów dostępnych na lata 2007–2013. Taka sytuacja może pojawić się wtedy, gdy przyznane środki budżetowe przekraczają rzeczywiste potrzeby.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.10 – Przykłady dobrych i złych praktyk dotyczących ukierunkowania działań i wyboru projektów

Projekty wybrane przez instytucje zarządzające muszą przyczyniać się do osiągnięcia celów polityki. W programach rozwoju obszarów wiejskich określa się kwalifikowalność operacji w danych ramach prawnych (pierwsze ukierunkowanie), ustanawia się zasady dotyczące kryteriów wyboru (drugie ukierunkowanie), które następnie są konkretyzowane przez komitet monitorujący (trzecie ukierunkowanie), i ostatecznie, jeżeli proces przebiegał zgodnie z wymogami Komisji, powstaje ranking projektów, w którym nie uwzględnia się projektów nieprzekraczających progu kwalifikowalności. W związku z tym w obecnie obowiązujących ramach prawnych istnieją już wszystkie niezbędne elementy w celu zapewnienia odpowiedniego ukierunkowania funduszy UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.84. Trybunał przeanalizował także kryterium wykonania zadań w celu oceny, czy w ramach ukierunkowania i procedur wyboru położono nacisk na tworzenie nowych miejsc pracy⁽⁶¹⁾. W celu pomiaru postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” ustanowiono pięć celów nadrzędnych dla całej UE, z których pierwszy polega na osiągnięciu do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 75 %. Komisja informuje na swoich stronach internetowych⁽⁶²⁾, że zgodnie z tym jeden z trzech długoterminowych celów strategicznych polityki rozwoju obszarów wiejskich UE na lata 2014–2020 polega na zrównoważonym rozwoju terytorialnym gospodarek i społeczności wiejskich z uwzględnieniem tworzenia i utrzymania miejsc pracy. Gdyby stworzenie miejsc pracy było warunkiem kwalifikowalności do otrzymania pomocy lub gdyby układano ranking projektów bądź projekty wybierano w zależności od liczby miejsc pracy, jakie mają zostać utworzone w ich rezultacie, pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mogłaby przyczynić się do rozwiązania jednego z głównych problemów UE.

7.85. Trybunał jest zdania, że w przypadku 34 projektów uznanie tworzenia nowych miejsc pracy za warunek kwalifikowalności lub kryterium wyboru byłoby możliwe. Przykładowo Polska przeznaczyła 932 mln euro na działanie „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”. Choć beneficjenci mogą otrzymać wsparcie ze środków EFRROW w wysokości do 12,8 mln euro, nie uwzględniono kwestii, czy projekty przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy.

7.86. W przypadku 24 z 34 projektów inwestycyjnych (70 %) liczba miejsc pracy, jakie miały powstać w wyniku ich realizacji, nie stanowiła ani warunku kwalifikowalności, ani kryterium wyboru. Nie odnotowano ani jednego projektu, który miał doprowadzić do utworzenia miejsc pracy dla młodych ludzi.

7.84. Tworzenie nowych miejsc pracy nie jest jedynym istotnym wskaźnikiem wyników, na który należy zwrócić uwagę. Równie ważna jest potrzeba utrzymywania miejsc pracy w celu powstrzymania wyludnienia. W związku z tym wyniki należy oceniać nie tylko pod względem tworzenia nowych miejsc pracy, lecz również pod względem ich utrzymywania. Ponadto należy zauważyć, że w przypadku tworzenia nowych miejsc pracy wzrost wydajności związany z innowacją i technologią może niekorzystnie wpływać na zatrudnienie w kategoriach tworzenia miejsc pracy, szczególnie w sektorze rolnictwa. Ponieważ wskaźniki zatrudnienia w podstawowych sektorach spadają w ostatnich dekadach, nie można odpowiednio zmierzyć wyników odnośnej polityki odnosząc się wyłącznie do efektów netto.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.86.

7.85. Należy na nowo zdefiniować wskaźniki w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, tak aby uwzględniały utrzymanie miejsc pracy, i ograniczyć ich zakres do takich środków, w przypadku których możliwa jest ocena wyników w świetle tych wskaźników.

Inwestycje w środki trwałe (wcześniej – oś 1) przyczyniają się do rentowności i konkurencyjności gospodarstw (priorytet 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013). Tworzenie nowych miejsc pracy jest ujęte głównie w ramach priorytetu 6: wspieranie integracji społecznej, zmniejszania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. W związku z tym nie jest właściwe dokonywanie negatywnej oceny wyników projektu ze względu na nieuwzględnienie tego kryterium w procesie wyboru. Kryterium to powinno podlegać ocenie wyłącznie w przypadku tych projektów, w odniesieniu do których instytucja zarządzająca zdecydowała o zastosowaniu tego kryterium do celów wyboru operacji.

W innym razie występuje rozbieżność między strategicznymi priorytetami rozwoju obszarów wiejskich określonymi w aktach prawnych a przeprowadzoną przez Trybunał oceną wyników projektów.

7.86. Komisja zauważa, że uwaga dotycząca braku ukierunkowania na tworzenie nowych miejsc pracy ogranicza się do niektórych działań, a w ramach tych działań wyłącznie do szczególnych rodzajów projektów, gdyż nie jest ona istotna w odniesieniu do wszystkich działań/rodzajów projektów inwestycyjnych.

⁽⁶¹⁾ Kryterium to uznawano za spełnione, jeśli liczba utworzonych miejsc pracy stanowiła warunek kwalifikowalności lub kryterium wyboru projektu. Ukierunkowanie na tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych uznawano za dobrą praktykę.

⁽⁶²⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pl.htm

UWAGI TRYBUNAŁU

7.87. Tylko w odniesieniu do czterech projektów decyzja o przyznaniu wsparcia była uwarunkowana utworzeniem jednego lub większej liczby miejsc pracy. Było tak na przykład w przypadku działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” w Polsce, gdzie od beneficjenta wymagano utworzenia dwóch miejsc pracy i utrzymania ich przez co najmniej dwa lata. Poza tym tylko w 10 przypadkach tworzenie miejsc pracy stanowiło kryterium wyboru. Jak oceniono w ramce 7.10, takie rozwiązania na ogół nie były jednak skuteczne. Ponadto liczba punktów, które można było otrzymać za tworzone miejsca pracy, była zazwyczaj zbyt mała, by rozstrzygać o wyborze projektów.

Niewystarczające dowody na racjonalność kosztów

7.88. Trybunał stwierdził, że w przypadku 49 z 71 projektów inwestycyjnych (69 %) dowody na racjonalność kosztów projektów nie są wystarczające⁽⁶³⁾. Jednak w odniesieniu do 22 projektów inwestycyjnych (31 %) tak nie było. W ramce 7.11 przedstawiono dwa przykłady projektów inwestycyjnych, w przypadku których brak było dowodów na racjonalność kosztów. Trybunał opublikował niedawno sprawozdanie specjalne, w którym szczegółowo przeanalizowano ten temat⁽⁶⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.87. Wymaganie przedstawienia dowodu na tworzenie miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach jako warunku otrzymania wsparcia z EFRROW mogło być ryzykowne ze względu na poziom błędu. Nakładałoby to dodatkowy ciężar na beneficjentów, którzy w niektórych przypadkach nie byłiby w stanie utworzyć miejsc pracy ze względu na warunki zewnętrzne. Ponadto należy mieć na uwadze, że wsparcie na rzecz mikroprzedsiębiorstw w wielu przypadkach przyczynia się do realizacji wielu celów, w tym dywersyfikacji, rozwoju lokalnego, innowacji, wyniku gospodarczego i zapewnienia wartości dodanej produktów rolnych.

7.88. W wytycznych dotyczących kontroli i kar na lata 2014–2020 Komisja zawarła listę kontrolną do celów oceny racjonalności kosztów sporządzoną przez Trybunał i dołączoną do sprawozdania specjalnego nr 22/2014. Dnia 17 marca 2015 r. zorganizowano w Brukseli specjalne szkolenie dla agencji płatniczych i instytucji zarządzających EFRROW na temat racjonalności kosztów i udzielania zamówień publicznych. Podczas szkolenia obecni byli również przedstawiciele Trybunału.

⁽⁶³⁾ Kryterium wykonania zadań „Istnieją dowody na racjonalność kosztów” było uznawane za spełnione, jeśli zastosowano konkurencyjną procedurę przetargową, w ramach której wyboru dokonano na podstawie najniższej ceny lub najlepszego wykorzystania środków, lub jeśli zastosowano wiarygodne koszty referencyjne.

⁽⁶⁴⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 22/2014 pt. „Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE”.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.11 – Przykłady braku dowodów na racjonalność kosztów

Portugalia stosuje koszty referencyjne w odniesieniu do działania „Odbudowanie potencjału produkcji leśnej zachwianego na skutek klęsk żywiołowych i wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych”. W przypadku jednego projektu inwestycyjnego określono sześć kosztów referencyjnych dotyczących kontroli roślinności, które wyniosły od około 47 do 1 138 euro/ha, w zależności od różnych rodzajów prac leśnych i warunków panujących na działce (takich jak rodzaj zbocza i pokrywa roślinna). Stawki zastosowane w skontrolowanym projekcie wahały się od około 232 do 1 138 euro/ha. Trybunał wykrył, że agencja płatnicza nie przeprowadziła kontroli racjonalności kosztów. W szczególności nie skontrolowano warunków panujących na działkach, co uniemożliwiło ocenę, czy koszt prac leśnych w przeliczeniu na hektar był racjonalny.

W Niderlandach projekty zgłoszone w ramach działania „Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie” były oceniane przez specjalną komisję przed ich zatwierdzeniem. W przypadku projektu skontrolowanego w ramach tego działania komisja ta stwierdziła, że jeśli spojrzeć na jego meritum i potencjalne wyniki, jest on drogi. Mimo to agencja płatnicza nie podjęła żadnych działań w tym zakresie. Trybunał nie odnotował żadnych dowodów na to, że agencja płatnicza skontrolowała racjonalność kosztów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.11 – Przykłady braku dowodów na racjonalność kosztów

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 7.34.

Wnioski

7.89. Przeprowadzone przez Trybunał badanie projektów inwestycyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich pod kątem osiągniętych w ich ramach wyników wykazało nieprawidłowości w ukierunkowaniu działań i brak dowodów na racjonalność kosztów. Potwierdza to wnioski sformułowane przez Trybunał w szeregu sprawozdań specjalnych i dowodzi, że problem ten się utrzymuje.

7.89. Komisja ulepszyła wytyczne dla państw członkowskich na okres programowania 2014–2020, włączając kwestie dotyczące lepszego ukierunkowania i lepszego wyboru projektów oraz sposobu dokonywania oceny racjonalności kosztów. W związku z tym oczekuje się, że wytyczne takie będą miały wpływ dopiero na realizację programów rozwoju obszarów wiejskich nowej generacji.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ZASOBY NATURALNE”

	2014	2013 ⁽¹⁾
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	183	180
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	176	171
Łączna liczba transakcji w dziale „Zasoby naturalne”	359	351
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu: Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	2,9 %	3,6 %
Szacowany poziom błędu: Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	6,2 %	7,0 %
Szacowany poziom błędu: „Zasoby naturalne”	3,6 %	4,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	4,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,7 %	

Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia wynoszą 2,6 % i 6,8 %.
Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo wynoszą 3,2 % i 9,3 %.

⁽¹⁾ Wartości liczbowe za 2013 r. zostały przeliczone, tak by odpowiadały strukturze sprawozdania rocznego za 2014 r. i aby umożliwić porównanie między tymi latami. **Wykres 1.3** w rozdziale 1 przedstawia, jak zmieniono klasyfikację wyników za 2013 r. na podstawie struktury sprawozdania rocznego za 2014 r.

ZAŁĄCZNIK 7.2
DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ZASOBY NATURALNE”

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					
2012	3.37. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca Komisji i państwu członkowskim, by zintensyfikowały i przyspieszyły starania mające zapewnić, że:								
	Zalecenie 1: kwalifikowalność gruntów, w szczególności trwałych użytków rolnych, jest poprawnie zarejestrowana w LPS, zwłaszcza w przypadkach, w których obszary są w całości lub częściowo pokryte skałami, zaroślami lub gęsto rosnącymi drzewami lub krzewami, bądź w przypadkach, w których grunty były pozostawione odłogiem przez kilka lat;			X					
	Zalecenie 2: podejmowane są natychmiastowe działania zaradcze w przypadku gdy systemy administracyjne i kontroli lub bazy danych ZSZIK zostaną uznane za niesprawne lub nieaktualne;		X						
	Zalecenie 3: płatności są oparte na wynikach kontroli oraz że kontrole na miejscu są odpowiedniej jakości pozwalającej określić powierzoną kwalifikowalną w sposób wiarygodny;		X						
Zalecenie 4: koncepcja i jakość prac przeprowadzanych przez dyrektorów agencji płatniczych oraz jednostki certyfikujące na poparcie swoich oświadczeń i poświadczeń stanowią wiarygodną podstawę oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.			X						
4.44. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:									
Zalecenie 1: państwa członkowskie udoskonaliły przeprowadzane kontrole administracyjne, wykorzystując na ich potrzeby wszelkie stosowne informacje dostępne agencjom płatniczym, ponieważ może to prowadzić do wykrywania i korygowania większości błędów;			X						

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				
2012	Zalecenie 2: Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy;	X						
	Zalecenie 3: w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI Komisja przyjęła podobne podejście do EFRROW co do pomocy niepowiązanej z wielkością produkcji, w przypadku której Komisja uwzględniła wyniki swoich własnych kontroli zgodności przy ocenie poziomu błędów dla każdej agencji płatniczej.	X						
	W odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:			X				
	Zalecenie 4: Komisja zapewniła odpowiednią intensywność przeprowadzanych kontroli zgodności;							
	Zalecenie 5: Komisja podjęła działania w celu zaradzenia uchybieniom występującym w prowadzonych przez nią kontrolach zgodności i rozwiązania problemu utrzymujących się dużych opóźnień w procedurze rozliczania zgodności rachunków jako całości.		X					
	Zalecenie 6: Komisja jeszcze udoskonaliła swoją metodę ustalania korekt finansowych, tak aby lepiej uwzględniała ona naturę i wagę wykrytych naruszeń.	X						
	4.45. W obszarze polityki „Ochrona zdrowia i konsumentów” Trybunał zaleca, aby:							
Zalecenie 7: Komisja podjęła działania w celu zaradzenia uchybieniom stwierdzonym w systemach związanych z udzielaniem zamówień i umowami o dotację.	X							

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	3.45. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca Komisji i państwom członkowskim podjęcie w obecnym okresie programowania odpowiednich działań w celu:							
	Zalecenie 1: zapewnienia prawidłowej oceny kwalifikowalności trwałych użytków zielonych, zwłaszcza w przy-padkach, w których obszary są częściowo pokryte krzewami, zaroślami, gęsto rosnącymi drzewami lub skałami;		X					
	Zalecenie 3: zapewnienia takiej jakości kontroli na miejscu, która jest niezbędna do wiarygodnej identyfikacji kwalifikowalnego obszaru;		X					
	Zalecenie 4: zapewnienia, by kształt i jakość pracy wykonywanej przez jednostki certyfikujące umożliwiły wiarygodną ocenę legalności i prawidłowości operacji w agencjach płatniczych.			X				
	4.53. Należy odnotować, że zalecenie Trybunału dotyczące dalszego uproszczenia zasad i warunków dotyczących rozwoju obszarów wiejskich pozostaje aktualne.			X				
	4.54. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania:							
Zalecenie 1: państwa członkowskie bardziej rygorystycznie prowadziły kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, aby zmniejszyć ryzyko zgłoszenia do UE niekwalifikowalnych wydatków;			X					

ROZDZIAŁ 8

Globalny wymiar Europy

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.10
Charakterystyka działu „Globalny wymiar Europy”	8.2–8.9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.10
Prawidłowość transakcji	8.11–8.21
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	8.22–8.25
EuropeAid	8.22–8.23
DG ECHO	8.24–8.25
Wnioski i zalecenia	8.26–8.31
Wnioski dotyczące 2014 r.	8.26–8.27
Zalecenia	8.28–8.31

Załącznik 8.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Globalny wymiar Europy”

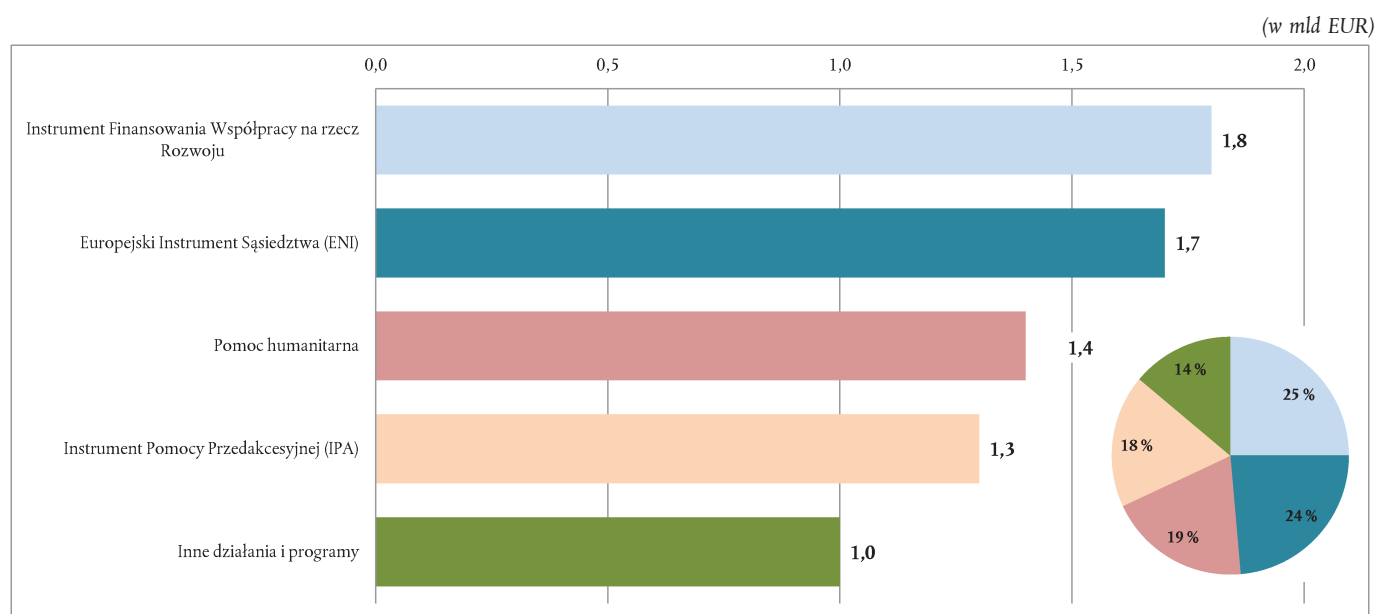
Załącznik 8.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Globalny wymiar Europy”

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące szczegółowej oceny działu „Globalny wymiar Europy”. Ma on szerszy zakres niż wcześniejszy rozdział 7, zatytułowany „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie”⁽¹⁾, gdyż obejmuje również wydatki związane z polityką regionalną (300 mln euro), rozwojem obszarów wiejskich (150 mln euro) oraz badaniami i innymi politykami wewnętrznymi (100 mln euro). Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2014 r. przedstawiono na **wykresie 8.1**.

Wykres 8.1 – Dział 4 WRF – „Globalny wymiar Europy”



Płatności za rok ogółem:	7,2
— wydatki operacyjne	6,0
— wsparcie budżetowe	0,9
— wydatki administracyjne	0,3
- zaliczki ⁽¹⁾	4,3
+ rozliczenie zaliczek	4,5

Skontrolowana populacja ogółem	7,4
---------------------------------------	------------

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014.

⁽¹⁾ Nową strukturę sprawozdania rocznego Trybunału wyjaśniono w pkt 0.7 wstępu.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka działu „Globalny wymiar Europy”

8.2. „Globalny wymiar Europy” obejmuje wszystkie działania zewnętrzne („politykę zagraniczną”) finansowane z budżetu UE. Płatności w dziale „Globalny wymiar Europy” za 2014 r. wynoszą 7,2 mld euro i są przekazywane za pośrednictwem kilku instrumentów. Ponad 86 % tego działu WRF stanowią Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejski Instrument Sąsiedztwa, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz pomoc humanitarna.

8.3. W obszarze współpracy na rzecz rozwoju głównym celem polityki Unii jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja, ubóstwa⁽²⁾. Celem polityki sąsiedztwa jest wspieranie partnerów, którzy przeprowadzają reformy na rzecz demokracji, praworządności i praw człowieka, aby wspomóc ich w rozwoju gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu i równoległe do stosunków z rządami promować partnerstwo ze społeczeństwami. Pomoc przedakcesyjna koncentruje się na wspieraniu krajów kandydujących oraz potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE w przestrzeganiu takich wartości, jak godność jednostki, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka. W ramach pomocy humanitarnej Unia niesie doraźną pomoc mieszkańcom państw trzecich, którzy stali się ofiarami klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, a także zapewnia im opiekę i ochronę.

8.4. Najważniejsze dyrekcje generalne odpowiedzialne za wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych to Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (EuropeAid), Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR, dawniej DG ELARG) oraz Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

8.5. Wydatki, o których mowa w dziale WRF „Globalny wymiar Europy”, są dokonywane w ramach wielu różnych instrumentów współpracy i metod realizacji⁽³⁾ wykorzystywanych w ponad 150 krajach. Przepisy i procedury, w tym przepisy dotyczące przetargów i udzielania zamówień, są często skomplikowane.

⁽²⁾ Zgodnie z Traktatem z Lizbony i Konsensusem europejskim w sprawie rozwoju z 2005 r.

⁽³⁾ Działania zewnętrzne mogą służyć w szczególności finansowaniu zamówień, dotacji, w tym dopłat do oprocentowania, specjalnych pożyczek, gwarancji kredytowych i pomocy finansowej, wsparcia budżetowego i innych szczególnych form pomocy budżetowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.6. W dwóch obszarach charakter tych instrumentów oraz warunki płatności ograniczają podatność transakcji na błędy. Te obszary to wsparcie budżetowe⁽⁴⁾ i wkłady UE na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽⁵⁾, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ).

8.7. Wsparcie budżetowe stanowi wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała szczegółowych warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego dla danego kraju partnerskiego oraz czy sprawdziła, czy spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

8.8. Niemniej jednak przepisy prawne dają szerokie pole do interpretacji, a Komisja ma znaczną swobodę przy decydowaniu, czy te ogólne warunki 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.

8.9. W sytuacji gdy wkłady finansowe Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że unijne zasady kwalifikowalności są przestrzegane, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje dostateczne wydatki kwalifikowalne na pokrycie wkładu UE. Komisja nazywa to „podejściem założeniowym”. Dzięki zastosowaniu takiego podejścia przez Komisję zmniejsza się nakład pracy kontrolerów w przypadku znacznego wkładu innych darczyńców, który Komisja uznaje za wystarczający na pokrycie wszelkich ustalonych przez Trybunał wydatków niekwalifikowalnych.

⁽⁴⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z budżetu ogólnego w 2014 r. wyniosły 850 mln euro.

⁽⁵⁾ Płatności na rzecz organizacji międzynarodowych zrealizowane z budżetu ogólnego w 2014 r. wyniosły 1 640 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.10. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **części 2 załącznika 1.1** do rozdziału 1. W odniesieniu do kontroli działu „Globalny wymiar Europy” należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badania poddano próbę 172 transakcji zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tego działu WRF. W 2014 r. składała się ona ze 122 transakcji zatwierdzonych przez delegatury UE w 11 państwach będących beneficjentami⁽⁶⁾ oraz z 50 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji;
- b) przegląd rocznych sprawozdań z działalności objął sprawozdania EuropeAid i DG ECHO.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

8.11. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Błędy wystąpiły w 43 (25 %) spośród 172 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 28 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Po wyłączeniu z kontrolowanej próby wsparcia budżetowego i transakcji z udziałem wielu darczyńców, o których mowa w pkt 8.6–8.9, szacowany poziom błędu wynosi 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. W przypadku siedmiu błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami⁽⁹⁾, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zaakceptowaniem zadeklarowanych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,2 punktu procentowego niższy. W pięciu innych transakcjach Trybunał wykrył błędy, które nie zostały wykryte przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów.

8.14. Na **wykresie 8.2** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2014 r.

8.11. Wspólna odpowiedź na pkt 8.11–8.20:

Kontrole przeprowadzane przez Komisję zostały opracowane w taki sposób, aby wykrywanie i korygowanie błędów, poprzez kontrole ex post przeprowadzane po dokonaniu płatności salda końcowego, było w dalszym ciągu możliwe. W oparciu o formalny proces oceny ryzyka dyrekcje generalne przyznające pomoc zewnętrzną co roku opracowują i realizują szeroko zakrojony program kontroli ex post.

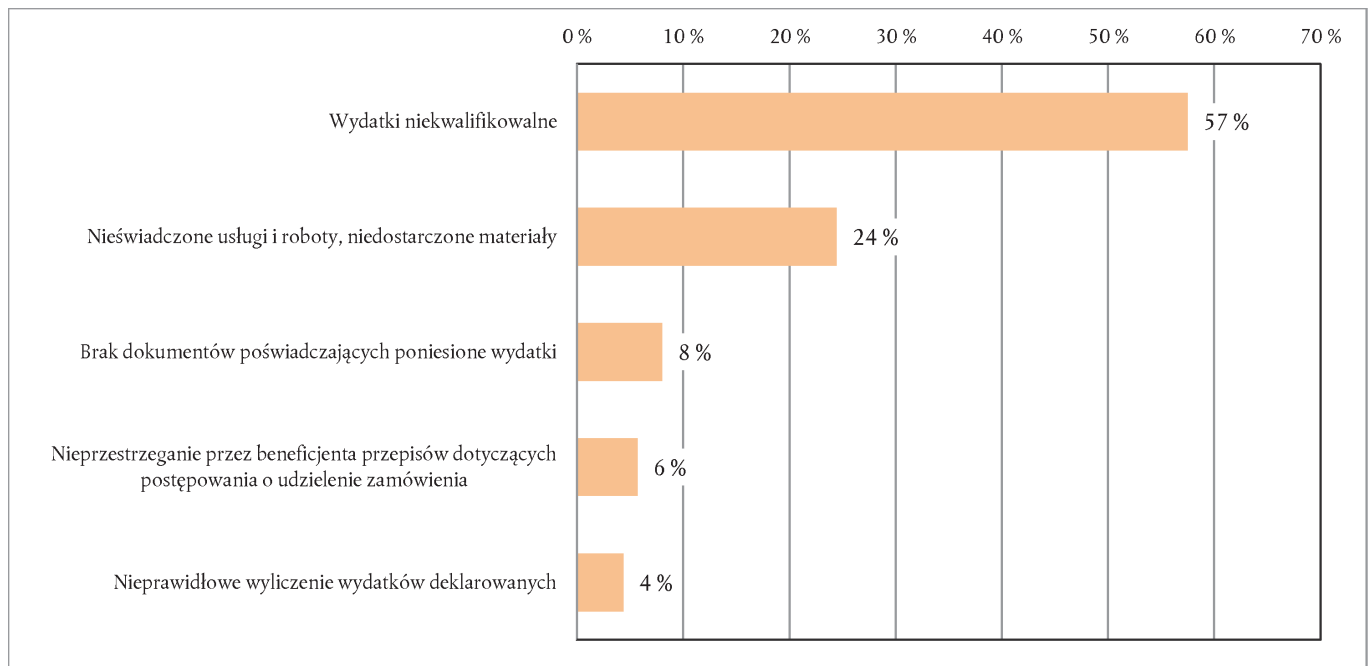
⁽⁶⁾ Belize, Bośnia i Hercegowina, Jamajka, Kolumbia, Laos, Mołdawia, Niger, Palestyna, Serbia, Tajlandia i Tunezja.

⁽⁷⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,9 % a 4,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽⁸⁾ 129 transakcji, najniższy poziom błędu 1,3 %, najwyższy poziom błędu 6,0 %, pewność na poziomie 95 %.

⁽⁹⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej oraz kontroli obowiązkowych.

Wykres 8.2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.15. Najistotniejsza kategoria błędów (14 z 28 przypadków), stanowiąca 57 % szacowanego poziomu błędów, dotyczy wydatków niekwalifikowalnych. Składają się na nie wydatki związane z działaniami nieobjętymi umową lub poniesionymi poza okresem kwalifikowalności, niekwalifikowalne podatki, wydatki niezgodne z regułą pochodzenia i koszty pośrednie błędnie naliczone jako bezpośrednie (zob. przykład w ramce 8.1). Wszystkie te zarejestrowane przypadki dotyczą umów o dofinansowanie lub umów realizowanych przez organizacje międzynarodowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 8.1 – Wydatki niekwalifikowalne*EuropeAid – Laos*

Komisja zawarła z podmiotem krajowym w Laosie umowę o dofinansowanie w wysokości 150 000 euro, mającą ogólnie na celu obniżenie liczby ofiar niewybuchów przez edukację na temat ryzyka. Uzgodniony w umowie okres realizacji rozpoczął się w styczniu 2009 r. Komisja naliczyła i zaakceptowała koszty wynagrodzenia pracowników terenowych za grudzień 2008 r. Zaakceptowane koszty zostały w związku z tym zawyżone.

8.16. 24 % szacowanego poziomu błędu stanowiło pięć przypadków, w których Komisja nieprawidłowo przyjęła (i rozliczyła) wydatki za usługi, roboty i dostawy towarów, które w chwili przyjęcia przez Komisję nie zostały poniesione (zob. przykład w ramce 8.2).

Ramka 8.2 – Wydatki nieponiesione*EuropeAid – Belize*

Komisja zawarła porozumienie z karaibskim bankiem w sprawie wkładu finansowego na kwotę 6,5 mln euro na rzecz ustanowienia funduszu kredytów odnawialnych na ponowne sadzenie trzciny cukrowej w Belize. Komisja sfinansowała to działanie w całości.

W 2014 r. Komisja zatwierdziła wydatki w kwocie 2,3 mln euro, z których 740 000 euro stanowiły pożyczki na podstawie umów zawartych z rolnikami, podpisane przez instytucje finansową, ale jeszcze niewypłacone. Zatwierdzając pełną kwotę jako wydatki poniesione, Komisja błędnie rozliczyła zbyt dużą część wypłaconych wcześniej zaliczek.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.17. 8 % szacowanego poziomu błędów wynikało z braku dokumentacji poświadczającej. 4 % szacowanego poziomu błędów wynikało z przypadków, w których zadeklarowane wydatki zostały błędnie naliczone z powodu błędów obliczeniowych lub w wyniku zastosowania nieprawidłowych kursów wymiany.

8.18. 6 % szacowanego poziomu błędów odnosiło się do nieprawidłowości w przeprowadzanych przez beneficjentów procedurach przetargowych lub udzielania zamówień (zob. przykład w ramce 8.3).

Ramka 8.3 – Nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień

EuropeAid – Tunezja

Komisja zawarła umowę o dofinansowanie ze szwajcarską organizacją pozarządową na kwotę 230 000 euro, mającą na celu stabilizację nadawania radiowego, aby zapewnić rozpowszechnianie informacji wśród szerokiej publiczności w Tunezji w trakcie przygotowań do wyborów parlamentarnych po rewolucji.

Organizacja zawarła umowę z dostawcą usług na kwotę 11 500 euro, nie przedstawiając dowodów na to, że przed udzieleniem zamówienia skonsultowano się z trzema usługodawcami.

8.19. W 15 ze 172 transakcji wystąpiły błędy niekwantyfikowalne polegające na nieprzebrnięciu zobowiązań prawnych lub umownych.

8.20. W zbadanych 20 transakcjach wsparcia budżetowego nie odnotowano błędów w zakresie legalności i prawidłowości.

8.21. W sprawozdaniu za 2013 r. Trybunał podał informację o błędzie systemowym, polegającym na akceptowaniu przez DG ELARG wydatków w oparciu o własne szacunki zamiast faktycznie poniesionych, zapłaconych i zatwierdzonych kosztów. Podczas tegorocznej kontroli Trybunał ustalił, że przypadki takiego księgowania zdarzyły się również w 2014 r. (96 mln euro). W maju 2014 r. DG ELARG poprawiła błędne rozliczenia w zapisach księgowych za lata 2013 i 2014. Dokonała również przeglądu instrukcji zawartych w Podręczniku rozliczeń DG ELARG, według których obecnie zaliczki powinno się rozliczać na podstawie zatwierdzonych wydatków kwalifikowalnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 8.3 – Nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień

Jest to odizolowany przypadek, który wynikał z nagłej potrzeby wymagającej natychmiastowego działania. Organizacji pozarządowej przypomniano o konieczności stosowania odpowiednich przepisów w dziedzinie zamówień.

8.21. W następstwie uwag Trybunału sformułowanych w procesie poświadczania wiarygodności dotyczącym 2013 r. dawna DG ELARG bezzwłocznie wprowadziła znaczące zmiany w swoich systemach, które podlegają obecnie monitorowaniu.

Informacje o postępach, jakie DG NEAR poczyniła w tym zakresie, przekazano pozostałym instytucjom.

UWAGI TRYBUNAŁU

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW I ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI**EuropeAid**

8.22. Badanie transakcji wykazało, że systemy kontroli *ex ante* przeprowadzanych przez Komisję w niektórych wypadkach zawodzą. Weryfikacja wydatków, którą przeprowadzali kontrolerzy wyznaczeni przez beneficjentów, nie zawsze prowadziła do wykrycia błędów, w wyniku czego zatwierdzono koszty niekwalifikowalne poniesione przez beneficjentów.

8.23. Szczegółowe rezultaty oceny systemów EuropeAid, w tym także badania dotyczące poziomu błędów resztowego przeprowadzonego przez EuropeAid i badania jej rocznego sprawozdania z działalności, zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju, pkt 36–46.

DG ECHO

8.24. Zgodnie z podejściem rotacyjnym⁽¹⁰⁾ Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG ECHO w dziale „Globalny wymiar Europy”.

8.25. W swoim oświadczeniu za 2014 r. Dyrektor Generalny ECHO 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. Oświadczenie to poparte jest wynikami badań i wnioskami opartymi na kontrolach Trybunału dotyczących transakcji DG ECHO w 2014 r.

⁽¹⁰⁾ W poprzednich latach Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności FPI za 2013 r. i roczne sprawozdanie z działalności DG ELARG za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2014 r.

8.26. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Globalny wymiar Europy” wystąpił istotny poziom błędu.

8.27. W przypadku wydatków w tym dziale WRF badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 2,7 % (zob. *załącznik 8.1*).

Zalecenia

8.28. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w *załączniku 8.2* ⁽¹¹⁾. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował osiem zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała cztery zalecenia, dwa – w przeważającej mierze, natomiast dwa zrealizowała częściowo.

8.29. Jak wspomniano w pkt 8.22, badanie transakcji za 2014 r. ujawniło uchybienia w weryfikacji wydatków. Sprawa ta została już przedstawiona w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2012 r., w którym Trybunał zalecił Komisji podjęcie skutecznych kroków w celu zapewnienia jakości kontroli wydatków przeprowadzonych przez kontrolerów zewnętrznych. Od tego czasu EuropeAid podjęła działania w celu eliminacji uchybień związanych z kontrolą zewnętrzną i weryfikacjami. Jednak jest zbyt wcześnie na ocenę wpływu tych działań, gdyż niektóre z nich są nadal na etapie opracowywania.

8.30. Wyniki badania transakcji wykazały, że w niektórych przypadkach kontrole mające na celu zapobieganie deklaratywnemu niekwalifikowalnym wydatków na podstawie umów o dofinansowanie i wykrywanie takich przypadków nie spełniły swojej roli. W sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2011 r. zawarto zalecenie dotyczące nadzoru dotacji, jednak działania podjęte przez Komisję uznaje się za jedynie częściowo zrealizowane.

8.29. *Ponieważ kwestia ta jest bardziej złożona pod względem praktycznym, niż przewidywano, opracowanie siatek jakości na potrzeby sprawozdań z kontroli wydatków jest bardziej czasochłonne, niż zakładano. Siatki powinny być dostępne w ostatnim kwartale 2015 r.*

⁽¹¹⁾ Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze i czy środki te funkcjonują. Przegląd nie miał na celu oceny, czy są one skutecznie realizowane. W przypadku niektórych środków, które wciąż były na etapie opracowywania, było zbyt wcześnie na weryfikację.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.31. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2014 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja, a w szczególności EuropeAid, powinna ustanowić i wdrożyć procedury kontroli wewnętrznej, aby zagwarantować, że płatności zaliczkowe będą rozliczane na podstawie faktycznie poniesionych wydatków z wyłączeniem zobowiązań prawnych.
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna wzmocnić kontrole *ex ante* umów o dofinansowanie, zapewniając, by EuropeAid przeprowadziła działania zaplanowane w odpowiedzi na zalecenie zawarte w sprawozdaniu rocznym EFR za rok 2011. Zalecenie to dotyczyło planowania opartego na ryzyku i systematycznych działań podejmowanych w celu przeprowadzenia wizyt weryfikacyjnych oraz kontroli monitorujących na miejscu.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja doprecyzuje zasady rozliczania dotyczące porozumień w sprawie wkładu finansowego w poradnikach DEVCO i NEAR.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Wdrażanie środków jest w toku.

ZAŁĄCZNIK 8.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „GLOBALNY WYMIAR EUROPY”

	2014	2013 ⁽¹⁾
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji:	172	182
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	2,7 %	2,1 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	4,4 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,9 %	

⁽¹⁾ Wartości liczbowe za 2013 r. zostały przeliczone, tak by odpowiadały strukturze sprawozdania rocznego za 2014 r. i aby umożliwić porównanie między tymi latami. Na **wykręsie 1.3** w rozdziale 1 przedstawiono, jak zmieniona została klasyfikacja wyników za 2013 r. na podstawie sprawozdania rocznego za 2014 r.

ZAŁĄCZNIK 8.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – „GLOBALNY WYMIAR EUROPEJ”

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				
2012	Zalecenie 1: Komisja powinna zapewnić terminowe rozliczanie wydatków.		X					
	Zalecenie 2: Komisja powinna działać na rzecz lepszego zarządzania dokumentami przez partnerów zaangażowanych w realizację działań i beneficjentów.	X						
	Zalecenie 3: Komisja powinna usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień, poprzez określenie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny.	X						
	Zalecenie 4: Komisja powinna podjąć skuteczne kroki w celu podniesienia jakości kontroli wydatków przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych.		X					
	Zalecenie 5: Komisja powinna określić spójną metodykę obliczania przez dyrekcje ds. stosunków zewnętrznych poziomu błędów resztowego.	X						

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 6: EuropeAid, DG ECHO i FPI powinny poprawić nadzór nad umowami o dofinansowanie; lepiej wykorzystywać kontrole na miejscu do zapobiegania deklarowaniu niekwalifikowanych wydatków i do wykrywania takich przypadków lub zwiększyć intensywność kontroli zleczanych przez Komisję.			X				
	Zalecenie 7: FPI powinna zadbać o to, by wszystkie misje WPZiB były akredytowane zgodnie z „ocena sześciu filarów”.			X				Z pomocą Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej misje realizowane od dłuższego czasu dostosowano obecnie do wymogów art. 60 rozporządzenia finansowego. Służba ta osiągnęła cel, który zakładał dostosowanie największych misji w ramach WPZiB do tych wymogów, zgodnie ze swoimi planami działania przyjętymi w związku z różnymi ustaleniami kontroli. Ponadto przed końcem 2014 r. zakończono ocenę jednej misji średniej wielkości (EUPOL COPPS) i uznano, że spełnia ona odpowiednio wymogi. Na 4 misje spełniające warunki (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afganistan oraz EUPOL COPPS) wydano ok. 192 mln EUR, czyli 61 % budżetu na WPZiB w 2014 r. Ocena piątej misji (EUCAP Nestor) rozpoczęła się w 2014 r. i zostanie zakończona w 2015 r. W 2015 r. ocenie zostanie poddana jeszcze jedna misja (EUCAP Sahel Niger).
	Zalecenie 8: FPI powinna przyspieszyć zamykanie umów w ramach WPZiB. (Ten fragment odnosi się do pozycjonowanych w sprawozdaniu rocznym za 2011 r. uwag dotyczących realizacji zalecenia za 2009 r.)	X						

ROZDZIAŁ 9

Administracja

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.6
Charakterystyka badanego działu WRF	9.3–9.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.5–9.6
Prawidłowość transakcji	9.7–9.8
Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	9.9
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	9.10–9.14
Parlament Europejski	9.11
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)	9.12
Inne instytucje i organy	9.13
Trybunał Obrachunkowy	9.14
Wnioski i zalecenia	9.15–9.17
Wnioski dotyczące 2014 r.	9.15
Zalecenia	9.16–9.17

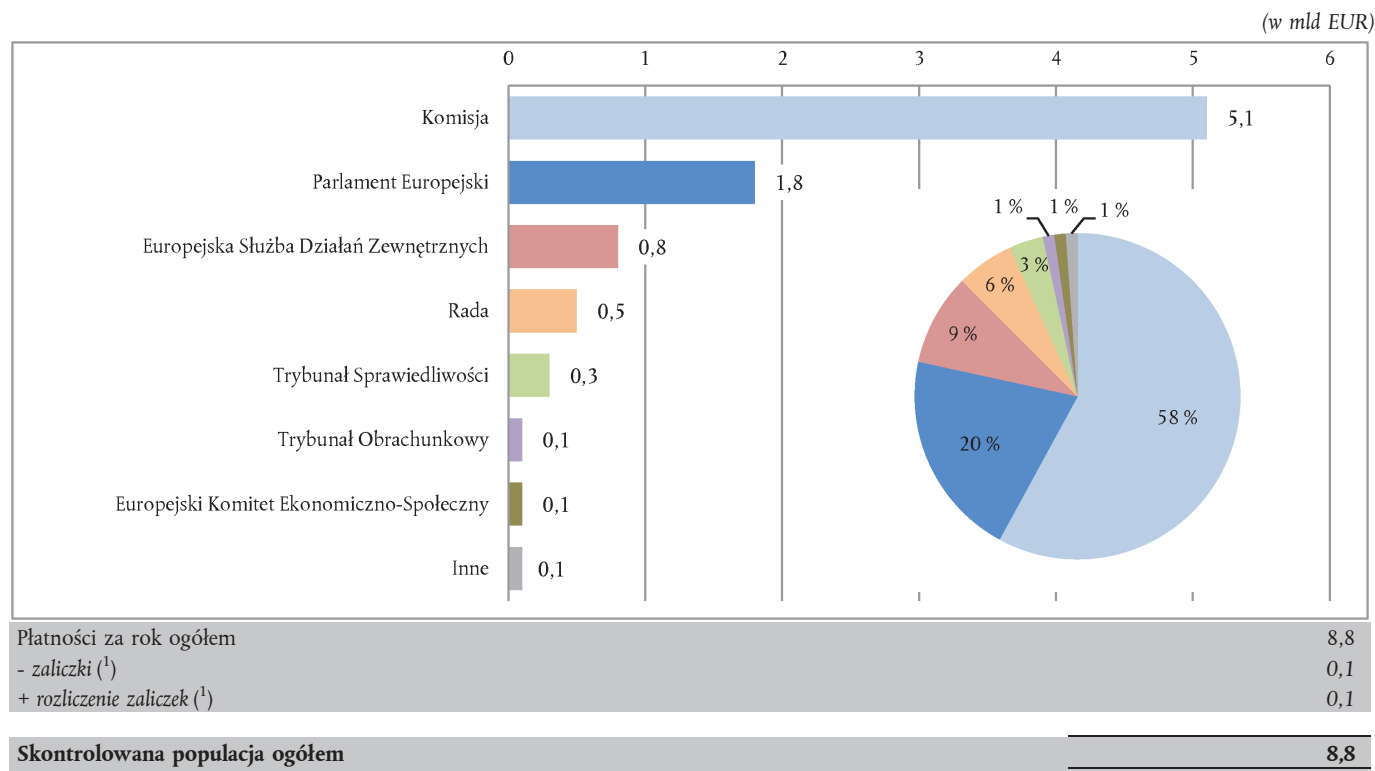
Załącznik 9.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Administracja”

Załącznik 9.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Administracja”

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące szczegółowej oceny działu „Administracja” ⁽¹⁾. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2014 r. przedstawiono na **wykresie 9.1**.

Wykres 9.1 – Dział 5 WRF – „Administracja” ⁽²⁾

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 **załącznika 1.1**).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2014, wersja wstępna.

9.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów UE ⁽³⁾. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

⁽¹⁾ Obejmuje on wydatki administracyjne wszystkich instytucji Unii Europejskiej (UE), emerytury i renty oraz płatności na rzecz Szkół Europejskich. Na temat tych ostatnich Trybunał wydaje specjalne sprawozdanie roczne, które jest przekazywane Radzie Zarządzającej Szkół Europejskich oraz przesyłane do wiadomości Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

⁽²⁾ Część wydatków administracyjnych figuruje także w innych działach WRF niż dział 5. Łączne środki wykorzystane w 2014 r. w tych działach wynoszą 1,3 mld euro.

⁽³⁾ Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanego działu WRF

9.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe (wynagrodzenia, emerytury i renty oraz świadczenia dodatkowe), które stanowią około 60 % łącznych wydatków w tym dziale, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę.

9.4. Podstawowe zagrożenia dotyczące wydatków administracyjnych wiążą się z nieprzestrzeganiem procedur w zakresie zamówień publicznych, realizacji umów, rekrutacji personelu oraz obliczania wysokości wynagrodzeń, rent i emerytur oraz świadczeń dodatkowych. Zasadniczo Trybunał uważa ten dział WRF za obszar niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.5. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **części 2 załącznika 1.1** do rozdziału 1. W odniesieniu do kontroli działu „Administracja” należy odnotować następujące kwestie:

- a) W ramach kontroli badaniu poddano próbę 129 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tego działu WRF. W 2014 r. próba obejmowała 92 płatności z tytułu wynagrodzeń, rent i emerytur, związanych z nimi świadczeń dodatkowych i innych kosztów personelu oraz 14 płatności w ramach zamówień związanych z budynkami i 23 płatności związane z innymi wydatkami (na energię, komunikację, informatykę itp.).
- b) W ramach kontroli zbadano ⁽⁴⁾ także procedury rekrutacji pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników kontraktowych ⁽⁵⁾ oraz procedury udzielania zamówień ⁽⁶⁾ przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁽⁴⁾ Zgodnie z podejściem rotacyjnym stosowanym od 2012 r. kontrola systemów obejmuje dwie albo trzy instytucje lub organy rocznie, przy czym próba transakcji jest badana dla każdej z tych instytucji lub każdego organu oraz systemu.

⁽⁵⁾ W 2014 r. kontrola obejmowała badanie 15 procedur rekrutacyjnych w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, 15 procedur rekrutacyjnych w Komitecie Regionów i 10 procedur rekrutacyjnych w urzędzie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁽⁶⁾ W 2014 r. kontrola obejmowała badanie 15 postępowań o udzielenie zamówienia w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, 15 postępowań o udzielenie zamówienia w Komitecie Regionów i siedem postępowań o udzielenie zamówienia w urzędzie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

 UWAGI TRYBUNAŁU

c) Ocena rocznych sprawozdań z działalności obejmowała sprawozdania dyrekcji generalnych i biur Komisji⁽⁷⁾ odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne, jak również sprawozdania wszystkich innych instytucji i organów.

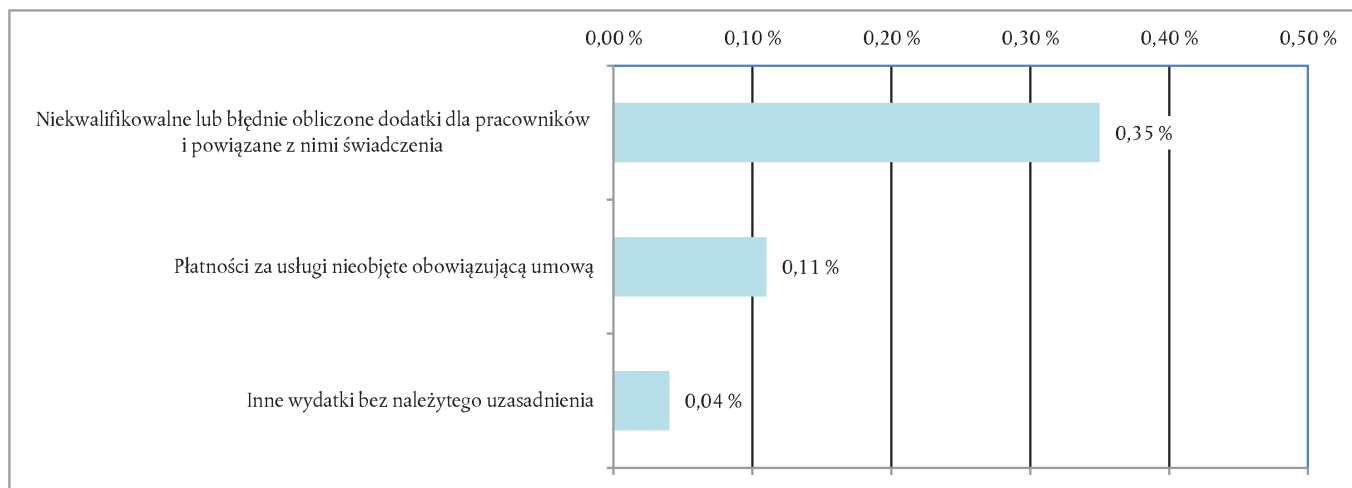
9.6. Wydatki własne Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną⁽⁸⁾. Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału za rok zakończony dnia 31 grudnia 2014 r. przedstawiono w pkt 9.14.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

9.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 9.1**. Błędy wystąpiły w 20 (15,5 %) spośród 129 transakcji skontrolowanych przez Trybunał. Na podstawie 12 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 0,5 %⁽⁹⁾.

9.8. Na **wykresie 9.2** przedstawiono, w jakim stopniu różne rodzaje błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2014 r.

Wykres 9.2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽⁷⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych, Biuro Infrastruktury i Logistyki w Brukseli oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,1 % a 0,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW I ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI

9.9. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych uchybień w wybranych systemach i rocznych sprawozdaniach z działalności instytucji i organów.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I ORGANÓW

9.10. W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych poważnych nieprawidłowości w skontrolowanych obszarach w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Uwagi Trybunału na temat następujących instytucji i organów nie mają istotnego wpływu z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych. Mają one jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji lub organów.

Parlament Europejski

9.11. Spośród 28 płatności skontrolowanych w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego jedna była związana z dotacją na działalność wypłaconą w 2013 r. na rzecz europejskiej partii politycznej⁽¹⁰⁾. Trybunał wykrył uchybienia w zakresie przeprowadzonych przez Parlament Europejski kontroli wydatków tej partii politycznej dotyczących kosztów zwracanych przez partię jej organizacjom stowarzyszonym⁽¹¹⁾ oraz w zakresie niektórych zorganizowanych przez nią postępowań o udzielenie zamówienia (zob. ramka 9.1)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003, s. 1) zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1524/2007 (Dz.U. L 343 z 27.12.2007, s. 5) oraz decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2004 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. C 112 z 9.4.2011, s. 1).

⁽¹¹⁾ Organizacje stowarzyszone definiuje się w następujący sposób: są one oficjalnie uznawane przez daną partię polityczną, są wymienione w statucie partii lub współpraca między partią i organizacją stowarzyszoną opiera się na ugruntowanej rzeczywistej współpracy, a stosunek stowarzyszenia został opisany przez partię na etapie składania wniosku o dofinansowanie.

⁽¹²⁾ Zob. również opinia Trybunału nr 1/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w odniesieniu do finansowania europejskich partii politycznych (Dz.U. C 67 z 7.3.2013, s. 1).

ODPOWIEDZI AEPD

9.10. EIOD przyjmuje do wiadomości wyniki analizy Trybunału i zamierza nadal poprawiać funkcjonowanie swego systemu, aby przestrzegać terminów monitorowania i kontroli.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.11. Parlament przypomina, że postępowania o udzielenie zamówienia i związane z nimi płatności realizowane przez partie polityczne na szczeblu europejskim (zwane dalej „partiami”) są tylko w niewielkim zakresie porównywalne z postępowaniami o udzielenie zamówienia i płatnościami realizowanymi bezpośrednio przez urzędników zatwierdzających instytucji. Wprawdzie urzędnik zatwierdzający Parlamentu nie ma bezpośredniego wpływu na postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzane przez partie, ale udziela im w tym zakresie dużego wsparcia. Niemniej to partie ponoszą odpowiedzialność za swoje transakcje finansowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 9.1 – Uchybienia w kontrolach Parlamentu Europejskiego dotyczących dotacji na działalność wypłacanych europejskim partiom politycznym

Parlament Europejski nie dopilnował, by koszty zwracane przez partię polityczną jej organizacjom stowarzyszonym były kosztami faktycznie poniesionymi. Ponadto w jednym przypadku wsparcie finansowe dla organizacji stowarzyszonej przekroczyło pułap 60 000 euro ⁽¹³⁾.

Parlament Europejski nie podjął wszystkich koniecznych działań w celu zapewnienia, by zamówienia składane przez partie polityczne udzielane były w odpowiednim trybie. W jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia partia polityczna nie była w stanie w pełni wykazać, że zamówienia udzielono oferentowi, który złożył ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie. W innym przypadku nie było żadnych dowodów na to, że zamówienia udzielono z zastosowaniem procedury przetargowej.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Ramka 9.1 – Uchybienia w kontrolach przeprowadzonych przez Parlament Europejski, dotyczących dotacji na działalność wypłacanych europejskim partiom politycznym

Wsparcie finansowe dla organizacji powiązanych z partiami w wysokości przekraczającej próg 60 000 EUR zostało zaakceptowane wyłącznie na okres przejściowy obejmujący rok budżetowy 2013, gdyż rozporządzenie finansowe obowiązywało od niedawna, a wykładnia jego przepisów o wsparciu finansowym dla osób trzecich ustabilizowała się dopiero w trakcie roku. Począwszy od 2014 r. wszelkie kwoty przekraczające ten próg nie będą już akceptowane jako wydatki kwalifikowalne. Po zapoznaniu się ze wstępnymi uwagami Trybunału Parlament doprecyzował wymogi w zakresie wsparcia finansowego dla organizacji powiązanych z partiami i udzielania zamówień w zmienionej wersji instrukcji w sprawie dotacji na działalność przyznawanych przez PE partiom i fundacjom na szczelbu europejskim z dnia 1 czerwca 2015 r. Dalsze uściślenia zostaną przedstawione do przyjęcia przez Prezydium Parlamentu Europejskiego w związku z zamknięciem rozliczeń partii i fundacji za rok budżetowy 2014.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

9.12. Trybunał stwierdził uchybienia w czterech spośród 15 skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia. W trzech z nich EKES nie ocenił prawidłowo, czy oferty przetargowe spełniały wymagane specyfikacje, i popełnił błędy pisarskie w wycenie przedstawionych ofert. W czwartym przypadku EKES nie zastosował odpowiednio kryteriów wykluczenia w procesie udzielania zamówienia.

9.12 Wskazane uchybienia miały przeważnie charakter formalny i – z dwoma wyjątkami – nie mają wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Uwagi Trybunału dotyczą zamówień udzielanych przez dyrekcje inne niż Dyrekcja Logistyki EKES-u (ta ostatnia jest dzielona między EKES a Komitet Regionów i od wielu lat korzysta z usług wyspecjalizowanej jednostki wspierającej podmioty finansowe w związku z prowadzonymi przez nie postępowaniami o udzielenie zamówień). EKES uruchomił niedawno podobną jednostkę wsparcia w zakresie zamówień publicznych, aby wspomagać inne dyrekcje niż Dyrekcja Logistyki. Jednostka ta zatrudnia obecnie dwóch urzędników i jest w pełni operacyjna.

⁽¹³⁾ Art. 210 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

Inne instytucje i organy

9.13. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał wykrył niewielką liczbę błędów związanych z obliczaniem kosztów personelu i pewne uchybienia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi w Parlamencie Europejskim, Radzie, Komisji i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Trybunał stwierdził również uchybienia przy wyliczaniu kosztów personelu wynikające ze stosowania umów o gwarantowanym poziomie usług pomiędzy Biurem ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych a instytucjami i organami⁽¹⁴⁾.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.13. Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału. Przed końcem 2014 r. Parlament skorygował już wstecznie kwoty dodatków w przypadkach, do których odniósł się Trybunał Obrachunkowy. Nienależnie wypłacone kwoty zostały odzyskane w pierwszej połowie 2015 r. Wprowadzenie w Parlamencie w niedalekiej przyszłości systemu Sysper2, wykorzystywanego już przez inne instytucje do obsługi kadrowej, pozwoli na automatyczny przepływ danych do systemu NAP (służącego do obsługi wynagrodzeń i dodatków wypłacanych pracownikom), dzięki czemu będzie można uniknąć błędów ludzkich, które mogą się zdarzyć przy ręcznym przesyłaniu danych.

ODPOWIEDZI RADY

9.13. Rada uważa, że zapewnia pełną zgodność z przepisami. Niemniej jednak zwróci większą uwagę na wzmocnienie procedur kontroli w zakresie dodatków rodzinnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.13. Podjęto środki w celu skorygowania wykrytych uchybień.

Od lutego 2013 r. PMO stosuje nową procedurę, którą zaktualizowano w sierpniu 2014 r.: uprawnienia przyznaje się tymczasowo (w roku n) na określony okres ($n+2$).

Po niezbędnych zmianach w systemie informacyjnym SysPer (zaplanowanych na lata 2015–2016) sytuacja rodzinna pracowników będzie regularnie weryfikowana i aktualizowana za pomocą systemu, z wykorzystaniem proaktywnych powiadomień wysyłanych automatycznie do pracowników.

Jeżeli chodzi o uchybienia w obliczaniu kosztów personelu w przypadku pozostałych instytucji i organów, należy zwrócić uwagę, że jakość kontroli przeprowadzanych przez odpowiednie służby (PMO) zależy od uprawnień organu powołującego przyznanych w poszczególnych umowach o gwarantowanym poziomie usług.

⁽¹⁴⁾ Kontrola przeprowadzona w agencjach UE ujawniła pewne błędy w wyliczaniu wynagrodzeń, wynikające z przekazania przez agencje nieprawidłowych informacji do Biura ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych w kontekście przejścia na zmieniony regulamin pracowniczy UE z 2004 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał Obrachunkowy

9.14. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽¹⁵⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2014 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia”.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2014 r.**

9.15. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Administracja” nie wystąpił istotny poziom błędów. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędów w tej populacji wynosi 0,5 % (zob. **załącznik 9.1**).

Zalecenia

9.16. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 9.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował 10 zaleceń. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał podejściem rotacyjnym dwa z nich nie zostały w tym roku poddane przeglądowi⁽¹⁶⁾. Instytucje i organy, których dotyczyły zalecenia, zrealizowały pięć zaleceń w przeważającej mierze, a trzy zalecenia zostały zrealizowane częściowo.

9.17. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2014 r., Trybunał zaleca, co następuje:

9.17.**ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

— **Zalecenie 1:** Parlament Europejski powinien wzmocnić swoje kontrole kosztów zwracanych przez europejskie partie polityczne organizacjom z nimi stowarzyszonym. Ponadto Parlament Europejski powinien opracować odpowiednie zasady dla partii politycznych dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia i monitorować ich stosowanie za pomocą odpowiednich narzędzi kontrolnych i lepszych wytycznych (zob. pkt 9.11).

Zob. odpowiedź na pkt 9.11.

⁽¹⁵⁾ Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.6.

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 4.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** EKES powinien udoskonalić przygotowanie, koordynację i sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia przez zastosowanie odpowiednich narzędzi kontrolnych i lepszych wytycznych (zob. pkt 9.12).

- **Zalecenie 3:** Instytucje i organy powinny udoskonalić swoje systemy monitorowania, aby terminowo aktualizować informacje dotyczące sytuacji osobistej pracowników, które mogą mieć wpływ na obliczanie wysokości dodatków rodzinnych (zob. pkt 9.13).

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

Zob. uwagi EKES-u na temat pkt 9.12.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Zob. odpowiedź na pkt 9.11.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie i informuje, że już podjęła działania w celu doskonalenia obecnego systemu monitorowania. Ponadto w najbliższej przyszłości (2015/2016 r.) zapewniona zostanie regularna weryfikacja i aktualizacja sytuacji rodzinnej pracowników. Zob. odpowiedź do pkt 9.13.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ADMINISTRACJA”

	2014	2013 ⁽¹⁾
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji:	129	135
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	0,5 %	1,1 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	0,9 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,1 %	

⁽¹⁾ Wartości liczbowe za 2013 r. zostały przeliczone, tak by odpowiadały strukturze sprawozdania rocznego za 2014 r. i aby umożliwić porównanie między tymi latami. **Wykres 1.3** w rozdziale 1 przedstawia, jak zmieniono klasyfikację wyników za 2013 r. na podstawie struktury sprawozdania rocznego za 2014 r.

ZAŁĄCZNIK 9.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ADMINISTRACJA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji	niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne (*)	niewystarczające dowody	
		zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<p>Zalecenie 1 (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 9.12 i 9.19 oraz sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.15–9.17 i 9.34).</p>	W ramach kontroli stwierdzono uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia (zob. pkt 9.11).				Zob. odpowiedź na pkt 9.11 powyżej Uwaga Trybunału przedstawiona w pkt 9.11 odnosi się konkretnie do udzielania zamówień przez partie polityczne.	
	<p>Zalecenie 2 (Rada Europejska i Rada): Zamówienia publiczne</p> <p>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 2012 r., pkt 9.14 i 9.19 oraz sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.18).</p>	X				Rada wzmocniła procedurę udzielania zamówień, np. poprzez usprawnione kontrole adekwatności wydatków, zmianę wewnętrznych zasad dotyczących zamówień na budynki, dostawy, usługi i roboty budowlane oraz poprzez ulepszone wzory, ukierunkowane szkolenia i opracowanie dalszych wytycznych.	
2011	<p>Zalecenie 3 (Parlament Europejski): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymanych przez nich świadczeniach</p> <p>Parlament Europejski powinien dopilnować, aby jego pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składanych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.12 i 9.34).</p>		W ramach kontroli stwierdzono, że nadal występują uchybienia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi (zob. pkt 9.13).			Zob. odpowiedź na pkt 9.13 powyżej	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 4 (Komisja): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymanych przez nich świadectwach</p> <p>Komisja powinna dopilnować, aby jej pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty potwierdzające ich sytuację osobistą, oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.19 i 9.34).</p>		W ramach kontroli stwierdzono, że nadal występują uchybienia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi (zob. pkt 9.13).					Komisja podjęła działania w celu poprawy obecnego systemu monitorowania. Ponadto w najbliższej przyszłości (2015/2016 r.) zapewniona zostanie regularna weryfikacja i aktualizacja sytuacji rodzinnej pracowników. Zob. odpowiedź do pkt 9.13.
	<p>Zalecenie 5 (Europejska Służba Działań Zewnętrznych): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymanych przez nich świadectwach</p> <p>Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna dopilnować, aby jej pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty potwierdzające ich sytuację osobistą, oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.25 i 9.34).</p>		W ramach kontroli stwierdzono, że nadal występują uchybienia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi (zob. pkt 9.13).					
	<p>Zalecenie 6 (Parlament Europejski): Rekrutacja personelu zatrudnianego na czas określony 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 i 9.34).</p>	X						Wymagane działania zostały zrealizowane. Parlament jest zdania, że jego procedury naboru są odpowiednie, czego dobytczasowym potwierdzeniem jest brak uchybień stwierdzonych przez Trybunał w tym zakresie w ciągu ostatnich trzech lat.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne (*)	niewystarczające dowody	
			w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze				
2011	<p>Zalecenie 7 (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny): Rekrutacja personelu zatrudnianego na czas określony i kontraktowego</p> <p>Europejski 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, 9.24 i 9.34).</p>		X					<p>W ciągu roku 2014 wdrożono nowe decyzje i wybrane dotyczące rekrutacji i zaszerogowania pracowników tymczasowych i kontraktowych. Zarządzanie stanowiskami odbywa się teraz drogą elektroniczną, z zastosowaniem aplikacji Sysper 2. Szczególną uwagę zwraca się na przejrzystość procedur doboru kadr.</p>
	<p>Zalecenie 8 (Europejska Służba Działań Zewnętrznych): Rekrutacja personelu zatrudnianego na czas określony i kontraktowego</p> <p>Europejska Służba Działań 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 i 9.34).</p>				X (*)			
	<p>Zalecenie 9 (Komisja): Zamówienia publiczne</p> <p>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, 9.21 i 9.34).</p>		X					<p>Od połowy 2011 r. odpowiednie służby wdrożyły kilka ulepszeń w dziedzinie zamówień, aby poprawić jakość dokumentacji przetargowej. Zapewniona jest zgodność z rozporządzeniem finansowym, a jednocześnie stosuje się podejście zdroworozsądkowe, co sprzyja udziałowi większej liczby oferentów.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 10 (Europejska Służba Działań Zewnętrznych): <i>Zamówienia publiczne</i></p> <p>Europejska Służba Działań 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 i 9.34).</p>				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.