

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)**

(2015/C 373/02)

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)

SPIS TREŚCI

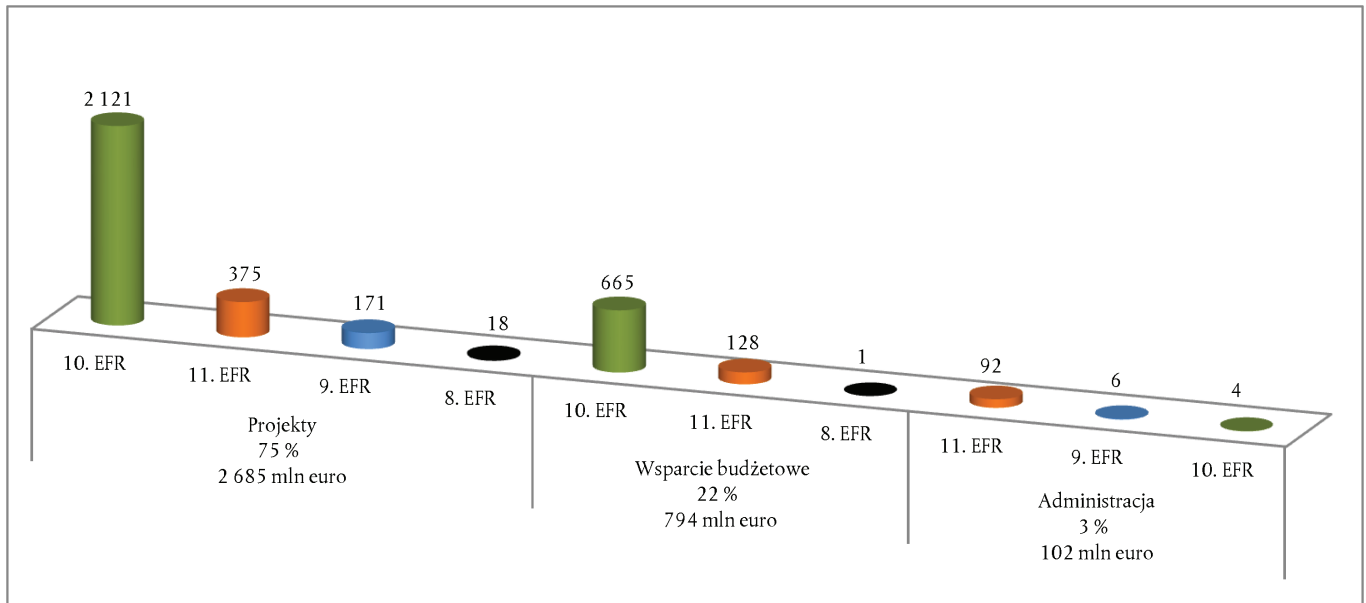
	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–12
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–12
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	8–12
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	13–19
Realizacja finansowa	13–19
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	20–46
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–IX
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	20–46
Zakres kontroli i podejście kontrolne	20–23
Wiarygodność rozliczeń	24–25
Prawidłowość transakcji	26–35
Analiza wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności	36–46
Wnioski i zalecenia	47–50
Wnioski dotyczące 2014 r.	47–48
Zalecenia	49–50
Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2014 r. przedstawiono na **wykresie 1**.

Wykres 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2014



	(w mln eur)
Wydatki operacyjne ogółem (projekty)	2 685
Wydatki operacyjne ogółem (wsparcie budżetowe)	794
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	102
Płatności ogółem	3 581
- zaliczki	2 105
+ rozliczenie zaliczek	1 597
Skontrolowana populacja	3 073
Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽²⁾	3 380
Zobowiązania globalne ogółem ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Wkład z EFR na pokrycie wydatków poniesionych przez Komisję i delegatury UE na wsparcie administracyjne konieczne do zarządzania operacjami finansowanymi w ramach EFR.

⁽²⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych. Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego i jedenastego EFR za rok 2014, wersja wstępna.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Od 1958 r. Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) są głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Umowa o partnerstwie zawarta w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”) jest obowiązującą umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a AKP i KTZ. Partnerstwo ma na celu przede wszystkim ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa.

3. EFR mają szczególny charakter:

- a) są finansowane przez państwa członkowskie zgodnie z kluczami do ustalenia wkładu⁽¹⁾ określonymi w umowie wewnętrznej między rządami państw członkowskich zebranymi w Radzie. Klucze te są inne niż klucze stosowane w odniesieniu do budżetu ogólnego UE;
- b) są zarządzane przez Komisję Europejską poza zakresem budżetu ogólnego UE oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);
- c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE. W szczególności Parlament nie ingeruje w ustanawianie i przydzielanie zasobów EFR. Parlament Europejski jest jednak organem udzielającym absolutorium w tym zakresie, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dla każdego EFR klucz do ustalenia wkładu danego państwa członkowskiego jest określony jako procent łącznej kwoty zasobów.

⁽²⁾ Zob. art. 43, 48–50 i 58 rozporządzenia Rady (UE) nr 567/2014 z dnia 26 maja 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 215/2008 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w odniesieniu do stosowania okresu przejściowego między 10. Europejskim Funduszem Rozwoju a 11. Europejskim Funduszem Rozwoju do dnia wejścia w życie umowy wewnętrznej 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 157 z 27.5.2014, s. 52). Zob. również opinia Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. C 23 z 28.1.2008), pkt 5 i 6.

⁽³⁾ Zasady dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1)) z 2012 r. Instrument inwestycyjny nie jest objęty poświadczeniem wiarygodności wydawanym przez Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

4. Każdy EFR jest regulowany na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego. Trybunał sugerował już kilkakrotnie, że przyjęcie jednego rozporządzenia finansowego, mającego zastosowanie do wszystkich obecnych i przyszłych EFR, zapewniłoby ciągłość, bez ryzyka przerywania realizacji EFR, i mogłoby ułatwić zarządzanie⁽⁴⁾.

5. Mimo że rozporządzenia finansowe dotyczące EFR są stopniowo dostosowywane do ogólnego rozporządzenia finansowego⁽⁵⁾, nadal występują znaczne różnice. Główna różnica polega na tym, że w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada jednoroczności. Chociaż zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na okres od pięciu do siedmiu lat, płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres. W 2014 r. wydatkowano środki równolegle w ramach czterech EFR i nadal realizowano płatności w ramach ósmego EFR, otwartego w 1995 r.

6. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcyję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (EuropeAid), która zarządza także wieloma wydatkami z budżetu UE⁽⁶⁾ (7).

7. Środki z EFR są przeznaczane na realizację projektów i wsparcie budżetowe⁽⁸⁾ w ramach czterech głównych mechanizmów. W 2014 r. 38 % płatności zrealizowano w trybie zarządzania bezpośredniego, przy czym 22 % wszystkich płatności odnosiło się do wsparcia budżetowego. Pozostałe 62 % zrealizowano w trybie zarządzania pośredniego: 32 % za pośrednictwem organizacji międzynarodowych, 25 % za pośrednictwem państw trzecich, a 5 % za pośrednictwem organów państw członkowskich UE⁽⁹⁾.

(4) Zob. również opinia Trybunału nr 3/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. C 370 z 17.12.2013), pkt 6.

(5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

(6) Za zarządzanie 3,4 % wydatków z EFR dokonanych w 2014 r. odpowiadała Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

(7) Zob. rozdział 8 „Globalny wymiar Europy” w sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu UE za rok 2014.

(8) W przypadku wsparcia budżetowego Komisja przekazuje do budżetu kraju partnerskiego fundusze, które uzupełniają środki budżetowe przeznaczone na realizację krajowej strategii rozwoju.

(9) W przypadku zarządzania bezpośredniego działania pomocowe są realizowane bezpośrednio przez Komisję (centralę lub delegatury). W przypadku zarządzania pośredniego realizację zadań powierza się państwu trzeciemu (dawniej zarządzanie zdecentralizowane), organizacji międzynarodowej (dawniej zarządzanie wspólne) lub organowi krajowemu, takiemu jak agencje rozwoju państw członkowskich UE (dawniej pośrednie zarządzanie scentralizowane).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

8. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji. Przepisy i procedury, w tym te dotyczące przetargów i postępowań o udzielenie zamówienia, są często skomplikowane. Brak odrębnego, zrozumiałego dla odbiorcy rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR znacznie zwiększa poziom komplikacji⁽¹⁰⁾.

9. W dwóch obszarach – wsparcia budżetowego⁽¹¹⁾ i wkładów UE na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽¹²⁾, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) – charakter instrumentów i warunki płatności ograniczają podatność transakcji na błędy.

10. Wsparcie budżetowe stanowi wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczanego 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 zadowalające postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

11. Niemniej jednak przepisy prawne dają szerokie pole do interpretacji, a Komisja ma dużą swobodę przy decydowaniu, czy warunki te zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym krajowi partnerskiemu wypłacana jest pomoc. Po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, stwierdzone w ramach prowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości, nie są uznawane za błędy.

8. Jedenasty EFR podlega przepisom dotyczącego go rozporządzenia (UE) 2015/323 („rozporządzenia finansowego”), przyjętego przez Radę dnia 2 marca 2015 r. Prawdziwe uproszczenie uzyskano dzięki dostosowaniu tego rozporządzenia do rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego. W rozporządzeniu dotyczącym jedenastego EFR zamieszczono przejrzyste i jasne odniesienia do rozporządzenia finansowego dotyczącego budżetu ogólnego oraz zasad jego stosowania (RAP). W ten sposób rozporządzenie dotyczące jedenastego EFR nie tylko zapewnia spójność obowiązujących procedur finansowych i większą efektywność, ale także umożliwia ograniczenie ryzyka i błędów.

Zasady i modele stosowane przy składaniu ofert i udzielaniu zamówień zarówno w przypadku budżetu ogólnego, jak i EFR, zgromadzone w praktycznym przewodniku dotyczącym zamówień i dotacji (PRAG) opracowanym przez DG DEVCO, są szeroko chwalone przez europejskie federacje wykonawców.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia Trybunału nr 3/2013 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju, pkt 3 i 4.

⁽¹¹⁾ Płatności brutto w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z Europejskich Funduszy Rozwoju w 2014 r. wyniosły 794 mln euro.

⁽¹²⁾ Płatności brutto z EFR w 2014 r. na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe, wyniosły 776 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

12. 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 ewentualnych wydatków niekwalifikowalnych wykrytych przez Trybunał.

ROZDZIAŁ I – REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EFR

Realizacja finansowa

13. W ramach ósmego EFR (1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, zaś w ramach dziewiątego EFR (2000–2007) – środki w wysokości 13 800 mln euro. W ramach dziesiątego EFR (2008–2013) dostępne środki wynosiły 22 682 mln euro. Z tej kwoty 21 966 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 286 mln euro dla KTZ, przy czym odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro jest przeznaczonych na instrument inwestycyjny, którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny, przede wszystkim na wsparcie sektora prywatnego w krajach AKP i KTZ. 430 mln euro przeznaczono na pokrycie wydatków Komisji związanych z programowaniem i realizacją EFR.

14. Umowa wewnętrzna ustanawiająca jedenasty EFR⁽¹³⁾ została przyjęta w sierpniu 2013 r., a weszła w życie 1 marca 2015 r. po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie UE. Jedenasty EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro⁽¹⁴⁾. W ramach tej kwoty 29 089 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 365 mln euro dla KTZ.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

⁽¹⁴⁾ W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

UWAGI TRYBUNAŁU

15. W celu zapewnienia dostępności środków w okresie od stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie jedenastego EFR Rada przyjęła w grudniu 2013 r. środki przejściowe, określane mianem „instrumentu pomostowego”⁽¹⁵⁾. Środki dostępne w ramach instrumentu pomostowego w 2014 r. wyniosły 1 616 mln euro. Pochodziły one:

- ze środków uwolnionych z ósmego i dziewiątego EFR do dnia 31 grudnia 2013 r. (936 mln euro),
- z niewykorzystanych sald z dziesiątego EFR na dzień 31 grudnia 2013 r. (75 mln euro),
- ze środków uwolnionych w 2014 r. z dziesiątego i poprzednich EFR (586 mln euro),
- z odsetek i innych wpływów (19 mln euro).

Są one uwzględniane w jedenastym EFR, ale nie stanowią dodatkowych zasobów w stosunku do tego funduszu.

16. W **tabeli 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR zarówno w 2014 r., jak i w ujęciu całościowym.

⁽¹⁵⁾ Decyzja Rady 2013/759/UE z dnia 12 grudnia 2013 r. dotycząca przejściowych środków zarządzania EFR w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia wejścia w życie 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 335 z 14.12.2013, s. 48).

Tabela 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

	Stan na koniec 2013 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2014 (netto) ⁽⁶⁾								Sytuacja na koniec 2014 r.					Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	
	(w mln eur)	(%)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	(mln eur)	
A – ZASOBY ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100				
B – WYKORZYSTANIE																
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573				98,9 %
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	10 400	15 407	18 252	731	44 790					91,2 %
3. Płatności	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	10 379	14 941	12 985	595	38 900					79,2 %
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	12 568	25,6 %					36	762	8 309	565	9 673					19,7 %
D – Dostępne saldo (A-B1)	1 074	2,2 %					2	36	34	456	527					1,1 %

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesuńnięte z poprzednich EFR.
⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

⁽⁶⁾ Zobowiązania netto po odjęciu środków anulowanych. Płatności netto po odjęciu zwrotów.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego dotyczącego EFR na dzień 31 grudnia 2014 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

17. Poziom zobowiązań netto zaciągniętych w 2014 r. (621 mln euro) był wyjątkowo niski w porównaniu z poprzednimi latami⁽¹⁶⁾. Było to spowodowane opóźnionym wejściem w życie jedenastego EFR, co z kolei przełożyło się na mniejszą kwotę środków dostępnych na zobowiązania w ramach instrumentu pomostowego. Z drugiej strony płatności dokonane w 2014 r. osiągnęły rekordową wysokość (3 516 mln euro)⁽¹⁷⁾, w szczególności ze względu na kwotę 595 mln euro wypłaconą z instrumentu pomostowego, obejmującą duże wypłaty w ramach wsparcia budżetowego oraz zaliczki na działania w ramach Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce w Republice Środkowoafrykańskiej i Somalii.

18. Na koniec 2014 r. zaciągnięto zobowiązania na niemal wszystkie dostępne środki (98,9 % w przypadku decyzji o finansowaniu, 91,2 % w przypadku umów indywidualnych). Zobowiązania pozostające do spłaty⁽¹⁸⁾ spadły o 23 %, z 12,5 mld euro na koniec 2013 r. do 9,7 mld euro na koniec 2014 r. Było to zarówno wynikiem starań EuropeAid mających na celu obniżenie kwoty zobowiązań pozostających do spłaty, jak i niskiej kwoty objętej decyzjami o finansowaniu w 2014 r.

19. W całym obszarze swojej odpowiedzialności⁽¹⁹⁾ EuropeAid kontynuowała wysiłki w celu obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty⁽²⁰⁾, jak i ograniczenia liczby otwartych umów, które wygasły⁽²¹⁾. Wyznaczone na 2014 r. wartości docelowe dotyczące zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań zostały znacznie przekroczone⁽²²⁾. Jednak o ile w przypadku całego portfela EuropeAid wyznaczony na 2014 r. docelowy udział wygasłych umów w łącznej liczbie umów został niemal osiągnięty⁽²³⁾, o tyle postęp w przypadku EFR był mniej zadowalający⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 mln euro; 2012: 3 163 mln euro.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 mln euro; 2012: 3 209 mln euro.

⁽¹⁸⁾ Zobowiązania RAL (z franc. *reste à liquider*).

⁽¹⁹⁾ EFR i budżet ogólny łącznie.

⁽²⁰⁾ Zadawnione zobowiązania RAL.

⁽²¹⁾ Umowę uznaje się za wygasłą, jeśli po ponad 18 miesiącach od końca okresu obowiązywania jest ona nadal otwarta. Opóźnienia w zamykaniu umów zwiększają ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, gdyż może być trudno uzyskać dokumentację poświadczającą, jeśli nie została właściwie zarchiwizowana, a główni pracownicy zajmujący się danym projektem odeszli. Późne zamykanie umów może także powodować zwłokę w odzyskiwaniu niewydzianych zaliczek i wydatków niekwalifikowalnych.

⁽²²⁾ Obniżenie poziomu zadawnionych otwartych płatności zaliczkowych: osiągnięto 46 % (zakładana wartość docelowa 25 %); obniżenie kwoty zadawnionych zobowiązań RAL: osiągnięto 51,24 % (zakładana wartość docelowa 25 %).

⁽²³⁾ Osiągnięto udział w wysokości 15,52 % (zakładana wartość docelowa 15 %).

⁽²⁴⁾ Z kwoty 5,3 mld euro w wygasłych umowach 3,7 mld (69 %) dotyczy EFR. Udział wygasłych umów w liczbie wszystkich otwartych umów zawartych w ramach EFR wynosi 25 % w porównaniu z 15,5 % dla całej EuropeAid. W przypadku 477 (1,3 mld euro) z 1 528 wygasłych umów zawartych w ramach EFR (31 % według liczby umów, 35 % według wartości) okres obowiązywania zakończył się w 2010 r. lub wcześniej.

ROZDZIAŁ II – WYDAWANE PRZEZ TRYBUNAŁ POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI DOTYCZĄCE EFR**Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera**

I – Zgodnie z przepisami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 49 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju w odniesieniu do stosowania okresu przejściowego między 10. Europejskim Funduszem Rozwoju a 11. Europejskim Funduszem Rozwoju do dnia wejścia w życie umowy wewnętrznej 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju, który stosuje się również w odniesieniu do poprzednich EFR, Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdania finansowe ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju, obejmujące bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju, a także sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2014 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 24 lipca 2015 r.;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji⁽²⁵⁾.

Zadania kierownictwa

II – Na mocy art. 310–325 TFUE oraz stosownych rozporządzeń finansowych⁽²⁶⁾ kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego⁽²⁷⁾ oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie i prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

Zadania Trybunału

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

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

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

⁽²⁵⁾ Na mocy art. 16, 43, 48, 49, 50 i 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽²⁶⁾ Rozporządzenia finansowe mające zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR. Rozporządzenie finansowe dotyczące dziesiątego EFR ma zastosowanie również do instrumentu pomostowego, który jest uwzględniony w jedenastym EFR.

⁽²⁷⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR oparte są na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI – W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2014 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR 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 EFR 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

VII – 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

VIII – Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w płatnościach z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR wynosi 3,8 %.

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

IX – 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.

16 lipca 2015 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności*Zakres kontroli i podejście kontrolne*

20. Ogólne podejście i metodyka Trybunału zostały opisane w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok 2014, rozdział 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli EFR należy odnotować następujące kwestie:

21. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR dotyczą sprawozdania finansowego⁽²⁸⁾ dotyczącego ósmego, dziewiątego i jedenastego EFR⁽²⁹⁾ zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽³⁰⁾ oraz przekazanego Trybunałowi, wraz z oświadczeniem księgowego, w dniu 24 lipca 2015 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

22. Kontrola prawidłowości transakcji objęła:

- a) badanie wszystkich wkładów państw członkowskich i próby innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) badanie próby obejmującej 30 zobowiązań⁽³¹⁾;
- c) badanie próby obejmującej 165 transakcji⁽³²⁾. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona ze 127 płatności zatwierdzonych przez 28 delegatur UE⁽³³⁾ i 38 płatności zatwierdzonych przez Komisję⁽³⁴⁾. W przypadku wykrycia błędów przeprowadzono analizę odpowiednich systemów w celu zidentyfikowania konkretnych uchybień systemowych;

⁽²⁸⁾ Zob. art. 44 rozporządzenia (UE) nr 567/2014: sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych i zestawienie zmian w aktywach netto.

⁽²⁹⁾ Zob. art. 44 rozporządzenia (UE) nr 567/2014: sprawozdanie z realizacji finansowej obejmuje tabele przedstawiające przydzielone środki, zobowiązania, przyznane fundusze i płatności.

⁽³⁰⁾ Zob. art. 43 rozporządzenia (UE) nr 567/2014.

⁽³¹⁾ Globalne zobowiązania finansowe i odpowiadające im zobowiązania prawne (umowy finansowe) podjęte w następstwie przyjęcia decyzji o finansowaniu przez Komisję.

⁽³²⁾ Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym dotyczącym wykonania budżetu za rok 2014, **załącznik 1.1**, pkt 7.

⁽³³⁾ Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Demokratyczna Republika Konga, Erytrea, Etiopia, Fidżi, Gwinea Bissau, Haiti, Kamerun, Lesotho i Suazi, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretania, Mauritius, Mozambik, Niger, Nigeria, Republika Dominikańska, Republika Środkowoafrykańska, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Uganda, Unia Afrykańska i Wybrzeże Kości Słoniowej.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 płatności; DG ECHO: cztery płatności związane z pomocą humanitarną.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) ocenę systemów kontroli w EuropeAid i delegaturach UE, obejmującą: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności; oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych, wizyty weryfikacyjne, wizyty monitorujące i przeprowadzone przez EuropeAid badania dotyczące poziomu błędów resztowego w 2012, 2013 i 2014 r.;
- e) przegląd rocznego sprawozdania z działalności sporządzonego przez dyrektora generalnego EuropeAid;
- f) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

23. Jak wskazano w pkt 6, EuropeAid wdraża większość instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące zarówno systemów, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2014 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

Wiarygodność rozliczeń

24. Od 2007 r., kiedy wprowadzono nowelizację zasad rachunkowości EFR, stosowana przez Komisję metoda oszacowania wartości rozliczeń międzyokresowych na potrzeby rozdzielenia okresów sprawozdawczych nie obejmuje należnych kosztów związanych z umowami o wsparcie budżetowe, w przypadku których kraje AKP nie złożyły w ciągu roku żadnych wniosków o płatność. Komisja uważa, że w związku z naturą wsparcia budżetowego powodem do ujęcia jako koszt jest wypłata. Komisja rzeczywiście ma szeroki margines swobody przy ocenie zgodności z warunkami kwalifikowalności. Wsparcie budżetowe nie jest jednak dotacją o charakterze uznaniowym, lecz uprawnieniem na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez Komisję. Jeśli zaś chodzi o inne koszty niezwiązane z podatkami i opłatami, Komisja jest zobowiązana do dokonywania płatności pod warunkiem spełnienia kryteriów kwalifikowalności.

25. W przypadku płatności zaliczkowych przekraczających 750 000 euro Komisja jest zobowiązana do corocznego odzyskiwania odsetek od beneficjentów (3 mln euro odzyskane w 2014 r. i 5,7 mln euro odzyskane w 2013 r.). Jak wspomniano w poprzednich latach⁽³⁵⁾, Trybunał stwierdził, że delegowani urzędnicy zatwierdzający nadal niesystematycznie stosują tę zasadę, a wysokość przychodów z tytułu odsetek przedstawiona w pkt 3.5 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego częściowo opiera się na szacunkach. Ponadto odsetki naliczone od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro wciąż nie są uznawane w sprawozdaniu finansowym za dochód finansowy, ponieważ prace nad wspólnym systemem informacyjnym RELEX (CRIS) zakończono dopiero pod koniec 2014 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

24. Komisja stosuje to podejście do operacji wsparcia budżetowego od 2007 r. na podstawie reguł rachunkowości z 2006 r.

Komisja uważa, że uznanie za wydatek powinno mieć miejsce w momencie „wypłaty”, ponieważ na tym etapie wszystkie warunki kwalifikowalności są już należycie ocenione przez służby Komisji. Na potrzeby rozdzielenia okresów sprawozdawczych Komisja uwzględni także wnioski o płatność złożone przez kraje AKP w ciągu roku, w przypadku których płatności jeszcze nie dokonano, ponieważ jest zdania, że kiedy kraj AKP przesyła wniosek o płatność w związku ze wsparciem budżetowym, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że umowne warunki kwalifikowalności są spełnione.

25. Na przestrzeni trzech ostatnich lat odnotowano poprawę, jeżeli chodzi o odzyskiwanie odsetek od płatności zaliczkowych co roku zamiast na koniec okresu obowiązywania umowy.

Urzędnicy zatwierdzający regularnie otrzymują instrukcje, w których przypomina im się o obowiązku odzyskania odsetek od płatności zaliczkowych w należnym terminie. Wprowadzono także system monitorowania.

⁽³⁵⁾ Pkt 19 sprawozdania rocznego za 2012 r., pkt 20 sprawozdania rocznego za 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

*Prawidłowość transakcji***Dochody**

26. W wyniku kontroli dochodów Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu.

Płatności

27. Zestawienie wyników badania transakcji po stronie płatności przedstawiono w **załączniku 1**. Spośród 165 skontrolowanych transakcji po stronie płatności w 54 (33%) wystąpiły błędy. Na podstawie 36 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,8% ⁽³⁶⁾.

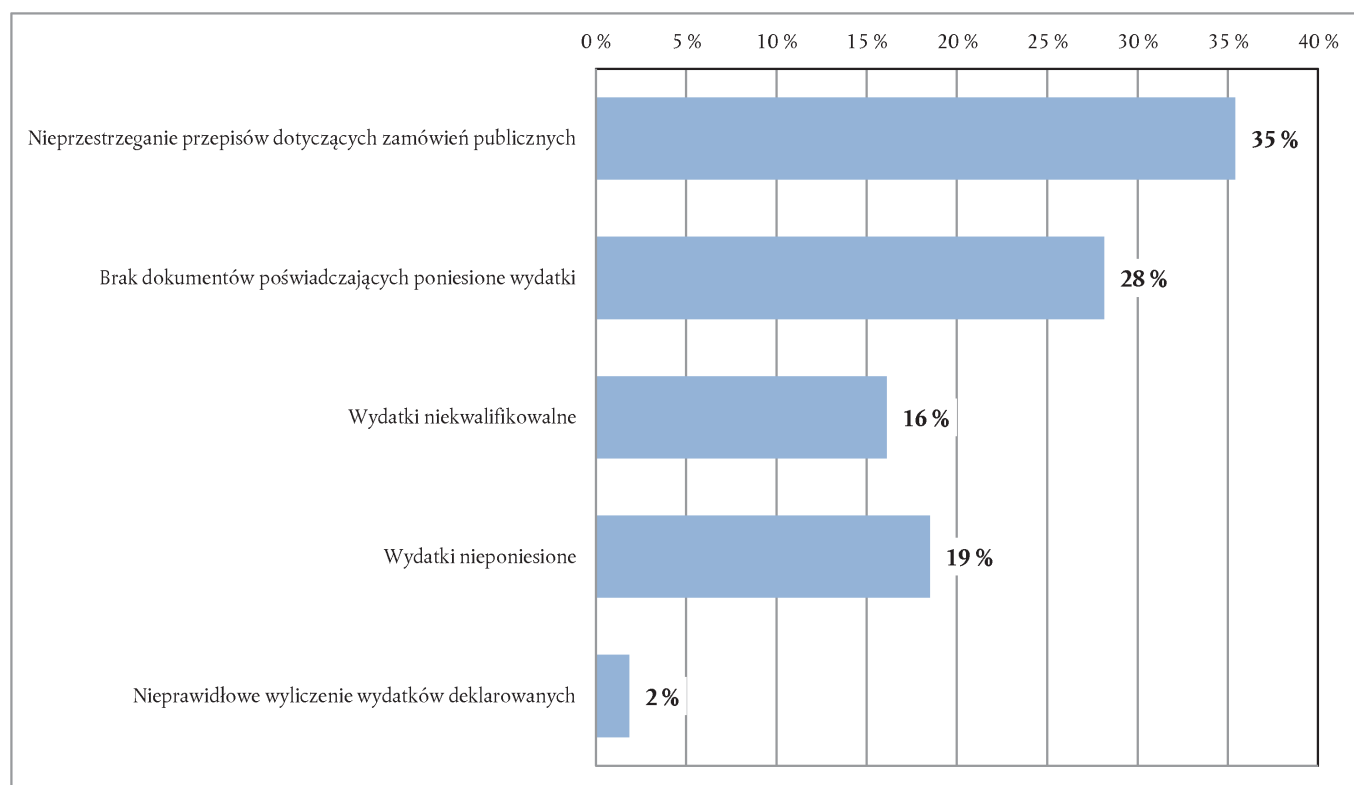
28. Po wyłączeniu z kontrolowanej próby wsparcia budżetowego i transakcji z udziałem wielu darczyńców, o których mowa w pkt 9–12, szacowany poziom błędu wynosi 4,8% ⁽³⁷⁾.

29. Na **wykresie 2** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu za 2014 r. Błędy związane z nieprzestrzeganiem przez beneficjentów procedur udzielania zamówień i brakiem dokumentów składają się na 63% szacowanego poziomu błędu.

⁽³⁶⁾ Trybunał obliczył 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 2,1% a 5,6% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽³⁷⁾ Podana wartość jest najlepszym szacunkiem, opartym na reprezentacyjnej próbie 127 transakcji. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,7% a 6,9% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Wykres 2 – Udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Projekty

30. Spośród 133 transakcji po stronie płatności odnoszących się do projektów objętych kontrolą Trybunału w 52 (39%) wystąpiły błędy, w tym 34 (65%) błędy kwantyfikowalne. Z 34 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne 14 stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

31. Podobnie jak w poprzednich latach⁽³⁸⁾ błędy częściej stwierdzano w transakcjach dotyczących prognoz programów, umów o dofinansowanie i umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych z organizacjami międzynarodowymi niż w przypadku innych form wsparcia. Błędy kwantyfikowalne, składające się na 75% szacowanego poziomu błędów, wystąpiły w 29 (44%) spośród 66 skontrolowanych transakcji tego rodzaju.

32. Główne rodzaje błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał w transakcjach po stronie płatności związanych z projektami dotyczyły:

- a) nieprzestrzegania przez beneficjentów przepisów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia (osiem transakcji);

⁽³⁸⁾ Pkt 25 sprawozdania rocznego za 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) braku dokumentów poświadczających, że działalność kwalifikowalna rzeczywiście miała miejsce (11 transakcji) ⁽³⁹⁾;
- c) wydatków niekwalifikowalnych, takich jak wydatki poniesione poza okresem realizacji (trzy transakcje), niekwalifikowalny podatek VAT (dwie transakcje), czynności nieprzewidziane w umowie (jedna transakcja) lub koszty pośrednie zadeklarowane jako bezpośrednie (jedna transakcja);
- d) wydatków nieponiesionych przez beneficjentów (10 transakcji);
- e) nieprawidłowego wyliczenia wydatków (dwie transakcje).

Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami*Nieprzestrzeganie przez beneficjentów procedur udzielania zamówień*

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach umowy o dofinansowanie na rzecz organizacji odpowiedzialnej za współpracę w sprawach rolnych pomiędzy państwami AKP i wykrył błąd w kwocie 225 900 euro w postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługi informatyczne. Beneficjent dofinansowania z siedzibą w Niderlandach nie przestrzegał międzynarodowej procedury przetargu ograniczonego, przewidującej wymóg publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Zaproszenia wysłano tylko do trzech wybranych firm holenderskich. W wyniku niedopełnienia wymogów procedury określonych w umowie o dofinansowanie doszło do ograniczenia konkurencji.

Brak dokumentów poświadczających poniesione wydatki

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „Facilitating Agricultural Commodity Trade” (program dotyczący ułatwiania handlu artykułami rolnymi) realizowanego w regionie Pacyfiku. Skontrolowano 20 pozycji wydatków. W przypadku siedmiu z nich, dotyczących robót budowlanych, kosztów personelu oraz diet dziennych i kosztów zakwaterowania na kwotę łącznie 22 117 euro, Trybunałowi nie przedstawiono dokumentów poświadczających poniesione wydatki (takich jak faktury, dowody płatności, dowody wykazujące powiązanie pomiędzy kosztami personelu a działaniami w ramach projektu, dowody odbycia podróży i uczestnictwa w spotkaniach, które uzasadniałyby pobieranie diety dziennej i koszty zakwaterowania) ⁽³⁹⁾.

Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami*Nieprzestrzeganie przez beneficjentów procedur udzielania zamówień*

Komisja wprowadza odpowiednie środki naprawcze, tzn. wystawia nakaz odzyskania środków na pełną kwotę ostatecznej wartości zamówienia wynoszącą 251 124 euro. Pismo wstępne wysłano do beneficjenta dnia 1 czerwca 2015 r.

⁽³⁹⁾ Trybunał zgłasza błędy kwantyfikowalne w przypadku, gdy brakuje dokumentacji, gdy nie ma dowodów świadczących o wykonaniu działania, które zgłoszono jako zrealizowane, lub gdy nie ma powiązania między poniesionymi wydatkami a przedstawioną dokumentacją. Istnieją dwa główne powody braku dokumentów: (i) dokument nigdy nie istniał, co powinno zostać wykryte w ramach kontroli *ex ante*; lub (ii) dokument istnieje, ale nie udało się go odzyskać, co wskazuje na uchybienia w zarządzaniu dokumentami.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wydatki niekwalifikowalne

Trybunał zbadał rozliczenie wkładu ERF na rzecz funduszu powierniczego TerrAfrica Leveraging Trust Fund. Umowę o zarządzanie tym funduszem podpisano w listopadzie 2012 r. Rozliczenie dokonane przez Komisję oparto na łącznych wypłatach z funduszu powierniczego w całym okresie jego funkcjonowania, czyli od 2006 do 2013 r. Z kwoty 6 714 489 euro zaakceptowanej przez Komisję wydatki w wysokości 4 664 666 euro zostały poniesione przed wejściem w życie umowy o zarządzanie funduszem. Ponadto zostały one już rozliczone przez Komisję w ramach poprzedniej umowy w sprawie funduszu powierniczego, a tym samym kwota ta została wypłacona podwójnie.

Wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Trybunał zbadał rozliczenie płatności zaliczkowych w ramach programu „Implementation of humanitarian demining operations in Senegal (Casamance)” [Realizacja humanitarnych operacji rozminowywania w Senegalu (Casamance)]. Organizacja międzynarodowa realizująca ten program zgłosiła jako poniesiony wydatek kwotę z tytułu umowy o świadczenie usług rozminowywania, w ramach której nie dokonano jeszcze pełnej wypłaty. Etap demobilizacji nie został bowiem jeszcze ukończony (nie usunięto sprzętu i materiałów z miejsca realizacji projektu i nie przekazano ich władzom krajowym, a wykonawca nie złożył sprawozdania końcowego), a beneficjent nie poniósł jeszcze odnośnych kosztów w kwocie 207 437,87 USD.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wydatki niekwalifikowalne

Komisja w pełni wprowadziła odpowiednie środki naprawcze. Rozliczenie uwzględnione w próbie anulowano i ponownie zakodowano z uwzględnieniem zawyżonej kwoty.

Wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Komisja wdraża odpowiednie środki naprawcze, tzn. wszczęła procedurę odzyskiwania środków. Ponadto na zakończenie projektu planowana jest kontrola weryfikacyjna.

33. W przypadku 21⁽⁴⁰⁾ błędów kwantyfikowalnych Komisja, za pośrednictwem swoich systemów, dysponowała wystarczającymi informacjami⁽⁴¹⁾, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zaakceptowaniem zadeklarowanych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, oszacowany poziom błędów byłby o 2,3 punktu procentowego niższy.

34. Do błędów niekwantyfikowalnych należały przede wszystkim niedociągnięcia w procedurach udzielania zamówień (osiem transakcji) i niewystarczająca dokumentacja przetargowa (siedem transakcji).

Wsparcie budżetowe

35. W dwóch spośród 32 transakcji w zakresie wsparcia budżetowego skontrolowanych przez Trybunał wystąpiły błędy kwantyfikowalne o niewielkim wpływie (mniej niż 0,1 punktu procentowego) związane z nieprzebraniem przez rząd państwa beneficjenta postanowień umów finansowych w odniesieniu do kursów walutowych, według których przeliczono wypłaty w ramach wsparcia budżetowego na lokalną walutę.

35. Zważywszy że w przypadku obu błędów umowy finansowe nie zawierają wyraźnego odniesienia do kursu walutowego, który należy stosować, zdaniem Komisji trudno jest określić ilościowo te błędy.

⁽⁴⁰⁾ Włącznie z jednym znanym błędem wykrytym poza próbą.

⁽⁴¹⁾ Na podstawie dokumentacji poświadczającej oraz kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badanie wybranych systemów i rocznych sprawozdań z działalności

36. Podobnie jak w latach poprzednich częstość błędów wykrytych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach *ex ante*.

37. W maju 2013 r. EuropeAid przyjęła plan działania mający na celu eliminację uchybień stwierdzonych podczas wdrażania przez nią systemu kontroli⁽⁴²⁾. Wdrażanie wszystkich 23 planowanych działań rozpoczęto w 2013 i 2014 r. Do końca 2014 r. zrealizowano w pełni 15 działań, a osiem było w trakcie realizacji⁽⁴³⁾. Jest zbyt wcześnie na ocenę wpływu tych działań, gdyż niektóre z nich są nadal na etapie opracowywania.

38. W celu ulepszenia kontroli zewnętrznych i weryfikacji wydatków podjęto następujące środki:

- a) wprowadzono obowiązek przeprowadzania analizy ryzyka przy przygotowywaniu rocznych planów kontroli przez delegatury UE i służby EuropeAid;
- b) zmieniono wzory umów o dofinansowanie tak, by EuropeAid mogła bezpośrednio wybierać lub zatrudniać kontrolerów;
- c) przeprowadzono działania informacyjne na temat najczęściej występujących rodzajów błędów, jak również szkolenia oraz działania na rzecz polepszenia umiejętności personelu EuropeAid i beneficjentów w zakresie finansów i kontroli.

39. EuropeAid nie opracowała jeszcze tabel jakości/kwalifikowalności mających służyć ocenie wiarygodności sprawozdań z weryfikacji wydatków i zapewnić wskazówki na wypadek wystąpienia niezgodności, mimo że opracowanie takich tabel zaplanowano na grudzień 2013 r.

40. Jak wskazano we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych Trybunału⁽⁴⁴⁾, w systemie informacji zarządczej EuropeAid wciąż istnieją niedociągnięcia w zakresie informacji na temat rezultatów kontroli zewnętrznych i działań podejmowanych w ich następstwie, weryfikacji wydatków oraz wizyt monitorujących. Niedociągnięcia te utrudniają dyrektorowi generalnemu rozliczanie kierowników działań lub szefów delegatur UE z obowiązku terminowego podejmowania działań następczych i naprawczych w związku z uchybieniami systemowymi i wykrytymi błędami. EuropeAid pracuje obecnie nad nową aplikacją audytową w celu zapewnienia lepszego monitorowania działań podejmowanych w następstwie sprawozdań z kontroli.

39. 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 przed początkiem ostatniego kwartału 2015 r.

40. Jeżeli chodzi o kontrole, weryfikacje wydatków oraz podobne zlecenia, w sprawie których Komisja zawarła umowy, wprowadzenie nowego systemu informacji zarządczej na temat wyników i działań podejmowanych w następstwie kontroli zewnętrznych, weryfikacji wydatków oraz podobnych zleceń ma przynieść z czasem znaczącą poprawę.

⁽⁴²⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2013 r., s. 188–190 i 195–196.

⁽⁴³⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2014 r., s. 114–115.

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2010, pkt 42, sprawozdanie roczne za rok 2011, pkt 43 oraz sprawozdanie roczne za rok 2012, pkt 35 i sprawozdanie roczne za rok 2013, pkt 35.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badanie poziomu błędów resztowego za 2014 r.

41. EuropeAid po raz trzeci przeprowadziła badanie poziomu błędów resztowego mające na celu oszacowanie poziomu błędów, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych bądź których nie wykryto lub nie skorygowano. Badanie dotyczące poziomu błędów resztowego opiera się na stosownej metodyce i dostarcza przydatnych informacji, które pozwalają EuropeAid na określenie, gdzie należy poprawić wdrażanie systemów kontroli.

42. Badanie polegało na sprawdzeniu reprezentatywnej próby transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2013 r. do sierpnia 2014 r. Jego wyniki przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności⁽⁴⁵⁾. Zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r.⁽⁴⁶⁾ w rocznym sprawozdaniu z działalności zamieszczono informacje na temat zakresu badania poziomu błędów resztowego oraz szacowanego najniższego i najwyższego poziomu błędów. Pokazują one, że szacowany poziom błędów resztowego wynosi 2,81 %, co oznacza, że przekracza on próg istotności 2 % wyznaczony przez Komisję. Główne rodzaje błędów zidentyfikowanych w ramach badania to:

- a) nieprzekazanie przez organizacje będące beneficjentami wystarczających dokumentów poświadczających kwalifikowalność (42,70 % poziomu błędów resztowego);
- b) brak podstawy prawnej do dokonania płatności, zawyżanie kosztów i inne niezgodności (32,83 % poziomu błędów resztowego);
- c) błędy, które zostały jedynie oszacowane, gdyż nie przedstawiono wystarczających dowodów, które pozwoliłyby sprawdzić prawidłowość transakcji (16,76 % poziomu błędów resztowego);
- d) kwoty nieodzyskane i nieskorygowane (7,71 % poziomu błędów resztowego).

43. W ramach przeglądu badania poziomu błędów resztowego za 2014 r. Trybunał stwierdził, że ogólnie zostało ono przeprowadzone zgodnie z metodyką i że dostarcza wystarczających dowodów na istotność poziomu błędów resztowego. W odniesieniu do niektórych zbadanych transakcji Trybunał ustalił, że istnieje pole do poprawy w różnych aspektach, w tym w zakresie:

- a) zgodności z warunkami określonymi w celu możliwości polegania na wynikach wcześniejszych kontroli;
- b) adekwatności dokumentacji dotyczącej dowodów kontroli na poparcie przyjętych wniosków;
- c) uzasadnienia decyzji o tym, by nie ekstrapolować błędów wykrytego w zbadanej próbie na całą kwotę transakcji;
- d) zmniejszenia marginesu swobody przy dokonywaniu oceny w przypadkach, gdy poziomy błędów w indywidualnych transakcjach muszą zostać oszacowane.

43. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że badanie poziomu błędów resztowego opiera się na odpowiedniej metodyce, że wnosi ono przydatne informacje oraz że zostało przeprowadzone zasadniczo zgodnie z metodyką. Komisja przeanalizuje wraz z wykonawcą kwestie, na które zwrócił uwagę Trybunał.

⁽⁴⁵⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2014 r., s. 84–86.

⁽⁴⁶⁾ Pkt 51 i zalecenie 5 sprawozdania rocznego za 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności

44. W swym oświadczeniu dyrektor generalny przedstawił zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji, gdyż kwota uznana za obciążoną ryzykiem (205,7 mln euro) stanowi ponad 2 % płatności dokonanych przez EuropeAid w 2014 r. Dyrektor stwierdził jednak również, że obowiązujące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Podobnie jak w ubiegłym roku⁽⁴⁷⁾ zdaniem Trybunału nie jest to logiczny wniosek, ponieważ systemów, które nie zapobiegają istotnym błędom ani nie umożliwiają ich wykrywania i korekty, nie można uznać za skuteczne.

45. Zastrzeżenie odnosi się do legalności i prawidłowości wszystkich wydatków, jakimi zarządza EuropeAid. Zastrzeżenie jest uzasadnione, jeśli uchybienia kontroli dotyczą określonych dochodów lub wydatków⁽⁴⁸⁾, lecz nie wtedy gdy wadliwe jest działanie systemu kontroli jako całości, a finansowy wpływ uchybień przekracza próg istotności ustalony dla całego budżetu znajdującego się w gestii dyrektora generalnego. Stałe instrukcje Komisji dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r. nie odnoszą się jednak w jasny sposób do takiej sytuacji.

46. W rocznym sprawozdaniu z działalności stwierdzono, że kontrole EuropeAid są wydajne w przypadku każdego wzoru kontroli wewnętrznej w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego oraz że łączne koszty kontroli, szacowane na 370,6 mln euro, są racjonalne w porównaniu z korzyściami, jakie przynoszą⁽⁴⁹⁾. Wyczerpujące informacje zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności świadczą o znacznych wysiłkach ze strony EuropeAid, by spełnić wymóg określony w ogólnym rozporządzeniu finansowym⁽⁵⁰⁾. Nie wykazano jednak w wystarczającym stopniu prawdziwości stwierdzeń o wydajności i opłacalności kontroli, ponieważ:

- a) nie zastosowano podejścia polegającego na uwzględnieniu pełnych kosztów, ponieważ nie wszystkie koszty bezpośrednie zostały uwzględnione⁽⁵¹⁾, a koszty ogólne zostały pominięte. Ponadto nie jest jasne, jak sporządzono klucze przydziału pośrednich kosztów personelu;

44. Biorąc pod uwagę ryzyko, jakiemu podlegają działania DG DEVCO, oraz to, że błąd resztowy nie wynika ze struktury systemu kontroli, lecz raczej z niedociągnięć w jego wdrażaniu, można nadal stwierdzić, że istniejące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Praktycznie rzecz biorąc, badanie poziomu błędów resztowego nie dowodzi, że w procedurach kontroli występuje uchybienie systemowe. DG DEVCO przyznaje jednak, że we wdrażaniu wystąpiły pewne niedociągnięcia, które obecnie się eliminuje.

45. Komisja rozważa, jak w większym stopniu wykorzystać wyniki kontroli DG DEVCO, aby wydawać poświadczenie wiarygodności uwzględniające w większym stopniu zróżnicowanie ryzyka.

46. Niektóre z obowiązków w zakresie zarządzania i sprawozdawczości przewidzianych w art. 66 rozporządzenia finansowego nadal stanowią stosunkowo nowe wyzwanie dla całej Komisji. Służby centralne odgrywają ważną rolę w zapewnianiu spójnego rozwoju systemów kontroli i związanej z nimi sprawozdawczości w całej Komisji. Komisja weźmie pod uwagę spostrzeżenia Trybunału wraz z oceną ich wpływu na wykorzystanie zasobów w celu wprowadzenia trwałych usprawnień.

⁽⁴⁷⁾ Pkt 43 i 44 sprawozdania rocznego za 2013 r.

⁽⁴⁸⁾ Zob. art. 66 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 i art. 38 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2014 r., s. 86–89 i 93–95.

⁽⁵⁰⁾ Art. 66 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Np. wycena kosztów personelu i zewnętrznych kosztów nadzoru nad zamówieniami na roboty budowlane.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) jeśli chodzi o wymierne korzyści, systemy informacji zarządczej EuropeAid nie zapewniają jeszcze poprawnych informacji na temat błędów wykrytych i skorygowanych w następstwie kontroli zewnętrznych i weryfikacji wydatków (zob. pkt 40), a także wewnętrznych kontroli Komisji;
- c) EuropeAid nie ustaliła obiektywnie weryfikowalnych wskaźników, w tym wartości docelowych, w odniesieniu do których można by ocenić skuteczność i opłacalność kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Jeżeli chodzi o kontrole, weryfikacje wydatków oraz podobne zlecenia, w sprawie których Komisja zawarła umowy, wprowadzenie nowego systemu informacji zarządczej na temat wyników i działań podejmowanych w następstwie audytów zewnętrznych, weryfikacji wydatków oraz podobnych zleceń, ma przynieść z czasem znaczącą poprawę.
- c) Sprawozdawczość już opiera się na weryfikowalnych wskaźnikach, w tym także w niektórych wypadkach na wartościach docelowych. Dzięki wskazówkom służb centralnych system Komisji jest ciągle udoskonalany i dopracowywany.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2014 r.

47. Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2014 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

48. Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2014 r.:

- a) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w transakcjach po stronie płatności EFR wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 27–32). Badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w tej populacji wynosi 3,8 % (zob. **załącznik 1**).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

49. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 2** ⁽⁵²⁾. W sprawozdaniach rocznych za 2011 i 2012 r. Trybunał sformułował 12 zaleceń. Jedno z nich straciło już aktualność. EuropeAid w pełni zrealizowała cztery z nich, natomiast pięć zrealizowano w przeważającej mierze, a dwa – częściowo. Jeżeli chodzi o zalecenia zrealizowane zaledwie częściowo, EuropeAid podjęła następujące działania:

- a) opracowanie narzędzia pozwalającego delegatom UE na skuteczniejsze przeszukiwanie bazy projektów i planowanie kolejności wizyt w oparciu o wyniki oceny ryzyka wskazujące, gdzie istnieje największa potrzeba monitorowania;
- b) przygotowanie nowych wytycznych dotyczących wizyt kontrolnych w delegaturach, obejmujących planowanie oparte na analizie ryzyka i działania podejmowane w następstwie wizyt kontrolnych.

50. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2014 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** 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:** EuropeAid powinna bardziej systematycznie weryfikować, czy kraje partnerskie stosują właściwy kurs wymiany do przeliczania wypłat w ramach wsparcia budżetowego na walutę krajową.
- **Zalecenie 3:** Wspólnie z wykonawcą odpowiedzialnym za sporządzenie badania dotyczącego poziomu błędów resztoowego EuropeAid powinna dopilnować, by problemy wykryte przez Trybunał zostały rozwiązane.
- **Zalecenie 4:** EuropeAid powinna ulepszyć swoje wskaźniki dotyczące wartości docelowych, w odniesieniu do których oceniana jest skuteczność i opłacalność kontroli, a także udoskonalić swoje podejście do kosztów oraz procedury i systemy informacji zarządczej służące do pomiaru korzyści wynikających z kontroli.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja doprecyzuje zasady rozliczania dotyczące porozumień w sprawie wkładu finansowego w poradniku DEVCO i będzie nalegać na konieczność rozliczania na podstawie faktycznie poniesionych wydatków z wyłączeniem zobowiązań prawnych.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie w ramach określonych przez służby centralne.

⁽⁵²⁾ 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 znajdowały się na etapie opracowywania, było zbyt wcześnie na weryfikację.

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2014	2013
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	165	165
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	3,8 %	3,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,1 %	

ZAŁĄCZNIK 2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenie 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: EuropeAid powinna dokonać przeglądu metodyki stosowanej w celu ustalenia poziomu błędów resztowego (zob. pkt 51, zalecenie 1 sprawozdania rocznego za 2012 r.).	x						
	Zalecenie 2: EuropeAid powinna przedstawić w rocznym sprawozdaniu z działalności dokładny opis wyników badań poziomu błędów resztowego (zob. pkt 51, zalecenie 2 sprawozdania rocznego za 2012 r.).	x						
	Zalecenie 3: EuropeAid powinna zapewnić terminowe rozliczanie wydatków (zob. pkt 51, zalecenie 3 sprawozdania rocznego za 2012 r.).		x					
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna promować lepsze zarządzanie dokumentacją wśród partnerów wdrażających i beneficjentów (zob. pkt 51, zalecenie 4 sprawozdania rocznego za 2012 r.).	x						
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna podjąć skuteczne kroki w celu podniesienia jakości weryfikacji wydatków, przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych (zob. pkt 51, zalecenie 5 sprawozdania rocznego za 2012 r.).		x					
	Zalecenie 6: EuropeAid powinna zapewnić prawidłowe stosowanie szczegółowych warunków dokonywania płatności związanych ze wsparciem budżetowym (zob. pkt 51, zalecenie 6 sprawozdania rocznego za 2012 r.).	x						
	Zalecenie 7: EuropeAid powinna dopilnować, by nakazy odzyskania środków dotyczące odsetek od zaliczek powyżej 750 000 euro były wydawane co roku (zob. pkt 51, zalecenie 7 sprawozdania rocznego za 2012 r.).						x	

Rok	Zalecenie 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	Zalecenie 1: EuropeAid powinna usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień poprzez określenie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny (zob. pkt 59 lit. a) sprawozdania rocznego za 2011 r.).	x						
	Zalecenie 2: EuropeAid powinna wprowadzić udokumentowane planowanie oparte na analizie ryzyka i systematyczne monitorowanie wyników wizyt weryfikacyjnych (zob. pkt 40) oraz kontroli na miejscu (zob. pkt 59 lit. b) sprawozdania rocznego za 2011 r.).		x					
	Zalecenie 3: EuropeAid powinna wprowadzić obowiązek przestrzegania wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie opracowywania rocznych planów kontroli w delegaturach i centrali EuropeAid (zob. pkt 59 lit. c) sprawozdania rocznego za 2011 r.).		x					
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna przeprowadzić przegląd kluczowych wskaźników wykonania w celu zapewnienia ich jednoznaczności i łatwości ich interpretacji (zob. pkt 59 lit. d) sprawozdania rocznego za 2011 r.).		x					
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna dokonać oceny zdolności jednostki audytu wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań (zob. pkt 59 lit. e) sprawozdania rocznego za 2011 r.).					x		

(*) Funkcja audytu wewnętrznego EuropeAid została scentralizowana w ramach Służby Audytu Wewnętrznego. Jednostka audytu wewnętrznego przestała istnieć z końcem lutego 2015 r.