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, a także 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 13 lipca 2017 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2016

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:

Klaus-Heiner LEHNE (Prezes), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, 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, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2017/C 322/01)

SPIS TREŚCI

Strona

Wstęp 7

Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw 9

Rozdział 2 – Zarządzanie budżetem i finansami 39

Rozdział 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty 65

Rozdział 4 – Dochody 133

Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia 149

Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna 165

Rozdział 7 – Zasoby naturalne 205

Rozdział 8 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo 241

Rozdział 9 – Globalny wymiar Europy 251

Rozdział 10 – Administracja 269

WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy został ustanowiony na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([1]) jako zewnętrzny kontroler finansów UE. Działając w tym charakterze, pełni on funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych wszystkich obywateli Unii i przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE. Więcej informacji na temat prac Trybunału można znaleźć w jego sprawozdaniu z działalności, sprawozdaniach specjalnych, przeglądach horyzontalnych oraz opiniach w sprawie nowych lub zmienionych przepisów unijnych bądź w sprawie innych decyzji mających wpływ na zarządzanie finansami ([2]).

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 40. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2016. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE jest zatwierdzany rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament, działając na zalecenie Rady, rozstrzyga, czy Komisja w sposób zadowalający wypełniła swoje obowiązki budżetowe. W dniu publikacji Trybunał przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

0.4. Najważniejszym elementem sprawozdania rocznego jest wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (*„prawidłowość transakcji”*). Uzupełnieniem tego poświadczenia są szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii.

0.5. Tegoroczne sprawozdanie ma 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 analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami,

— w rozdziale 3 w tym roku skupiono się na przyjętych przez Komisję ramach sprawozdawczości na temat wyników, a także przedstawiono istotne wnioski dotyczące osiągniętych wyników płynące z opublikowanych w 2016 r. sprawozdań specjalnych oraz analizę wdrożenia przez Komisję zaleceń sformułowanych przez Trybunał w wybranych sprawozdaniach specjalnych z poprzednich lat,

— w rozdziale 4 przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów UE,

— rozdziały od 5 do 10 (odpowiadające głównym działom obowiązujących *wieloletnich ram finansowych (WRF)* ([3])) zawierają wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji oraz badania rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej, jak również pozostałych mechanizmów zarządzania.

0.6. Ponieważ poszczególnym działom WRF nie poświęcono osobnych sprawozdań finansowych, wnioski przedstawione w rozdziałach nie mają charakteru opinii pokontrolnych. W rozdziałach poruszono natomiast istotne kwestie dotyczące każdego z działów WRF.

0.7. Trybunał dąży do tego, by przedstawiać swoje uwagi w sposób jasny i zwięzły. Nie zawsze może jednak uniknąć stosowania specjalistycznych terminów dotyczących UE, jej polityk i budżetu, a także rachunkowości i audytu. W związku z tym na swojej stronie internetowej Trybunał zamieścił glosariusz zawierający definicje i objaśnienia większości tych specyficznych terminów ([4]). Terminy wyjaśnione w glosariuszu zostały oznaczone *kursywą* przy ich pierwszym wystąpieniu w danym rozdziale.

0.8. Odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE – zostały zamieszczone w sprawozdaniu i powinny być brane pod uwagę równolegle w trakcie jego lektury. Niemniej to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie ustaleń z kontroli i wyciągnięcie wniosków niezbędnych w celu dokonania niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji.

([1]) Art. 285–287 (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 169–171).
([2]) Publikacje dostępne na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.
([3]) Rozdział 8 dotyczy działu 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”). W analizie tego działu nie podano szacowanego poziomu błędu. Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków uwzględnionych w dziale 6 („Wyrównania”) ani w odniesieniu do wydatków nieobjętych WRF.
([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_PL.pdf

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

SPIS TREŚCI

	Punkt
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXVIII
Wstęp	1.1–1.3
Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	1.1–1.2
Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne	1.3
Wiarygodność rozliczeń – ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2016	1.4–1.7
W sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.4–1.6
Kluczowe obszary badania	1.7
Prawidłowość transakcji – w dochodach i w około połowie wydatków nie występuje istotny poziom błędu	1.8–1.34
Wyniki kontroli za 2016 r. wskazują na poprawę sytuacji	1.9–1.21
Oszacowane przez Komisję poziomy błędu…	1.22–1.24
…zasadniczo, w większości przypadków, są zgodne z ustaleniami Trybunału	1.25–1.27
Komisja przedstawiła dane na temat wysokości korekt i odzyskanych środków	1.28–1.30
Do korekt i odzyskania środków może dochodzić na różne sposoby	1.31–1.32
W pewnych okolicznościach Trybunał uwzględnia działania naprawcze w szacowanym przez siebie poziomie błędu	1.33–1.34
Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do OLAF	1.35–1.36
Wnioski	1.37–1.38
Wyniki kontroli	1.38

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Załącznik 1.2 – Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych za rok 2016

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

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) *skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej* składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ([1]) oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu ([2]) za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 26 czerwca 2017 r., jak również

b) legalność i *prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2016 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

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

IV. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonej w punkcie zawierającym uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

([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]) Sprawozdania z wykonania budżetu obejmują również informacje dodatkowe.

Podstawa wydania opinii

V. 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. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał jest niezależny w rozumieniu Kodeksu etyki zawodowych księgowych wydanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA) oraz wymogów etycznych mających znaczenie w kontekście prowadzonych przez niego kontroli i wywiązał się z innych obowiązków etycznych zgodnie z tymi wymogami i kodeksem IESBA. Trybunał uważa, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

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

VI. W wydatkach za 2016 r. obejmujących wydatki dokonane na zasadzie zwrotu kosztów ([3]) występuje istotny poziom *błędu*. *Szacowany* przez Trybunał *poziom błędu* w płatnościach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów wynosi 4,8 %. Ogólny szacowany poziom błędu (3,1 %) w dalszym ciągu przekracza przyjęty przez Trybunał *próg istotności*, nie ma jednak charakteru rozległego. W płatnościach opartych na uprawnieniach nie występuje istotny poziom błędu ([4]). Ogólny wniosek Trybunału jest poparty dokonaną przez Komisję analizą kwot obarczonych ryzykiem przedstawioną w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i *wyników* dotyczącym budżetu UE.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału miały największe znaczenie w ramach kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat. Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Trybunał przeanalizował rezerwę na świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze przedstawione w sprawozdaniu rocznym

VIII. W bilansie UE uwzględniono świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze w kwocie 67,2 mld euro na koniec 2016 r. Jest to jedno z najistotniejszych zobowiązań w bilansie, na które przypada niemal jedna trzecia zobowiązań na 2016 r. wynoszących łącznie 234,8 mld euro.

IX. Największa część środków na świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze (58,7 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials* – PSEO). Zobowiązania emerytalno-rentowe obejmują tzw. zdefiniowane świadczenia, które są gwarantowane na mocy art. 83 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Kwota zobowiązań ujęta w sprawozdaniu rocznym odzwierciedla kwotę, jaka zostałaby uwzględniona w funduszu emerytalnym – jeśli takowy zostałby ustanowiony – by pokryć istniejące zobowiązania emerytalno-rentowe ([5]). Oprócz świadczeń emerytalnych rezerwa ta obejmuje renty inwalidzkie oraz renty wypłacane wdowom lub sierotom po urzędnikach unijnych. Zgodnie z art. 83 regulaminu pracowniczego świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu Unii, a państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania tego systemu.

([3]) 66,0 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.10 sprawozdania rocznego za 2016 r.
([4]) 63,3 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.11 sprawozdania rocznego za 2016 r.
([5]) Zob. standard rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) 25 – Świadczenia pracownicze. W przypadku PSEO zobowiązanie z tytułu zdefiniowanych świadczeń odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe wynikające z pracy wykonywanej przez pracowników w bieżącym okresie i ubiegłych okresach.

X. PSEO jest obowiązkowym, zakładowym systemem emerytalno-rentowym dla urzędników UE, w ramach którego składki wnoszone przez pracowników oraz przez instytucje i organy ich zatrudniające służą do finansowania przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Jest on zaprojektowany tak, by poprzez korekty wysokości składek oraz wieku emerytalnego z założenia znajdował się w równowadze aktuarialnej. Do wyliczenia długofalowej prognozy kosztów świadczeń emerytalno-rentowych wykorzystywany jest szereg różnorodnych parametrów, co podkreśla aktuarialny charakter tych obliczeń, których co roku dokonuje Eurostat.

XI. W ramach kontroli Trybunał dokonał oceny założeń aktuarialnych oraz wynikającej z nich wyceny rezerwy na świadczenia emerytalne. Zweryfikował on dane liczbowe, parametry aktuarialne, wyliczenie wysokości tej rezerwy, jak również prezentację odnośnej pozycji finansowej w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wartości godziwej rezerwy wykazała pewne braki i nieścisłości w bazie danych leżących u podstaw wyliczeń, które nie mają istotnego wpływu na skonsolidowane sprawozdanie roczne UE. Jak podano w informacji dodatkowej 2.9 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Komisja podejmie dalsze działania, by usprawnić procedury stosowane do obliczania kwoty zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych, co Trybunał będzie stale monitorował.

Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu rocznym

XII. Na koniec 2016 r. Komisja oszacowała, że poniesione wydatki kwalifikowalne należne do zwrotu *beneficjentom*, ale jeszcze nie zgłoszone, wyniosły 102 mld euro (na koniec 2015 r. – 106 mld euro), i ujęła je w sprawozdaniu jako rozliczenia międzyokresowe.

XIII. Trybunał zbadał metodykę i systemy kontroli stosowane w najważniejszych dyrekcjach generalnych w odniesieniu do szacunków na koniec roku. Aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych, przeprowadził on prace kontrolne na próbie faktur i płatności zaliczkowych. Zwrócił się również do służb księgowych Komisji o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące wykorzystanych metod, w szczególności nowej metody zastosowanej w przypadku *okresu programowania* 2014–2020 w obszarze spójności.

XIV. Prace przeprowadzone przez Trybunał pozwalają na sformułowanie wniosku, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych podana w skonsolidowanym bilansie w odniesieniu do najważniejszych dyrekcji generalnych jest przedstawiona rzetelnie. W niektórych dyrekcjach wykryto jednak uchybienia systemowe dotyczące szacunków na koniec roku. Komisja opracowała plan działania w tym zakresie.

Trybunał zwrócił się do Komisji o dodatkowe informacje na poparcie wyceny instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym

XV. Organy państw członkowskich przekazują część środków wypłaconych przez Komisję w formie zaliczek na rzecz *instrumentów finansowych* w postaci pożyczek, instrumentów kapitałowych lub gwarancji.

XVI. W *wieloletnich ramach finansowych* (*WRF*) na lata 2007–2013 organy te nie były zobowiązane na mocy prawa unijnego do sporządzania – na potrzeby sprawozdania rocznego – okresowych sprawozdań na temat kwot udostępnionych w ramach tych instrumentów. W związku z tym Komisja oszacowała kwotę wykorzystanych zaliczek na podstawie ostatniego dostępnego sprawozdania (w tym przypadku – sporządzonego na koniec 2015 r.), zakładając, że środki są wykorzystywane w pełni i rozkładają się równomiernie przez cały okres realizacji (początkowo do dnia 31 grudnia 2015 r., jednak później, w wyniku wydłużenia tego okresu, do dnia 31 marca 2017 r.). Trybunał odnotowuje, że choć jego zdaniem korzystanie z instrumentów finansowych w 2016 r. wykracza poza okres kwalifikowalności (zob. rozdział 6, pkt 6.20 i 6.21), Komisja nie będzie dążyć do odzyskania tych kwot. Z tego względu prezentacja w bilansie i w informacji dodatkowej 2.5 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego odzwierciedla stanowisko Komisji.

XVII. W przypadku WRF na lata 2014–2020 w każdym wniosku o zwrot kosztów organy muszą przedstawić informacje na temat zaliczek wpłaconych do instrumentów finansowych oraz wypłat dokonanych z takich instrumentów na rzecz odbiorców końcowych. Na podstawie tych informacji obliczana będzie kwota szacunkowa ujmowana w księgach rachunkowych za okres między datą otrzymania ostatniego wniosku o zwrot kosztów a końcem roku.

XVIII. Trybunał zweryfikował procedurę przyjętą w celu księgowania odnośnych zaliczek i uznał, że kwota wykazana w bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

Inne kwestie

XIX. Za pozostałe informacje odpowiada kierownictwo. Pozostałe informacje obejmują „*Omówienie i analizę sprawozdania finansowego*", w ich zakres nie wchodzi natomiast skonsolidowane sprawozdanie roczne ani sprawozdanie Trybunału na jego temat. Opinia Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego nie uwzględnia pozostałych informacji, a Trybunał nie formułuje żadnych wniosków na temat ich wiarygodności. W kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego zadaniem Trybunału jest zaznajomienie się z pozostałymi informacjami i rozważenie, czy w znaczący sposób odbiegają one od skonsolidowanego sprawozdania rocznego bądź czy wiedza zdobyta przez Trybunał w toku kontroli lub w inny sposób wydaje się istotnie zniekształcona. Jeśli na podstawie wyników swoich prac Trybunał dojdzie do wniosku, że w pozostałych informacjach występują istotne zniekształcenia, ma obowiązek zgłosić ten fakt. Trybunał nie ma żadnych uwag w tym zakresie.

Zadania kierownictwa

XX. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania rocznego 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 opracowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

XXI. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania rocznego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza ono zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XXII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową UE należy do zadań Komisji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw

XXIII. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także 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. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola zawsze wykaże istotne zniekształcenia lub niezgodności, jeżeli takie istnieją. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane przez użytkowników na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego.

XXIV. 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 rocznym. 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.

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

XXVI. W ramach kontroli przeprowadzanej zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

— identyfikuje i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej, a także opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Ryzyko niewykrycia istotnego zniekształcenia lub niezgodności jest wyższe, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej,

— dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście kontroli, tak by wypracować procedury badania stosowne do okoliczności, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej,

— ocenia stosowność przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych i odnośnych informacji podanych przez kierownictwo,

— wydaje opinię na temat tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności,

— ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania, w tym przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy skonsolidowane sprawozdanie roczne odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację,

— uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli dotyczące sytuacji finansowej jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał odpowiada za kierowanie kontrolą, jej nadzór oraz wykonanie. Spoczywa na nim wyłączna odpowiedzialność za opinię pokontrolną.

XXVII. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej wykrytych w trakcie kontroli.

XXVIII. Spośród kwestii zgłoszonych Komisji i innym jednostkom kontrolowanym Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego za bieżący okres i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przewyższą korzyści dla interesu publicznego.

13 lipca 2017 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

1.1. Trybunał jest niezależnym kontrolerem UE. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał:

— wyraża opinię na temat rozliczeń UE,

— ocenia, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi,

— sporządza sprawozdania na temat tego, czy wydatki UE są realizowane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności ([6]),

— przedstawia opinie w sprawie wniosków legislacyjnych, które mają skutki finansowe.

1.2. Prace Trybunału wykonywane na potrzeby poświadczenia wiarygodności (objaśnione w ***załączniku 1.1***) przyczyniają się bezpośrednio do osiągnięcia pierwszych dwóch celów wymienionych powyżej. W rozdziale 3 i niektórych obszarach polityki ([7]) w ramach prac na potrzeby sprawozdania rocznego Trybunał uwzględnia również kwestie oszczędności, skuteczności i wydajności wydatkowania. W ujęciu całościowym wyniki prac kontrolnych Trybunału są źródłem kluczowych danych niezbędnych do sporządzania opinii w sprawie wniosków legislacyjnych w dziedzinie finansów.

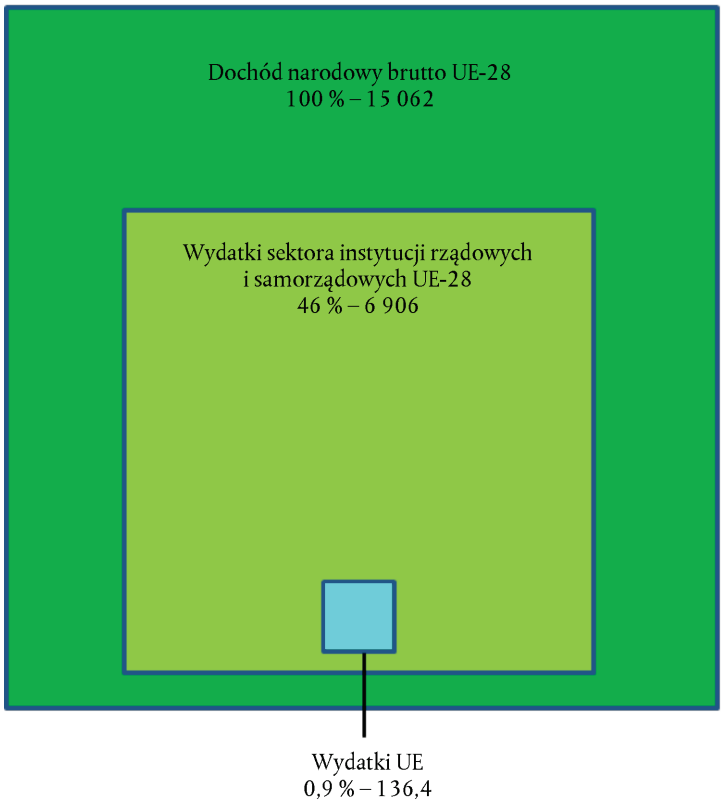
Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne

1.3. Wydatki Unii Europejskiej są istotnym, ale nie jedynym środkiem osiągania celów w ramach poszczególnych polityk. Podobną rolę odgrywają mechanizmy stanowienia prawa oraz swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej UE. W 2016 r. wydatki UE wyniosły 136,4 mld euro ([8]), co stanowi 2,0 % wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 0,9 % dochodu narodowego brutto UE (***ramka 1.1***).

([6]) Zob. glosariusz: *należyte zarządzanie finansami*.
([7]) Zob. części 2 rozdziałów 5, 6 i 7.
([8]) Zob. skonsolidowane sprawozdanie roczne UE za 2016 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe", 4.3 WRF: Wykorzystanie *środków* na płatności.

Ramka 1.1 – Udział wydatków UE w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych i w dochodzie narodowym brutto państw członkowskich

(w mld EUR)



Źródło w przypadku DNB państw członkowskich: Uzgodniony zestaw prognoz dotyczących tradycyjnych zasobów własnych oraz podstaw VAT/DNB z 19.5.2016 (Komisja Europejska).

Źródło w przypadku wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych państw członkowskich: Eurostat – roczne rachunki narodowe.

Źródło w przypadku wydatków UE: Dane księgowe Komisji Europejskiej.

Zestawione przez Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

WIARYGODNOŚĆ ROZLICZEŃ – USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2016

W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia

1.4. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej ([9]) za rok budżetowy 2016. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 26 czerwca 2017 r. Sprawozdaniu temu towarzyszy „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego" ([10]). 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.

1.5. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania rocznego wynika, że na dzień 31 grudnia 2016 r. zobowiązania wyniosły łącznie 234,8 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 162,7 mld euro. *Wynik ekonomiczny* za 2016 r. wyniósł 1,7 mld euro ([11]).

1.6. W wyniku kontroli sprawozdania rocznego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia. Uwagi Trybunału dotyczące finansowego i budżetowego zarządzania funduszami UE przedstawiono w rozdziale 2.

([9]) Skonsolidowane sprawozdanie roczne zawiera:
a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe, na które składają się bilans (przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego), sprawozdanie z finansowych wyników działalności (obejmujące dochody i wydatki w danym roku budżetowym), rachunek przepływów pieniężnych (ukazujący, w jaki sposób zmiany w rozliczeniach wpływają na środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych) oraz zestawienie zmian w aktywach netto, a także informacje dodatkowe;
b) sprawozdania z wykonania budżetu dotyczące dochodów i wydatków w danym roku oraz informacje dodatkowe.

([10]) Zob. wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego", wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

([11]) Zob. sprawozdanie z finansowych wyników działalności w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kluczowe obszary badania

1.7. Kluczowe obszary badania ([12]) to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze dla kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii. Trybunał przedstawia ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania w ramach swojej opinii (zob. pkt VII–XVIII poświadczenia wiarygodności) zgodnie z Międzynarodowym Standardem Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) 1701.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI – W DOCHODACH I W OKOŁO POŁOWIE WYDATKÓW NIE WYSTĘPUJE ISTOTNY POZIOM BŁĘDU

1.8. Trybunał kontroluje dochody i wydatki UE ([13]), aby ocenić, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Wyniki kontroli Trybunału w zakresie dochodów przedstawiono w rozdziale 4, a w zakresie wydatków – w rozdziałach 5–10 (***ramka 1.2***). Główne ustalenia Trybunału są następujące:

a) w dochodach nie wystąpił istotny poziom *błędu* (pkt 4.21),

b) jeśli chodzi o wydatki, Trybunał po raz kolejny stwierdził, że wystąpił w nich istotny poziom błędu, który nie miał jednak charakteru rozległego. Oszacowany przez Trybunał poziom błędu w wydatkach ogółem wynosi 3,1 %, lecz istotny poziom błędu wystąpił głównie w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów, które stanowią około połowy skontrolowanej populacji (***ramka 1.4***).

1.8 i 1.9. *Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że w przypadku tegorocznych wyników doszło do znacznej poprawy w porównaniu z wynikami z poprzednich lat.*

W odniesieniu do instrumentów finansowych wspomagających politykę spójności (o których mowa w ramce 1.2) Komisja uznała wypłaty dokonane na rzecz odbiorców końcowych do końca marca 2017 r. za zgodne z wytycznymi dotyczącymi zamknięcia i mieszczące się w ramach ustalonego okresu kwalifikowalności (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.20 i 6.21).

([12]) Kontrolerzy mają obowiązek przedstawiać ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania w wyniku wprowadzenia w 2016 r. standardu ISSAI 1701 przyjętego w następstwie Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej (ISA) 701.

([13]) ***Załącznik 1.1***, pkt 7–10.

Ramka 1.2 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2016 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Działy WRF	Transakcje objęte kontrolą *(w mld EUR)*	Szacowany poziom błędu w 2016 r. (w %)	Przedział ufności (w %)		Szacowany poziom błędu w 2015 r. (w %)
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)	
5. Konkurencyjność	Dział 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Spójność	Dział 1b	35,7	4,8 ([1])	2,2	7,4	5,2
7. Zasoby naturalne	Dział 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	Dział 3	2,4	—	—	—	—
9. Globalny wymiar Europy	Dział 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Administracja	Dział 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Inne ([2])	Dział 6 i inne	0,4	—	—	—	—
Razem		**129,3**	**3,1** ([1])	**2,2**	**4,0**	**3,8**
Dochody		**144,7**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) Oszacowany poziom błędu w przypadku obszaru spójności nie obejmuje kwantyfikacji wypłat w kwocie 2,5 mld euro dokonanych z instrumentów finansowych w 2016 r., które zdaniem Trybunału zostały dokonane poza okresem kwalifikowalności określonym w art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25) (pkt 6.20–6.21). Wypłaty te stanowiłyby wkład w wysokości 2,0 % do szacowanego poziomu błędu w wydatkach UE ogółem.

([2]) Trybunał nie przedstawia oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków w dziale 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo"), 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 2016 r.

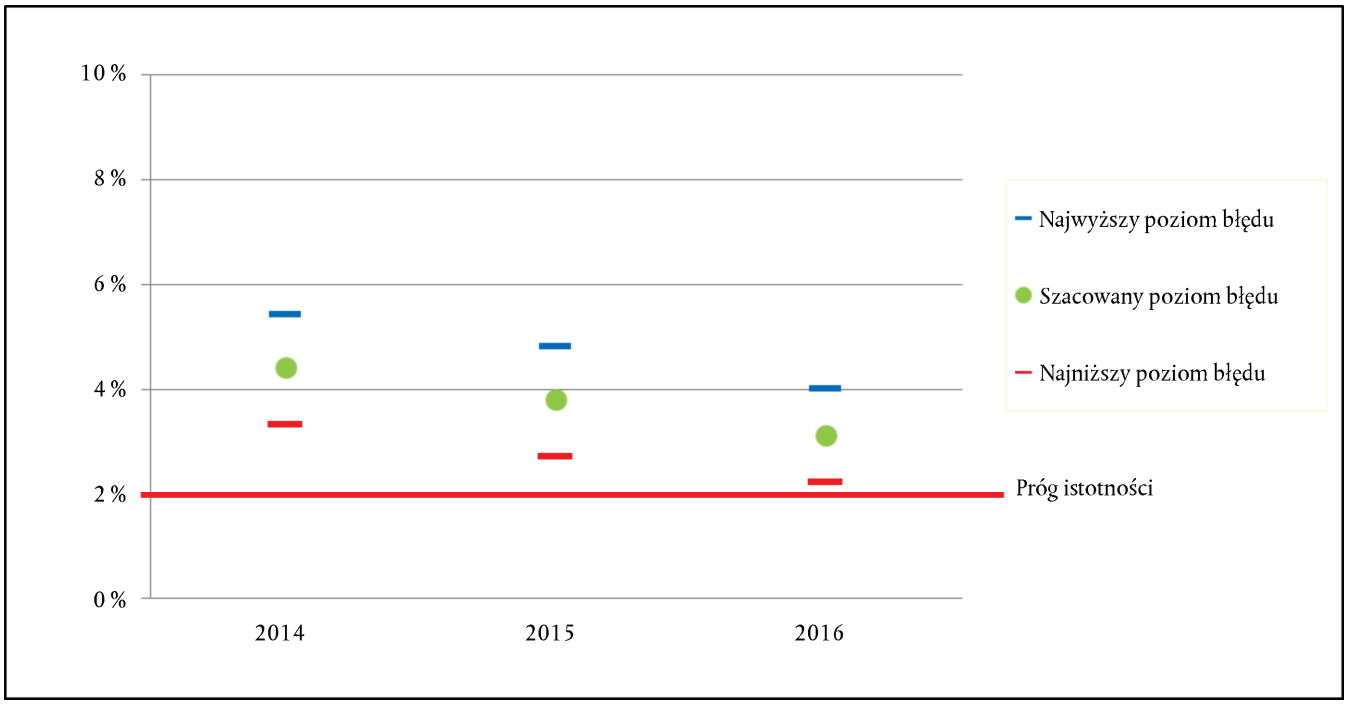
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wyniki kontroli za 2016 r. wskazują na poprawę sytuacji

1.9. Ogólny szacowany poziom błędu obniżył się wprawdzie w porównaniu z minionymi latami (***ramka 1.3***), ale w dalszym ciągu przekracza przyjęty przez Trybunał próg istotności 2 %. Mimo to w około połowie wydatków w 2016 r. nie wystąpił istotny poziom błędu (***ramka 1.4***).

Ramka 1.3 – Szacowany poziom błędu (najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB) w latach 2014–2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wyniki w poszczególnych obszarach wydatków wskazują na różny rozkład błędów

1.10. Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów wynosi 4,8 % (w 2015 r. – 5,2 %) i tym samym znacznie przekracza próg istotności wynoszący 2 % (***ramka 1.4***). W przypadku tego rodzaju wydatków beneficjenci występują do UE o zwrot kosztów kwalifikowalnych, które ponieśli. Płatności takie dotyczą m.in. projektów badawczych (rozdział 5) i programów szkoleń (rozdział 6), jak również projektów rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich (rozdziały 6 i 7) i projektów w dziedzinie rozwoju (rozdział 9). W ramach tych programów *odbiorcy* mają obowiązek przedstawić informacje świadczące o tym, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia i że ponieśli koszty, o zwrot których mogą wystąpić. Muszą przy tym przestrzegać skomplikowanych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny być one poniesione (np. w drodze *zamówień publicznych* lub zgodnie z zasadami *pomocy państwa*). Nieprzestrzeganie tych przepisów prowadzi do błędów, które mają wpływ na opinię Trybunału dotyczącą działów WRF 1a „Konkurencyjność" (pkt 5.28–5.29), 1b „Spójność" (pkt 6.38–6.39), 2 „Zasoby naturalne" (ogólnie – pkt 7.32–7.33) i 4 „Globalny wymiar Europy" (pkt 9.34–9.35).

1.10. *Uproszczenie stanowi najskuteczniejszą metodę ograniczenia kosztów i obciążeń związanych z kontrolą oraz zmniejszenia ryzyka błędu. Obszary polityki, które podlegają sprawnym systemom zarządzania i kontroli oraz mniej złożonym zasadom kwalifikowalności, są również mniej narażone na występowanie błędów.*

Trybunał Obrachunkowy potwierdził, że projekty, przy których wykorzystuje się uproszczone opcje kosztów (SCO), są mniej narażone na występowanie błędów niż te, przy których stosuje się zwrot kosztów faktycznie poniesionych. Z tego powodu od ostatnich kilku lat Komisja czynnie promuje ich stosowanie w ramach polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto stosowanie uproszczonych opcji kosztów przyczynia się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i prowadzi do tego, że instytucje zarządzające, agencje płatnicze i beneficjenci w większym stopniu koncentrują się na rezultatach, zwłaszcza gdy stosowanie uproszczonych opcji kosztów jest uzależnione od osiągnięcia wyników i rezultatów projektu.

Przepisy dotyczące zamówień publicznych i zasad pomocy państwa nie mają zastosowania wyłącznie w odniesieniu do wydatków UE. Aby pokonać trudności napotkane w tych obszarach, Komisja wraz z państwami członkowskimi wdraża plany działania (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 6.15 i 6.18).

Jeżeli chodzi o rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich pozostaje obszarem, który wymaga ścisłej weryfikacji, zwłaszcza w odniesieniu do działań o charakterze inwestycyjnym. Komisja regularnie zwraca się do państw członkowskich o opracowywanie planów działań zaradczych w przypadku stwierdzenia uchybień w systemie kontroli, a także wspiera ich wdrażanie. Zważywszy na konieczność zapewnienia równowagi między legalnością i prawidłowością a osiągnięciem celów polityki i mając jednocześnie na względzie koszty realizacji (zarządzania i kontroli), nie można jednak zakładać ponad wszelką wątpliwość, że poziom błędu przy płatnościach na rzecz beneficjentów uda się utrzymać poniżej 2 % przy rozsądnym nakładzie pracy. Zdolność naprawcza w zakresie odzyskiwania środków przez państwa członkowskie i korekt finansowych stosowanych przez Komisję w latach następujących po roku, w którym poniesiono wydatki, umożliwia jednak Komisji uzyskanie pewności w odniesieniu do wydatków w ramach WPR.

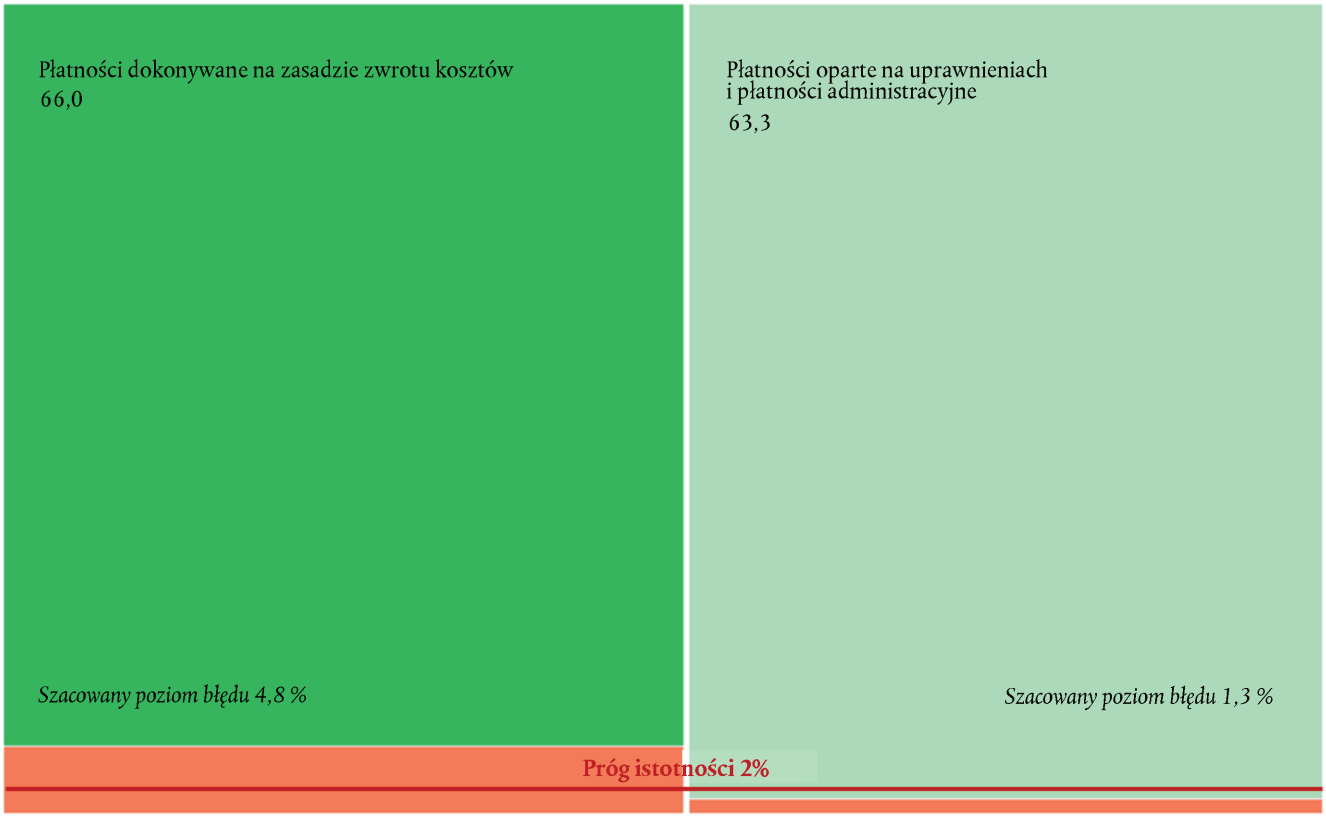
Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.12 i 6.7.

1.11. Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności (w tym w wydatkach administracyjnych) wynosi 1,3 % (w 2015 r. – 1,9 %, ***ramka 1.4***). W przypadku tego rodzaju wydatków beneficjenci otrzymują płatności po spełnieniu pewnych warunków. Płatności te obejmują stypendia dla studentów i stypendia badawcze (rozdział 5), *pomoc bezpośrednią* dla rolników i płatności rolnośrodowiskowe (rozdział 7), a także wynagrodzenia oraz renty i emerytury (rozdział 10). Trybunał odnotował poprawę we wszystkich obszarach wydatków opartych na uprawnieniach do płatności i stwierdził, że szacowany poziom błędu w przypadku pomocy bezpośredniej dla rolników kształtował się poniżej progu istotności.

1.11. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału Obrachunkowego dokonaną pod kątem wydatków opartych na uprawnieniach do płatności.*

Ramka 1.4 – W dokonanych w 2016 r. płatnościach opartych na uprawnieniach i płatnościach administracyjnych nie wystąpił istotny poziom błędu

(w mld EUR)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

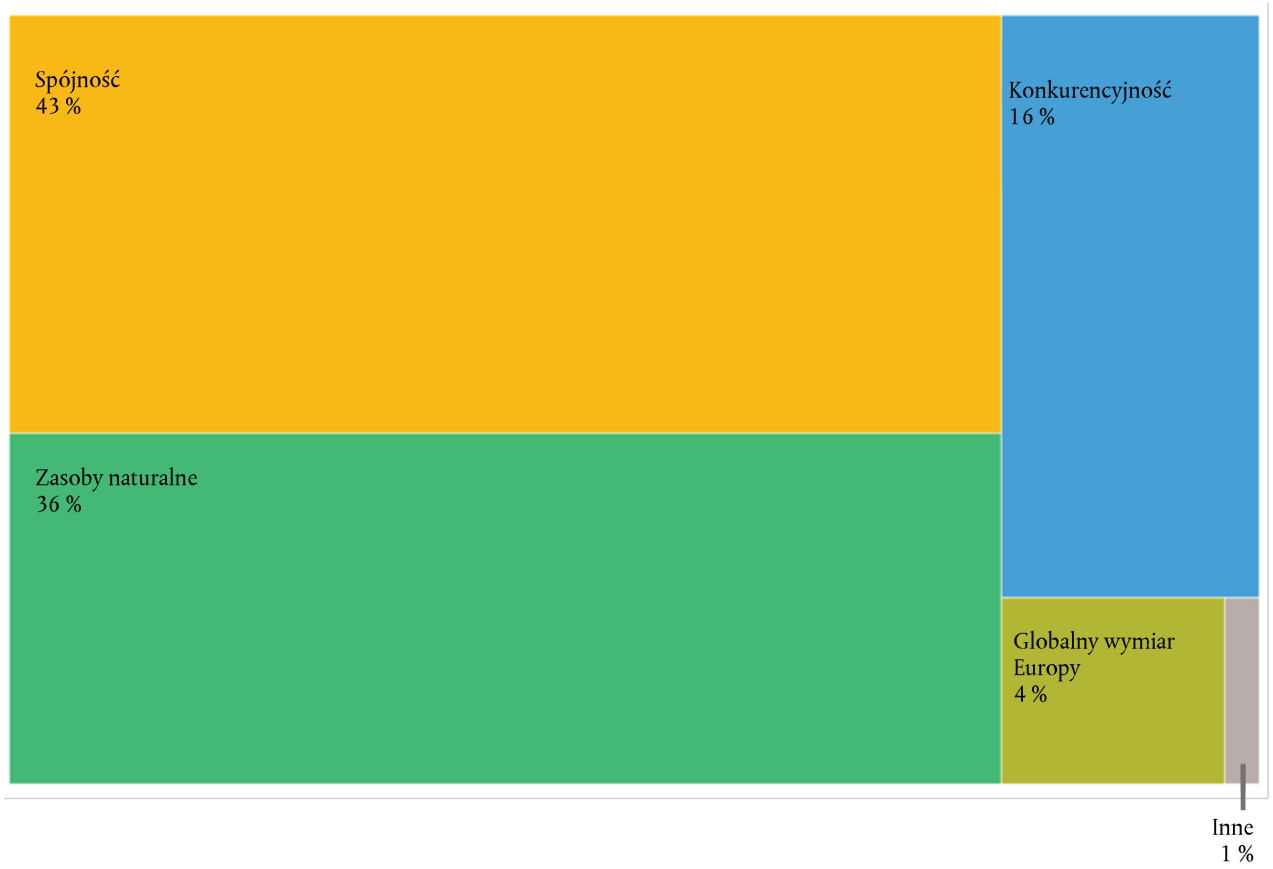
UWAGI TRYBUNAŁU

1.12. Jak przedstawiono w ***ramce 1.5***, największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędu za 2016 r. miał dział „Spójność", przed działami „Zasoby naturalne", „Konkurencyjność" i „Globalny wymiar Europy". Rozkład ten pokrywa się z ustaleniami Trybunału za 2015 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.12. *Komisja stale współpracuje z państwami członkowskimi, aby udoskonalić ich systemy zarządzania i kontroli oraz w dalszym ciągu będzie skrupulatnie i terminowo stosować dostępne narzędzia nadzoru prawnego w celu zapewnienia skorygowania wszystkich istotnych błędów. W razie potrzeby systematycznie wdraża się plany działania, co ma na celu wyeliminowanie konkretnych przyczyn powstawania błędów.*

Ramka 1.5 – Udział poszczególnych działów WRF w ogólnie szacowanym poziomie błędu za 2016 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.13. „Konkurencyjność" (rozdział 5) – szacowany poziom błędu wynosi 4,1 %, co oznacza, że jest niższy niż w 2015 r. (4,4 %). Duża część wydatków dokonywana jest na zasadzie zwrotu kosztów, a błędy w tym obszarze zasadniczo odpowiadają poszczególnym kategoriom kosztów niekwalifikowalnych (takim jak w szczególności koszty osobowe, inne koszty bezpośrednie oraz *koszty pośrednie*).

1.14. „Spójność" (rozdział 6) – szacowany poziom błędu wynosi 4,8 %, co oznacza, że jest niższy niż w 2015 r. (5,2 %). Wydatki w tym obszarze polegają w przeważającej mierze na zwrocie poniesionych kosztów. 70 % poziomu błędu wynika z uwzględniania wydatków niekwalifikowalnych w zestawieniach poniesionych wydatków oraz z niekwalifikowalnych projektów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.13. *Komisja odsyła do swojej zbiorczej odpowiedzi do pkt 5.9 i 5.10.*

1.14. *Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 1.10, 1.12, 6.7 i 6.11.*

UWAGI TRYBUNAŁU

1.15. „Zasoby naturalne" (rozdział 7) – szacowany poziom błędu wynosi 2,5 %, co oznacza, że jest niższy niż w 2015 r. (2,9 %). Ponad trzy czwarte wydatków w tym obszarze przypada na Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). W ich przypadku nie stwierdzono istotnego poziomu błędu (1,7 %). W zakresie rozwoju obszarów wiejskich natomiast Trybunał w dalszym ciągu stwierdza wysoki poziom błędu (4,9 %), zwłaszcza w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów. Trybunał nie wykrył istotnego poziomu błędu w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności z tytułu *pomocy bezpośredniej* dla rolników, w ramach której obowiązują uproszczone zasady dotyczące kwalifikowalności gruntów i skuteczny system kontroli *ex ante* (IACS) umożliwiający zautomatyzowane kontrole krzyżowe pomiędzy różnymi bazami danych.

1.16. „Globalny wymiar Europy" (rozdział 9) – szacowany poziom błędu wynosi 2,1 %, co oznacza, że jest niższy niż w 2015 r. (2,8 %). Dwie trzecie poziomu błędu wynikają z braku podstawowych dokumentów poświadczających oraz zawyżonych rozliczeń okresowych Komisji ([14]).

1.17. „Administracja" (rozdział 10) – w tym obszarze nie wystąpił istotny poziom błędu, a szacowany poziom błędu wynosi 0,2 %, czyli jest niższy niż w 2015 r. (0,6 %). Większość wydatków w tym obszarze dotyczy wynagrodzeń, emerytur i rent oraz dodatków wypłacanych przez instytucje i organy UE.

1.18. Trybunał nie szacuje poziomów błędu w innych obszarach wydatków, w tym w dziale 3 WRF (rozdział 8). Łącznie wydatki objęte poświadczeniem wiarygodności w tych obszarach wyniosły 2,8 mld euro (2,2 % wydatków objętych kontrolą). Wyniki prac w tych obszarach nadal są uwzględniane w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących 2016 r.

1.19. Na szacowany poziom błędu w dalszym ciągu w największym stopniu składają się błędy dotyczące kwalifikowalności w programach opierających się na zwrocie poniesionych kosztów:

— niekwalifikowalne koszty ujęte w zestawieniach poniesionych wydatków,

— niekwalifikowalne projekty i działania oraz niekwalifikujący się beneficjenci (***ramka 1.6***).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.15. *Jeżeli chodzi o EFRG, Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału Obrachunkowego, zwłaszcza w zakresie dotyczącym efektywności zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK), który w znacznym stopniu przyczynia się do zapobieżenia błędom i obniżenia poziomów błędu (zob. pkt 7.13). Komisja będzie dalej współpracować z państwami członkowskimi, aby utrzymać jakość systemu identyfikacji działek rolnych i ogólnie całego ZSZiK.*

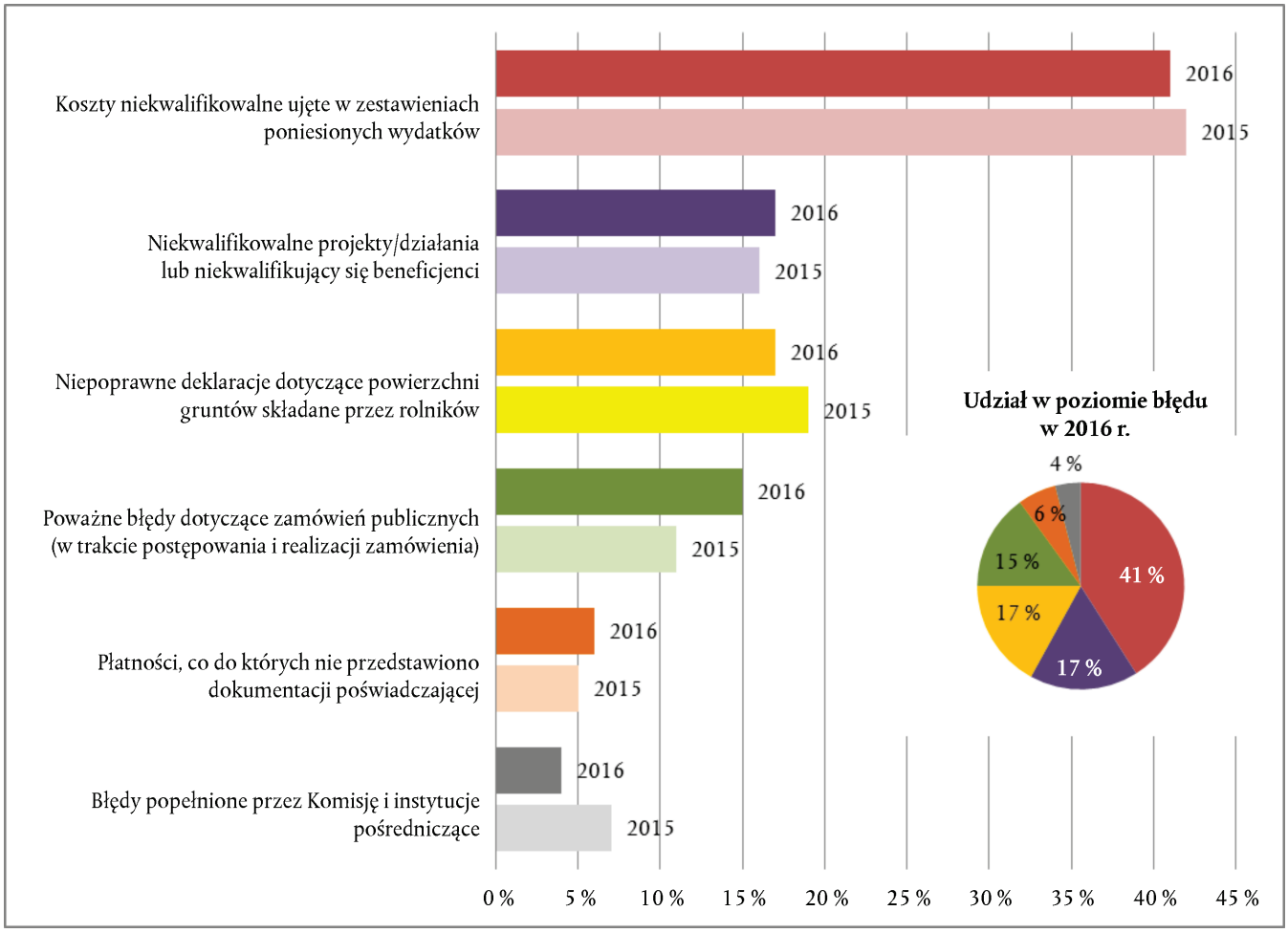
Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.10 i 1.12.

1.19. *Komisja dochodzi do takich samych wniosków, jeżeli chodzi o charakter i pierwotne przyczyny błędów.*

Uproszczenie stanowi najskuteczniejszą metodę zarówno zmniejszenia ryzyka błędu, jak również ograniczenia kosztów i obciążeń związanych z kontrolą. W odniesieniu do programów, w przypadku których stale występują wysokie poziomy błędu, Komisja systematycznie podejmuje działania – zarówno zapobiegawcze, jak i naprawcze – w celu wyeliminowania pierwotnych przyczyn błędów i ograniczenia ich skutków. Szczegółowe informacje na ten temat można znaleźć w komunikacie Komisji „Pierwotne przyczyny błędów oraz działania podjęte w tym zakresie (art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego)" – COM(2017)124 z dnia 28 lutego 2017 r.

([14]) Rozliczenie polega na przekształceniu zaliczki w zatwierdzony wydatek. W przypadku zawyżonego rozliczenia część kwoty zaksięgowanej jako wydatek nie ma potwierdzenia w sprawozdaniach finansowych.

Ramka 1.6 – Szacowany ogólny poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

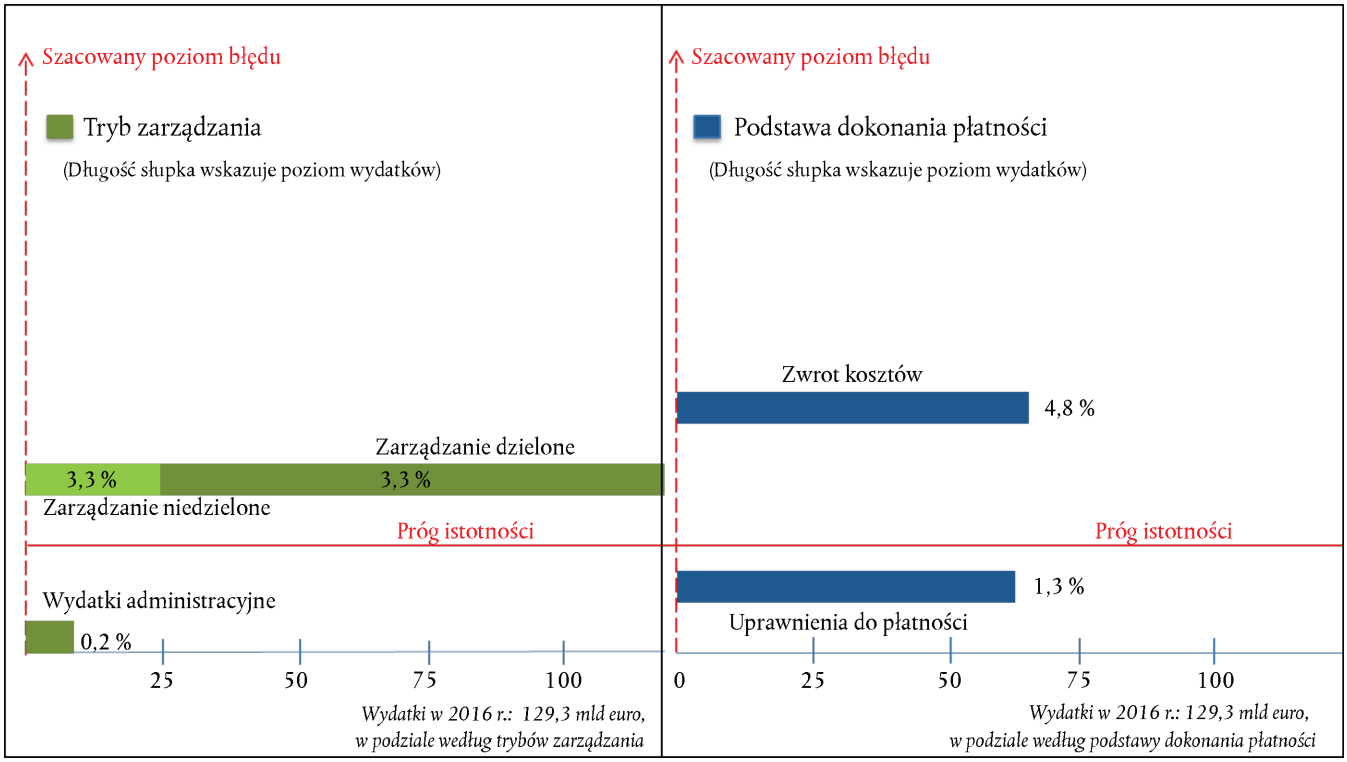
UWAGI TRYBUNAŁU

Tryb zarządzania ma ograniczony wpływ na poziom błędu

1.20. Poziom błędu oszacowany przez Trybunał w różnych obszarach wydatków wykazuje znacznie silniejsze powiązanie z podstawą dokonania płatności (tj. zwrot kosztów bądź uprawnienia do płatności) niż z trybem zarządzania ([15]). Trybunał ustalił, że najwyższe poziomy błędu wystąpiły w działach „Spójność" (dział objęty zarządzaniem dzielonym) i „Konkurencyjność" (dział objęty zarządzaniem bezpośrednim przez Komisję i zarządzaniem pośrednim przez podmioty, którym powierzono to zadanie). W wydatkach w obu tych obszarach dominują programy opierające się na zwrocie poniesionych wydatków (***ramka 1.7***).

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

Ramka 1.7 – Średni szacowany poziom błędu w rozbiciu na tryby zarządzania i podstawy dokonania płatności w 2016 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.21. W 2016 r. szacowany poziom błędu w całości wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu wyniósł 3,3 % (w 2015 r. – 4,3 %), zaś w przypadku wszystkich pozostałych form wydatków operacyjnych ([16]) 3,3 % (w 2015 r. – 4,2 %). Szacowany poziom błędu w wydatkach administracyjnych wynosi 0,2 % (w 2015 r. – 0,6 %).

Oszacowane przez Komisję poziomy błędu…

1.22. Każda dyrekcja generalna (DG) Komisji sporządza *roczne sprawozdanie z działalności*. Obejmuje ono 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. W sprawozdaniu tym opisuje się również stopień realizacji głównych celów polityki (co omówiono w pkt 3.5 i 3.18–3.32). Ponadto zawiera ono sprawozdanie dyrektora generalnego z wykonania powierzonych mu obowiązków, które przedkładane jest komisarzom.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.22. *Roczne sprawozdanie z działalności (AAR) to sprawozdanie dyrektora generalnego z wykonania powierzonych mu/jej obowiązków, przedkładane kolegium komisarzy. W rocznych sprawozdaniach z działalności uwzględnia się informacje o działaniach zmierzających do osiągnięcia ogólnych i konkretnych celów, które określono w planie zarządzania i strategii Dyrekcji Generalnej. Uwzględnia się w nich również osiągnięcia w dziedzinie zarządzania finansami, kontroli wewnętrznej, a także zarządzania organizacyjnego.*

([16]) Głównie wydatki przedstawione w rozdziałach 5 i 8, ale po części również wydatki ujęte w rozdziałach 6 i 7, które są objęte zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim. W przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu ekstrapolowany błąd jest oparty na badaniu 560 transakcji (dobranych z populacji 94,5 mld euro), natomiast w przypadku pozostałych form wydatków operacyjnych ekstrapolacja oparta jest na badaniu 321 transakcji (dobranych z populacji 25,4 mld euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.23. W tym roku po raz pierwszy wszystkie dyrekcje generalne oszacowały poziom błędu w „istotnych wydatkach". Definicja istotnych wydatków ([17]) jest zgodna z przyjętą przez Trybunał definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (***załącznik 1.1***, pkt 10).

Ramka 1.8 – Porównanie wyników kontroli Trybunału za 2016 r. z oszacowanymi przez Komisję kwotami obarczonymi ryzykiem w chwili dokonywania płatności przedstawionymi w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Szacowany poziom błędu ([1])	Przedział ufności (w %)	
		Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)
Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	**4,1**	**2,1**	**6,1**
Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	**4,8**	**2,2**	**7,4**
Rozdział 7 – Zasoby naturalne	**2,5**	**1,5**	**3,5**
Rozdział 9 – Globalny wymiar Europy	**2,1**	**0,6**	**3,6**
Rozdział 10 – Administracja	**0,2**	**0,0**	**0,8**
Łącznie	**3,1**	**2,2**	**4,0**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych Komisji ([2]) ([3])	Szacowana ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności (w %) ([5]) ([6])	
	Najniższa wartość	Najwyższa wartość
CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD i TAXUD	**2,0**	**2,4**
EMPL i REGIO	**2,2**	**3,6**
AGRI, MARE, ENV i CLIMA	**2,5**	**2,5**
DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA i ECFIN	**1,3**	**1,4**
Administracja ([4])	**0,2**	**0,2**
Łącznie	**2,1**	**2,6**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności Komisji.

([1]) Szacowany poziom błędu – zob. ***ramka 1.2*** i przypisy.
([2]) Niektóre dyrekcje generalne (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL i REGIO) zarządzają wydatkami w ramach więcej niż jednego działu WRF.
([3]) (Pełne) nazwy dyrekcji generalnych Komisji i agencji wykonawczych, których skrótami posłużono się w tej ramce, można znaleźć w sekcji 9.6 *Międzyinstytucjonalnego przewodnika redakcyjnego* (http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390600.htm).
([4]) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, Sekretariat Generalny, Służba Prawna i Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych.
([5]) Odsetek wydatków, które mogą nie spełniać wymogów regulacyjnych i umownych obowiązujących w momencie dokonywania płatności.
([6]) Większość dyrekcji generalnych podała kwotę obarczoną ryzykiem jako jedną wartość liczbową. Niektóre (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB i INEA) wskazały przedział od wartości minimalnej do maksymalnej, natomiast DG REGIO podała przedział od wartości średniej do maksymalnej.

([17]) Dokonane płatności, pomniejszone o nowe zaliczki, lecz z uwzględnieniem wcześniejszych płatności zaliczkowych, które zostały faktycznie rozliczone w trakcie roku budżetowego (roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników za 2016 r., COM(2017) 351 final, załącznik 3, s. 16).

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
1.24. W następstwie wprowadzenia koncepcji „kwoty obarczonej ryzykiem w momencie zamknięcia" w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników za 2015 r. dyrekcje generalne zamieściły tę informację w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności. Komisja skupiła się na wpływie wieloletnich mechanizmów naprawczych, które doprowadzą do obniżenia szacowanego przez nią poziomu błędu.	**1.24.** *Koncepcja „kwoty obarczonej ryzykiem w momencie zamknięcia" dopełnia całościowego obrazu planów wieloletnich, ponieważ dostarcza dodatkowe informacje na temat kwoty obarczonej ryzykiem, która pozostaje po uwzględnieniu wszystkich działań naprawczych, w tym „zdolności naprawczej", tj. najlepszego szacunku korekt, które zostaną zastosowane w latach następujących po roku, w którym poniesiono dany wydatek.*
… zasadniczo, w większości przypadków, są zgodne z ustaleniami Trybunału	
1.25. Jeśli chodzi o wskaźniki legalności i prawidłowości, wartości dotyczące kwot obarczonych ryzykiem w chwili dokonywania płatności podane w rocznych sprawozdaniach z działalności zasadniczo, w większości przypadków, są zgodne z poziomem błędu szacowanym przez Trybunał (***ramka 1.8***) ([18]).	**1.25.** *Jeżeli chodzi o szacowaną całkowitą kwotę obarczoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności (wspomnianą w ramce 1.8), należy zauważyć, że liczby przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. i w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania i wyników (AMPR) należycie pokrywają wydatki poniesione w związku z programami zarówno na okres programowania 2007–2013, jak i na okres programowania 2014–2020. W przypadku obszaru spójności dane liczbowe odnoszące się do okresu 2007–2013, które zawarto w sprawozdaniach, wynoszą 2,6–4,2 %. Komisja uważa jednak, że aktualne programy na rzecz spójności z uwagi na sposób ich opracowania obarczone są mniejszym ryzykiem, co ilustrują dane liczbowe odnoszące się do okresu 2014–2020, których wysokość Komisja określa na 0,9–1,7 %.*
1.26. Z ustaleń Trybunału wynika, że dyrekcje generalne w ramach tego samego działu WRF przyjęły różne podejścia do podawania poziomów błędu i kwot obarczonych ryzykiem ([19]). Trybunał stwierdził również, że w pracach *instytucji audytowych* dotyczących wydatków na okres 2014–2020 ([20]) wystąpiło ryzyko metodyczne. Ponadto ustalił on, że Komisja musiała dokonać poważnych korekt w statystykach kontroli przedstawionych przez *agencje płatnicze* ([21]).	**1.26.** *Komisja posługuje się prawidłową metodyką służącą do oszacowania poziomu błędu w transakcjach. Służby Komisji stosują tę metodykę, uwzględniając wymogi związane z ich konkretnymi ramami prawnymi i trybem zarządzania. W związku z tym każdy dyrektor generalnych stosuje podejście, które najlepiej nadaje się do uzyskania realistycznego szacunku poziomu błędu w przypadku obszarów polityki będących w jego/jej gestii, uwzględniając nieodłączne ryzyko specyficzne dla konkretnych programów (np. wyższe ryzyko w przypadku programu dotyczącego MSP i niższe ryzyko w przypadku programu „Marie Curie") i wyniki kontroli dostępne dla różnych obszarów wydatkowania (np. dostępność wystarczających wyników* ex post*, jakość sprawozdawczości dokonywanej przez uprawnione podmioty).* *Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.33 i 6.34.*

([18]) Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności BUDG i ESTAT (pkt 4.20); RTD, EAC i MOVE (pkt 5.20); REGIO i EMPL (pkt 6.26); AGRI (pkt 7.28); MARE, ENV i CLIMA (pkt 7.31); NEAR (pkt 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP i PMO (pkt 10.7) oraz DEVCO (sprawozdanie roczne dotyczące Europejskich Funduszy Rozwoju, pkt 33).

([19]) Dział 1a WRF „Konkurencyjność" (zob. pkt 5.21).

([20]) Dział 1b WRF „Spójność" (zob. pkt 6.34).

([21]) Dział 2 WRF „Zasoby naturalne" (zob. pkt 7.29).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.27. Ogólny poziom błędu w chwili dokonywania płatności za 2016 r. obliczony przez Komisję w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników był istotny i kształtował się w przedziale między 2,1 % i 2,6 % (w porównaniu z przedziałem 2,3–3,1 % w 2015 r.). Poziom błędu szacowany przez Trybunał wynosi 3,1 % (w 2015 r. – 3,8 %).

Komisja przedstawiła dane na temat wysokości korekt i odzyskanych środków

1.28. W „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego" za 2016 r. podano, że łączna kwota zrealizowanych korekt finansowych i odzyskanych środków wyniosła 3,4 mld euro. W ***ramce 1.9*** pokazano, jak zgłoszone kwoty rozkładały się pomiędzy poszczególne obszary wydatków, a także na którym etapie w cyklu wydatkowania środków Komisja zastosowała środki naprawcze (zadeklarowanie/zaakceptowanie wydatków/płatność z budżetu).

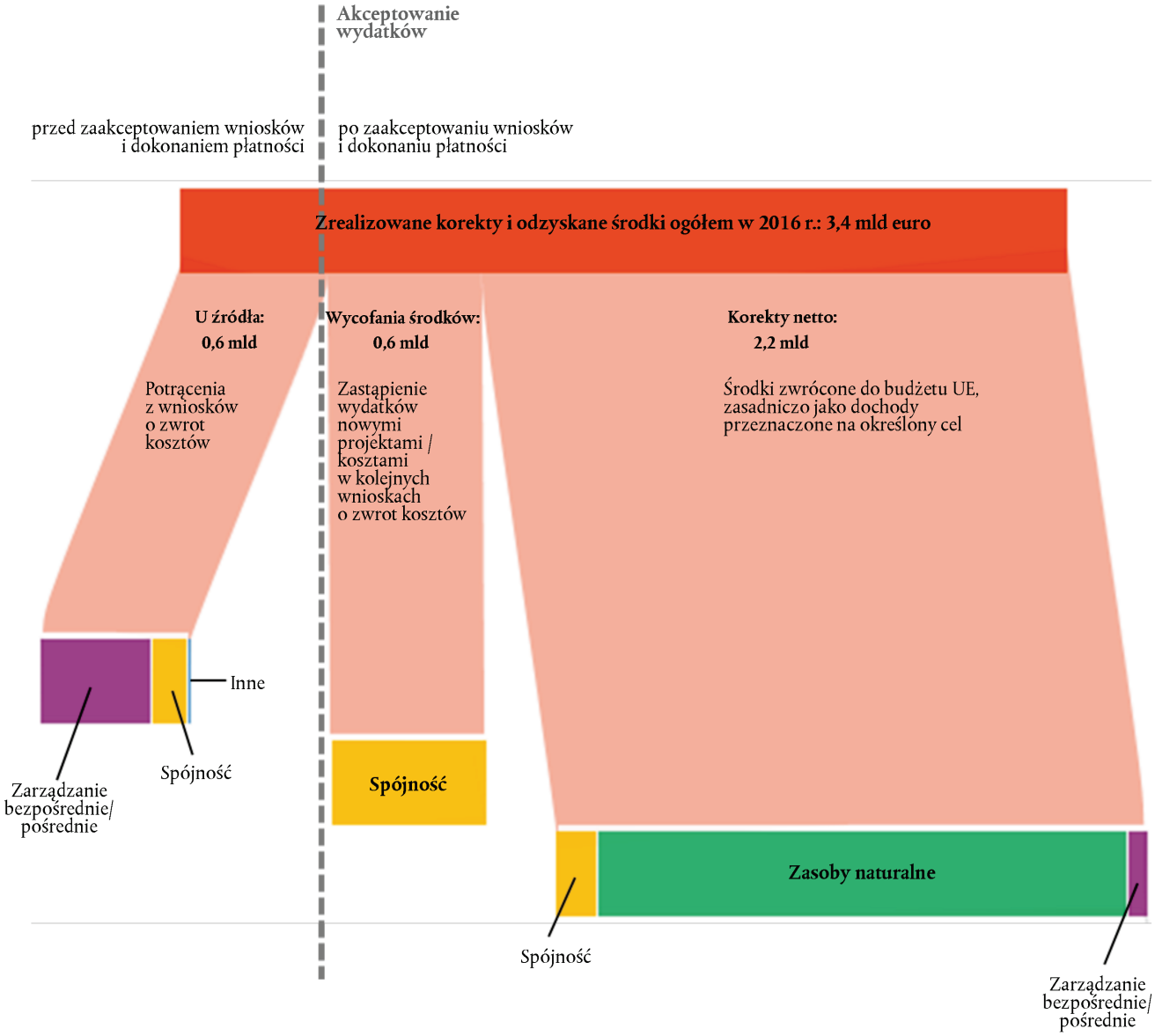
ODPOWIEDZI KOMISJI

1.27. *Komisja poczyniła postępy w ograniczaniu ogólnego poziomu błędu w momencie dokonywania płatności. Szacuje się, że całkowita kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia za 2016 r., przedstawiona w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania i wyników, wynosi mniej niż 2 % całości odnośnych wydatków po uwzględnieniu oszacowanych przyszłych korekt.*

1.28. *Szczegółowe informacje na temat korekt finansowych i odzyskanych środków zamieszono w załączniku do części II sprawozdania rocznego na temat zarządzania i wyników ([1]).*

([1]) *Sprawozdanie roczne na temat zarządzania i wyników za 2016 r. (COM(2017) 351 final), część II.*

Ramka 1.9 – Środki naprawcze w 2016 r. i sposoby ich wdrażania w różnych obszarach wydatków



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego" w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r. i danych leżących u jego podstaw.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.29. W 2016 r. Komisja wykazała korekty i środki odzyskane u źródła (tj. przed zaakceptowaniem wydatków) w wysokości 0,6 mld euro. Mają one formę potrąceń niekwalifikowalnych kwot w zestawieniach poniesionych wydatków, które są dokonywane, zanim zrealizowane zostaną odnośne płatności z budżetu UE (oznacza to, że potrącone kwoty nie są uwzględniane w populacji objętej kontrolą Trybunału, ponieważ Trybunał dokonuje doboru transakcji na potrzeby kontroli spośród płatności zaakceptowanych przez Komisję). Odzyskane środki (0,4 mld euro) złożyły się na ponad cztery piąte działań naprawczych w obszarach objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim w 2016 r.

1.30. Pozostała kwota w wysokości 2,8 mld euro była związana z wnioskami już zaakceptowanymi przez Komisję (w związku z czym została uwzględniona w populacji płatności objętych kontrolą Trybunału). Z kwoty tej:

a) w przypadku działu „Zasoby naturalne" około 2 mld euro było związane z *decyzjami w sprawie zgodności* w obszarze rolnictwa. Komisja wykazała tę kwotę jako *dochody przeznaczone na określony cel*, z których finansowane są wydatki na rolnictwo;

b) w przypadku działu „Spójność" około 0,6 mld euro stanowiły dokonane przez państwa członkowskie wycofania środków z wcześniej zaakceptowanych wniosków o płatność w ramach projektów i wydatków, które zostały zastąpione nowymi projektami lub wydatkami. Takie wycofania nie prowadzą do zwrotu środków do budżetu UE ([22]);

c) w przypadku obszarów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim (głównie działy „Konkurencyjność" i „Globalny wymiar Europy") około 0,1 mld euro dotyczyło kwot odzyskanych po dokonaniu płatności.

Do korekt i odzyskania środków może dochodzić na różne sposoby

1.31. Komisja i państwa członkowskie mogą stosować korekty i odzyskiwanie środków na różne sposoby, które wyszczególniono w rozporządzeniu finansowym ([23]):

a) w przypadku środków nienależycie wydatkowanych – dokonując korekt na podstawie wartości transakcji obciążonych błędem (korekty indywidualne);

b) w przypadku błędów systemowych w ramach reprezentatywnej próby transakcji – dokonując ekstrapolacji rezultatów na całą populację (korekty poddane ekstrapolacji);

([22]) Zob. sprawozdanie specjalne nr 4/2017.

([23]) Art. 80 ust. 4 rozporządzenia finansowego stanowi, że „Komisja opiera korekty finansowe na wskazaniu kwot wypłaconych nienależnie i na ich skutkach finansowych dla budżetu. Jeżeli kwot tych nie można dokładnie ustalić, Komisja może zastosować ekstrapolację korekty lub korekty ryczałtowe zgodnie z przepisami sektorowymi."

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.29. *Kwoty korekt i środków odzyskanych u źródła wskazują na to, że Komisja koncentruje się na środkach zapobiegawczych służących ochronie budżetu UE przed etapem zaakceptowania wydatków.*

1.30.

b) *W prawodawstwie przewidziano przyznanie państwom członkowskim możliwości wycofania nieprawidłowych wydatków i zastąpienia ich nowymi, prawidłowymi wydatkami. Chroni to budżet UE, zgodnie z zasadą, że w przypadku zarządzania dzielonego państwa członkowskie są przede wszystkim odpowiedzialne za wykrycie nieprawidłowości i w razie potrzeby dokonanie korekt finansowych.*

1.31.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
c) w przypadku uchybień systemowych, w odniesieniu do których nie ma możliwości dokładnego obliczenia skutków finansowych dla budżetu – stosując stawki określone dla danych sytuacji w wytycznych dotyczących poszczególnych sektorów (korekty ryczałtowe).	**c)** *Korekty ryczałtowe stosuje się w przypadku wystąpienia uzasadnionego ryzyka, że stwierdzone uchybienia systemowe wywarły wpływ finansowy na budżet UE, lecz przy zachowaniu współmiernego wysiłku nie jest możliwe określenie w sposób bardziej precyzyjny szkody finansowej. Nakłada się je w celu usunięcia uchybień systemowych i powiązanego, generowanego przez nie ryzyka dla budżetu UE; w rezultacie wspomniane stawki prowadzą również do wyeliminowania indywidualnych nieprawidłowości.* *Korekty ryczałtowe stanowią istotny składnik opartego na systemach podejścia kontrolnego, stosowanego zazwyczaj w przypadku zarządzania dzielonego, przy czym korekty te są krokiem naprzód w obecnym kontekście upraszczania prawodawstwa UE. Korekty ryczałtowe stanowią silną zachętę dla państw członkowskich do udoskonalania systemów zarządzania i kontroli i tym samym przyczyniają się do zapewniania legalności i prawidłowości indywidualnych transakcji leżących u podstaw rozliczeń.* *W związku z tym Komisja uznaje, że korekty ryczałtowe mają duże znaczenie przy przeprowadzaniu analizy poziomu błędu dla określonego obszaru polityki.*
1.32. Dokonując oszacowania poziomu błędu, Trybunał nie kwantyfikuje wielu sytuacji, w których Komisja i państwa członkowskie stosują i zgłaszają korekty i odzyskanie środków:	**1.32.**
a) korekty ryczałtowe są nakładane nie tyle w celu wyeliminowania indywidualnych *nieprawidłowości*, co w celu usunięcia uchybień systemowych. Uchybienia systemowe wskazują na ryzyko nieprawidłowych wydatków, ale nie zawsze możliwe jest wykazanie związku między takim uchybieniem a nieprawidłową płatnością wykrytą i uwzględnioną w szacowanym przez Trybunał poziomie błędu;	**a)** *Komisja chroni budżet UE przed wydatkami poniesionymi z naruszeniem przepisów prawa. Jeżeli nie można precyzyjnie ustalić dokładnych kwot przy zachowaniu współmiernego wysiłku, w celu wypełnienia tego obowiązku Komisja może zastosować korekty poddane ekstrapolacji lub korekty ryczałtowe. Korekty ryczałtowe stanowią silną zachętę dla państw członkowskich do udoskonalania systemów zarządzania i kontroli.* *Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.31 c) i odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 4/2017 „Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami".*
b) niektóre przypadki uznawane przez Komisję za błędy prowadzące do nałożenia korekt nie są postrzegane jako błędy (kwantyfikowalne) przez Trybunał. Przykładowo niedotrzymanie terminów, brak rozpowszechnienia informacji czy przypadki naruszenia zasady *wzajemnej zgodności* nie są brane pod uwagę w szacowanym poziomie błędu.	**b)** *Komisja zauważa, że przy szacowaniu zdolności naprawczej nie uwzględnia się korekt, które nałożono w związku z naruszeniem zasady wzajemnej zgodności.*

W pewnych okolicznościach Trybunał uwzględnia działania naprawcze w szacowanym przez siebie poziomie błędu

1.33. Trybunał uwzględnia środki naprawcze zastosowane przez państwa członkowskie i Komisję, pod warunkiem że poprzedzają one przeprowadzaną przez niego kontrolę. Trybunał weryfikuje, czy korekty te (w tym odzyskiwanie środków nienależnie wypłaconych beneficjentom oraz korekty na poziomie projektów) zostały faktycznie zastosowane i – w stosownych przypadkach – koryguje oszacowany poziom błędu. Wpływ środków naprawczych różni się jednak znacznie w zależności od obszaru wydatków i rodzaju środka.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.34. W przypadku 41 transakcji wchodzących w skład próby za 2016 r. Komisja i organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze, które miały bezpośredni wpływ na daną transakcję i były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału. Za sprawą tych środków szacowany przez Trybunał poziom błędu obniżył się o 1,2 punktu procentowego (w 2015 r. – 0,5 punktu procentowego). Zmiany w liczbie transakcji objętych środkami naprawczymi i w wielkości wpływu tych środków na poziom błędu szacowany przez Trybunał nie świadczą o tym, że działania naprawcze stały się bardziej lub mniej skuteczne, ponieważ środki te dotyczą stosunkowo niewielkiej części próby transakcji dobranej przez Trybunał i należy oczekiwać pewnych wahań z roku na rok w tym zakresie.

PRZYPADKI PODEJRZEŃ NADUŻYCIA FINANSOWEGO ZGŁOSZONE PRZEZ TRYBUNAŁ DO OLAF

1.35. Trybunał zgłasza przypadki podejrzeń nadużycia finansowego wykryte w trakcie prac kontrolnych (w tym w trakcie prac dotyczących osiągniętych wyników) lub na podstawie przekazanych mu bezpośrednio informacji do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu wstępnej analizy i ewentualnego wszczęcia dochodzenia. Trybunał nie może wypowiadać się na temat poszczególnych przypadków ani na temat odnośnych działań podejmowanych przez OLAF. W 2016 r.:

— Trybunał dokonał oceny legalności i prawidłowości około 1 000 transakcji w ramach prac kontrolnych na potrzeby sprawozdania rocznego, a ponadto opracował 36 sprawozdań specjalnych,

— Trybunał zgłosił do OLAF 11 przypadków podejrzeń nadużycia finansowego wykrytych w trakcie swoich kontroli (w 2015 r. – 27 przypadków), a także pięć przypadków wykrytych na podstawie informacji przekazanych przez obywateli (w 2015 r. – 15 przypadków),

— podejrzenia nadużycia dotyczyły najczęściej sztucznego stworzenia warunków w celu spełnienia kryteriów kwalifikowalności, jak również niedostarczenia towarów lub usług oraz zadeklarowania kosztów, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, a nieco rzadziej konfliktu interesów i innych nieprawidłowości w dziedzinie zamówień.

1.36. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do OLAF w latach 2010–2016 dały podstawę do wszczęcia 67 dochodzeń, z których 16 wciąż jest w toku. Z informacji udzielonych przez OLAF wynika że, w przypadku 28 z 51 zakończonych i zamkniętych dochodzeń wydano zalecenia dotyczące odzyskania środków lub rozważenia możliwości wszczęcia postępowania sądowego bądź też dochodzenie zostało zamknięte, ponieważ Komisja lub władze krajowe podjęły już odpowiednie działania. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. OLAF przedstawił zalecenia dotyczące odzyskania środków na łączną kwotę 247 mln euro. W przypadku gdy OLAF zamykał sprawę, nie wydając zaleceń co do dalszych działań, najczęściej orzekał, że nie stwierdzono dowodów na popełnienie nadużycia, które miałoby wpływ na finansowe bądź inne interesy UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.34. *Komisja będzie nadal pełniła swoją funkcję nadzorczą poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.*

WNIOSKI

1.37. Informacje zawarte w niniejszym rozdziale mają przede wszystkim wspierać opinię przedstawioną w poświadczeniu wiarygodności.

Wyniki kontroli

1.38. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wykazują, że w ciągu ostatnich kilku lat zaszła poprawa. Trybunał stwierdził, że w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności nie wystąpił istotny poziom błędu. W wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów poziom błędu był natomiast istotny. Na tej podstawie Trybunał uznaje, że błąd nie miał charakteru rozległego.

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 nie uda się zapobiec błędom 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. Trybunał przeprowadza badanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE w celu zweryfikowania jego wiarygodności. Sprawozdanie to zawiera:

a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe; oraz

b) sprawozdania z wykonania budżetu.

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

a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku;

b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych;

c) zmiany w aktywach netto za kończący się rok.

4. W ramach kontroli Trybunał:

a) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;

b) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;

c) analizuje główne dane księgowe pod kątem spójności i racjonalności;

d) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald;

e) przeprowadza badania bezpośrednie *zobowiązań*, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób;

f) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza 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

5. Kontrola transakcji leżących u podstaw rozliczeń pod kątem prawidłowości wymaga zbadania, czy zostały one dokonane zgodnie z przepisami (***ramka 1.2***).

6. W ramach swoich prac Trybunał analizuje, czy istnieje możliwość, by efektywnie wykorzystać wyniki kontroli prawidłowości przeprowadzonych już przez inne podmioty. Jeśli Trybunał chce skorzystać z takich wyników, zgodnie ze standardami kontroli, dokonuje oceny niezależności i kompetencji odnośnego podmiotu oraz zakresu i adekwatności wykonanych przez niego prac.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

7. W ramach każdego działu WRF (rozdziały 5–10) Trybunał bada reprezentatywną próbę transakcji w celu oszacowania udziału nieprawidłowych transakcji w populacji ogółem.

8. W przypadku każdej wybranej transakcji Trybunał ustala, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały wydatkowane na cel zatwierdzony w budżecie i określony w przepisach. Weryfikuje również, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały prawidłowo obliczone (w przypadku większych kwot weryfikacja ta opiera się na reprezentatywnej próbie pozycji w ramach danej transakcji). Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do odbiorcy końcowego (np. rolnika bądź organizatora szkolenia czy projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje jej zgodność na każdym poziomie.

9. Jeśli chodzi o badanie transakcji związanych z dochodami, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i DNB za punkt wyjścia przyjmuje się zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystane jako podstawa do obliczenia tych zasobów. Trybunał bada mechanizmy kontroli stosowane przez Komisję w odniesieniu do wkładów państw członkowskich do momentu ich przekazania i uwzględnienia 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.

10. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Odnosi się to do wszystkich kategorii płatności (w tym płatności w celu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:

a) końcowy odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie;

b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków.

11. Próba kontrolna Trybunału jest zaprojektowana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędu w całości wydatków, nie zaś w poszczególnych transakcjach (np. w konkretnym projekcie). Trybunał wybiera wnioski lub płatności, a na niższym poziomie także poszczególne pozycje w ramach danej transakcji (np. faktury lub działki zadeklarowane przez rolnika), korzystając z metody *doboru próby na podstawie jednostki monetarnej*. Poziomy błędu zgłoszone w odniesieniu do tych pozycji nie powinny być postrzegane jako miara błędu w odnośnych transakcjach, lecz są uwzględniane bezpośrednio w ogólnym poziomie błędu w całości wydatków UE.

12. Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, który otrzymał wsparcie. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony zostały wymienione 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.

13. W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w całej populacji. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w danym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana DG, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędu w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich. W przyjętym przez Trybunał podejściu do doboru próby różnym transakcjom przypisuje się różne wagi, w zależności od wartości danej pozycji wydatków oraz intensywności prac kontrolnych. Wagi te nie mają znaczenia w danych na temat częstości błędów, w których rozwój obszarów wiejskich ma taką samą wagę jak wsparcie bezpośrednie w obszarze zasobów naturalnych, a wydatki z Europejskiego Funduszu Społecznego traktowane są identycznie jak płatności w ramach polityki regionalnej i polityki spójności.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

14. Błąd może dotyczyć całości lub części kwoty objętej daną transakcją. W swojej analizie Trybunał rozważa, czy błędy są kwantyfikowalne czy też niekwantyfikowalne, tj. czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty dotyczył błąd. Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach ani w częstości błędów, gdyż fakt ich wykrycia i skorygowania świadczy o skuteczności systemów kontroli.

15. Kryteria stosowane przez Trybunał przy 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] ([1]).

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

Szacowany poziom błędu

17. Trybunał dokonuje oszacowania „najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu" (NPPB) – zarówno w odniesieniu do większości działów WRF, jak i dla wydatków budżetowych ogółem. W NPPB, który jest wyrażony procentowo, uwzględnia się jedynie błędy kwantyfikowalne. Przykładowe błędy to kwantyfikowalne naruszenia obowiązujących przepisów, zasad oraz warunków udzielenia zamówienia lub dofinansowania. Trybunał oblicza także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB).

18. W swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2 %. Bierze on również pod uwagę charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

([1]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

W jaki sposób Trybunał bada systemy i przedstawia wyniki takiego badania

19. Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje oraz regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu oraz nadzorowania/zapewniania prawidłowości transakcji. Badanie tych systemów jest przydatne w celu wskazania obszarów wymagających poprawy.

20. W każdym dziale WRF, w tym także w „Dochodach", wykorzystuje się wiele różnych systemów. Co roku Trybunał typuje do zbadania próbę systemów, a wyniki tego badania przedstawia wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę sytuacji.

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje opinię wyrażoną w poświadczeniu wiarygodności

21. Trybunał formułuje opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE na podstawie prac opisanych w rozdziałach 4–10. Opinię tę przedstawia w poświadczeniu wiarygodności. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą.

22. W przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu Trybunał – aby ustalić jego wpływ na opinię pokontrolną – musi określić, czy błędy lub brak dowodów kontroli miały „rozległy wpływ". W tym celu korzysta on z wytycznych zawartych w ISSAI 1705 (stosując je również w odniesieniu do kwestii legalności i prawidłowości, zgodnie z mandatem Trybunału). W przypadku gdy błędy są istotne i mają rozległy wpływ, Trybunał wyraża opinię negatywną.

23. O rozległym wpływie błędów lub braku kontroli dowodów można mówić, gdy zgodnie z osądem kontrolera wpływ ten nie ogranicza się do określonych elementów, kont czy pozycji w sprawozdaniu finansowym, lecz obejmuje swym zasięgiem różne konta lub transakcje. Jeśli zaś jest on ograniczony, to dotyczy lub mógłby dotyczyć znacznej części sprawozdań finansowych lub ujawnień kluczowych dla interpretacji sprawozdań finansowych przez użytkowników.

24. Oszacowany przez Trybunał poziom błędu w odniesieniu do całości wydatków w 2016 r. wynosi 3,1 %. Trybunał nie uznał jego wpływu za rozległy, gdyż ogranicza się on do pewnego określonego rodzaju wydatków jedynie w kilku obszarach wydatków. Szacowany poziom błędu wykryty w poszczególnych działach WRF waha się, tak jak przedstawiono w rozdziałach 5–7 oraz 9 i 10.

Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego

25. Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który odpowiada za przeprowadzenie dalszego dochodzenia. Trybunał zgłasza do OLAF kilka przypadków rocznie.

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

26. Trybunał przedstawił:

a) opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za zakończony rok budżetowy;

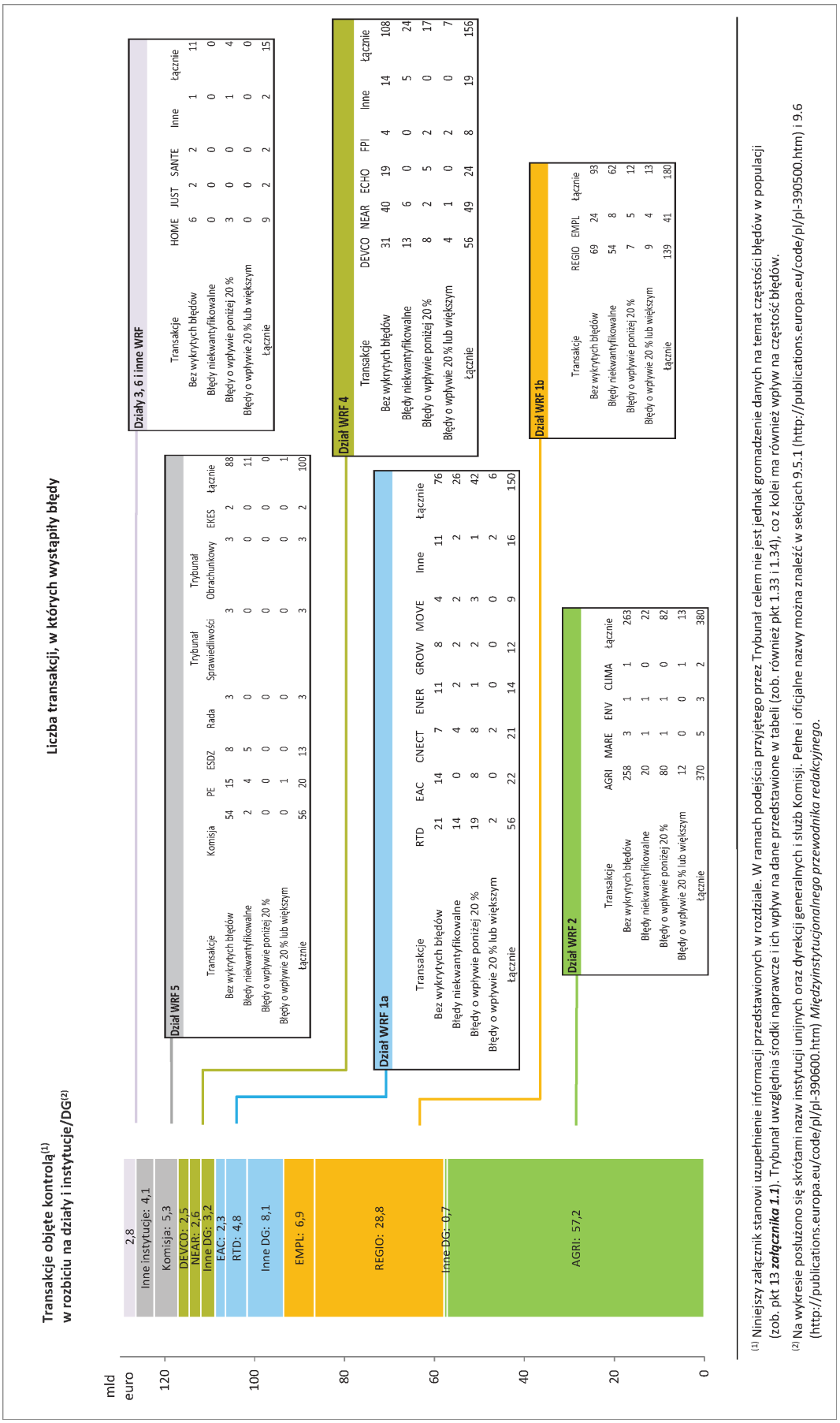
b) opinię na temat prawidłowości dochodów i płatności leżących u podstaw tego sprawozdania.

27. 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.

28. W przypadku gdy kontrolerzy mogą wydać opinie na temat zarówno wiarygodności rozliczeń, jak i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw standardy te stanowią, 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, uznaje się, że istnieje poważny problem związany z przypadkami naruszenia przepisów w zakresie wydatków, którymi obciążany jest budżet UE. Trybunał zdecydował zatem, że wystąpienie istotnego poziomu błędu mającego wpływ na prawidłowość rozliczeń nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

ZAŁĄCZNIK 1.2

CZĘSTOŚĆ WYKRYTYCH BŁĘDÓW W PRÓBACH KONTROLNYCH ZA ROK 2016



(1) Niniejszy załącznik stanowi uzupełnienie informacji przedstawionych w rozdziale. W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest jednak gromadzenie danych na temat częstości błędów w populacji (zob. pkt 13 ***załącznika 1.1***). Trybunał uwzględnia środki naprawcze i ich wpływ na dane przedstawione w tabeli (zob. również pkt 1.33 i 1.34), co z kolei ma również wpływ na częstość błędów.

(2) Na wykresie posłużono się skrótami nazw instytucji unijnych oraz dyrekcji generalnych i służb Komisji. Pełne i oficjalne nazwy można znaleźć w sekcjach 9.5.1 (http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390500.htm) i 9.6 (http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390600.htm) *Międzyinstytucjonalnego przewodnika redakcyjnego*.

ROZDZIAŁ 2

Zarządzanie budżetem i finansami

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	2.1-2.3
Zarządzanie budżetem w 2016 r.	2.4-2.14
Płatności nie przekraczały pułapów określonych w budżecie rocznym	2.4-2.7
Szerokie wykorzystanie instrumentów szczególnych i marginesów sprawia, że elastyczność wymagana do reagowania na nieprzewidziane wydarzenia jest niewielka	2.8-2.10
Zobowiązania pozostające do spłaty osiągnęły rekordowo wysoki poziom	2.11-2.14
Kwestie dotyczące zarządzania finansami związane z budżetem na 2016 r.	2.15-2.31
Znaczny poziom ekspozycji finansowej budżetu UE	2.15-2.20
UE w coraz większym stopniu korzysta z instrumentów finansowych	2.21-2.23
Państwa członkowskie mogą mieć trudności z wykorzystaniem dostępnych środków unijnych	2.24-2.26
Ogólnie sprawozdawczość na temat wydatkowania środków w związku z kryzysem migracyjnym i uchodźczym musi być bardziej spójna i kompleksowa	2.27-2.28
Unijne mechanizmy finansowania stają się coraz bardziej skomplikowane	2.29-2.31
Zagrożenia i wyzwania w przyszłości	2.32-2.39
Unikanie powstania kolejnych zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność	2.32-2.33
Finansowanie nowych WRF	2.34-2.39
Wnioski i zalecenia	2.40-2.48
Wnioski	2.40-2.47
Zalecenia	2.48

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono uwagi Trybunału na temat zarządzania budżetem i finansami UE w 2016 r. i wskazano kilka najważniejszych zagrożeń i wyzwań dla przyszłych budżetów.

2.2. Budżet na dany rok musi być zgodny z *pułapami* środków na *zobowiązania* i *środków* na płatności określonymi w *wieloletnich ramach finansowych (WRF)* na lata 2014–2020 ([1]), wedle których UE może w latach 2014–2020 zaciągnąć zobowiązania na maksymalną kwotę 1 087,2 mld euro i dokonać płatności o maksymalnej wartości 1 025,4 mld euro w cenach bieżących ([2]). Środki na zobowiązania i na płatności ([3]) na dany rok muszą mieścić się w pułapach określonych w decyzji w sprawie zasobów własnych ([4]).

2.3. Komisja przedstawiła *przegląd śródokresowy* wdrożenia obecnych WRF, któremu towarzyszyły wnioski ustawodawcze. Część niniejszego rozdziału opiera się na wyrażonych wcześniej opiniach Trybunału na temat tych wniosków ustawodawczych, które mają znaczenie z perspektywy wniosku dotyczącego kolejnych WRF ([5]).

([1]) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 („rozporządzenie w sprawie WRF") (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884).

([2]) Wartości te odpowiadają środkom na zobowiązania w wysokości 1,04 % DNB UE i środkom na płatności w wysokości 0,98 % DNB UE na lata 2014–2020, jak określono w ostatnim dostosowaniu technicznym WRF – COM(2016) 311 final z dnia 30 czerwca 2016 r.: „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Dostosowanie techniczne ram finansowych na rok 2017 do zmian DNB oraz dostosowanie pul środków finansowych na politykę spójności (art. 6 i 7 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020)" („dostosowanie techniczne z 2017 r.").

([3]) Dodatkowe środki na płatności powyżej pułapu ustalonego dla *zasobów własnych* można uzyskać z dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych.

([4]) W decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105) w przypadku środków na zobowiązania określono pułap wynoszący 1,26 % DNB UE, a w przypadku środków na płatności – 1,20 % DNB UE.

([5]) Dokument informacyjny pt. „Budżet UE – czas na reformę? Dokument informacyjny na temat śródokresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020", opinia nr 2/2016 w sprawie wniosku dotyczącego zwiększenia zdolności finansowej i przedłużenia okresu funkcjonowania *Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)* (Dz.U. C 465 z 13.12.2016) oraz opinia nr 1/2017 w sprawie rewizji *rozporządzenia finansowego* (Dz.U. C 91 z 23.3.2017).

UWAGI TRYBUNAŁU

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM W 2016 R.

Płatności nie przekraczały pułapów określonych w budżecie rocznym

2.4. Kwota płatności dokonanych ze środków budżetowych była o 13,7 mld euro niższa od kwoty dostępnych środków w pierwotnie przyjętym budżecie (130,2 mld euro z możliwej do wykorzystania kwoty 143,9 mld euro ([6]), czyli 90,5 % dostępnej kwoty całkowitej) (zob. ***ramka 2.1***).

2.5. Niski poziom płatności wynikał przede wszystkim z faktu, że władze w państwach członkowskich złożyły mniejszą niż oczekiwano liczbę wniosków o płatności z *europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*. Stało się tak z powodu opóźnień we wdrażaniu programów w pierwszych latach obowiązywania obecnych WRF. Komisja wyjaśniła te opóźnienia następującymi czynnikami ([7]):

a) jest to konsekwencja znacznych opóźnień, które wystąpiły już podczas wdrażania programów na lata 2007–2013;

b) UE późno przyjęła podstawy prawne programów na lata 2014–2020 ([8]);

c) opóźnienia wystąpiły zarówno w wyznaczaniu przez państwa członkowskie organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie środkami unijnymi, jak i w informowaniu o tym fakcie UE;

d) dostosowanie do zmian w przepisach dotyczących programów i projektów w nowym okresie programowania wymagało czasu;

e) w okresie programowania 2014–2020 państwom członkowskim przyznano dodatkowy rok na dokonanie płatności w oparciu o zobowiązania (zasada „n+3") ([9]).

([6]) Z wyłączeniem *środków przeniesionych* z poprzedniego roku i dochodów przeznaczonych na określony cel.

([7]) Informacje na temat tych opóźnień można znaleźć na s. 45–46 dokumentu „Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission – Financial year 2016" [Sprawozdanie na temat zarządzania budżetem i finansami w Komisji Europejskiej – rok budżetowy 2016] i w akapicie trzecim pkt 3 załącznika 6 „Payments forecast" [prognoza dotycząca płatności] do dokumentu SWD(2016) 299 final z dnia 14 września 2016 r., dokument roboczy służb Komisji towarzyszący „Komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Śródokresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki«(COM(2016) 603 final)".

([8]) Powody, dla których procedura przyjmowania podstaw prawnych programów na lata 2014–2020 była czasochłonna, zostały przedstawione w pkt 11 i 36 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 2/2017 (http://eca.europa.eu).

([9]) Sprawozdanie specjalne nr 36/2016 (http://eca.europa.eu).

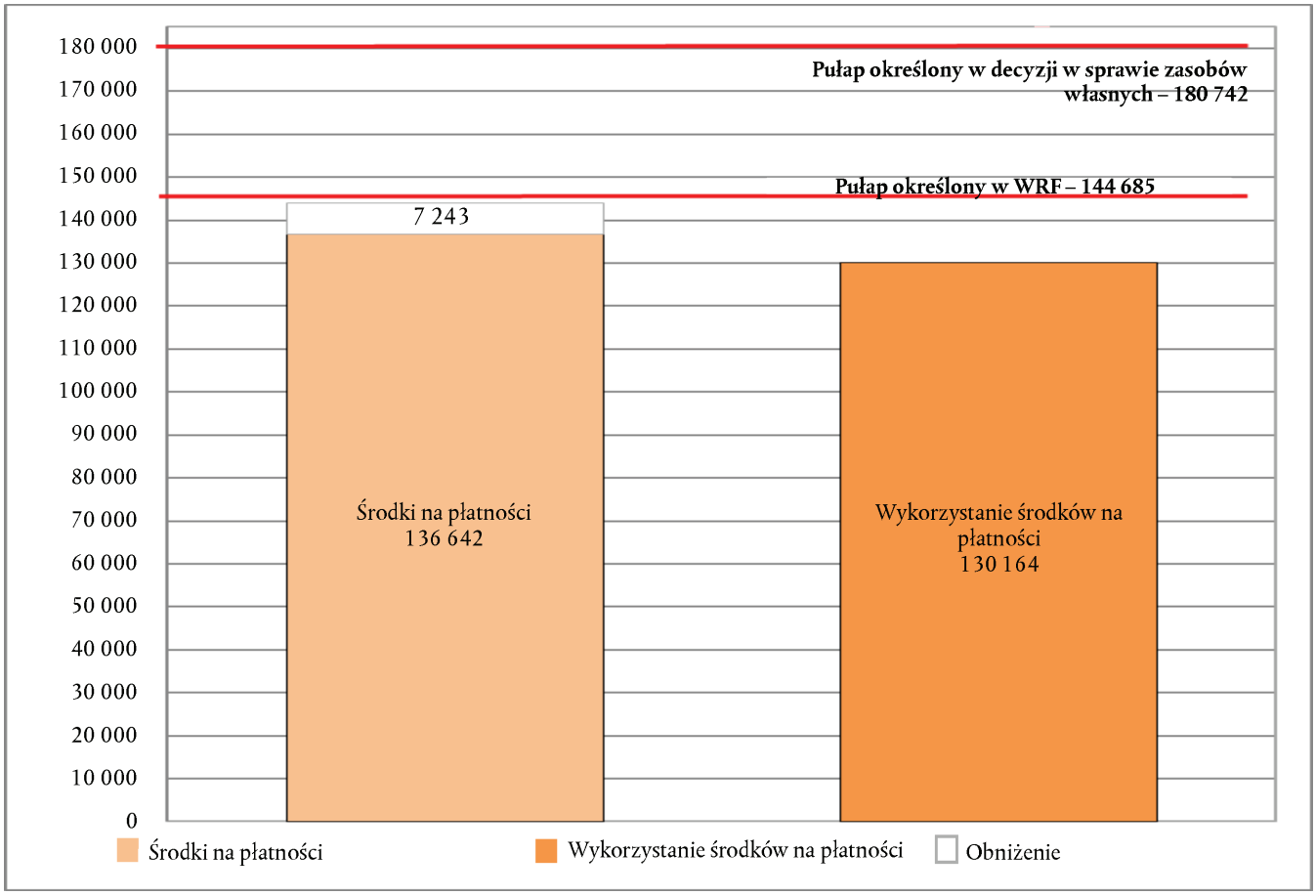
UWAGI TRYBUNAŁU

2.6. Jak odnotowała Komisja ([10]), opóźnienia we wdrażaniu programów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w ciągu pierwszych trzech lat obowiązywania WRF na lata 2014–2020 były większe niż opóźnienia, które wystąpiły na początku okresu programowania 2007–2013 w programach funduszy strukturalnych i spójności.

2.7. Wobec niskiego poziomu wniosków o płatność otrzymanych w ciągu roku władze budżetowe skorygowały budżet na 2016 r., zmniejszając kwotę środków na płatności o 7,3 mld euro ([11]). Nawet po tym zmniejszeniu niska liczba wniosków o płatność doprowadziła do powstania największej nadwyżki od 2002 r. wynoszącej 6,4 mld euro ([12]) (w 2015 r. było to 1,3 mld euro).

Ramka 2.1 – Budżet w 2016 r.

(w mln EUR)



Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej* za rok budżetowy 2016, „Zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe", tabele 4.1 i 4.3.

([10]) Akapit trzeci, pkt 3 załącznika 6 „Payments forecast" [Prognoza dotycząca płatności] do dokumentu SWD(2016) 299 final.

([11]) *Budżet korygujący* nr 4. Zarówno ten, jak i pozostałe budżety korygujące zwiększyły środki na zobowiązania o 273 mln euro i środki na płatności o 31 mln euro.

([12]) Zob. strona „Wynik budżetu UE" w części „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe" w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016 (sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za 2016 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

Szerokie wykorzystanie instrumentów szczególnych i marginesów sprawia, że elastyczność wymagana do reagowania na nieprzewidziane wydarzenia jest niewielka

2.8. W WRF na lata 2014–2020 przewidziano wiele instrumentów, które mają ułatwić wykonywanie budżetu i utrzymywanie środków w rezerwie. Najważniejsze z nich to:

a) łączny margines na płatności, jak określono w art. 5 rozporządzenia w sprawie WRF, który umożliwia przeniesienie niewykorzystanych środków na płatności na przyszłe lata, pod warunkiem że nie przekroczono pułapu określonego w WRF. Niewykorzystana kwota 13,7 mld euro z 2016 r., o której była mowa w pkt 2.4, może zatem zostać przeniesiona na kolejne lata. Pułap, podany w cenach z 2011 r., w odniesieniu do przenoszenia niewykorzystanych środków na płatności określony w WRF na lata 2018–2020 wynosi 31 mld euro (w 2018 r. – 7 mld euro, w 2019 r. – 11 mld euro, a w 2020 r. – 13 mld euro);

b) cztery tzw. instrumenty szczególne ([13]) służące do reagowania na nieprzewidziane wydarzenia i zmieniające się priorytety. Jak wynika z przeglądu śródokresowego ([14]) opracowanego przez Komisję w 2016 r., łączna kwota środków wciąż dostępnych do 2020 r. wynosiła 7,4 mld euro. Z oświadczenia Rady ([15]) wydanego w czasie przeprowadzania śródokresowej rewizji WRF wynika, że władza budżetowa będzie w każdym indywidualnym przypadku mogła decydować o tym, czy płatności związane z instrumentami szczególnymi powinny być liczone poza pułapami płatności;

c) margines na nieprzewidziane wydatki ([16]) w wysokości do 0,03 % DNB (około 4,5 mld euro) umożliwiający, w ostateczności, przenoszenie środków na płatności między poszczególnymi latami i działami w odpowiedzi na nieprzewidziane okoliczności, pod warunkiem że nie zostaną przekroczone pułapy określone w WRF. Margines ten został wykorzystany w przypadku środków na płatności w 2014 r., które mają zostać potrącone ze środków na lata 2017–2020. W przypadku środków na zobowiązania margines na nieprzewidziane wydatki został wykorzystany do przeniesienia kwoty 2,1 mld euro do działów WRF 3 i 4 z innych działów w 2016 i 2017 r. w odpowiedzi na kryzys uchodźczy ([17]);

([13]) Rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz instrument elastyczności. Zob. art. 9–12 rozporządzenia w sprawie WRF.

([14]) Pkt 6 załącznika 6 „Payments forecast" [Prognoza dotycząca płatności] do dokumentu SWD(2016) 299 final.

([15]) Zob. dokument Rady 7031/17 ADD 1.

([16]) Art. 13 rozporządzenia w sprawie WRF.

([17]) Decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/339 i (UE) 2017/344 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie uruchomienia marginesu na nieprzewidziane wydatki (Dz.U. L 50 z 28.2.2017).

UWAGI TRYBUNAŁU

d) łączny margines na zobowiązania ([18]), który pozwala na przeniesienie niewykorzystanych środków na zobowiązania na kolejne lata, ale pod warunkiem że zostaną one przeznaczone wyłącznie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, a zwłaszcza na walkę z bezrobociem młodzieży. Łączny margines na zobowiązania na lata 2014 i 2015 (1,8 mld euro z kwoty 2,0 mld euro ([19])) został niemal w całości przeznaczony na Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS).

2.9. Instrumenty te zostały utworzone, by umożliwić reagowanie na sytuacje nadzwyczajne i by uzyskać pewną elastyczność w kontekście unijnego systemu budżetowego, który ma zapewniać przewidywalne finansowanie na rzecz długoterminowych programów wydatków UE. Niemniej jednak wobec faktu, że programy wydatków UE były opóźnione w pierwszych latach obowiązywania WRF 2014–2020 oraz biorąc pod uwagę, że realizacja tych programów powinna nabrać tempa w kolejnych latach tego okresu, w ramach pułapów WRF może zabraknąć elastyczności wystarczającej do sfinansowania unijnej reakcji na ewentualne nieprzewidziane wydarzenia, które mogą wystąpić przed końcem obowiązywania obecnych WRF.

2.10. Oprócz wykorzystania marginesów, które opisano powyżej, Rada może zmienić rozporządzenie w sprawie WRF na mocy jednomyślnej decyzji w celu zmodyfikowania pułapów środków ([20]).

Zobowiązania pozostające do spłaty osiągnęły rekordowo wysoki poziom

2.11. W 2016 r. UE zaciągnęła zobowiązania na kwotę 155,2 mld euro z możliwej do wykorzystania kwoty 156,1 mld euro, czyli na 99,4 % dostępnej kwoty ([21]), z wyłączeniem *dochodów przeznaczonych na określony cel*.

2.12. W konsekwencji niemal pełnego wykorzystania środków na zobowiązania oraz niższej niż planowano kwoty płatności poziom zobowiązań pozostających do spłaty najpierw spadł w 2014 r., a następnie wzrósł w 2015 i 2016 r., osiągając rekordowo wysoki poziom 238,8 mld euro (zob. ***ramka 2.9***). W 2017 r. ich poziom znów wzrośnie, ponieważ w budżecie na ten rok przewidziano środki na zobowiązania w kwocie 157,9 mld euro i środki na płatności w wysokości 134,4 mld euro, co oznacza wzrost kwoty zobowiązań pozostających do spłaty nawet o 23,5 mld euro.

2.13. Ten stan zobowiązań pozostających do spłaty odpowiada różnicy w ujęciu kumulatywnym między dotychczasowymi zobowiązaniami a dokonanymi w związku z nimi płatnościami, po potrąceniu *umorzeń*. Umorzenia stanowiły stosunkowo niewielki odsetek zobowiązań zaciągniętych w latach 2007–2016 (27 mld euro z łącznej kwoty 1 446 mld euro, czyli 1,9 %).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.9. *Większą elastyczność w odniesieniu do pozostałych lat WRF na lata 2014–2020 zapewnia się w śródokresowym przeglądzie WRF (zob. rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2017/1123).*

([18]) Art. 14 rozporządzenia w sprawie WRF.
([19]) Na podstawie dostosowania technicznego z 2017 r.
([20]) Art. 17 rozporządzenia w sprawie WRF.
([21]) „Zobowiązanie" ma różną podstawę w różnych obszarach budżetu – zob. pkt 2.5 i ryc. 2.1 w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.14. Zdecydowana większość zobowiązań pozostających do spłaty dotyczy wieloletnich programów wydatków, w przypadku których odstęp czasowy między zobowiązaniem a odpowiadającą mu płatnością może wynosić więcej niż rok, a w wielu przypadkach – do trzech lat. Z danych za 2016 r. wynika, że zobowiązania pozostające do spłaty na koniec roku były o 72 % wyższe niż w 2007 r. i odpowiadały kwocie płatności w okresie 2,9 roku ([22]), w porównaniu z 2,2 roku w 2007 r. Tego rodzaju wzrost poziomu zobowiązań pozostających do spłaty stwarza ryzyko, że w przyszłości pojawią się problemy związane z finansowaniem (zob. pkt 2.32–2.39).

KWESTIE DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA FINANSAMI ZWIĄZANE Z BUDŻETEM NA 2016 R.

Znaczny poziom ekspozycji finansowej budżetu UE

2.15. Na koniec 2016 r. – oprócz zobowiązań pozostających do spłaty – UE wciąż miała do spłaty szereg istotnych zobowiązań długoterminowych, gwarancji i zobowiązań prawnych.

2.16. Największe pojedyncze zobowiązanie długoterminowe UE wynosi 67,2 mld euro i dotyczy świadczeń emerytalnych i rentowych dla pracowników (w 2015 r. było to 63,8 mld euro). Pracownicy UE przekazują wprawdzie składki na świadczenia emerytalne i rentowe, lecz wkład ten jest traktowany jako dochody ogólne budżetu UE, a zobowiązanie to nie jest rekompensowane przez konkretne aktywa.

2.17. W ostatnich latach UE w coraz większym stopniu korzystała z budżetu, by zabezpieczyć gwarancje na pożyczki i *instrumenty finansowe* (zob. ***ramka 2.2***). Są to *zobowiązania warunkowe* uwzględnione w sprawozdaniu rocznym UE ([23]). Na wypadek konieczności pokrycia tych gwarancji należy utrzymać margines między poziomem środków na płatności w budżecie a maksymalnym poziomem dozwolonym na mocy decyzji w sprawie zasobów własnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

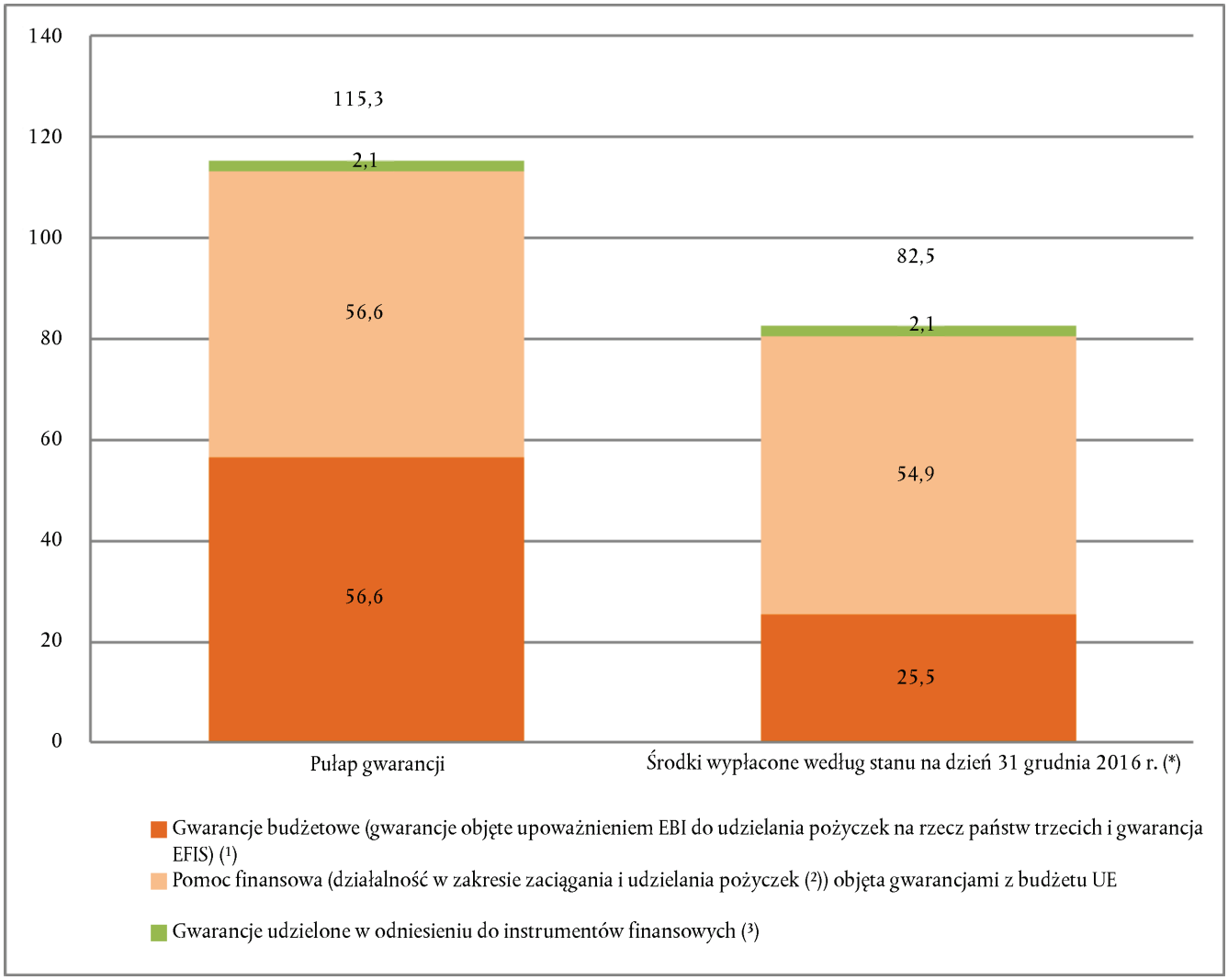
2.14. *Wzrost poziomu zobowiązań pozostających do spłaty w odniesieniu do EFIS w trzecim roku okresu programowania stanowi element normalnego cyklu wdrażania obserwowanego wcześniej w przypadku tych funduszy. Płynny roczny profil środków na zobowiązania w latach 2014–2020, wprowadzenie zasady n+3 oraz powolne wdrażanie doprowadziły do znacznego wzrostu zobowiązań pozostających do spłaty.*

([22]) Wartość tę uzyskano poprzez podzielenie kwoty zobowiązań pozostających do spłaty (w 2016 r. wynosiły one 238,3 mld euro, a w 2007 r. – 138,4 mld euro) przez kwotę zróżnicowanych płatności, które zostały dokonane, tj. płatności, które zostały uiszczone w związku z zobowiązaniami wieloletnimi w ciągu roku (w 2016 r. było to 81,5 mld euro, a w 2007 r. – 63,3 mld euro).

([23]) Zob. pkt 4 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

Ramka 2.2 – Ekspozycja na gwarancje

(w mld EUR)



(*) W ekspozycji według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. uwzględniono wyłącznie kwoty wypłacone *beneficjentom* końcowym. Ponadto zakontraktowano dodatkową kwotę 17,5 mld euro, lecz na koniec 2016 r. nie została ona jeszcze wypłacona (9,0 mld euro w ramach gwarancji dotyczących upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, 6,9 mld euro w ramach gwarancji EFIS oraz 1,6 mld euro w ramach pomocy finansowej na pożyczki z pomocy makrofinansowej i Euratomu).

(1) Zob. pkt 4.1.1 informacji dodatkowej w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016 („sprawozdanie roczne UE za 2016 r.").

(2) Zob. pkt 4.1.2 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

(3) Zob. pkt 4.1.3 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

Źródło: Pkt 4.1.1–4.1.3 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.18. W budżecie UE utworzono dwa fundusze na pokrycie gwarancji budżetowych – Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych, o wartości aktywów 2,3 mld euro, oraz fundusz gwarancyjny EFIS, o wartości aktywów 1,0 mld euro na koniec 2016 r. ([24]), która wzrośnie do 8 mld euro do 2022 r. W budżecie utrzymywana jest również rezerwa na wypadek spodziewanych strat z tytułu gwarancji, która na koniec 2016 r. wyniosła 0,9 mld euro ([25]), po tym jak w ciągu roku dodano rezerwę w wysokości 0,5 mld euro, w tym na pożyczki dla Syrii. W przypadku gwarancji związanych z pomocą finansową dla państw członkowskich wszelkie powstałe zobowiązania mogą zostać pokryte ze środków poza pułapem określonym w WRF ([26]), ale muszą zostać spłacone z budżetu Unii.

2.19. Komisja zaproponowała utworzenie wspólnego funduszu rezerw w celu pokrycia zobowiązań finansowych wynikających z instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej ([27]).

2.20. Stwierdzono również, że istnieją znaczne długoterminowe zobowiązania prawne, które nie były objęte zobowiązaniami budżetowymi pozostającymi do spłaty, odpowiadające na koniec roku łącznej kwocie 22 mld euro ([28]) (zob. ***ramka 2.3***). Zostaną one spłacone z przyszłych budżetów rocznych.

([24]) Zob. pkt 2.4.1 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

([25]) Zob. pkt 2.10 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

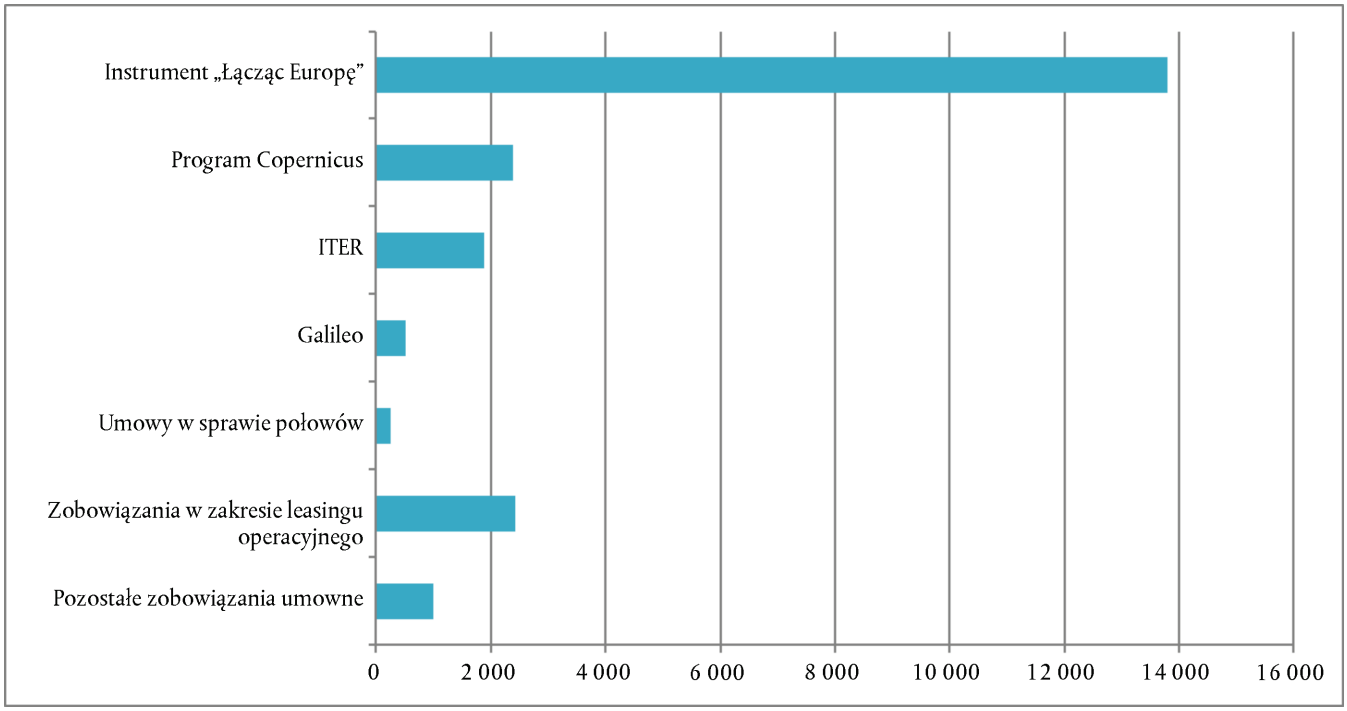
([26]) Art. 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WRF.

([27]) Trybunał sformułował stosowne zalecenie w opinii nr 1/2017 w sprawie wniosku Komisji.

([28]) Zob. pkt 5.3 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

Ramka 2.3 – Pozostałe długoterminowe zobowiązania prawne na koniec 2016 r.

(w mln EUR)



Źródło: Pkt 5.3 informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego w sprawozdaniu rocznym UE za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

UE w coraz większym stopniu korzysta z instrumentów finansowych

2.21. Liczba instrumentów finansowych zasilanych z unijnych środków budżetowych wzrasta (zob. ***ramka* 2.4**). Przewiduje się, że tendencja ta utrzyma się do 2020 r. Aby zapewnić, by dostępne środki były wykorzystywane skutecznie, wydajnie i oszczędnie oraz by wszelkie zmiany były wprowadzane wyłącznie po skrupulatnej ocenie skutków, niezbędne jest uważne zarządzanie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.21. *Komisja wprowadziła środki, które zapewniają przejrzystość i należyte zarządzanie finansami przy korzystaniu z dostępnych środków.*

W każdym przypadku przewidywanych zmian ocena ex ante *powinna uwzględniać analizę doświadczeń zdobytych przy wcześniejszych, podobnych instrumentach.*

W przypadku instrumentów objętych zarządzaniem scentralizowanym właściwe podstawy prawne przewidują przeglądy śródokresowe lub oceny.

W odniesieniu do wszystkich takich przyszłych śródokresowych przeglądów instrumentów finansowych Komisja zapewni, by uwzględniały one dotychczasowe doświadczenia i wpływ wszelkich istotnych zmian społeczno-gospodarczych na zasadność danego instrumentu i odnośny wkład z budżetu UE.

Ramka 2.4 – Instrumenty finansowe zasilane ze środków z budżetu UE

(w mld EUR)

	Okres programowania 2007–2013 (*)	Okres programowania 2014–2020
W ramach *zarządzania dzielonego*		
EFRR, EFS ([1]) i programy rozwoju obszarów wiejskich ([2]) na lata 2007–2013/europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020	12,0	21,5
w tym inicjatywa na rzecz MŚP	0	1,2 (**)
W ramach *zarządzania bezpośredniego/pośredniego* i gwarancji budżetowych		
Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem pośrednim	3,8 ([3])	7,4 (***)
EFIS – maksymalna gwarancja z budżetu UE, w tym:	0	16
— finansowanie Funduszu Gwarancyjnego		8
— zobowiązanie nieobjęte finansowaniem z obecnego i przyszłych budżetów unijnych		8
Ogółem	**16,1**	**45,6**
Proponowane zwiększenie finansowania ([4])		10
Ogółem po proponowanym zwiększeniu		**55,6**

(*) Na podstawie najnowszych dostępnych sprawozdań z realizacji.
(**) Na podstawie maksymalnych kwot przydziałów na rzecz programów operacyjnych według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.
(***) W odniesieniu do lat 2014–2020 Trybunał oszacował, że budżet orientacyjny na instrumenty finansowe objęte zarządzaniem pośrednim wyniesie 7,4 mld euro (sprawozdanie roczne za 2015 r., ryc. 2.10).
([1]) Jeśli chodzi o instrumenty finansowe w ramach EFRR i EFS, łączny wkład UE wniesiony na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniósł 11,6 mld euro, z czego zaledwie 8,5 mld euro (73 %) wypłacono beneficjentom końcowym. Kwoty te odpowiadają dziewięcioletniemu okresowi realizacji (lata 2007–2015) (dokument Komisji EGESIF_16-0011-00, „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 (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25), s. 66).
([2]) Sprawozdanie specjalne nr 5/2015 (http://eca.europa.eu).
([3]) Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. łączny wkład UE w okresie programowania 2007–2013 na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim wyniósł niemal 3,8 mld euro (z wyłączeniem instrumentów łączonych).
([4]) Zob. pkt 2.22 i przypis 35.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.22. Zdolność finansowa EFIS będzie nadal wzrastać, a fundusz ten staje się istotnym źródłem finansowania ([29]). Do końca 2016 r. grupa EBI podpisała umowy o wartości 21,3 mld euro związane z EFIS ([30]). Okres inwestycyjny EFIS jeszcze się nie zakończył. W ***ramce 2.5*** przedstawiono finansowanie z EFIS w rozbiciu na państwa członkowskie do końca 2016 r.

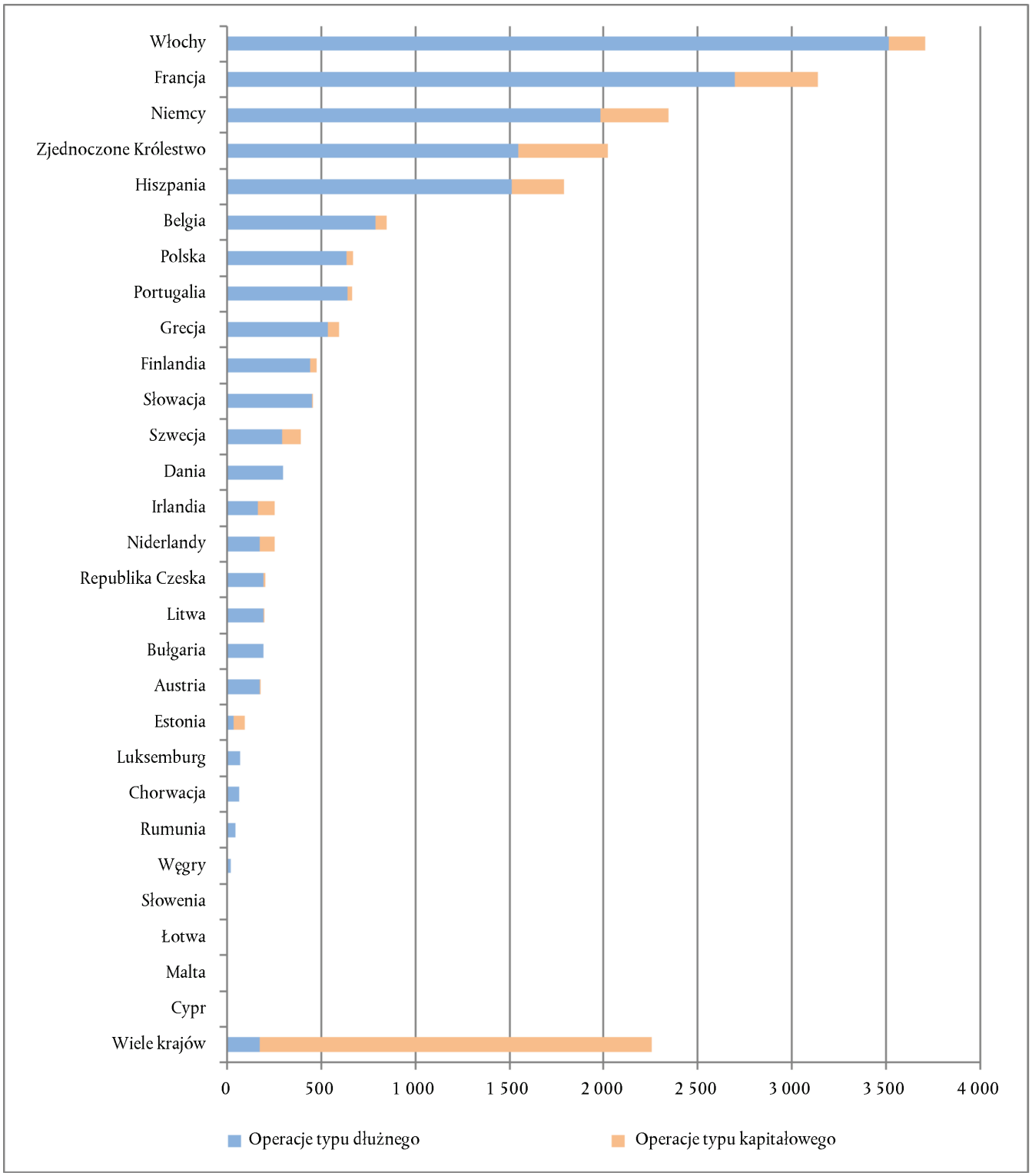
ODPOWIEDZI KOMISJI

2.22. *Komisja uważa, że w celu zapewnienia pełnego obrazu poziomu finansowania ze środków EFIS w poszczególnych państwach członkowskich, w ramce 2.5 należałoby przedstawiać nie tylko aktualne kwoty z EFIS w podziale na państwa członkowskie, lecz również wskaźnik stosunku inwestycji z EFIS do PKB i w przeliczeniu na mieszkańca w poszczególnych krajach.*

([29]) Komisja złożyła wniosek do władzy budżetowej w sprawie zwiększenia zdolności finansowej EFIS. Wniosek ten był przedmiotem opinii nr 2/2016 Trybunału.
([30]) Sprawozdanie operacyjne na koniec roku EBI pt. „European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement" [Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – obszar infrastruktury i innowacji (IIW) oraz segment dla małych i średnich przedsiębiorstw (SMEW). Harmonogram II umowy w sprawie EFIS] – dzień sprawozdawczy: 31 grudnia 2016 r. Gwarancją EFIS objęta jest kwota 11,2 mld euro.

Ramka 2.5 – Finansowanie z EFIS w podziale na państwa członkowskie

(w mln EUR)



Źródło: Sprawozdanie operacyjne na koniec roku EBI pt. „European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement" – dzień sprawozdawczy: 31 grudnia 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.23. EFIS to nowy scentralizowany instrument innowacyjny, który ma służyć państwom członkowskim do wspierania inwestycji w UE. Zgodnie z zasadami zarządzania EFIS uprawnienia wykonawcze są delegowane do EBI, co oznacza większe ograniczenia w zakresie nadzoru publicznego niż w przypadku pozostałych instrumentów zasilanych z budżetu UE, jak przedstawiono w ***ramce 2.8***.

Państwa członkowskie mogą mieć trudności z wykorzystaniem dostępnych środków unijnych

2.24. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne stanowią znaczną część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych niektórych państw członkowskich. Z tego względu należy odnotować, że w dziewięciu państwach członkowskich w 2016 r. zobowiązania pozostające do spłaty w ramach tych funduszy stanowią ponad 15 % wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (zob. ***ramka 2.6***).

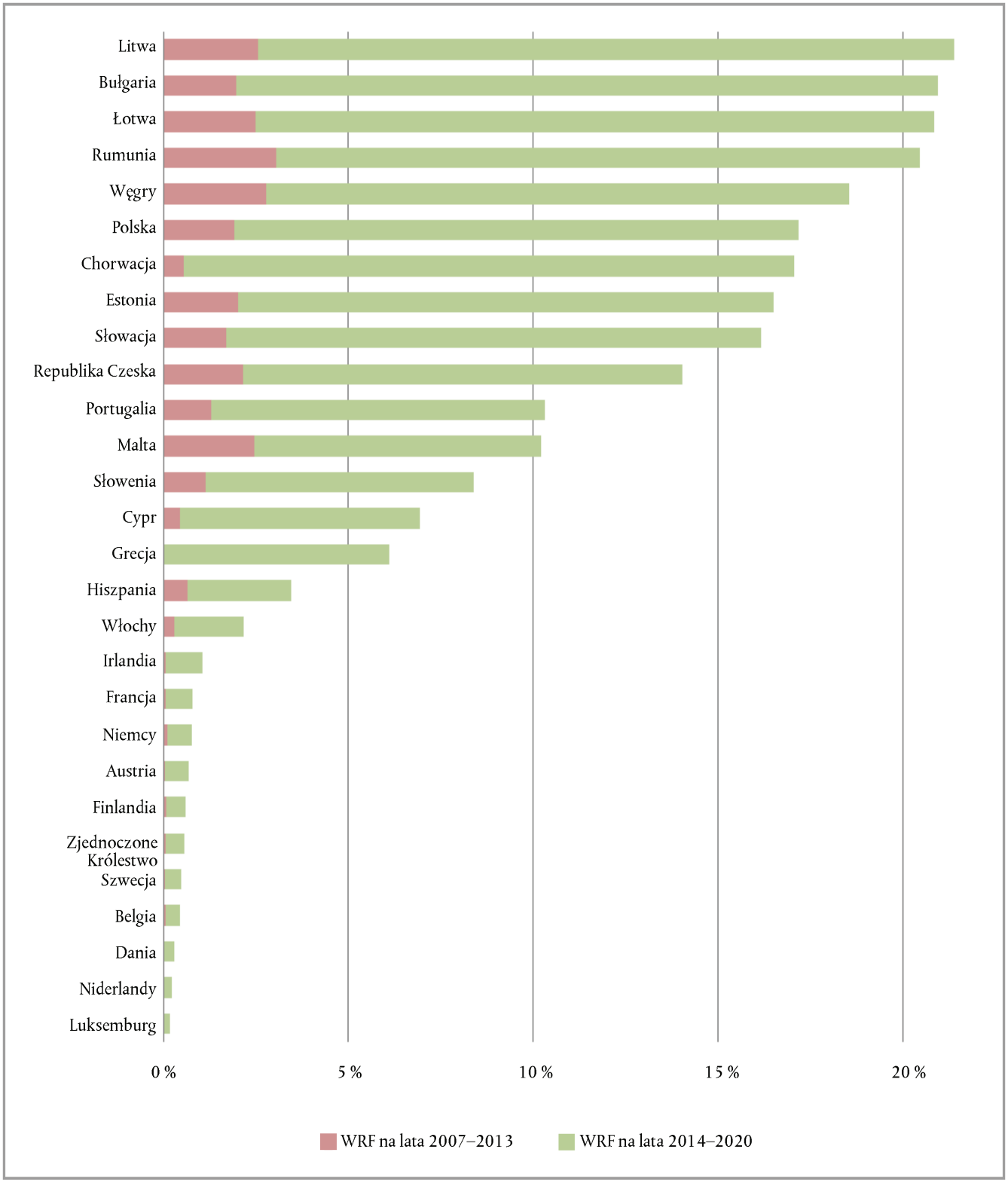
2.25. W sytuacji gdy w WRF na lata 2014–2020 wciąż dostępne są znaczne środki na zobowiązania, państwa członkowskie, w których na omawiane fundusze przypada duża część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, mogą mieć trudności ze wskazaniem projektów wystarczająco wysokiej jakości, na które można by przeznaczyć dostępne środki unijne lub które można by objąć współfinansowaniem.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.23. *Komisja uważa, że EFIS podlegają odpowiedniej kontroli publicznej.*

2.25. *Komisja uważa, że jest to zbyt wczesny etap wdrażania WRF na lata 2014–2020, by przesądzać o zdolnościach odnośnych państw członkowskich do absorpcji przewidzianych dla nich środków finansowych.*

Ramka 2.6 – Zobowiązania pozostające do spłaty w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, wyrażone jako odsetek wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r. w podziale na państwa członkowskie – stan na dzień 31 grudnia 2016 r.

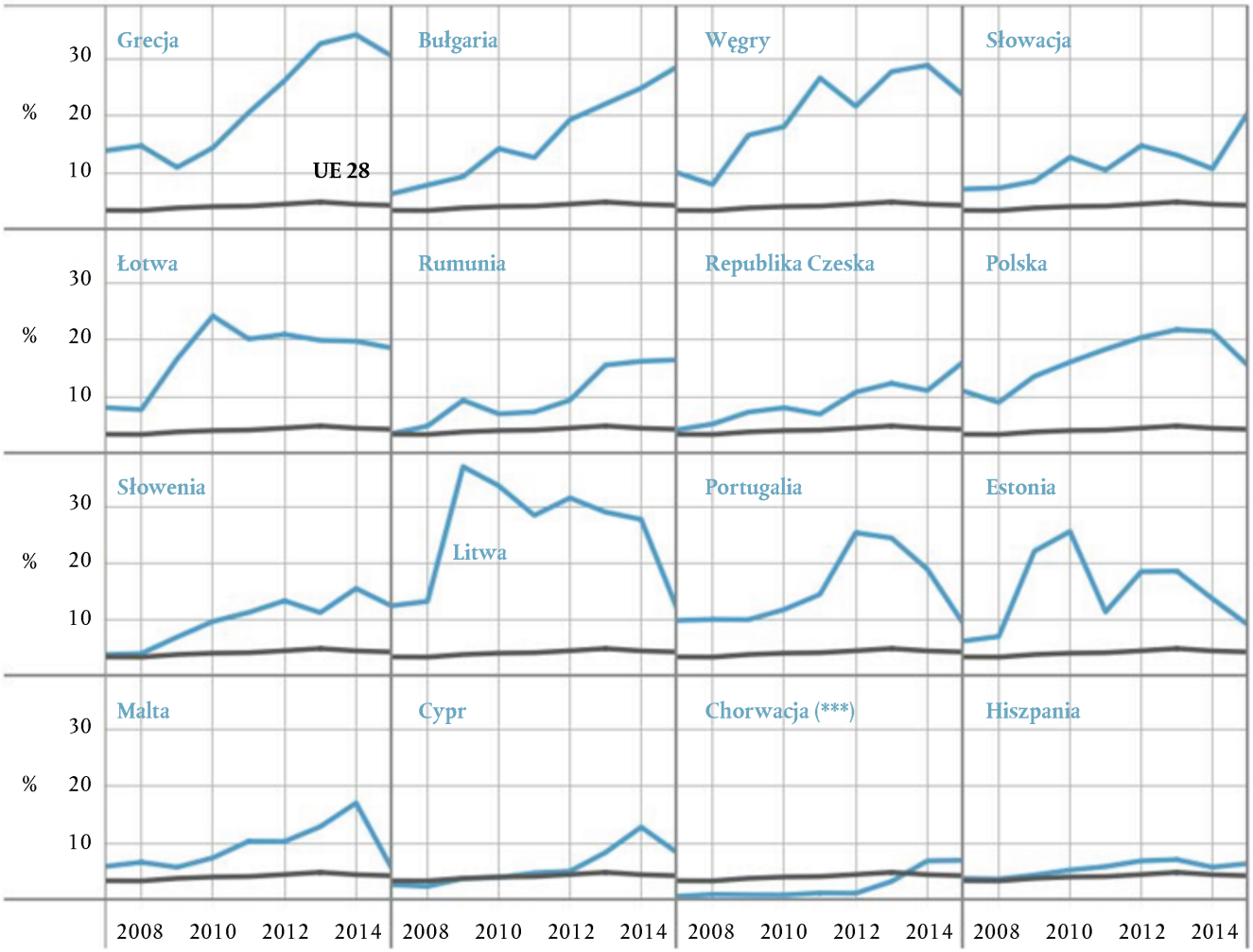


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję. Dane Eurostatu na temat wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r., kwiecień 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.26. Wpływy z budżetu UE stanowią znaczny odsetek inwestycji kapitałowych niektórych państw członkowskich w danym roku. Oznacza to, że wielkość i termin otrzymania tego rodzaju wpływów może mieć istotne skutki makroekonomiczne, np. w zakresie inwestycji, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Skutki te należy odpowiednio uwzględnić podczas planowania przyszłych wydatków w budżecie UE (zob. ***ramka 2.7***) ([31]).

Ramka 2.7 – Środki UE (*) jako odsetek nakładów brutto na środki trwałe państw członkowskich (**)



(*) Środki UE nie obejmują działu 5 WRF „Administracja".
(**) Uwzględniono tylko te państwa członkowskie, w których środki UE stanowiły średnio ponad 5 % nakładów brutto na środki trwałe w latach 2007–2015. Nakłady brutto na środki trwałe oznaczają nabycie pomniejszone o sprzedaż rzeczowych aktywów trwałych lub aktywów niematerialnych i prawnych przez producentów będących rezydentami.
(***) Chorwacja przystąpiła do UE w 2013 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję. Dane Eurostatu na temat nakładów brutto na środki trwałe (inwestycje).

([31]) Nakłady brutto na środki trwałe są często uważane przez ekonomistów za istotny wskaźnik wzrostu gospodarczego i produktywności w dłuższej perspektywie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ogólnie sprawozdawczość na temat wydatkowania środków w związku z kryzysem migracyjnym i uchodźczym musi być bardziej spójna i kompleksowa

2.27. Głównym wyzwaniem w zakresie zarządzania finansami w 2016 r. było uruchomienie zasobów, by stawić czoła kryzysowi uchodźczemu i podjąć działania na rzecz integracji migrantów, w tym zapewnić wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych w obrębie UE. Odpowiedź finansowa UE obejmowała zwiększenie dofinansowania w niektórych istniejących już obszarach, utworzenie nowych instrumentów finansowych oraz zachęcanie stron trzecich do wnoszenia dodatkowych wkładów ([32]).

2.28. W 2016 r. Komisja nie podała łącznej kwoty środków uruchomionych w związku z kryzysem uchodźczym i migracyjnym, a oszacowanie tej kwoty nastręcza trudności. Jak w wielu przypadkach środki te stanowią jedynie ułamek przydzielonych środków budżetowych w odnośnych obszarach polityki. Komisja prowadzi wprawdzie sprawozdawczość w odniesieniu do każdego z instrumentów, lecz podanie łącznej kwoty wymagałoby od niej ustanowienia osobnej struktury sprawozdawczości.

2.28. *Interwencje dotyczące kryzysu uchodźczego i migracyjnego mogą z czasem przybierać różne formy, dlatego trudno jest z wyprzedzeniem zdefiniować to zagadnienie wyczerpująco, a związane z tym treści i sposób zdefiniowania prezentowanych informacji może zmieniać się z biegiem czasu. Komisja wymaga od OECD dostosowania kodów DAC tej organizacji w celu wypracowania powszechnie akceptowanej definicji migracji.*

Komisja przeanalizuje możliwości konsolidacji swojej obecnej sprawozdawczości, aby przedstawić całościowe informacje na temat wydatków związanych z uchodźcami i migracją.

([32]) Jak dotąd podjęto następujące działania:
- utworzenie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (FRT); ustanowienie kryzysowego funduszu powierniczego na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej (fundusz powierniczy „Bêkou"),
- dokapitalizowanie funduszu powierniczego na rzecz Syrii (fundusz „Madad"),
- zwiększenie finansowania na rzecz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF),
- przeniesienie środków do nowej linii budżetowej, z której zapewniane jest wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie UE,
- zasilenie budżetów stosownych agencji: Frontex, Europol, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu i Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Unijne mechanizmy finansowania stają się coraz bardziej skomplikowane

2.29. Na przestrzeni lat budżet UE ulegał znacznym przeobrażeniom i uzupełniono go o szereg innych mechanizmów finansowania polityk unijnych. U źródeł tych zmian leżała potrzeba pozyskania dodatkowych środków umożliwiających reagowanie na nowe wyzwania, takie jak kryzys finansowy, działania w dziedzinie klimatu czy migracja i kryzys uchodźczy, jak również konieczność wykorzystania dostępnych środków w bardziej wydajny i innowacyjny sposób, np. na pożyczki, gwarancje i *inwestycje kapitałowe*.

2.30. W rezultacie znacznie wzrosła liczba podmiotów i instrumentów zaangażowanych w finansowanie wdrażania polityk unijnych, a wokół budżetu UE powstała tym samym złożona sieć mechanizmów (zob. ***ramka 2.8***).

2.31. Budżet UE jest jednolitym mechanizmem, który podlega szczegółowym przepisom. Pozwala to zapewnić rozliczalność i przejrzystość względem partnerów instytucjonalnych Trybunału, takich jak Parlament Europejski i Rada. Fakt, że w celu realizacji polityk unijnych wykorzystuje się nie tylko środki z budżetu UE, ale również w coraz większym stopniu inne mechanizmy finansowe, stwarza zagrożenie dla utrzymania tego poziomu rozliczalności i przejrzystości. Mechanizmy rozliczalności, kontroli i nadzoru publicznego nie są bowiem ze sobą spójne. Przykładowo Trybunał przeprowadza kontrole i prowadzi sprawozdawczość wyłącznie w zakresie niektórych mechanizmów finansowych, co sprawia, że nadzór publiczny jest ograniczony. Zdaniem Trybunału obecne rozwiązania utrudniają skuteczne zarządzanie, kontrolę, nadzór i sprawozdawczość, a także nie zapewniają obywatelom odpowiednich informacji na temat kosztów i korzyści związanych z UE.

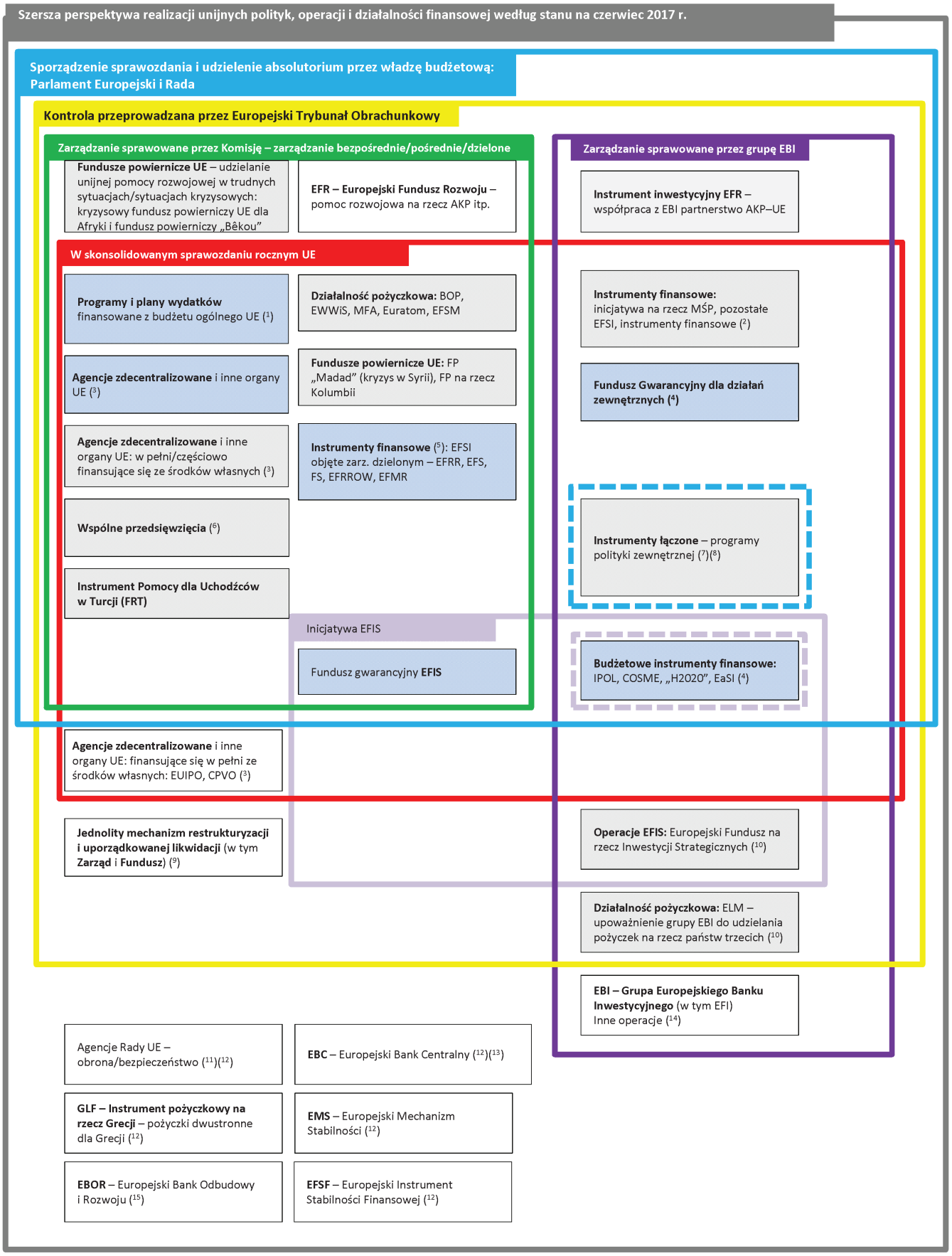
2.29–2.31.

Obecna struktura finansowa UE umożliwiła uruchomienie środków na nowe priorytety i osiągnięcie więcej mniejszym kosztem. Budżet UE nie jest jedynym instrumentem finansowania strategii politycznych UE. Niemniej jednak sprawozdania UE obejmują wszystkie instrumenty i uwzględniają wszystkie agencje mające wpływ na budżet UE. Sprawozdania UE są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy. Wprowadzono pewne mechanizmy reagowania na kryzys w strefie euro i mają one charakter międzyrządowy. Z tego powodu są one poza ramami budżetu UE. Inne instrumenty, takie jak EFIS i Europejski Fundusz Inwestycyjny, uzupełniają bardziej tradycyjne mechanizmy wykonania budżetu UE, zwiększając jego zakres oddziaływania i efekt mnożnikowy.

W odniesieniu do nowych mechanizmów finansowych wszystkie zarządzające nimi organy przedstawiają roczne sprawozdania w zakresie rozliczalności i opinię audytora zewnętrznego. Ponadto ze względu na rozliczalność i przejrzystość przedstawiane są również sprawozdania szczegółowe, na przykład na temat instrumentów finansowych, funduszy powierniczych i Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

Komisja przyjęła dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, w którym wyjaśniono obecną strukturę finansową UE. Kwestia ta będzie kluczowym elementem kolejnych WRF.

Ramka 2.8 – Podmioty i instrumenty zaangażowane w finansowanie i wdrażanie polityk unijnych



Legenda:

	Szerszy obraz realizacji unijnych polityk, operacji i działalności finansowej według stanu na czerwiec 2017 r.
	Sprawozdawczość i udzielenie *absolutorium* przez władzę budżetową: Parlament Europejski i Rada
	Sprawozdawczość i udzielenie absolutorium przez władzę budżetową – w pewnym zakresie: PE i Rada
	Kontrola przez Europejski Trybunał Obrachunkowy
	Zarządzanie sprawowane przez Komisję – zarządzanie bezpośrednie/dzielone
	Zarządzanie sprawowane przez grupę EBI
	Inicjatywa EFIS
	Inicjatywa EFIS – w pewnym zakresie
	Obszary uwzględnione w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE

Źródła finansowania oznaczono za pomocą kolorów ramek:

Finansowanie z budżetu ogólnego UE	*Częściowe finansowanie lub objęcie gwarancją z budżetu ogólnego UE*	*Brak finansowania z budżetu ogólnego UE*

Przypisy:

([1]) Z uwzględnieniem zobowiązań prawnych, które nie zostały jeszcze objęte budżetowymi środkami na zobowiązania: instrument „Łącząc Europę", program Copernicus, ITER, Galileo, umowy w sprawie połowów i inne.

([2]) Zarządzanie inicjatywą na rzecz MŚP sprawuje EBI w imieniu państw członkowskich w drodze zarządzania dzielonego z Komisją; zarządzanie pozostałymi instrumentami finansowymi jest sprawowane przez EBI na zlecenie Komisji jako podmiot, któremu powierzono zadanie.

([3]) Rada zarządzająca/zarząd jako organ decyzyjny, w skład którego wchodzą przedstawiciele każdego państwa członkowskiego.

([4]) Zarządzanie sprawowane przez EBI na zlecenie Komisji jako podmiot, któremu powierzono zadanie.

([5]) Fundusze i operacje są realizowane przez państwa członkowskie.

([6]) Rada zarządzająca/zarząd jako organ decyzyjny, w skład którego wchodzą przedstawiciele każdego państwa członkowskiego i inne zainteresowane podmioty. Nie w każdej radzie zarządzającej/zarządzie reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie.

([7]) Procedura udzielania absolutorium przez władze budżetowe obejmuje wyłącznie tę część instrumentów łączonych, która jest finansowana z budżetu ogólnego UE.

([8]) Instrumenty Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju: sąsiedzki fundusz Inwestycyjny (NIF), Instrument Inwestycyjny dla Azji Środkowej (IFCA), Instrument Inwestycyjny dla Azji (AIF), Instrument Inwestycyjny dla Ameryki Łacińskiej (LAIF).

([9]) Finansowany przez banki komercyjne. Zarząd składa się z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego.

([10]) Kontrolom przeprowadzanym przez Trybunał podlegają wyłącznie operacje objęte gwarancjami z budżetu ogólnego UE.

([11]) Sprawozdanie z wykonania budżetu przedkładane Radzie – absolutorium udzielane przez zarządy agencji. Komisja może uczestniczyć w projektach agencji w imieniu UE. Finansowanie zapewnia państwo członkowskie, w którym znajduje się dana agencja. Odpowiedzialność za ogólną organizację i funkcjonowanie agencji spoczywa na Wysokim Przedstawicielu Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

([12]) Jednostka międzyrządowa.

([13]) Uprawnienia kontrolne Trybunału ograniczają się do badania skuteczności zarządzania EBC.

([14]) Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadza kontrolę jedynie w odniesieniu do unijnego mandatu EBI. EFI wchodzi w skład tej grupy.

([15]) Udziałowcami są: państwa członkowskie UE, inne państwa, UE i EBI.

Zastosowane akronimy i skróty

AKP–UE	Umowa o partnerstwie między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Unią Europejską	ELM	upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich (ang. External Lending Mandate)
BOP	bilans płatniczy (ang. balance of payments)	EMS	Europejski Mechanizm Stabilności
Copernicus	unijny program obserwacji i monitorowania Ziemi	EUIPO	Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej
COSME	Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw	EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
CPVO	Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	FP „Bêkou”	kryzysowy fundusz powierniczy na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej
EaSI	program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych	FP „Madad”	regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii
EBC	Europejski Bank Centralny	FP Kolumbia	Fundusz Powierniczy na rzecz Kolumbii
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny	FRT	Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	FS	Fundusz Spójności
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny	Galileo	globalny system nawigacji satelitarnej (GNSS) Unii Europejskiej
EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych	GLF	instrument pożyczkowy na rzecz Grecji (ang. Greek Loan Facility)
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki	„H2020”	„Horyzont 2020” – unijny program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju	Inicjatywa na rzecz MŚP	inicjatywa na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	IPOL	polityka wewnętrzna
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	ITER	międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy (ang. International Thermonuclear Experimental Reactor) (porozumienie i organizacja)
EFS	Europejski Fundusz Społeczny	MFA	pomoc makrofinansowa (ang. macro-financial assistance)
EFSF	Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. European Financial Stability Facility)	PE	Parlament Europejski
EFSI	europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne	prog.	program
EFSM	europejski mechanizm stabilizacji finansowej (ang. European Financial Stabilisation Mechanism)	śr.	środki

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

ZAGROŻENIA I WYZWANIA W PRZYSZŁOŚCI

Unikanie powstania kolejnych zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność

2.32. Istnieje ryzyko, że w ostatnich latach obowiązywania obecnych WRF i na początku następnych ram mogą powstać zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność – podobnie jak miało to miejsce w latach 2013–2015. Ryzyko to wynika z faktu, że środki na płatności zatwierdzone w obecnych WRF mogą okazać się niewystarczające, by pokryć z nich wszystkie wnioski o płatność złożone do 2020 r. ([33]).

2.32. *Ryzyko zaległości nie zależy wyłącznie od dostępnych pułapów WRF, lecz również od kwot przyznanych przez Radę i Parlament w budżetach rocznych, a także od rzeczywistego profilu płatności w ramach programów. Łączny margines na płatności dostępny w aktualnych WRF powinien zapewnić dostępność pełnej kwoty pułapu.*

2.33. W prognozie do końca 2020 r. zawartej w przeglądzie śródokresowym ([34]) Komisja stwierdziła, że „ogólne pułapy płatności w WRF na lata 2014–2020 powinny być wystarczające i powinny pozwalać uniknąć nowych, odbiegających od normy zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność na koniec tego okresu". Warunkiem, by tak się stało, było jednak niewliczanie instrumentów szczególnych do pułapów określonych w WRF oraz wyeliminowanie kwot maksymalnych określonych w rozporządzeniu w sprawie WRF w odniesieniu do wykorzystania łącznego marginesu na płatności w latach 2018–2020. W następstwie rewizji rozporządzenia w sprawie WRF ([35]) nie jest jasne, czy instrumenty szczególne faktycznie nie będą wliczane do pułapów (zob. pkt 2.8 b)) oraz czy kwoty maksymalne w odniesieniu do łącznego marginesu mogą zostać utrzymane (zob. pkt 2.8 a)). Ponadto możliwe jest, że państwa członkowskie złożą większą niż spodziewana liczbę wniosków o płatność.

2.33. *Komisja zawsze proponuje, aby płatności na rzecz instrumentów szczególnych nie wliczać do pułapów. Jednakże końcowa decyzja zostanie podjęta przez władzę budżetową indywidualnie w każdym przypadku, zgodnie z oświadczeniem załączonym do śródokresowego przeglądu WRF. Jeśli chodzi o wykorzystanie łącznego marginesu na płatności, w śródokresowym przeglądzie WRF zapewnia się większą elastyczność w odniesieniu do pozostałych lat WRF na lata 2014–2020.*

([33]) Zob. pkt 1.46 i 1.52 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.

([34]) Wnioski w załączniku 6 do dokumentu SWD(2016) 299 final.

([35]) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2017/1123 (Dz.U. L 163 z 24.6.2017, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

Finansowanie nowych WRF

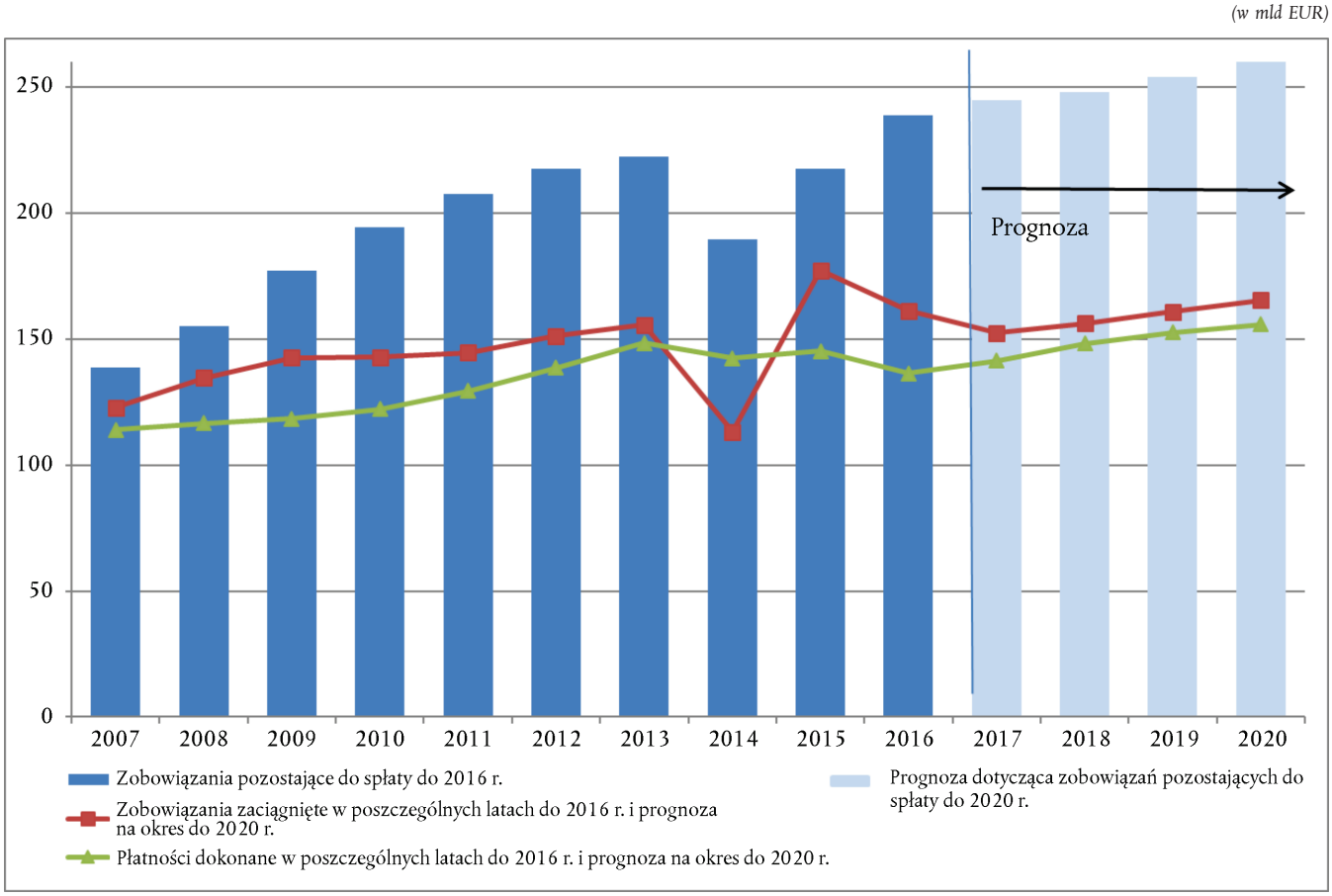
2.34. Jak wynika z prognozy Trybunału (zob. ***ramka 2.9***), która jest zbliżona do prognozy Komisji w przeglądzie śródokresowym, jeżeli obecne tendencje się utrzymają ([36]), zobowiązania pozostające do spłaty osiągną do 2020 r. rekordowy poziom 262 mld euro ([37]).

2.35. Zobowiązania te trzeba będzie spłacić z wykorzystaniem środków na płatności z następnych WRF, głównie w ciągu trzech pierwszych lat ich obowiązywania.

([36]) Na podstawie rezultatów na koniec 2016 r. i z uwzględnieniem WRF łącznie z dostosowaniem technicznym z 2017 r. Trybunał przyjął ostrożne założenie, że 98 % środków na zobowiązania przełoży się na zobowiązania. Trybunał posłużył się oszacowaniem dotyczącym umorzeń dokonanym przez Komisję w przeglądzie śródokresowym i założył, że 99 % środków na płatności stanie się płatnościami, z wyłączeniem płatności związanych z instrumentami szczególnymi, zgodnie z założeniem Komisji. W prognozach na lata 2017–2020 nie uwzględniono dochodów przeznaczonych na określony cel i przeniesień środków z uwagi na trudności w ich obliczaniu oraz ich minimalny wpływ na prognozy.

([37]) W załączniku 6 do dokumentu SWD(2016) 299 final podano kwotę wynoszącą 254 mld euro. Podstawę prognozy Trybunału stanowi szacowane wykorzystanie środków na zobowiązania w wysokości 648,1 mld euro i środków na płatności w wysokości 604,3 mld euro dostępnych w WRF na lata 2017–2020 (w oparciu o dostosowanie techniczne z 2017 r.).

Ramka 2.9 – Prognoza dotycząca zobowiązań i płatności do końca obowiązywania WRF w 2020 r.



Źródło: W odniesieniu do lat budżetowych 2007–2016: skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej; w odniesieniu do lat budżetowych 2017–2020: rozporządzenie w sprawie WRF i dostosowanie techniczne z 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.36. Aby zniwelować ten wzrost zobowiązań pozostających do spłaty, a tym samym rozwiązać problem dodatkowej ekspozycji i wyeliminować ryzyko powstania zaległości, należałoby uwzględnić wystarczającą ilość dodatkowych środków na płatności poza środkami koniecznymi do sfinansowania nowych programów w kolejnych WRF. Innym rozwiązaniem mogłoby być ograniczenie środków na zobowiązania przeznaczonych na nowe programy w kolejnych WRF, tak aby pozostawić środki na płatności w kwocie, która wystarczy do pokrycia zobowiązań pozostających do spłaty.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.37. Zastosowanie tego rodzaju rozwiązań byłoby bardziej pożądane niż dopuszczenie do sytuacji, do której doszło w sposób niezamierzony na początku okresu obowiązywania obecnych WRF. Wykorzystano wówczas opóźnienia we wdrażaniu programów w nowych WRF w celu uzyskania środków na płatności w kwocie wystarczającej do pokrycia zobowiązań pozostających do spłaty. Niemniej jednak tego rodzaju postępowanie prowadzi jedynie do odkładania problemu w czasie.

2.38. Art. 323 TFUE stanowi, że „Parlament Europejski, Rada i Komisja zapewniają dostępność środków finansowych umożliwiających Unii wykonywanie jej zobowiązań prawnych wobec stron trzecich". Decyzja Rady w sprawie zasobów własnych ([38]) stanowi natomiast, że „[z]achowuje się odpowiedni stosunek środków na zobowiązania do środków na płatności dla zagwarantowania ich kompatybilności […]".

2.39. Komisja będzie miała możliwość zająć się tą kwestią podczas przedstawiania swoich wniosków dotyczących nowych WRF ([39]) na podstawie prognozy potrzeb w zakresie wydatkowania po 2020 r. ([40]), zgodnie z zaleceniami sformułowanymi przez Trybunał w sprawozdaniach rocznych z ostatnich lat ([41]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

2.40. Opóźnienia we wdrażaniu programów w pierwszych trzech latach obowiązywania obecnych WRF doprowadziły do przeniesienia środków na zobowiązania z 2014 r. głównie na lata 2015 i 2016 oraz do niskiego poziomu płatności w 2016 r. (pkt 2.4–2.10).

2.41. W szerokim zakresie korzystano z instrumentów szczególnych i marginesów, lecz pozostałe kwoty mogą okazać się niewystarczające, by zapewnić finansowanie w przypadku nieprzewidzianych zdarzeń, do których może dojść do 2020 r. (pkt 2.8–2.10).

2.41. *W śródokresowym przeglądzie WRF zapewnia się większą elastyczność w odniesieniu do pozostałych lat WRF na lata 2014–2020.*

([38]) Art. 3 ust. 2 akapit drugi decyzji 2014/335/UE, Euratom.
([39]) Art. 25 rozporządzenia w sprawie WRF.
([40]) Art. 9 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i *należytego zarządzania finansami*.
([41]) Zob. pkt 2.47, zalecenie 2, sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
2.42. Zobowiązania pozostające do spłaty osiągnęły rekordowy poziom, o 72 % wyższy niż 2007 r. W konsekwencji wzrosły kwoty należności od UE, a tym samym zwiększyła się ekspozycja finansowa budżetu UE (pkt 2.11–2.14). Nastąpił wzrost ogólnej ekspozycji finansowej budżetu UE, do czego przyczyniły się znaczne zobowiązania długoterminowe, gwarancje i zobowiązania prawne (pkt 2.15–2.20). Wskazuje to na potrzebę ostrożnego zarządzania w przyszłości.	**2.42.** *W obecnych i przyszłych WRF zapewnia się i nadal będzie zapewniać ścisłe monitorowanie zobowiązań pozostających do spłaty.*
2.43. UE w coraz większym stopniu korzysta z instrumentów finansowych. Ustanowienie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oznacza utworzenie nowych mechanizmów zarządzania, podlegających bardziej ograniczonemu nadzorowi publicznemu niż w przypadku innych instrumentów zasilanych z budżetu UE (pkt 2.21–2.23).	**2.43.** *Komisja uważa, że w sprawozdaniu finansowym za 2016 r. i notach wyjaśniających wykazała wszystkie odnośne informacje w sposób kompleksowy, jasny i przejrzysty oraz że EFIS podlegają odpowiedniej kontroli publicznej.*
2.44. Środki UE stanowią pokaźną część wydatków niektórych państw członkowskich, a wielkość i termin otrzymania tych środków może mieć istotne skutki makroekonomiczne, np. w zakresie inwestycji, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (pkt 2.24–2.26).	
2.45. Komisja uruchomiła różne zasoby, by stawić czoła kryzysowi uchodźczemu i migracyjnemu, lecz nie ustanowiła struktury sprawozdawczej, która umożliwiałaby uzyskanie kompleksowych informacji na temat wykorzystania odnośnych środków (pkt 2.27–2.28).	**2.45.** *Interwencje dotyczące kryzysu uchodźczego i migracyjnego mogą z czasem przybierać różne formy, dlatego trudno jest z wyprzedzeniem zdefiniować to zagadnienie wyczerpująco, a związane z tym treści i sposób zdefiniowania prezentowanych informacji mogą zmieniać się z biegiem czasu. Komisja wymaga od OECD dostosowania kodów DAC tej organizacji w celu wypracowania powszechnie akceptowanej definicji migracji.* *Komisja przeanalizuje możliwości konsolidacji swojej obecnej sprawozdawczości, aby przedstawić całościowe informacje na temat wydatków związanych z uchodźcami i migracją.*
2.46. Mechanizmy finansowania polityk unijnych są coraz bardziej złożone, co stwarza ryzyko, że osłabieniu ulegnie rozliczalność i przejrzystość (pkt 2.29–2.31).	**2.46.** *Komisja przyjęła dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, w którym wyjaśniono obecną strukturę finansową UE. Kwestia ta będzie kluczowym elementem kolejnych WRF.*
2.47. Pod koniec okresu obowiązywania obecnych WRF i w ciągu pierwszych kilku lat kolejnych ram mogą powstać zaległości w płatnościach, a finansowanie nowych WRF będzie wymagało realistycznych środków budżetowych do pokrycia prognozowanych zobowiązań pozostających do spłaty (pkt 2.32–2.39).	**2.47.** *Funkcjonowanie łącznego marginesu na płatności powinno zapobiegać powstawaniu nowych nadmiernych zaległości na koniec wieloletnich ram finansowych.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.48. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** W prognozie środków na płatności w kolejnych WRF Komisja powinna wziąć pod uwagę wzrost zobowiązań pozostających do spłaty, tak aby pomóc w zapewnieniu należytej równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja zapewni w swoich wnioskach odpowiednią równowagę między zobowiązaniami i płatnościami. Komisja zauważa jednak, że ostateczne decyzje będą podejmowane przez współprawodawców.*
— **Zalecenie 2:** Komisja wraz z Parlamentem Europejskim i Radą powinna zapewnić spójne podejście do kwestii tego, czy instrumenty szczególne należy wliczać do pułapów środków na płatności określonych w WRF.	*Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.* *Komisja zawsze proponuje, aby płatności na rzecz instrumentów szczególnych nie wliczać do pułapów. Ostateczna decyzja będzie jednak podejmowana przez władzę budżetową indywidualnie w każdym przypadku.*
— **Zalecenie 3:** Aby usprawnić zarządzanie i ulepszyć sprawozdawczość, Komisja powinna wypracować taki sposób księgowania unijnych wydatków budżetowych, który pozwoli na prowadzenie sprawozdawczości na temat wykorzystania wszystkich środków przeznaczonych na kryzys uchodźczy i migracyjny.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja przeanalizuje możliwości konsolidacji swojej obecnej sprawozdawczości, aby przedstawić całościowe informacje na temat wydatków związanych z uchodźcami i migracją.*
— **Zalecenie 4:** W kontekście debaty nad przyszłością Europy Komisja powinna zachęcić Parlament Europejski i Radę do rozważenia, w jaki sposób zreformować system budżetowy UE, tak by uzyskać większą równowagę między przewidywalnością a zdolnością reagowania, a także jak najlepiej zapewnić, by ogólne mechanizmy finansowania nie były bardziej złożone niż jest to konieczne do osiągnięcia celów polityk unijnych i do zagwarantowania rozliczalności, przejrzystości i kontrolowalności.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Biała księga na temat przyszłości Europy w 2025 r. zainicjowała ogólny proces dyskusji i refleksji poprzedzających przygotowanie kolejnych WRF. W tym kontekście Komisja Europejska przyjęła w czerwcu 2017 r. dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE. Struktura finansowa UE i inne kwestie, takie jak czas trwania, elastyczność i przewidywalność, będą przedmiotem ogólnego procesu refleksji zmierzającego do przygotowania kolejnych WRF.*

ROZDZIAŁ 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	3.1
Część 1 – Sprawozdawczość na temat wyników – podejście Komisji a dobre praktyki	3.2–3.51
Sekcja 1 – Ramy sprawozdawczości na temat wyników	3.3–3.12
Sekcja 2 – Porównanie z dobrymi praktykami w zakresie sprawozdawczości na temat wyników stosowanymi przez inne podmioty	3.13–3.51
Część 2 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań – powtarzające się problemy zidentyfikowane w wybranych sprawozdaniach specjalnych z 2016 r.	3.52–3.59
Część 3 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami	3.60–3.71
Wnioski i zalecenia	3.72–3.77
Wnioski	3.72–3.75
Zalecenia	3.76–3.77

Załącznik 3.1 – Szczegółowy status realizacji zaleceń zawartych w poszczególnych sprawozdaniach

Załącznik 3.2 – Najważniejsze ulepszenia i nieusunięte uchybienia zawarte w poszczególnych sprawozdaniach

Załącznik 3.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących uzyskanych wyników

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. Każdego roku w niniejszym rozdziale Trybunał przedstawia analizę różnych aspektów wykonania zadań – *rezultatów* osiągniętych przez budżet UE, który Komisja wykonuje we współpracy z państwami członkowskimi ([1]). W tym roku analizie poddano:

(i) ramy sprawozdawczości na temat wyników ustanowione przez Komisję;

(ii) istotne rezultaty przedstawione w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2016 r. dotyczących wyników;

(iii) realizację przez Komisję zaleceń Trybunału zawartych w wybranych sprawozdaniach specjalnych Trybunału.

CZĘŚĆ 1 – SPRAWOZDAWCZOŚĆ NA TEMAT WYNIKÓW – PODEJŚCIE KOMISJI A DOBRE PRAKTYKI

3.2. Większość dużych i złożonych organizacji dysponuje procedurami w zakresie pomiaru wyników i sprawozdawczości na ich temat. Służą one uzyskaniu informacji na temat skuteczności operacji i wskazaniu obszarów wymagających usprawnień. W pkt. 3.3–3.12 zawarto przegląd ram sprawozdawczości na temat wyników. W pkt. 3.13–3.51 porównano je ze standardami i dobrymi praktykami stosowanymi przez inne podmioty.

Sekcja 1 – Ramy sprawozdawczości na temat wyników

3.3. W ostatnich latach Komisja wprowadziła szereg zmian w tym obszarze, przede wszystkim realizując inicjatywę „Budżet zorientowany na wyniki" ([2]). Ma ona na celu wypracowanie sposobów zwiększenia otwartości, terminowości i efektywności komunikowania o wynikach budżetu UE, a u jej podstaw leży sprawozdawczość na temat wyników.

3.3. *W bieżących wieloletnich ramach finansowych (WRF) położono większy nacisk na wyniki uzyskiwane dzięki budżetowi UE i odnośną sprawozdawczość. Od momentu uruchomienia inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" Komisja znacznie udoskonaliła i uprościła swoją sprawozdawczość na temat wyników. Przykładowo w 2016 r. Komisja po raz pierwszy opracowała zintegrowany pakiet sprawozdawczości finansowej zawierający szczegółowe informacje na temat dochodów, wydatków, zarządzania budżetem UE i osiąganych dzięki niemu wyników zgodnie z najlepszymi praktykami w zakresie przejrzystości i rozliczalności.*

([1]) Art. 317 TFUE.

([2]) Inicjatywa skupia się wokół czterech kluczowych pytań: „Gdzie wydatkować środki? Jak je wydatkować? Jak oceniać wykonanie budżetu? Jak ma wyglądać komunikacja na temat budżetu UE?" http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

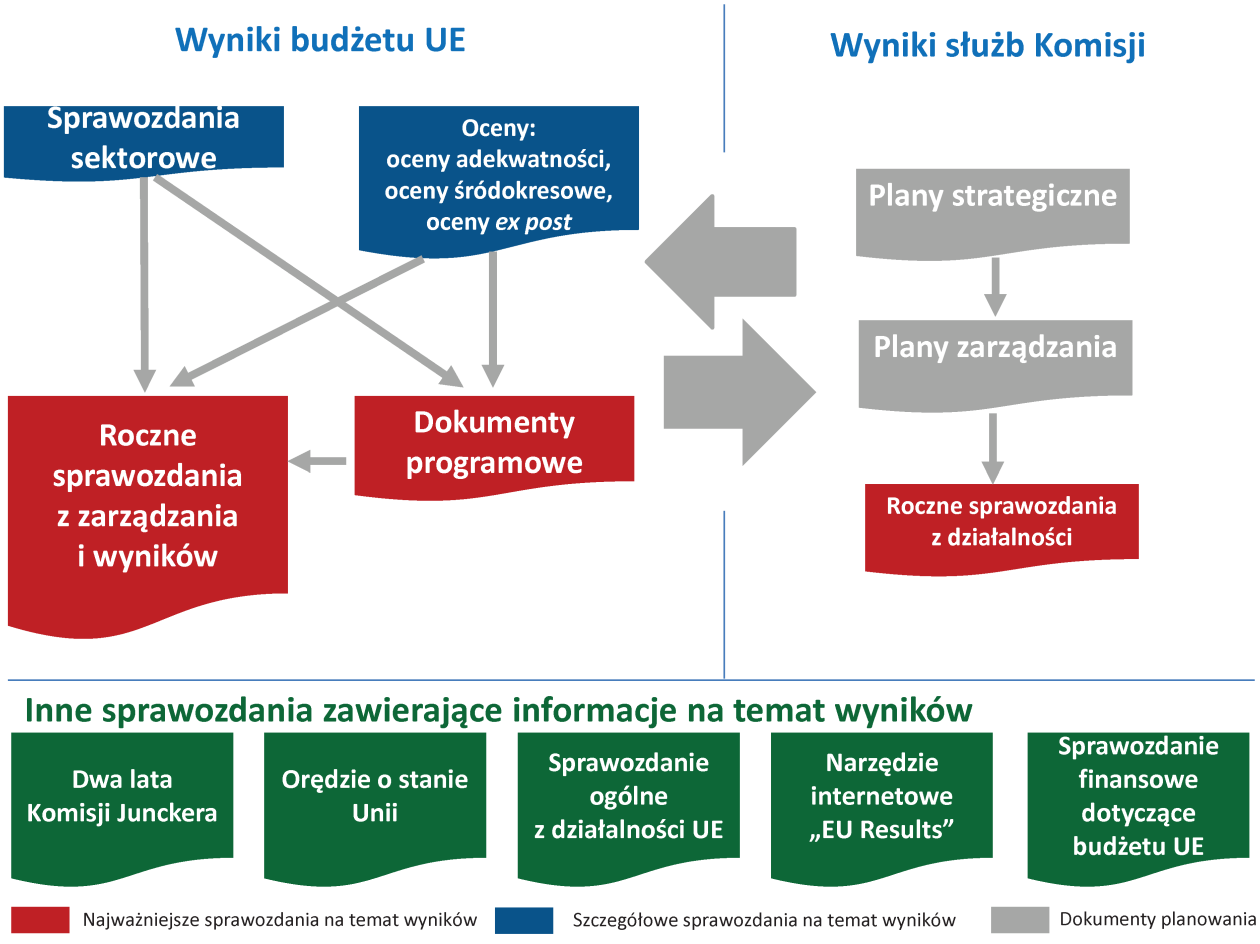
UWAGI TRYBUNAŁU

3.4. W ***ramce 3.1*** przedstawiono przegląd ram sprawozdawczości na temat wyników. Odzwierciedlono w nim stosowane przez Komisję rozróżnienie na jej własne wyniki i wyniki budżetu UE. W niniejszej sekcji opisano najważniejsze sprawozdania przedstawione w ramce.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.4. *Na poziomie instytucji sprawozdawczość na temat wyników budżetu UE obejmuje dwa podstawowe sprawozdania: dokumenty programowe i sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników. Dokumenty programowe dołączone do projektu budżetu to instrument, za pomocą którego Komisja uzasadnia władzy budżetowej przydział zasobów finansowych oraz który umożliwia jej uwzględnienie informacji na temat wyników. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników jest dla organów udzielających absolutorium dokumentem, który zawiera syntetyczne streszczenie informacji na temat tego, jak budżet UE przyczyniał się do realizacji priorytetów politycznych Unii Europejskiej, oraz wyników osiągniętych dzięki budżetowi UE; stanowi ono również sprawozdanie z zarządzania budżetem przez Komisję.*

Ramka 3.1 – Ramy sprawozdawczości na temat wyników stosowane przez Komisję



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji od Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

A. *Dokumenty programowe*

3.5. *Rozporządzenie finansowe* zawiera wymóg sporządzania przez Komisję „dokumentów programowych" ([3]), mających na celu uzasadnienie finansowania unijnych programów, o które zwrócono się w projekcie budżetu. Dla każdego programu dokumenty te zawierają aktualne informacje na temat postępów w realizacji oraz najważniejsze informacje finansowe i na temat wyników ([4]), z wykorzystaniem wskaźników, które będą miały zastosowanie przez cały siedmioletni okres obowiązywania *wieloletnich ram finansowych* (zob. ***ramka 3.2***). Podejście to umożliwia władzy budżetowej uwzględnienie wyników podczas trwania procedury budżetowej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. *Treść ramki odnosi się do opublikowanych w czerwcu 2016 r. dokumentów programowych na 2017 r. Obejmują one ponad 700 wskaźników wykorzystywanych do monitorowania wyników programów w czasie ich trwania. Z tego względu dla pewnej liczby wskaźników dane nie były jeszcze dostępne. W dokumentach programowych na 2018 r.* ([1]) *udostępniono dane dotyczące ponad 80 % wskaźników, co stanowi wzrost o ponad 20 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Danych dotyczących wyników będzie coraz więcej w miarę wdrażania programów współfinansowanych z budżetu UE.*

Ramka 3.2 – Dokumenty programowe 2017 – cele i wskaźniki

	Liczba celów ogólnych	Liczba celów szczegółowych	Liczba wykorzystanych wskaźników	Wskaźniki usunięte z powodu braku danych	Budżet na płatności w 2016 r. *(w mld euro)*	Liczba wskaźników na mld euro
Poddział 1a – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	25	90	154	93	17,4	14
Poddział 1b – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	3	21	8	76	48,8	2
Dział 2 – Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	6	28	29	69	55,1	2
Dział 3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	13	48	148	28	3,0	59
Dział 4 – Globalny wymiar Europy	14	44	97	5	10,2	10
Instrumenty szczególne	0	2	2	0	0,4	5
OGÓŁEM	**61**	**233**	**438**	**271**	**134,9**	**5**
	294 cele		**709 wskaźników**			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu pt. „Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2017 – dokumenty programowe dla wydatków operacyjnych" (COM(2016) 300 – czerwiec 2016 r.).

([3]) Art. 38 ust. 3 lit. e). Do końca 2017 r. w rozporządzeniu finansowym używano terminu „sprawozdanie z działalności".

([4]) W 2017 r. zmieniono strukturę i zawartość tych dokumentów. W opisie uwzględniono powyższą zmianę.

([1]) *http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf*

UWAGI TRYBUNAŁU

B. *Sprawozdania sektorowe*

3.6. W odniesieniu do niektórych obszarów wydatków TFUE, rozporządzenie finansowe lub przepisy sektorowe zawierają wymóg sporządzania przez Komisję sprawozdań sektorowych. Ponieważ cel, struktura i zawartość tych sprawozdań różnią się zależnie od konkretnych wymogów, ich ukierunkowanie na aspekty wyników także jest zróżnicowane. Niektóre sprawozdania sektorowe dostarczają obszernych, skwantyfikowanych informacji na temat wyników. Komisja monitoruje niektóre dane dotyczące wyników w poszczególnych sektorach i regularnie aktualizuje informacje.

C. *Plany strategiczne, plany zarządzania i roczne sprawozdania z działalności*

3.7. Dyrekcje generalne (DG) Komisji opracowały wieloletnie (obejmujące lata 2016–2020) „plany strategiczne", w których określono cele nadające kierunek działaniom operacyjnym w perspektywie średnioterminowej. W „planach zarządzania" DG rozpisują swoją strategię i cele długoterminowe na *produkty*, działania i interwencje w ujęciu rocznym. W *rocznym sprawozdaniu z działalności* każdej DG przedstawiono rezultaty w odniesieniu do ustalonych celów oraz ocenę tego, w jakim stopniu wydatki operacyjne przyczyniły się do realizacji celów polityki ([5]). Roczne sprawozdania z działalności obejmują także informacje finansowe i dotyczące zarzadzania, takie jak wyniki kontroli legalności i *prawidłowości*.

D. *Oceny*

3.8. W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa ([6]) Komisja zdefiniowała *ocenę* jako oparte na dowodach określenie, na ile interwencja:

— jest skuteczna i wydajna,

— jest istotna, biorąc pod uwagę istniejące potrzeby i jej cele,

— jest spójna, zarówno wewnętrznie, jak i z innymi interwencjami polityki UE, oraz

— pozwala osiągnąć wartość dodaną UE.

([5]) Art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego.

([6]) Dokument roboczy służb Komisji, Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, SWD(2015) 111 final z dnia 19.5.2015 r., s. 49.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.9. W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja zobowiązuje się do oceny, w proporcjonalny sposób, wszystkich działań związanych i niezwiązanych z wydatkowaniem, które mają mieć *oddziaływanie* społeczne lub gospodarcze. Każda DG jest odpowiedzialna za przeprowadzenie oceny własnych działań. Oceny mogą być w pełni scentralizowane w ramach działu horyzontalnego, w całości delegowane do działów operacyjnych lub, w modelu hybrydowym, zdecentralizowane do celów zarządzania operacyjnego, ale wspierane przez centralny dział oceniający.

3.10. Do końca 2015 r. Komisja prowadziła bazę danych zawierającą oceny ([7]), w której ujęto prawie 1 600 ocen przeprowadzonych w latach 1999–2015, co daje średnio 100 ocen rocznie (zob. **ramka 3.3**). Łączny koszt ocen w 2016 r. wyniósł ponad 60 mln euro (210 mln z uwzględnieniem analiz ([8])). Komisja zawiesiła prowadzenie publicznej bazy danych zawierającej oceny i stworzyła bazę danych zawierającą analizy. Według Komisji nowa baza ma przede wszystkim umożliwić instytucjom unijnym dzielenie się ustaleniami dokonanymi w ramach ocen. Publiczną platformą służącą do zamieszczania wszelkich informacji na temat ocen i analiz pozostaje natomiast EU Bookshop.

Ramka 3.3 – Liczba ocen przeprowadzonych w Komisji w latach 2000–2015 (średnia krocząca z trzech lat i dane roczne)

Źródło: Baza danych Komisji zawierająca analizy (lata 2000–2015).

([7]) http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do

([8]) Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa wymóg sformułowania osądu może być zasadniczym czynnikiem pozwalającym odróżnić ocenę od analizy.

UWAGI TRYBUNAŁU

E. *Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników*

3.11. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników stanowi odpowiedź na wymogi zawarte w art. 318 TFUE (dotyczące opartej na wynikach oceny finansów Unii) i art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego (dotyczące podsumowania rocznych sprawozdań z działalności). Łącząc dwa sprawozdania, które wcześniej były odrębne, Komisja dążyła do opracowania jednego dokumentu dla organu udzielającego *absolutorium*, który obejmowałby zarówno zarządzanie budżetem UE, jak i sporządzoną przez nią ocenę uzyskanych rezultatów.

F. *Inne sprawozdania zawierające informacje na temat wyników*

3.12. Komisja publikuje także inne sprawozdania, zarówno regularnie, jak i okazjonalnie, które zawierają również informacje na temat celów i wskaźników wykonania oraz korzyści i osiągnięć wynikających z projektów.

(i) Publikowane w marcu roczne sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej ([9]), zawiera szczegółowe informacje na temat najważniejszych wydarzeń, inicjatyw i decyzji z poprzedniego roku, uszeregowane według 10 priorytetów Komisji;

(ii) Roczne sprawozdanie finansowe dotyczące budżetu UE ([10]), publikowane w lipcu jako część zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej Komisji, dotyczy zarządzania budżetem w poprzednim roku;

(iii) Dokument „The Juncker Commission two years on" ([11]) [Dwa lata Komisji Junckera] to opublikowany w listopadzie 2016 r. zestaw prezentacji dających ogląd na temat postępów poczynionych w odniesieniu do 10 priorytetów Komisji w dwa lata po rozpoczęciu kadencji;

(iv) Coroczne orędzie o stanie Unii ([12]) wygłaszane przez przewodniczącego na forum Parlamentu Europejskiego; towarzyszy mu publikacja dokumentów potwierdzających;

(v) Narzędzie internetowe „EU Results" ([13]), internetowe zestawienie projektów finansowanych przez UE zawierające informacje o rezultatach i, w niektórych przypadkach, dane liczbowe.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.11. *W ramach publikacji sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników za 2015 r. Komisja w dalszym ciągu upraszczała i doskonaliła sprawozdawczość na temat wyników uzyskiwanych dzięki budżetowi UE. Pod tym względem w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników za 2016 r. dokonano dalszych postępów.*

([9]) https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_pl
([10]) http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html
([11]) http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=FR
([12]) https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_pl
([13]) https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_pl

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sekcja 2 – Porównanie z dobrymi praktykami w zakresie sprawozdawczości na temat wyników stosowanymi przez inne podmioty

A. *Wstęp*

3.13. Aby określić dobre praktyki w zakresie sprawozdawczości na temat wyników, Trybunał:

(i) zapoznał się z odpowiednimi standardami międzynarodowymi, takimi jak wytyczna nr 3 IPSASB dotycząca zalecanych praktyk, pt. „Reporting Service Performance Information" [Przekazywanie informacji dotyczących wyników działań] ([14]);

(ii) przeprowadził ankietę dotyczącą sprawozdawczości na temat wyników; oprócz obszernej odpowiedzi Komisji Trybunał przenalizował 17 odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie UE, rządy innych krajów oraz organizacje międzynarodowe;

(iii) dokonał przeglądu dostępnych publicznie informacji na temat wyników dotyczących wybranych 14 rządów i organizacji międzynarodowych ([15]);

(iv) przeanalizował sprawozdania z oceny wydane przez Multilateral Organisation Performance Assessment Network (sieć pomiaru wyników organizacji wielostronnych, MOPAN) ([16]) w latach 2011–2016, które zawsze zawierały elementy sprawozdawczości na temat wyników prowadzonej przez organizacje.

3.14. Chociaż inne organizacje międzynarodowe i rządy różnią się od UE pod wieloma istotnymi względami, także one muszą przestrzegać wymogów prawnych i podlegają konkretnym ograniczeniom operacyjnym. Inne organizacje międzynarodowe w takim samym stopniu doświadczają problemów z ustaleniem powiązania między swoimi działaniami a ostatecznym odziaływaniem/wynikami. Trybunał zidentyfikował sześć obszarów (B–G poniżej), w których odnotowane dobre praktyki mogłyby pomóc Komisji w dalszym rozwoju sprawozdawczości na temat wyników.

3.14. *W ramach inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" Komisja zapoczątkowała dialog na temat ram dotyczących wyników z odpowiednimi ekspertami krajowych administracji i innych organizacji międzynarodowych, w tym OECD, aby zgromadzić zdobyte doświadczenia oraz określić dobre praktyki. W dialogu tym uczestniczyli również przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Rady; objął on szeroki zakres kwestii, np. wyniki, ocenę i europejska wartość dodaną. W świetle tych dyskusji jasne stało się, że ramy dotyczące wyników należy opracowywać stopniowo oraz że nie można opierać ich na podejściu uniwersalnym. Komisja w dalszym ciągu prowadzi dialog z ekspertami i z zainteresowanymi stronami i uwzględni jego wyniki podczas opracowywania ram dotyczących wyników na użytek następnych WRF.*

([14]) Wydane przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB) w marcu 2015 r.

([15]) Rządy: Australia, Francja, Kanada, Niderlandy, Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo. Inne organizacje międzynarodowe: Rada Europy, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MCK), OECD; UNESCO, Sekretariat Generalny ONZ, Bank Światowy i Światowa Organizacja Zdrowia (WHO).

([16]) MOPAN to sieć wyznających te same idee państw będących darczyńcami zajmująca się monitorowaniem wielostronnych organizacji darczyńców na poziomie krajowym. Zob. http://www.mopanonline.org/

UWAGI TRYBUNAŁU

B. *Możliwości ulepszenia ram dotyczących wyników*

a) **Komisja wykorzystuje dwa zestawy celów i wskaźników do pomiaru wyników, osiągniętych odpowiednio przez jej służby, jak i w ramach programów wydatków**

Dobre praktyki

3.15. W Australii ramy dotyczące wyników obejmują trzy podstawowe dokumenty opracowywane przez departamenty rządowe: oświadczenia budżetowe dotyczące portfolio, plany korporacyjne określające cele i działania jednostek publicznych oraz sprawozdania roczne zawierające informacje zwrotne na temat rezultatów. Podmioty muszą zapewnić spójność między tymi dokumentami ([17]). Kryteria dotyczące wyników zawarte w każdym dokumencie muszą zostać przedstawione łącznie w sporządzanym raz do roku dokumencie o wynikach (stanowiącym część sprawozdań rocznych na koniec roku budżetowego).

3.16. We Francji budżet państwa jest podzielony na „misje". Każda z 31 misji w budżecie obejmuje szereg programów (118 w 2017 r.). Dla każdego programu określono cele i skwantyfikowane wskaźniki wykonania, a najważniejsze wskaźniki określono także jako wskaźniki misji. Wykorzystanie takich samych wskaźników zapewnia spójność misji i programów. Wskaźniki obejmują zarówno wyniki zarówno programów, jak i departamentów rządowych.

3.17. W Kanadzie wszystkie organizacje federalne otrzymujące *środki* budżetowe muszą zaplanować swoje operacje i zarządzać nimi oraz zdawać sprawozdania z wyników w odniesieniu do 16 obszarów wyników dotyczących całego rządu. Ramy te ustanawiają jasny, bezpośredni związek między środkami finansowymi, działaniami w programach a wynikami na poziomie krajowym.

([17]) Australijski departament finansów, Resource management guide [Przewodnik dotyczący zarządzania wynikami], s. 131–137 http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sytuacja w Komisji

3.18. Przed rozpoczęciem obowiązywania *WRF* na lata 2014–2020 Komisja zwróciła się do swoich służb o „wzmocnienie ram dotyczących wyników" ([18]). Aby osiągnąć ten cel, Komisja ustanowiła wewnętrzną zasadę ([19]), zgodnie z którą nowe cele i wskaźniki programów muszą być wyraźnie przedstawione w dokumentach programowych, planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności. Zasadę tę zastosowano po raz pierwszy w 2014 r., co pozwoliło Komisji na informowanie o wynikach w spójny sposób: cele, na które przydzielono środki w budżecie, stały się częścią planowania w planie zarządzania odpowiedniej DG, a w jej rocznym sprawozdaniu z działalności zdano sprawozdanie z rezultatów.

3.19. Od 2016 r. Komisja przestała jednak stosować to podejście. Zamiast tego stworzyła nowy dokument na potrzeby planowania – pięcioletni plan strategiczny, w którym DG mają przedstawić nowe cele i wskaźniki organizacyjne, które są dostosowane do priorytetów Komisji, ale inne od celów i wskaźników już istniejących w odniesieniu do programów. Roczne sprawozdania z działalności zawierają obecnie informacje na temat ram dotyczących wyników określonych w planach strategicznych i planach zarządzania oraz powinny zawierać odniesienie do dokumentów programowych, jeżeli chodzi o rezultaty programów. Z sześciu skontrolowanych rocznych sprawozdań z działalności za 2016 r. tylko w jednym zawarto odniesienia do wyników przedstawionych w dokumentach programowych. Ogranicza to możliwość porównania różnych rodzajów dokumentów dotyczących wyników i nie odzwierciedla faktu, że ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu zgodnie z zasadami *należytego zarządzania finansami* spoczywa na Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.18. *Praca Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) Komisji także wnosi dodatkową wartość dodaną i kontrolę ram dotyczących wyników i systemów pomiaru stosowanych przez Komisję i różne dyrekcje generalne (DG).*

3.19. *Trybunał Obrachunkowy w swoim sprawozdaniu rocznym za 2015 r. zauważył, że w odniesieniu do wielu celów w planach zarządzania Komisji nie określono odpowiedniego poziomu rozliczalności. Od tego czasu Komisja dokonała przeglądu swojego cyklu planowania i programowania strategicznego. Przegląd miał na celu ustanowienie jaśniejszych ram dla rozliczalności Komisji/dyrekcji generalnych oraz uproszczenie dokumentów dotyczących planowania i skoncentrowanie ich na priorytetach Komisji i na kompetencjach dyrekcji generalnych. Cele i wskaźniki wybrane do planów strategicznych są teraz dostosowane do ich szczególnych kompetencji i odzwierciedlają fakt, że zakres odpowiedzialności służb Komisji wykracza poza wykonanie budżetu i zarządzanie programami.*

W związku z tym nie wymaga się już uzgadniania celów i wskaźników wskazanych w ramach dotyczących wyników, stosowanych przez służby Komisji, z celami i wskaźnikami określonymi w podstawach prawnych programów. Służby Komisji zachęca się jednak do odwoływania się do dokumentów programowych w opisach działań podjętych przez nie w związku z programami. Umożliwia to ograniczenie powtarzania tych samych informacji i zapewnienie spójności danych; system ten będzie w przyszłości rozwijany w tym kierunku.

Komisja uważa, że jej odpowiedzialność za wykonanie budżetu jest jasna. Każdy dyrektor generalny w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności podpisuje poświadczenie wiarygodności, w którym potwierdza, że zasoby wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i zasadą należytego zarządzania finansami oraz że operacje leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe. Na poziomie instytucji kolegium komisarzy bierze na siebie całą odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE, przyjmując co roku sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE.

([18]) Zob. Sprawozdanie podsumowujące osiągnięcia za 2012 r., COM(2013) 334 final, s. 3.

([19]) Zob. Standing Instructions for 2013 annual activity reports [Stałe instrukcje dla rocznych sprawozdań z działalności za 2013], s. 3 i Instructions for the 2014 Management Plans [Instrukcje dla planów zarządzania na 2014 r.], s. 9.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.20. Komisja stosuje odmienną strukturę sprawozdawczą w odniesieniu do wydatków i do wyników. W rocznych sprawozdaniach z działalności informacje na temat rocznych płatności dokonywanych przez DG przedstawione są w podziale na rodzaje działań/programy wydatków, natomiast informacje na temat wyników – w podziale na osiągnięcie celów ogólnych i szczegółowych, bez wskazania odpowiednich wydatków. W konsekwencji nie można ustalić kwoty, którą wydano na realizowanie wyznaczonych celów. Podobnie, sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników nie zawiera informacji na temat wydatków odnoszących się do wyników programów w podziale na cele ogólne i szczegółowe.

b) **Komisja ustanowiła dużą liczbę celów i wskaźników**

Dobre praktyki

3.21. W 2016 r. OECD przeprowadziła ankietę dotyczącą budżetowania wynikowego w krajach OECD i w Komisji. Na wykresie w ***ramce 3.4*** porównano istnienie, stosowanie oraz konsekwencje stosowania ([20]) ram dotyczących wyników w Komisji i w poszczególnych krajach. OECD stwierdziła, że ramy dotyczące wyników są najbardziej rozbudowane w Komisji, co po części można wytłumaczyć skalą wymogów prawnych w UE. Wykres OECD wskazuje jednak na to, że stosowanie ram i wynikające z tego konsekwencje dla procesu podejmowania decyzji nie odzwierciedlają tego wyższego stopnia uszczegółowienia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.20. *Komisja uważa, że struktura jej sprawozdawczości w rocznych sprawozdaniach z działalności jest odpowiednia do warunków instytucjonalnych i organizacyjnych, w których działa Komisja. Cele ogólne i szczegółowe obejmują nie tylko zarządzanie programami wydatków, ale również działania niezwiązane z wydatkowaniem (takie jak działania w zakresie kształtowania polityki lub działania regulacyjne).*

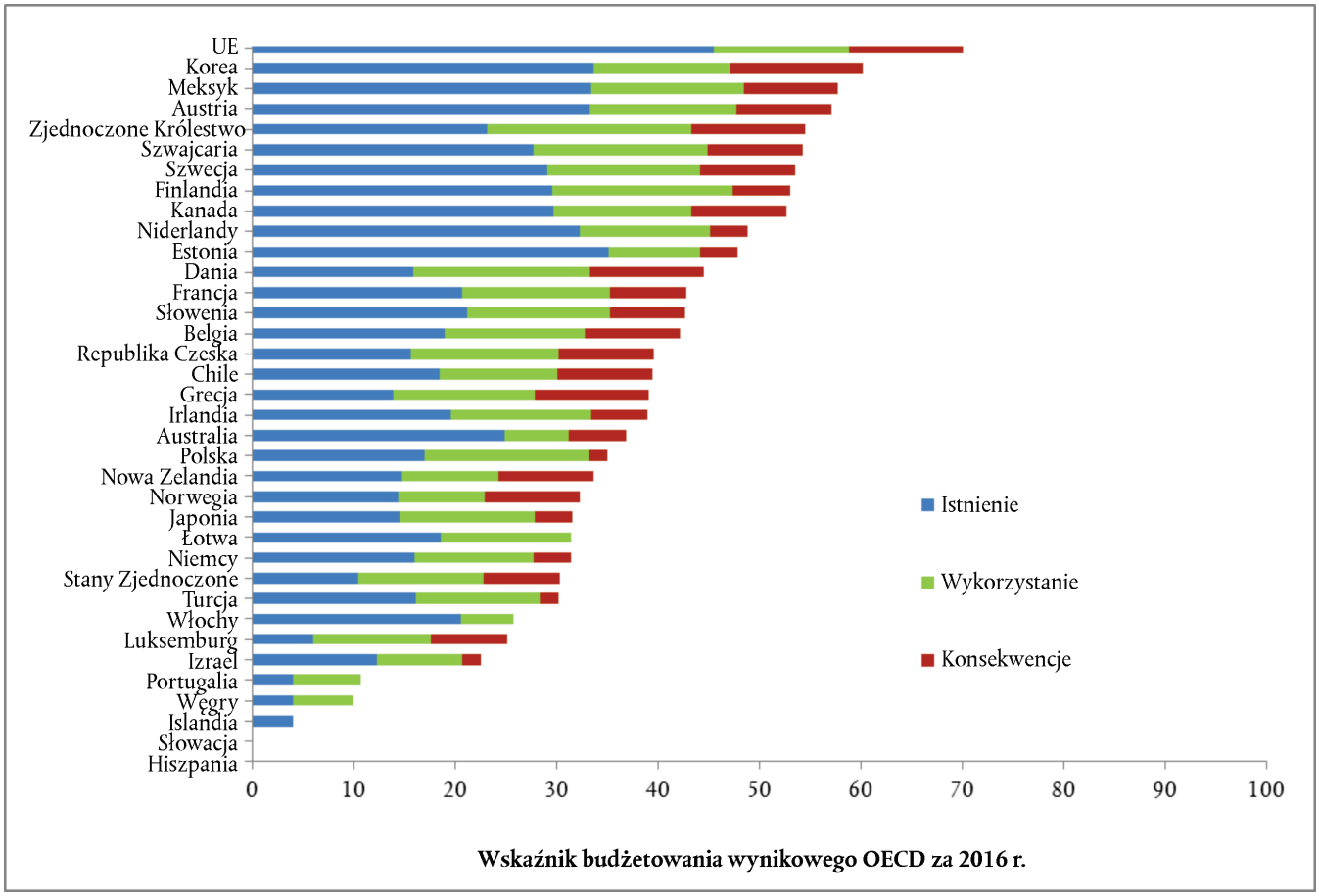
3.21. *Ramy dotyczące wyników budżetu UE opracowano zarówno w celu spełnienia wymogów prawnych, jak i zaspokojenia żądań zainteresowanych stron i potrzeb samej Komisji.*

Komisja korzysta z informacji dotyczących wyników programów wydatków na potrzeby a) monitorowania postępów dokonywanych w ramach programu; b) rozliczalności i przejrzystości; c) informowania organów decyzyjnych o zarządzaniu programem; d) uzasadniania władzom budżetowym dostosowań w przydziale środków pieniężnych lub występowania do tych władz o takie dostosowanie; e) opracowywania wniosków dotyczących zmian w podstawie prawnej lub w przyszłych programach.

Komisja zauważa jednak, że o ile w corocznej procedurze budżetowej uwzględnia się informacje dotyczące wyników, nie jest to jedyny czynnik wpływający na decyzje budżetowe.

([20]) Istnienie = zakres dostępnych informacji na temat wyników; stosowanie = stopień, w jakim informacje na temat wyników są wykorzystywane podczas podejmowania decyzji budżetowych; konsekwencje = oddziaływanie na zarządzanie lub budżet.

Ramka 3.4 – Wyniki ankiety OECD z 2016 r. dotyczącej budżetowania wynikowego



Źródło: Prezentacja OECD podczas 12. corocznego spotkania urzędników wyższego szczebla ds. budżetu poświęconego wynikom i rezultatom, 25 listopada 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.22. Niektóre kraje stopniowo uprościły swoje ramy dotyczące wyników oraz zmniejszyły liczbę celów i wskaźników.

(i) W sierpniu 2001 r. francuski parlament uchwalił przepisy ([21]) ustanawiające nowe zasady opracowywania i wykonywania budżetu państwa. W związku z powyższym w latach 2014–2017 Ministerstwo Gospodarki i Finansów zmniejszyło liczbę celów i wskaźników odpowiednio o 20 % i 24 %;

([21]) *„Loi Organique relative aux Lois de Finance”.*

UWAGI TRYBUNAŁU

(ii) W latach 2012–2013 Niderlandy wprowadziły reformę dotyczącą „odpowiedzialnego budżetowania", w której ustanowiono bardziej rygorystyczne warunki dotyczące stosowania przez rząd informacji dotyczących polityki (wskaźniki wykonania i teksty objaśniające cele polityki). Liczbę wskaźników wykonania w dokumentach budżetowych zmniejszono o połowę.

Sytuacja w Komisji

3.23. Dokumenty programowe w projekcie budżetu ogólnego UE na 2017 r. zawierają 294 cele i 709 wskaźników (zob. ***ramka 3.2***). Ich liczba jest szczególnie wysoka w poddziale 1a i działach 3 i 4 WRF. W ramach inicjatywy dotyczącej budżetu zorientowanego na wyniki Komisja dokonuje obecnie przeglądu swoich wskaźników, który ma wnieść *wkład* w programy wydatków kolejnej generacji. W ***ramce 3.5*** przedstawiono postępy, do których może dążyć Komisja, chociaż należy także uwzględnić pewne szczególne czynniki dotyczące tej instytucji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.23. *Podstawy prawne programów na okres 2014–2020 obejmują ponad 700 wskaźników, które stanowią pomoc w monitorowaniu wyników tych programów w czasie ich trwania. Wskaźniki te są wynikiem procesu legislacyjnego, zatem odzwierciedlają oczekiwania współprawodawców odnośnie do rodzaju i poziomu szczegółowości informacji potrzebnych do śledzenia wyników. Sprawozdawczość z wykorzystaniem tych wskaźników w dokumentach programowych umożliwia władzy budżetowej uwzględnienie informacji dotyczących wyników podczas procesu budżetowego. W ramach inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" Komisja dokonuje przeglądu wskaźników dla programów wydatków zgodnie z podstawą prawną, aby wyciągnąć wnioski, które będą przydatne przy przygotowaniu nowej generacji programów wydatków.*

W porównaniu Trybunału Obrachunkowego nie uwzględniono kluczowych czynników kontekstowych, takich jak liczba i rodzaj interwencji, przedmiotowe obszary polityki lub sposób wdrażania, nie oceniono też jakości ani adekwatności wskaźników.

Komisja zauważa również, że w ramach niedawnej reformy znacznie ograniczono liczbę celów i wskaźników wykorzystywanych w planach strategicznych służb Komisji. Liczbę celów ogólnych zmniejszono z 84 do 11, wskaźników oddziaływania – z 187 do 37, celów szczegółowych – z 426 do 386, a wskaźników rezultatu – z 969 do 825.

Ramka 3.5 – Liczba celów i wskaźników UE (w przeliczeniu na mld euro) jest wyższa niż we Francji lub w Niderlandach

	Cele na mld euro	**Wskaźniki na mld euro**
Francja – wydatki netto z budżetu ogólnego państwa	1,0	2,0
Niderlandy – budżet państwa	0,6	2,5
UE – środki na płatności	2,0	5,0

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji dotyczących budżetu UE i budżetów krajowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

C. *Sprawozdawczość na temat wyników nie jest wyczerpująca*

a) **Sprawozdawczość na temat wyników nie jest wyważona, ponieważ zawiera niewiele informacji o problemach i niepowodzeniach**

Dobre praktyki

3.24. Inne rządy i organizacje międzynarodowe podjęły działania zmierzające do zapewnienia wyważonej sprawozdawczości na temat wyników, zgodnie z zaleceniami zawartymi w standardach międzynarodowych ([22]).

(i) W Stanach Zjednoczonych roczne sprawozdania na temat wyników powinny przedstawiać jasny obraz rezultatów w zakresie wyników, pokazywać zmianę tendencji w czasie oraz zawierać odniesienie do źródła informacji na temat wyników, a także omówienie postępów i deficytów;

(ii) Dokonana przez WHO ocena na koniec dwuletniego okresu 2014–2015 obejmowała „przegląd najważniejszych osiągnięć i wyzwań" dla każdej obszaru programów ([23]). We wstępie do głównego sprawozdania WHO dotyczącego wyników w latach 2014–2015 ([24]) dyrektor generalny zauważył, że „zarówno niepowodzenia, jak i sukcesy przedstawiono rzetelnie". W związku z tym podejściem w tekście równolegle z rezultatami opisano napotkane problemy;

([22]) Zob. np. wytyczna nr 3 IPSASB dotycząca zalecanych praktyk.
([23]) http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12
([24]) http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/

UWAGI TRYBUNAŁU

(iii) Bank Światowy ocenił ([25]), na ile jego działania w zakresie monitorowania i oceny wniosły wkład w zwiększenie skuteczności oraz propagowanie kultury wypracowywania rozwiązań i podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Stwierdzono znaczne niedociągnięcia w koncepcji i wykorzystaniu systemów;

(iv) W przeprowadzonej przez MOPAN ocenie Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju w latach 2015–2016 ([26]) odnotowano uwzględnienie w przeglądzie skuteczności rozwoju banku nowej sekcji dotyczącej „wyciągania wniosków z niepowodzeń".

Sytuacja w Komisji

3.25. Chociaż w instrukcjach dotyczących rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r. ([27]) brakuje bezpośredniego odniesienia do zasady wyważonej sprawozdawczości, stwierdzono, że „streszczenie zawiera, przedstawione z realistycznej perspektywy, najważniejsze informacje dotyczące osiągnięć w zakresie polityki oraz wnioski dotyczące zarządzania finansowego i kontroli wewnętrznej".

3.26. Mimo to roczne sprawozdania z działalności skontrolowane przez Trybunał zawierały niewiele informacji na temat niedociągnięć i wyzwań w zakresie wyników względem ustalonych celów DG. Trudności nastręcza także zidentyfikowanie tych niedociągnięć i wyzwań, ponieważ w rocznych sprawozdaniach z działalności nie przewidziano na nie odrębnej sekcji.

3.27. W rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników za 2015 r. Komisja miała przedstawić kompleksowy przegląd wyników na podstawie budżetu UE skupiającego się na rezultatach. W dokumencie tym wyników nie omówiono jednak w sposób wyczerpujący. Co więcej, obraz sytuacji był nadmiernie pozytywny, a jedyne wymienione niedociągnięcia dotyczyły opóźnień we wdrażaniu. Ponadto sprawozdanie:

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.25. *Zasadę wyważonej sprawozdawczości objaśniono dalej we wzorze rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r. towarzyszącym instrukcjom do rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r. ([2]).*

3.26. *We wzorze rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r. towarzyszącym instrukcjom dotyczącym rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r. zawarto wymóg, by dyrekcje generalne w sposób wyczerpujący opisały wszystkie cele, wskaźniki i produkty (w tym te, w przypadku których rezultaty znacznie odbiegają od ustalonych wartości planowanych) podane w ich planach strategicznych na lata 2016–2020 i w ich planach zarządzania na 2016 r.*

3.27. *Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników jest syntetycznym streszczeniem informacji na temat tego, jak budżet UE przyczyniał się do realizacji priorytetów politycznych Unii Europejskiej, oraz kluczowych wyników osiągniętych dzięki budżetowi UE. Nie ma ono być wyczerpującym ani szczegółowym sprawozdaniem z wyników budżetu UE. Sprawozdanie zawiera odwołania do innych sprawozdań z wyników, w których znajdują się bardziej szczegółowe informacje dotyczące wyników (oceny, dokumenty programowe, roczne sprawozdania z działalności itd.).*

([25]) Sprawozdanie niezależnej grupy oceniającej pt. „Behind the mirror – A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group" [Po drugiej stronie lustra – sprawozdanie na temat systemów własnej oceny Grupy Banku Światowego] (2016).

([26]) http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm

([27]) Ref. Ares(2016)6517649 – 21.11.2016 r.

([2]) *„Dyrekcjom generalnym umożliwia się elastyczność w wyborze kluczowych celów ogólnych i szczegółowych, które chcą one opisać w sekcji 1. Informacje dotyczące wyników należy podać w oparciu o opis wybranych »kluczowych« wyników (pozytywnych lub negatywnych) w celu określenia »kluczowych« celów ogólnych i szczegółowych. Nie trzeba uwzględniać wszystkich celów i osiągnięć, a jedynie:*

— *cele i osiągnięcia na tyle ważne, że czytelnik może oczekiwać informacji na ich temat w rocznym sprawozdaniu z działalności (ponieważ pominięcie ich prowadziłoby do zniekształcenia opinii dotyczącej wyników DG; lub ponieważ odstępstwa od tych celów są zauważalne, lub ponieważ niektóre działania skupiają znaczną uwagę mediów itd.), nawet jeśli dana DG uznaje, że nie mają one żadnego wpływu na poziom ufności; oraz*

— *cele i osiągnięcia, w przypadku których wyniki pokazane w tabelach wyników w załączniku znacznie różnią się od ustalonych wartości planowanych".*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
	Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników za 2015 r. zawiera odwołania do szeregu niedociągnięć i problemów, którymi należy się zająć. Sekcja 1 sprawozdania dotyczy nie tylko wyzwań mających wpływ na terminowe wdrażanie programów, lecz również ograniczeń oceny wyników programu (np. zawiera odniesienia do ocen programu działań w dziedzinie zdrowia na lata 2007–2013 oraz programów wchodzących w zakres działu 4, w których to ocenach zwraca się uwagę na ograniczenia oceny łącznych wyników tych programów).
— zawierało niewiele informacji na temat rezultatów *strategii „Europa 2020"*, o co Parlament Europejski zwrócił się w decyzji w sprawie udzielenia absolutorium za 2014 r.,	— *Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników nie jest szczegółowym sprawozdaniem dotyczącym strategii „Europa 2020" ([3]). W sprawozdaniu zawarto jednak skrócone sprawozdanie z postępów w zakresie głównych celów strategii „Europa 2020" i odpowiednich wskaźników; obejmuje ono także zarówno stan wdrożenia programów na lata 2014–2020, jak i wyniki programów na lata 2007–2013 skoncentrowane wokół priorytetów strategii „Europa 2020" związanych z inteligentnym, zrównoważonym i sprzyjającym włączeniu społecznemu wzrostem.* *Komisja monitoruje rezultaty strategii „Europa 2020" i zdaje z nich sprawozdania w ramach procesu europejskiego semestru. Szczegółową i kompleksową sprawozdawczość dotyczącą wyników realizacji krajowych celów strategii „Europa 2020" przez państwa członkowskie włączono do sprawozdań krajowych w ramach europejskiego semestru oraz do corocznych aktualizacji wskaźników strategii „Europa 2020" publikowanych przez Eurostat. Dokumenty programowe zapewniają również powiązanie między wydatkami a strategią „Europa 2020". Przedstawia się w nich szacowany wkład programów w główne cele (związek teoretyczny) oraz w realizację priorytetów strategii „Europa 2020".*
— nie zawsze zawierało jasne objaśnienie wpływu czynników zewnętrznych na rezultaty,	— *W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników za 2015 r. opisano kontekst operacyjny, odnosząc się we wprowadzeniu do głównych wyzwań politycznych i gospodarczych tego roku. Stwierdzono w nim jasno, że budżet UE jest tylko jednym z instrumentów stosowanym w połączeniu z innymi instrumentami (np. budżetami krajowymi i innymi narzędziami politycznymi i regulacyjnymi na szczeblu unijnym i państw członkowskich) w celu osiągnięcia celów politycznych oraz że 80 % budżetu UE wydaje się wspólnie z państwami członkowskimi. W sekcji 1 tego sprawozdania dotyczącej wyników i rezultatów stwierdzono, że „[…] Wskaźniki nie zapewniają możliwości uzyskania precyzyjnego obrazu sytuacji w obszarze osiąganych wyników […] Ponadto czynniki kontekstowe wywierają istotny wpływ na ostateczne rezultaty, a wskaźniki nie zapewniają możliwości wyeliminowania tych czynników ani przystosowania się do nich" oraz że „wyniki stanowią wspólną odpowiedzialność: odpowiedzialność za realizowanie celów strategii »Europa 2020«, a także odpowiedzialność za realizowanie celów wyznaczonych w ramach finansowych jest w dużym stopniu dzielona z państwami członkowskimi".*

([3]) *W dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do sprawozdania Komisji z działań następczych podjętych w związku z absolutorium za 2014 r. określa się podejście do sprawozdawczości na temat rezultatów strategii „Europa 2020".*

UWAGI TRYBUNAŁU

— zostało opublikowane zbyt późno, by Trybunał mógł je uwzględnić w swoim sprawozdaniu rocznym ([28]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

— *Terminem, do którego zgodnie z rozporządzeniem finansowym należy przyjąć sprawozdanie, jest dzień 15 czerwca. Komisja pracuje w oparciu o przekazywane przez państwa członkowskie dane finansowe dotyczące programów objętych zarządzaniem dzielonym, które są udostępniane dopiero w marcu. Nie ma zatem możliwości przyjęcia sprawozdania dużym wyprzedzeniem.*

b) **Ograniczone informacje dotyczące jakości danych na temat wyników odbijają się na przejrzystości**

Dobre praktyki

3.28. W Niderlandach pomiar wskaźników i dotycząca ich sprawozdawczość są przedmiotem kontroli. Sprawozdania roczne ministerstw zawierają obowiązkową sekcję z informacjami zwrotnymi dotyczącymi wiarygodności danych na temat wyników.

3.29. W Stanach Zjednoczonych wszystkie agencje rządowe publikują roczne sprawozdanie dotyczące wyników w danym roku budżetowym oraz roczny plan wyników dla roku budżetowego n+2. W dokumencie tym opisuje się, w jaki sposób agencje zapewnią poprawność i wiarygodność danych wykorzystanych do pomiaru postępów w realizacji celów dotyczących wyników.

3.30. W Australii w sprawozdaniu w sprawie służb rządowych za 2017 r. wykorzystanie danych obarczonych uchybieniami uzasadniono potrzebą bardziej kompleksowej sprawozdawczości ([29]). Aby zrekompensować te uchybienia, każdemu wskaźnikowi w sprawozdaniu towarzyszy ocena porównywalności i kompletności danych leżących u jego podstaw.

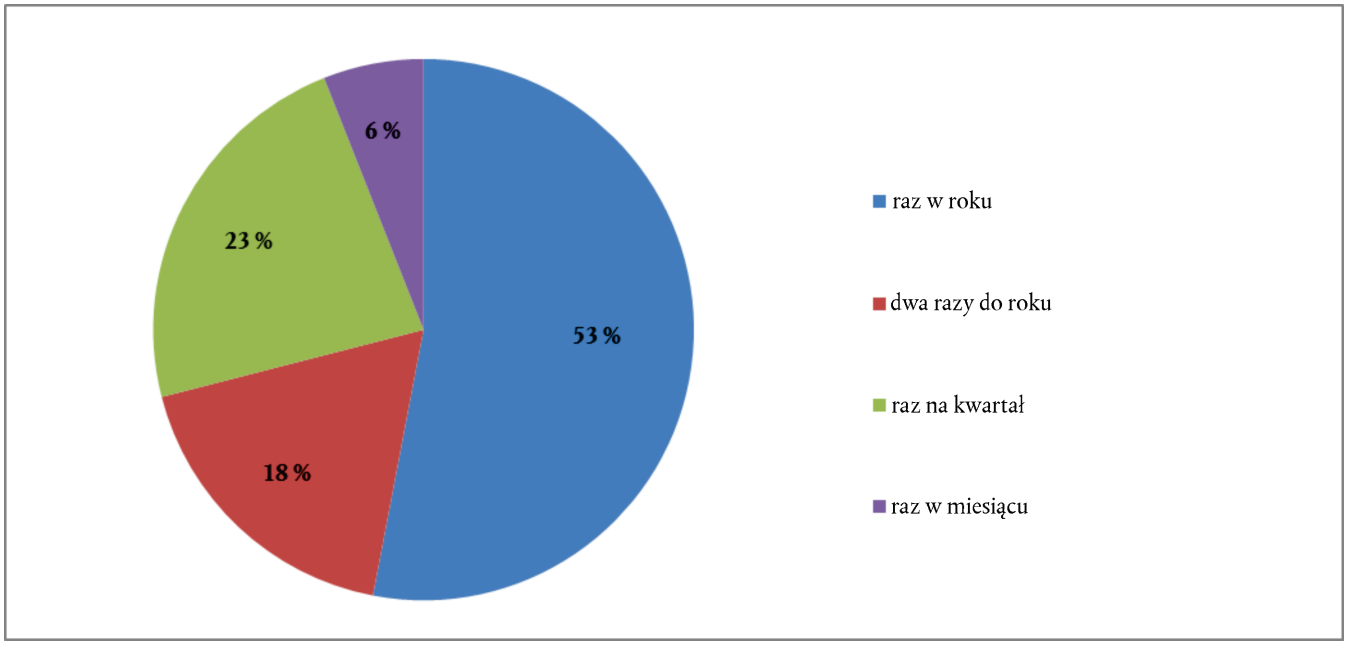
3.31. Innym aspektem jakości danych jest terminowość. W ostatnich sprawozdaniach z oceny przedstawionych przez MOPAN opisano interesujące tendencje w sprawozdawczości w czasie rzeczywistym prowadzonej przez organizację Vaccine Alliance, UNAIDS i Bank Światowy. Przeprowadzona przez Trybunał ankieta ([30]) wykazała także, że blisko połowa respondentów informuje o wynikach częściej niż raz do roku (zob. ***ramka 3.6***).

([28]) Pkt 97 opinii nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

([29]) Objaśnienie podejścia przedstawiono tutaj: http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement.

([30]) Zob. pkt 3.13 ppkt (ii).

Ramka 3.6 – Częstotliwość przedstawiania sprawozdań na temat bieżących wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ankiety dotyczącej sprawozdawczości na temat wyników.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sytuacja w Komisji

3.32. Obecnie w dokumentach Komisji dotyczących wyników nie uwzględnia się w sposób systematyczny oceny jakości wykorzystanych danych. Niedociągnięcia dotyczące jakości danych mogą być ujawnione, ale nie ma takiego obowiązku. W sprawozdaniach na temat wyników określa się źródło danych, ale nie umieszcza się odrębnej sekcji dotyczącej kwestii kompletności i wiarygodności danych. Zgodnie z zestawem instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa ([31]) zewnętrzne podmioty oceniające mogą zostać poproszone o skomentowanie jakości danych i przedstawienie zaleceń dotyczących uzyskania danych lepszej jakości, ale nie stanowi to reguły.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.32. *Ramy kontroli wewnętrznej ustanawiane przez każdą służbę Komisji mają na celu zapewnienie wystarczającej pewności odnośnie do m.in. wiarygodności sprawozdawczości finansowej. Każda dyrekcja generalna przekazuje informacje na ten temat w części 2 swojego rocznego sprawozdania z działalności, zaś sekcja 2 sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników zawiera podsumowanie dokonanej przez dyrekcje generalne oceny funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej służb Komisji oraz sprawozdanie z tych ocen.*

Jeżeli chodzi o oceny, w ramach zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa wymaga się, aby dokumenty robocze służb Komisji dotyczące oceny, przygotowywane przez służby Komisji po zakończeniu oceny, zawierały krótki opis wszelkich braków w danych użytych na poparcie wniosków i kwestii dotyczących wiarygodności wyników. Ponadto w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa zawarto wymóg jasnego wyjaśnienia wszelkich ograniczeń w odniesieniu do użytych dowodów i zastosowanej metodyki w sprawozdaniach dotyczących oceny, zwłaszcza pod względem ich przydatności jako podstawy do wyciągnięcia wniosków. Wymóg ten dalej zaostrzono w przeglądzie wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa/zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa (SWD (2017) 350 final z 7 lipca 2017 r.).

([31]) Zestaw instrumentów uzupełnia wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, które mają zastosowanie do ocen oddziaływania, ewaluacji i ocen adekwatności. Zob. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, s. 287 i 290.

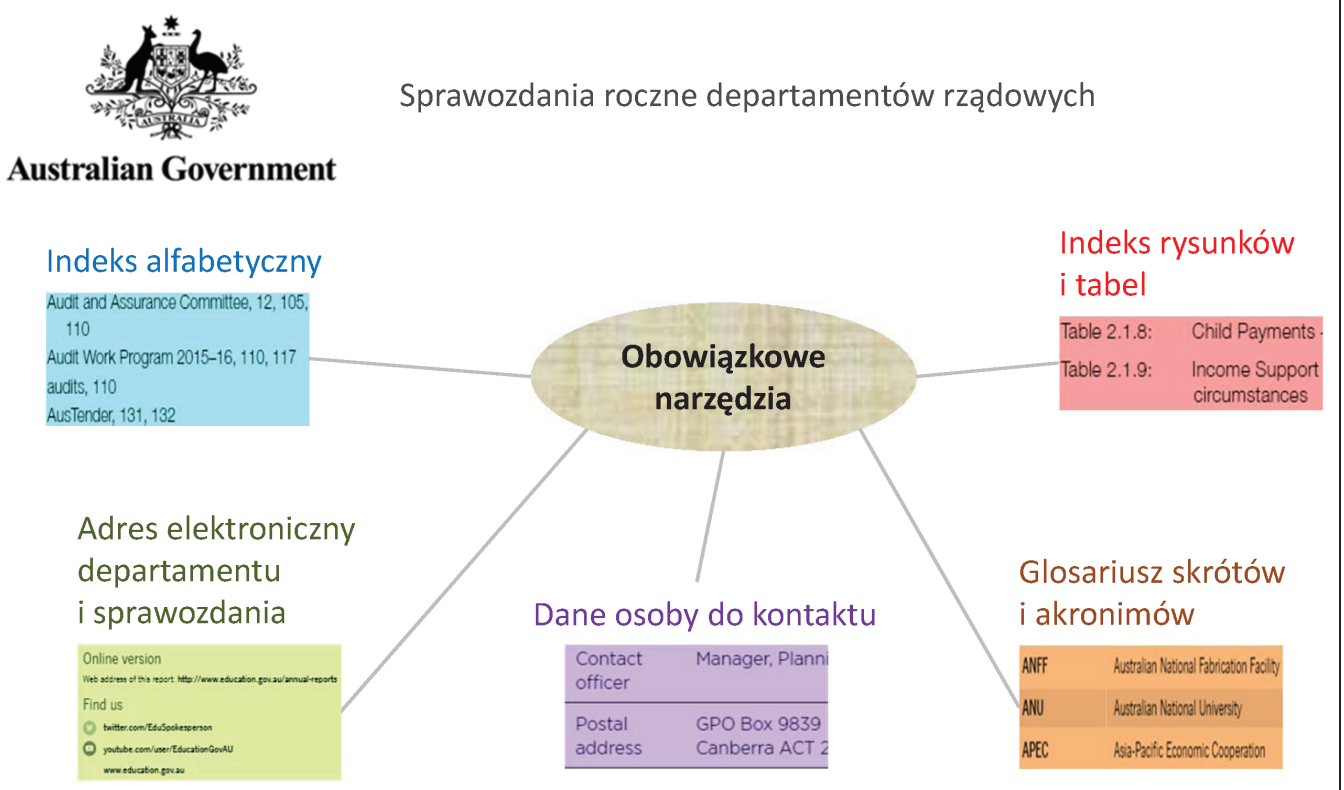
UWAGI TRYBUNAŁU

D. *Sprawozdania na temat wyników mają w przeważającej mierze charakter opisowy, a pomoce wizualne i elementy ułatwiające odnajdywanie informacji mogłyby być wykorzystywane w większym stopniu*

Dobre praktyki

3.33. Poniżej przedstawiono dobre praktyki stosowane w Australii, we Francji i w Banku Światowym.

Ramka 3.7 – Sprawozdania departamentów rządu Australii muszą zawierać elementy, które ułatwią czytelnikom odnajdywanie informacji



Źródło: Sprawozdanie roczne australijskiego departamentu służb socjalnych, 2015–2016 ([32]) (s. 253 i 258) i sprawozdanie roczne departamentu kształcenia i szkolenia, 2015–2016 ([33]) (s. 225 i 238).

([32]) https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0

([33]) https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16

Ramka 3.8 – Francja – w sprawozdaniach dotyczących wyników budżetu ogólnego państwa w większym stopniu wykorzystuje się elementy graficzne niż tekst

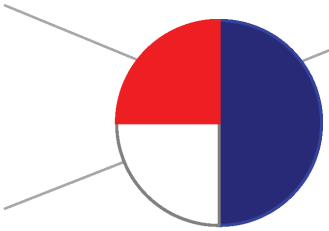
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

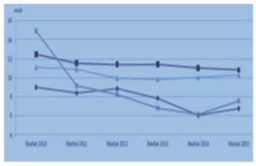
Francja – Ministerstwo Działań i Rachunków Publicznych
Sprawozdanie online na temat budżetu ogólnego państwa za 2015 r.

Tabele przeglądowe – 25%

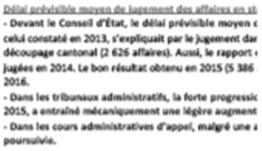
PLF 2015	PLF 2016	DOFP 2017
46 %	45 %	46 %
19 %	19 %	19 %

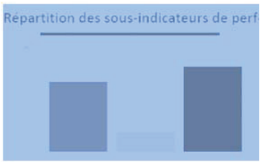


50% – wykresy



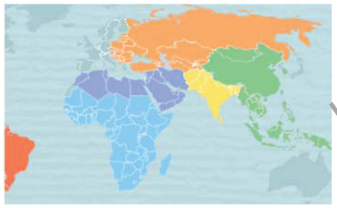
Tekst – 25%



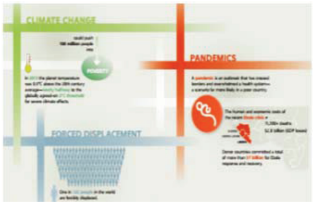


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania na temat budżetu ogólnego państwa za 2015 r.
© Direction du Budget, ministère de l'Action et des Comptes publics, Francja.

Ramka 3.9 – W sprawozdaniu rocznym Banku Światowego za 2016 r. wykorzystano wiele narzędzi zwiększających przystępność



Oznaczenia kolorami wg regionów



Infografiki z najważniejszymi informacjami

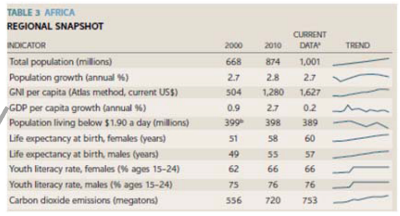


TABLE 3 AFRICA
REGIONAL SNAPSHOT

INDICATOR	2000	2010	CURRENT DATA[a]	TREND
Total population (millions)	668	874	1,001	
Population growth (annual %)	2.7	2.8	2.7	
GNI per capita (Atlas method, current US$)	504	1,280	1,627	
GDP per capita growth (annual %)	0.9	2.7	0.2	
Population living below $1.90 a day (millions)	399[b]	398	389	
Life expectancy at birth, females (years)	51	58	60	
Life expectancy at birth, males (years)	49	55	57	
Youth literacy rate, females (% ages 15–24)	62	66	66	
Youth literacy rate, males (% ages 15–24)	75	76	76	
Carbon dioxide emissions (megatons)	556	720	753	

Informacje kontekstowe dla kompletnej sprawozdawczości

Liczne linki do dalszych informacji

Interaktywna prezentacja rezultatów i wyników online: http://scorecard.worldbank.org

Liczne przykłady pozwalające opisać typowe projekty i rezultaty

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania rocznego Banku Światowego za 2016 r.

Bank Światowy 2016. Sprawozdanie roczne Banku Światowego za 2016 r. Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985 Licencja: CC BY 3.0 IGO."

UWAGI TRYBUNAŁU

Sytuacja w Komisji

3.34. Komisja wykorzystuje dane ilościowe i jakościowe w celu przedstawienia informacji na temat wyników poprzez połączenie elementów graficznych i opisowych. W ***ramce 3.10*** pokazano, że w przypadku wybranych sprawozdań mimo zastosowania licznych wykresów, diagramów i tabel informacje są przedstawiane głównie w postaci tekstu. Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa zawiera sekcję dotyczącą pomocy wizualnych, ale obejmuje ona tylko trzy ich rodzaje (drzewa problemów, drzewa celów i diagramy *logiki interwencji*). Nie omawia się innych, bardziej ogólnych narzędzi ulepszających prezentacje wizualną, takich jak oznaczanie kolorami czy infografiki.

3.35. Prawie w ogóle nie stosuje się elementów ułatwiających odnajdywanie informacji, takich jak glosariusze, wykazy skrótów czy indeksy alfabetyczne. Komisja nie wprowadziła jeszcze praktyki sporządzania interaktywnych wersji online w przypadku najważniejszych sprawozdań na temat wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.34. *Komisja dostrzega znaczenie wykorzystania pomocy wizualnych w swoich różnych sprawozdaniach z wyników oraz wprowadziła udoskonalenia w tym zakresie. Przykładowo w wersji sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników z 2015 r. użyto ramek z tekstem, aby uwidocznić najważniejsze informacje i przykłady oraz ułatwić zapoznanie się ze sprawozdaniem. W wersji sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników z 2016 r. jeszcze bardziej ulepszono prezentację dzięki wykorzystaniu elementów graficznych, wykresów i obrazów oraz załączeniu streszczenia. Tym i innym sprawozdaniom wchodzącym w skład zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej towarzyszy jednostronicowa nota informacyjna zawierająca przystępne dla czytelnika streszczenie kluczowych informacji. Ponadto w instrukcjach do rocznego sprawozdania z działalności dyrekcje generalne zachęca się do korzystania z pomocy wizualnych, aby dokumenty te stały się czytelniejsze.*

Zestaw instrumentów służący lepszemu stanowieniu prawa zawiera specjalne narzędzie, które ma zachęcać do stosowania pomocy wizualnych. Narzędzie to ma na celu przedstawienie kilku przykładów instrumentów uznawanych za szczególnie ważne z punktu widzenia interwencji podejmowanych w ramach prowadzonej polityki; jest to sposób na zwiększenie świadomości służb Komisji w zakresie wartości dodanej takich pomocy. W żadnym razie nie ma ono na celu stworzenia wykazu wszystkich istniejących pomocy wizualnych.

Ramka 3.10 – Wykorzystanie pomocy wizualnych i elementów ułatwiających odnajdywanie informacji w sprawozdaniach Komisji na temat wyników

	Liczba stron	Liczba wykresów i schematów	Liczba tabel	Oznaczanie kolorami	Interaktywna wersja online	Graficzne zestawienie najważniejszych informacji	Glosariusz	Indeks alfabetyczny
Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników za 2015 r.	58	8	2	nie	nie	nie	nie	nie
Roczne sprawozdanie z działalności DG ENER za 2015 r. (bez załączników)	99	27	19	nie	nie	nie	nie	nie
Roczne sprawozdanie z działalności DG HOME za 2015 r. (bez załączników)	64	6	18	nie	nie	nie	nie	nie
Roczne sprawozdanie z działalności DG MOVE za 2015 r. (bez załączników)	123	13	23	nie	nie	nie	nie	nie
Roczne sprawozdanie z działalności DG TRADE za 2015 r. (bez załączników)	38	3	5	nie	nie	nie	nie	nie
UE w 2016 r.	95	18	0	tak	nie	tak	nie	nie

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

E. *Komisja nie wykazuje, że w sposób systematyczny wykorzystuje wyniki ocen*

a) **Nie zawsze przedstawiane są zalecenia**

Dobre praktyki

3.36. W skontrolowanych przez Trybunał sprawozdaniach UNESCO zalecenia są przedstawiane razem z „wariantami strategicznymi do rozważenia". Struktura zaleceń jest zawsze taka sama: określa się cel oraz sposoby jego osiągnięcia, po czym przedstawia się listę możliwych do zastosowania sugestii dotyczących wykonania.

3.37. W niedawnej ocenie opracowanej przez WHO ([34]) oceniono zasięg, użyteczność i wykorzystanie próby obejmującej ok. 15 000 publikacji z okresu 10 lat. W ocenie zawarto sześć zaleceń strategicznych, a obok tekstu każdego z nich przedstawiono konkretne działania, aby wyjaśnić, na czym polegają, i pomóc w podjęciu działań następczych.

Sytuacja w Komisji

3.38. Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa nie zawierają wymogu przedstawiania przez oceniających zaleceń dla Komisji. Zdaniem Trybunału zalecenia takie powinny stanowić podstawę dobrze funkcjonującego systemu działań następczych obejmującego plany działania w związku ze stwierdzonymi uchybieniami. Dwanaście ocen skontrolowanych przez Trybunał wskazuje na zróżnicowaną praktykę w zakresie formułowania zaleceń:

— sześć ocen zawierało zalecenia i propozycje dotyczące działań wykonawczych,

— cztery oceny zawierały ogólne zalecenia, ale nie zaproponowano w nich konkretnych działań mających na celu poprawę sytuacji,

— dwie oceny nie zawierały zaleceń.

3.38. *Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa stanowią, że wszystkie dokumenty robocze służb Komisji dotyczące oceny zawierają ustalenia i wnioski będące podstawą do podjęcia przez Komisję ewentualnych działań następczych. Zawierają one również wymogi w zakresie rozpowszechniania ustaleń zawartych w ocenie oraz określania właściwych działań następczych. W formalnym sprawozdaniu składanym prawodawcy zazwyczaj określa się działania następcze rozważane przez Komisję.*

3.39. Od 2005 r. Komisja nie przeprowadziła ani nie zleciła analizy dotyczącej rezultatów przeprowadzanych ocen.

3.39. *W pakiecie na rzecz lepszego stanowienia prawa z 2015 r. Komisja zobowiązała się do dokonania oceny działania systemu do końca 2019 r. Rozpoczynają się właśnie przygotowania do przeprowadzenia tej oceny.*

([34]) http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI

b) **Komisja nie wykazuje, że w sposób systematyczny podejmuje działania następcze w związku z zaleceniami z ocen**

Dobre praktyki

3.40. Trybunał zidentyfikował szereg dobrych praktyk w podejmowaniu działań następczych w związku z ocenami oraz w sprawozdawczości w tym zakresie:

(i) Dzięki urządzeniu Management and Action Record ([35]) służącemu do rejestrowania zarządzania i działań Bank Światowy monitoruje postępy we wdrażaniu zaleceń zawartych w ocenach i zdaje z nich sprawozdania. Proces ten obejmuje reakcje kadry zarządzającej oraz plany działania zawierające wskaźniki, wartości docelowe, terminy i odpowiedzialne podmioty. Pozwala on na sformułowanie zagregowanych wniosków dotyczących typologii i wdrożenia zaleceń ([36]);

(ii) Agencje ONZ reagują na zalecenia zawarte w ocenach, przedstawiając reakcje kadry zarządzającej oraz określone w czasie plany działania, w których wskazuje się odpowiedzialne jednostki;

(iii) Stosowana w Kanadzie polityka w zakresie rezultatów ([37]) zawiera wymóg umieszczania w sprawozdaniach z oceny reakcji kadry zarządzającej i planów działania. Trzy skontrolowane sprawozdania zawierały te elementy, wyznaczono w nich także odpowiedzialne organy, datę ukończenia i określono rezultaty.

Sytuacja w Komisji

3.41. Komisja nie posiada udokumentowanego systemu instytucjonalnego, który pozwalałby na regularne podejmowanie działań następczych w związku z ocenami. Od 2015 r. wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa ([38]) zawierają wymóg opracowania dla wszystkich ocen dokumentu roboczego służb Komisji, w którym zostaną zwięźle przedstawione końcowe wyniki procedury oceny. Komisja nie wdrożyła jeszcze w pełni tego nowego wymogu.

3.41. *Działania następcze w związku z ocenami są nieodłączną częścią systemu lepszego stanowienia prawa w Komisji, w ramach którego wyniki oceny wykorzystuje się w ocenach skutków, które są dokumentami publicznymi, oraz do opracowania rocznego programu prac i planowania działań Komisji.*

Komisja uwzględnia wyniki swoich ocen w ramach rocznego programu prac Komisji. Przy planowaniu programu prac Komisja dokonuje systematycznych przeglądów wyników oceny i określa podejmowane w związku z nimi działania następcze. Działania następcze w związku z pewnymi ustaleniami oceny określa się również w ramach corocznie aktualizowanej tablicy wyników REFIT oraz w towarzyszących ocenom sprawozdaniach Komisji dla prawodawcy.

([35]) https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord
([36]) Rozdział 3 sprawozdania przeglądowego „Results and performance of the World Bank Group 2015" [Rezultaty i wyniki Grupy Banku Światowego w 2015 r.].
([37]) http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300
([38]) SWD(2015)111 final, rozdział VI „Wytyczne dotyczące ocen i oceny adekwatności".

UWAGI TRYBUNAŁU

3.42. Wytyczne stanowią, że w planach zarządzania należy uwzględnić działania podjęte w następstwie zaleceń, niezależnie od ich formy ([39]). Wymogu tego nie zawarto jednak w odpowiednich instrukcjach, a w praktyce w planach zarządzania na 2016 r. nie ustanowiono podstawy do monitorowania takich działań. Ponieważ Komisja nie dysponuje przeglądem wniosków, zaleceń i planów działania będących rezultatem ocen ani nie monitoruje ich wdrażania na poziomie poszczególnych DG, nie ma możliwości informowania zainteresowanych stron o pozytywnym oddziaływaniu ocen.

F. *Najważniejsze sprawozdania na temat wyników nie obejmują deklaracji ani danych dotyczących jakości informacji na temat wyników*

Dobre praktyki

3.43. Dokumenty dotyczące wyników są przedstawiane w różnej formie i na różnych poziomach odpowiedzialności. Jeśli chodzi o zakres lub poziom odpowiedzialności, praktyka niektórych rządów wykracza poza deklaracje przedstawiane przez Komisję:

(i) Sekcja 39 australijskiej ustawy o zarządzaniu publicznym, wynikach i odpowiedzialności z 2013 r. ([40]) stanowi, że „Obowiązek sporządzenia rocznych dokumentów o wynikach spoczywa na odpowiedzialnym organie jednostki rządowej […]";

(ii) W Stanach Zjednoczonych deklaracje dotyczące wyników są zróżnicowane. Roczne sprawozdanie z wyników departamentu edukacji za 2015 r. i roczny plan wyników na 2017 r. zawierają następujące oświadczenie sekretarza edukacji: „Oświadczam, że zgodnie z moją wiedzą proces weryfikacji i walidacji danych oraz wykorzystane źródła danych zapewniają, w możliwie największym stopniu, kompletne i wiarygodne dane dotyczące wyników odnoszące się do wartości docelowych i celów w planie strategicznym na lata 2014–2018 […]";

(iii) W Zjednoczonym Królestwie sprawozdanie dotyczące rozliczalności – stanowiące część rocznych sprawozdań i sprawozdań finansowych przedstawianych przez departamenty – obejmuje oświadczenie dotyczące odpowiedzialności księgowego. Odnośny akapit ma następujące brzmienie: „Potwierdzam także, że całościowo sprawozdanie jest rzetelne, wyważone i zrozumiałe oraz przyjmuję osobistą odpowiedzialność za roczne sprawozdanie i sprawozdanie finansowe oraz niezbędny osąd wymagany do stwierdzenia, że jest ono rzetelne, wyważone i zrozumiałe.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.42. *W instrukcjach do planów zarządzania na 2018 r. zawarte zostanie wyraźne odwołanie do odpowiedniej sekcji wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa.*

W tablicy wyników REFIT przedstawiono wyniki niektórych ocen i związane z nimi działania następcze podjęte w cyklu legislacyjnym. W 2017 r. rozszerzono znacznie zakres programu REFIT. Zainteresowane strony zaprasza się do przekazywania informacji zwrotnych dotyczących wyników ocen i działań następczych poprzez portal poświęcony lepszemu stanowieniu prawa. Planuje się, że w przyszłości tablica wyników REFIT zostanie w pełni włączona w ten portal.

([39]) Ocena oddziaływania, wytyczne, dalsze monitorowanie itp.
([40]) http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/

UWAGI TRYBUNAŁU

Sytuacja w Komisji

3.44. W każdym rocznym sprawozdaniu z działalności dyrektor generalny składa deklarację, że informacje zawarte w sprawozdaniu przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji ([41]). W deklaracji nie jest jednak jasno określone, że poświadczenie to nie obejmuje informacji na temat osiągniętych rezultatów ([42]).

3.45. Ponieważ roczne sprawozdania z działalności nie zawierają deklaracji na temat jakości zgłoszonych danych na temat wyników, takie samo podejście zastosowano w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników. Zatwierdzając je, kolegium komisarzy przejmuje ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE ([43]), ale nie za informacje na temat wyników i rezultatów ([44]).

G. *Informacje na temat wyników przekazywane przez Komisję nie są łatwo dostępne*

Dobre praktyki

3.46. W Niderlandach Ministerstwo Finansów prowadzi jedną stronę internetową ([45]), na której zamieszczane są wszystkie oficjalne dokumenty dotyczące niderlandzkiego budżetu oraz informacje na temat planowanych i osiągniętych rezultatów, wniosków wyciągniętych z ocen oraz najważniejszych zmian w polityce. Odnajdywanie informacji ułatwia możliwość sortowania dokumentów według rodzaju i roku (oraz innych odpowiednich kategorii). W krótkich tekstach zwięźle przedstawiony jest cel i zawartość dokumentów poszczególnych kategorii.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.44 i 3.45. *Nadrzędne zasady dotyczące łańcucha rozliczalności są zapisane w traktatach UE. W Komisji, w następstwie opublikowania białej księgi w sprawie sprawowania rządów, określono łańcuch rozliczalności, w którym znaczącą rolę pełnią delegowani urzędnicy zatwierdzający w zdecentralizowanym systemie, za którego funkcjonowanie odpowiedzialność polityczną ponosi kolegium pełniące funkcję urzędnika zatwierdzającego. Stosuje się to w szczególności do organizacji zarządzania finansowego. Na koniec cyklu sprawozdawczości kolegium przyjmuje sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE i bierze pełną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE w oparciu o deklaracje roczne delegowanych urzędników zatwierdzających.*

Obejmują one oświadczenie Komisji dotyczące odpowiedzialności za zarządzanie budżetem UE mające na celu wyjaśnienie, że Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność finansową za zarządzanie budżetem UE, podczas gdy odpowiedzialność za wyniki osiągnięte dzięki budżetowi UE jest współdzielona z szeregiem podmiotów na poziomie europejskim i krajowym.

Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 3.32.

([41]) „W tym kontekście »prawdziwe i rzetelne« oznacza wiarygodny, pełny i prawidłowy obraz stanu spraw w DG".

([42]) Trybunał nawiązał do tej kwestii także w pkt 95 opinii nr 1/2017.

([43]) Komisja wyjaśniła swoją ogólna odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE w odpowiedzi na pkt 21 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 27/2016: „Komisja uważa, że dotyczy to także rozliczalności w odniesieniu do pracy jej służb".

([44]) http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, s. 5 i 58.

([45]) http://www.rijksbegroting.nl/

UWAGI TRYBUNAŁU

3.47. W Stanach Zjednoczonych rząd prowadzi stronę internetową (www.performance.gov), aby informować opinię publiczną o postępach najważniejszych agencji federalnych na drodze do osiągnięcia ich wspólnych i indywidualnych celów. Rezultaty są prezentowane w podziale na agencje, cele, inicjatywy w zakresie zarządzania i programy.

3.48. W Zjednoczonym Królestwie rząd monitoruje postępy swoich służb za pomocą tzw. platformy wyników(https://www.gov.uk/performance). Stanowi ona część strony internetowej rządu centralnego, która zawiera także bazę danych publikacji rządowych ([46]). Baza danych ma przyjazny interfejs wyszukiwania i szereg przydatnych filtrów (rodzaj publikacji, obszar polityki, departament, oficjalny status dokumentu, lokalizacja geograficzna i data publikacji).

3.49. Bank Światowy dysponuje systemem centralnym ([47]) pozwalającym na zlokalizowanie informacji na temat wyników Banku i obszarów rozwoju, w których prowadzi działalność. Aby zwiększyć dostępność informacji na temat rezultatów, podzielono je na proste kategorie i w wielu przypadkach przedstawiono w formie linków do wykresów na innych stronach internetowych. Przystępność dodatkowo zwiększa fakt, że czytelnicy mogą wybrać poziom szczegółowości informacji – zob. np. strona jednostki wykonawczej urzędu prezesa ([48]).

Sytuacja w Komisji

3.50. Komisja nie dysponuje centralną stroną na temat wyników, która zawierałaby informacje pochodzące ze wszystkich jej departamentów na temat każdego obszaru budżetu UE. Strona internetowa z publikacjami ([49]) służy jako portal dostępu do różnych źródeł informacji, ale nie zawiera mapy objaśniającej, gdzie można znaleźć poszczególne publikacje, jakiemu celowi służą i jak są powiązane. Co więcej, strona jest niekompletna – wykaz dokumentów strategicznych nie obejmuje dokumentów programowych (zob. pkt 3.5) i sektorowych ani innych sprawozdań dotyczących wyników.

3.51. Wśród 110 000 tytułów dostępnych w serwisie EU Bookshop znajdują się analizy i oceny przeprowadzone przez Komisję. Nie umieszczono ich jednak w odrębnej sekcji (tak jak w przypadku sekcji „autorzy", „zagadnienia" czy „e-booki"), więc jedynym sposobem znalezienia analizy czy oceny jest skorzystanie z funkcji wyszukiwania zaawansowanego. Mimo że funkcja wyszukiwania zaawansowanego obejmuje filtry pozwalające na wyszukanie analiz czy ocen, wyniki wyszukiwania nie są przedstawione w przyjazny sposób (np. dokumenty, analizy uzupełniające i oceny są pokazywane jako odrębne wyniki).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.50. *W ramach inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" opracowano specjalną stronę internetową UE poświęconą wynikom. Strona ta stanowi bazę danych, która ma zostać punktem kompleksowej obsługi dla wszystkich projektów finansowanych przez UE – w oparciu o zarządzanie bezpośrednie, pośrednie i dzielone. Do końca maja 2017 r. w bazie danych znalazło się około 1 600 projektów finansowanych przez UE w Unii i w państwach trzecich.*

3.51. *Komisja nieustannie pracuje nad poprawą prezentacji analiz i ocen na stronie internetowej EU Bookshop, tak by ich treść była jaśniejsza i bardziej przystępna dla czytelnika zewnętrznego. Obecna wersja strony EU Bookshop zostanie wkrótce wycofana i zastąpiona nową, udoskonaloną platformą.*

([46]) https://www.gov.uk/government/publications
([47]) http://www.worldbank.org/en/results
([48]) http://pdu.worldbankgroup.org/
([49]) https://europa.eu/european-union/documents-publications_pl

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

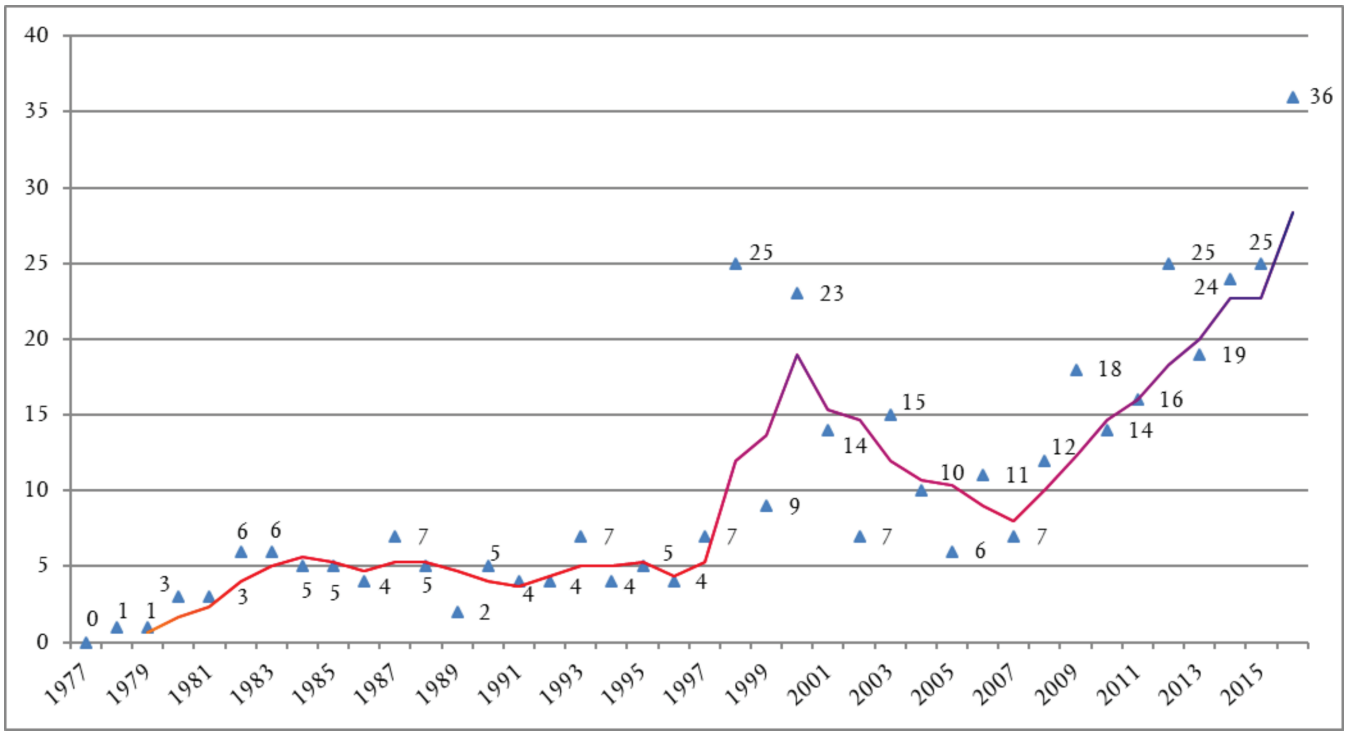
CZĘŚĆ 2 – WYNIKI PRZEPROWADZANYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ – POWTARZAJĄCE SIĘ PROBLEMY ZIDENTYFIKOWANE W WYBRANYCH SPRAWOZDANIACH SPECJALNYCH Z 2016 R.

Wstęp

3.52. Każdego roku Trybunał sporządza szereg sprawozdań specjalnych, w których bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami* w wykonaniu budżetu UE. W 2016 r. Trybunał przyjął rekordową jak dotąd liczbę 36 sprawozdań specjalnych ([50]) (zob. ***ramka 3.11***). Obejmowały one wszystkie działy WRF ([51]) (***ramka 3.12***) i zawierały łącznie 337 zaleceń (***ramka 3.13***). Sprawozdania roczne Trybunału za 2016 r. obejmowały także pozytywne spostrzeżenia odnoszące się do poszczególnych obszarów objętych badaniem. Z opublikowanych odpowiedzi na sprawozdania Trybunału wynika, że prawie trzy czwarte zaleceń zostało w pełni przyjęte przez jednostkę kontrolowaną, którą w większości przypadków była Komisja (***ramka 3.14***).

3.52. *Komisja zauważa, że dokonany przez Trybunał Obrachunkowy przegląd wspólnych wyzwań jest oparty na sytuacji przedstawionej w sprawozdaniach specjalnych w momencie ich opublikowania i nie uwzględnia działań podjętych od tamtego czasu przez Komisję. Do niektórych ustaleń ujętych przez Trybunał Obrachunkowy w pkt 3.54–3.59 już się zatem odniesiono.*

Ramka 3.11 – Rekordowa liczba sprawozdań specjalnych (średnia krocząca z trzech lat i dane roczne)

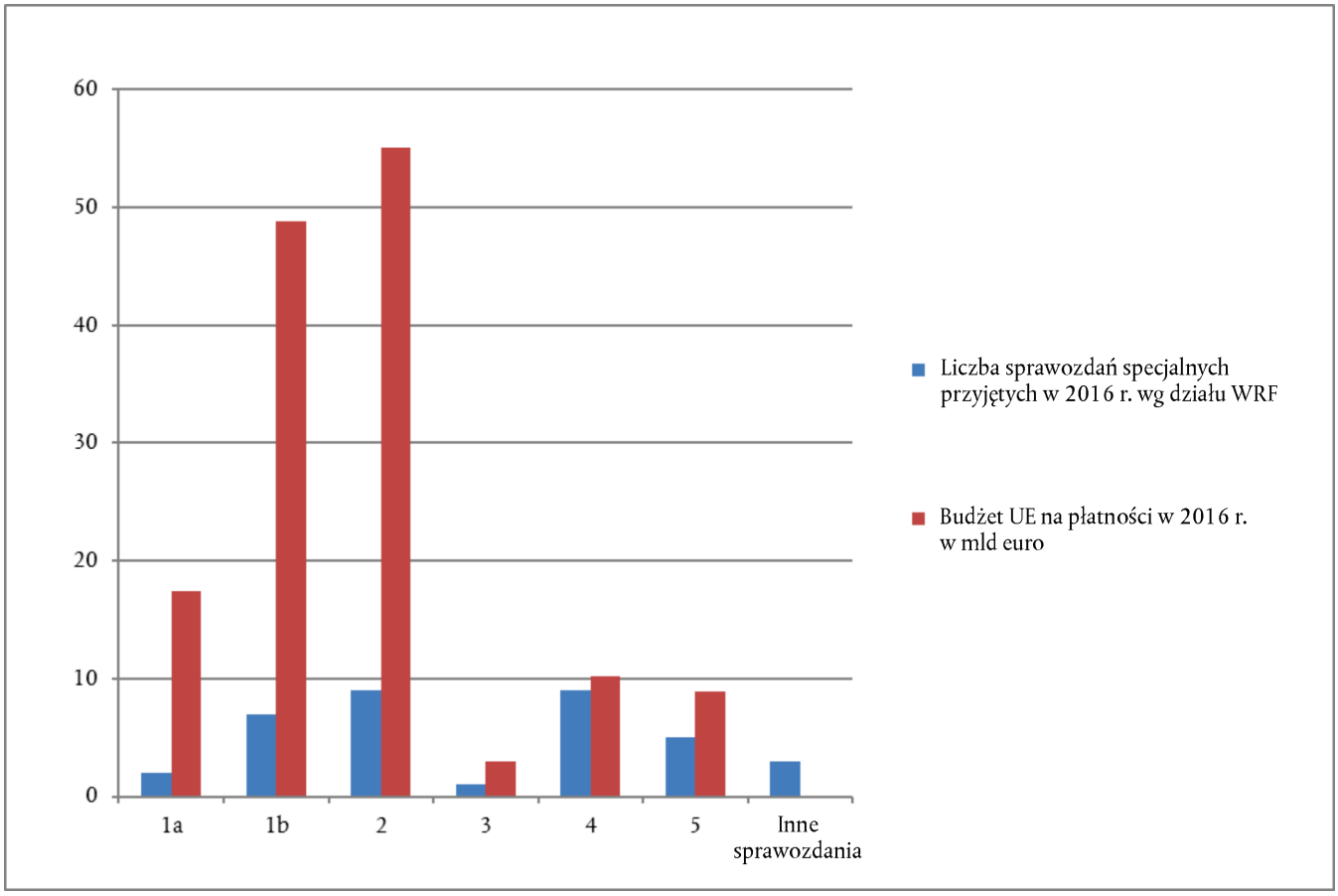


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([50]) http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab =tab4

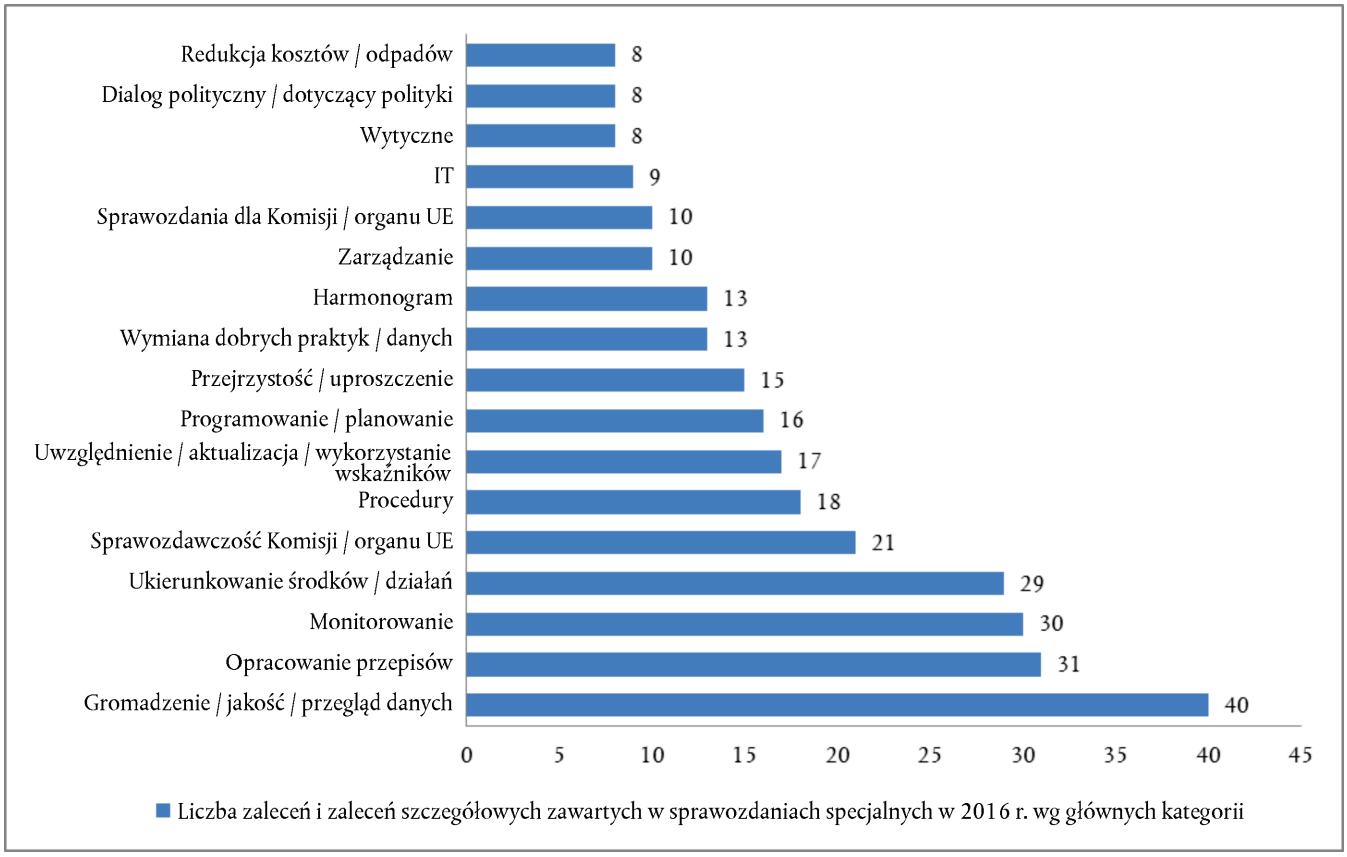
([51]) 1a („Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”), 1b („Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”), 2 („Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”), 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”), 4 („Globalny wymiar Europy”), 5 („Administracja”).

Ramka 3.12 – Sprawozdania specjalne Trybunału obejmują wszystkie działy WRF oraz zagadnienia wykraczające poza nie



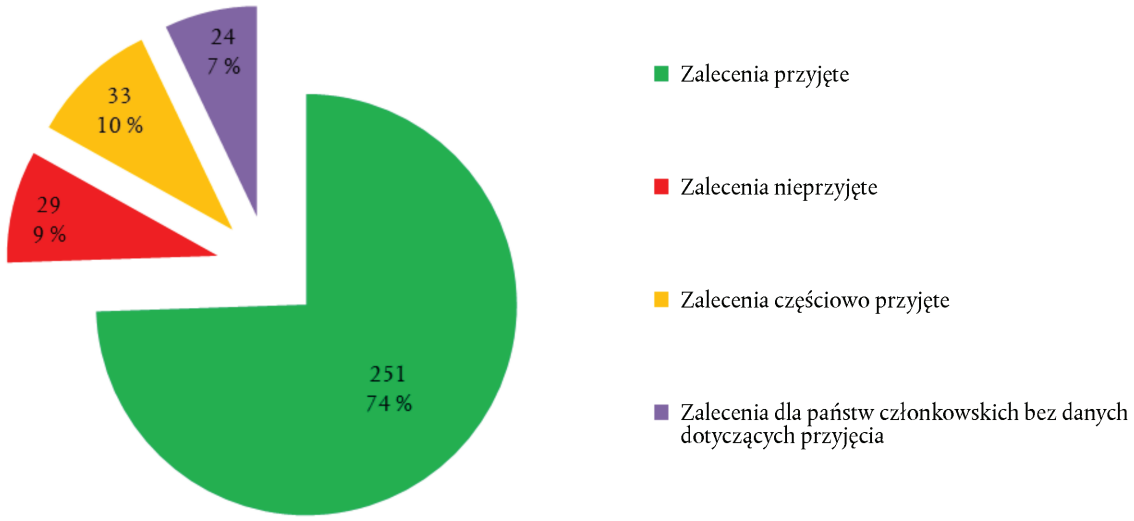
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 3.13 – Zalecenia obejmują szeroki zakres zagadnień



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 3.14 – Jaką moc perswazji ma Trybunał?



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.53. Określone w strategii na lata 2013–2017 priorytety Trybunału obejmują: (i) stabilność finansów publicznych, (ii) zmiany dotyczące środowiska i klimatu oraz (iii) wartość dodaną i wzrost gospodarczy. Poniżej zwrócono uwagę na wybrane sprawozdania specjalne odnoszące się tych priorytetów. Stanowią one około jednej trzeciej z 36 sprawozdań opublikowanych w 2016 r. Na ich podstawie przedstawiono szereg wspólnych wyzwań, które doprowadziły do sformułowania zaleceń. Celem poniższej sekcji nie jest natomiast podkreślenie ogólnych wniosków sformułowanych w sprawozdaniach. W ***ramkach 3.15***, ***3.16*** i ***3.17*** zawarto przegląd tych wyzwań w odniesieniu do poszczególnych priorytetów strategii na lata 2013–2017.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.53. *Komisja podkreśla, że w przypadku niektórych sprawozdań specjalnych wyszczególnionych w ramkach 3.15, 3.16 i 3.17 Trybunał Obrachunkowy również stwierdził dobre wyniki i osiągnięcia, np.:*

— *w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że w odniesieniu do kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających w znaczący sposób ulepszono przepisy, określając pułapy łącznych kosztów na poziomie niższym niż pułapy mające zastosowanie w okresie programowania na lata 2007–2013,*

— *w sprawozdaniu specjalnym nr 10/2016 Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że w ostatnich latach Komisja poczyniła godne pochwały wysiłki w kierunku poprawy przejrzystości,*

— *w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że prowadzone są ambitne działania oraz że ogólnie poczyniono postępy w kierunku osiągnięcia wyznaczonego celu. Realizacja celu spowodowała, że finansowanie działań w dziedzinie klimatu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i z Funduszu Spójności wzrosło i stało się bardziej ukierunkowane,*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

— *w sprawozdaniu specjalnym nr 4/2016 Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że dzięki Europejskiemu Instytutowi Innowacji i Technologii (EIT) trzy ustanowione w 2010 r. wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI) przyciągnęły wspólnie ponad 500 partnerów z różnych dyscyplin, krajów i sektorów. WWiI są autonomiczne, co jest szczególnie cenioną przez partnerów WWiI cechą EIT. Za pośrednictwem EIT WWiI oferują nowe możliwości przeprowadzania innowacyjnych działań, a także propagują kulturę przedsiębiorczości. Trybunał Obrachunkowy z zadowoleniem przyjął decyzję EIT o przeprowadzeniu w 2015 r. weryfikacji wskaźników poprzez wdrożenie nowego systemu zarządzania kluczowymi wskaźnikami efektywności.*

Stabilność finansów publicznych

3.54. Stabilności finansów publicznych dotyczyły trzy sprawozdania specjalne przyjęte w 2016 r. Chociaż skoncentrowano się w nich na różnych instrumentach mających na celu ochronę budżetu UE lub budżetu państw członkowskich, stwierdzono w nich pewne wspólne uchybienia dotyczące wykonania. Dwa elementy ustaleń Trybunału – obawy co do jakości danych i przejrzystości – należą do problemów napotykanych w wielu obszarach tematycznych.

3.54. *W stosunku do „wytycznych" i „jakości danych", o których mowa w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 w ramce 3.15, Komisja podkreśla, co następuje:*

W momencie publikacji Komisja zapewniła obszerne wytyczne, poradniki oraz możliwości wymiany doświadczenia. Wszystkie te materiały są dostępne pod adresem: https://www.fi-compass.eu/resources/ec. Zagadnienia ujęte w tych materiałach obejmują m.in. ocenę ex ante*, zasady płatności, koszty administracyjne i wynagrodzenie dla zarządzających, połączenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i EFIS, wybór organów wdrażających instrumenty finansowe. Zagadnienia wybrano na podstawie przekazanych przez państwa członkowskie informacji o ich potrzebach w tym zakresie.*

Wspomniane w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego przypadki, z wyjątkiem wytycznych w sprawie preferencyjnego traktowania (przedstawionych państwom członkowskim w październiku 2015 r.), są powiązane ze skierowanymi do Komisji zaleceniami dotyczącymi zapewnienia państwom członkowskim dodatkowych wytycznych na temat wykorzystywania korzyści skali, przestrzegania postanowień podatkowych lub stosowania odpowiednich środków w celu utrzymania odnawialnego charakteru funduszy podczas wymaganego ośmioletniego okresu po zakończeniu trwania okresu kwalifikowalności dla okresu programowania na lata 2014–2020. Jedyne nawiązanie do jakości danych zamieszczone w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 pojawia się w związku z przedstawionymi przez instytucje zarządzające koszami administracyjnymi i wynagrodzeniami dla zarządzających. W przypadku kilku instrumentów finansowych Trybunał Obrachunkowy wskazał w sprawozdaniu, że danych dotyczących kosztów administracyjnych i wynagrodzenia dla zarządzających w ogóle nie przedstawiono lub przedstawione dane nie były wiarygodne. Zgodnie z przepisami prawa złożenie sprawozdań z poniesionych kosztów administracyjnych i wypłaconych wynagrodzeń dla zarządzających funduszami było obowiązkowe dopiero w momencie zamknięcia, czyli należało tego dokonać do marca 2017 r.

Komisja podkreśla również, że dzięki doświadczeniu zdobytemu w latach 2007–2013 wymogi na okres 2014–2020 są o wiele bardziej szczegółowe, a przewidziany sposób udostępniania danych jest o wiele bardziej uporządkowany.

Ramka 3.15 – Wspólne problemy stwierdzone w sprawozdaniach dotyczących stabilności finansów publicznych

		Wytyczne	Jakość danych	Przejrzystość
Sprawozdanie specjalne nr 10/2016 –	Procedura nadmiernego deficytu	X	X	X
Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 –	Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych	X	X	nie dotyczy
Sprawozdanie specjalne nr 29/2016 –	Jednolity Mechanizm Nadzorczy	X	X	X

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.55. Przykłady ustaleń wspólnych dla tych sprawozdań.

(i) Brak wystarczających wytycznych (sprawozdanie specjalne nr 29/2016): usprawnienie procesu podejmowania decyzji przez Radę ds. Nadzoru nad Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym oraz zapewnienie wydajności i skuteczności posiedzeń Rady wymaga opracowania dalszych wytycznych w postaci list kontrolnych, wzorów i schematów blokowych;

(ii) Jakość danych (sprawozdanie specjalne nr 19/2016): Komisja nie miała kompleksowego obrazu kosztów zarządzania i opłat w odniesieniu do wykonania instrumentów finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Komisja nie dysponowała też informacjami na temat całkowitych dodatkowych kosztów administracyjnych dla każdego państwa członkowskiego wdrażającego *europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne* za pośrednictwem *dotacji* lub *instrumentów finansowych* w latach 2014–2020;

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.55.

(i) *Brak wystarczających wytycznych (sprawozdanie specjalne nr 29/2016): Komisja zauważa, że sprawozdanie specjalne nr 29/2016 nie zawierało zaleceń skierowanych do Komisji, lecz do EBC.*

(ii) *Jakość danych (sprawozdanie specjalne nr 19/2016): w odniesieniu do lat 2007–2013 Komisja monitoruje koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających dzięki zestawieniu danych dotyczących instrumentów finansowych, które opiera się na sprawozdaniach z państw członkowskich. Wymóg ten wprowadzono w 2011 r.*

W latach 2014–2020 Komisja będzie dysponowała bardziej kompletnym i wiarygodnym zbiorem danych, który pozwoli monitorować cały proces wdrażania instrumentów finansowych, w tym koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających.

W obu tych okresach organy krajowe są odpowiedzialne za zapewnienie kwalifikowalności kosztów administracyjnych i wynagrodzeń dla zarządzających zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami oraz z zasadą pomocniczości.

UWAGI TRYBUNAŁU

(iii) Przejrzystość (sprawozdanie specjalne nr 10/2016): analizy leżące u podstaw wniosków Komisji dotyczących decyzji i zaleceń w sprawie procedury nadmiernego deficytu były zasadniczo nieprzejrzyste. Trybunał stwierdził zatem, że istnieje potrzeba zrównoważenia zwiększonej złożoności i stosowanego w większym zakresie osądu ekonomicznego poprzez zapewnienie lepszej przejrzystości, co ułatwi sprawowanie kontroli publicznej. Eurostat nie zdawał sprawozdań do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego ani nie podawał do wiadomości publicznej wszystkich porad *ex ante*/*ex post* udzielonych państwom członkowskim na zasadzie dwustronnej. Kryteria stosowane przez Eurostat w celu zgłoszenia *zastrzeżeń* i zmiany danych oraz procedury leżące u ich podstaw nie były wystarczająco przejrzyste.

ODPOWIEDZI KOMISJI

(iii) *Przejrzystość (sprawozdanie specjalne nr 10/2016): Eurostat dysponuje procedurą, w której określone są kroki, harmonogram i rola każdego podmiotu w trakcie analizy zgłoszonych danych dotyczących procedury nadmiernego deficytu. Obejmuje to regularne spotkania z członkami kadry kierowniczej wyższego szczebla i dyrektorem generalnym. W wyniku kontroli Trybunału Obrachunkowego Eurostat od lata 2016 r. rzeczywiście publikuje na swojej stronie internetowej udzielone państwom członkowskim porady* ex ante *i* ex post *oraz przedstawia je Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu. Są one dostępne w sekcji strony internetowej Eurostatu dostępnej pod poniższym linkiem:*

http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states.

W odniesieniu do kryteriów stosowanych przez Eurostat w celu zgłoszenia zastrzeżeń i zmiany danych, które opierają się na fachowej ocenie, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy Eurostat określił procedury zgłaszania zastrzeżeń i zmiany danych.

Środowisko, energia i zmiana klimatu

3.56. W 2016 r. Trybunał opublikował cztery sprawozdania dotyczące środowiska, energia i zmiany klimatu. Chociaż dotyczyły różnych zagadnień, stwierdzono w nich pewne wspólne problemy. Tak jak w innych obszarach obawy budziła jakość danych i monitorowanie. W tym obszarze wystąpiły także problemy z terminowością.

3.56. *Zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.57.*

Ramka 3.16 – Wspólne problemy stwierdzone w sprawozdaniach dotyczących środowiska, energii i zmiany klimatu

	Jakość danych	Wdrożenie na czas	Monitorowanie i nadzór
Sprawozdanie specjalne nr 3/2016 – Zanieczyszczenie Morza Bałtyckiego substancjami biogennymi	X	X	X
Sprawozdanie specjalne nr 18/2016 – Certyfikacja biopaliw	X	nie dotyczy	X
Sprawozdanie specjalne nr 22/2016 – Likwidacja obiektów jądrowych na Litwie, w Bułgarii i na Słowacji	nie dotyczy	X	X
Sprawozdanie specjalne nr 31/2016 – Działania UE w dziedzinie klimatu	X	X	X

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
3.57. Przykłady ustaleń wspólnych dla tych sprawozdań.	**3.57.**
(i) Jakość danych (sprawozdanie specjalne nr 3/2016): procedura monitorowania zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego substancjami biogennymi nie gwarantowała wiarygodności danych do celów oceny zgodności z celami HELCOM ([52]);	
(ii) Terminowość (sprawozdanie specjalne nr 22/2016): w przypadku prawie wszystkich kluczowych projektów infrastrukturalnych w trzech państwach członkowskich objętych kontrolą wystąpiły opóźnienia. Największe odnotowano na Litwie, gdzie datę końcową likwidacji obiektów jądrowych przesunięto o dziewięć lat, na 2038 r.; (sprawozdanie specjalne nr 31/2016): Trybunał stwierdził, że prowadzone są ambitne działania ukierunkowane na osiągnięcie celu, jakim jest przeznaczenie co najmniej 20 % budżetu UE na lata 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu, ale zachodzi poważne ryzyko, że cel ten nie zostanie zrealizowany. Komisja szacuje, że na działania w dziedzinie klimatu zostanie przeznaczone ogólnie 18,9 % budżetu, a zatem cel na poziomie 20 % nie zostanie osiągnięty;	**(ii)** *Terminowość (sprawozdanie specjalne nr 22/2016): Komisja zauważyła, że programy likwidacji obiektów jądrowych w trzech państwach członkowskich są na różnych etapach rozwoju i zaawansowania. Programy Bohunice (Słowacja) i Kozłoduj (Bułgaria) są najbardziej zaawansowane; ich zakończenie jest planowane odpowiednio na 2025 i 2030 r. W ramach przeprowadzonej w 2011 r. rewizji tego drugiego programu datę jego zakończenia przyspieszono o 5 lat.* *W Ignalinie (Litwa) proces likwidacji reaktorów typu czarnobylskiego jest pierwszym w swoim rodzaju i w rzeczywistości pociąga za sobą największe wyzwania. Opóźnienia wystąpiły w poprzednich wieloletnich ramach finansowych. W ich następstwie wzmocniono struktury kontroli i zarządzania, aby załagodzić występujące problemy.* *Niezależnie od poczynionych już postępów Komisja dostrzegła potrzebę nieustannego doskonalenia programów likwidacji.*
(iii) Monitorowanie (sprawozdanie specjalne nr 18/2016): Komisja nie nadzorowała funkcjonowania dobrowolnych systemów certyfikacji biopaliw, dlatego nie mogła ani być pewna, czy rzeczywiście stosowano w nich normy, dla których uzyskały certyfikację, ani wykryć przypadków naruszenia przepisów.	**(iii)** *Monitorowanie (sprawozdanie specjalne nr 18/2016): Komisja zwróciła uwagę, że prawodawca ograniczył jej „uprawnienia […] w zakresie nadzoru" dotyczące wdrażania wszystkich tych działań. Komisja nadzoruje systemy dobrowolne zgodnie z kompetencjami prawnymi przewidzianymi w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513, w której wymaga się, aby corocznie składano sprawozdania z działania systemów dobrowolnych.* *Komisja zgodziła się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie nadzoru i przejrzystości, w tym procedur rozpatrywania skarg.*

Wartość dodana/obniżenie kosztów

3.58. Tworzenie wartości dodanej jest zagadnieniem, które powraca we wszystkich sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Sformułowane zalecenia często dotyczyły opracowania przepisów lub procedur, a rzadziej redukcji kosztów. W tym kontekście w czterech sprawozdaniach Trybunału dotyczących instytucji, organów i agencji UE stwierdzono wspólne problemy. Tak jak w wielu sprawozdaniach Trybunału także w odniesieniu do tego obszaru często wyrażano obawy dotyczące monitorowania i przejrzystości.

([52]) HELCOM to organ zarządzający Konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego.

Ramka 3.17 – Wspólne problemy stwierdzone w sprawozdaniach dotyczących instytucji, organów i agencji UE

	Wartość dodana/obniżenie kosztów	Monitorowanie	Przejrzystość
Sprawozdanie specjalne nr 4/2016 – Europejski Instytut Technologii (EIT)	X	X	X
Sprawozdanie specjalne nr 7/2016 – Budynki Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)	X	X	nie dotyczy
Sprawozdanie specjalne nr 12/2016 – Wykorzystywanie dotacji przez agencje	X	X	X
Sprawozdanie specjalne nr 17/2016 – Zamówienia publiczne instytucji UE	nie dotyczy	X	X

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.59. Przykłady ustaleń wspólnych dla tych sprawozdań.

(i) Wartość dodana (sprawozdanie specjalne nr 4/2016): Trybunał stwierdził, że pomimo *zasadności* ustanowienia Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) złożone ramy jego działania oraz problemy związane z zarządzaniem Instytutem ograniczyły jego ogólną skuteczność; EIT powinien zmodyfikować swoje podejście, nakierowując je na oddziaływanie społeczne i środowiskowe;

(ii) Monitorowanie (sprawozdanie specjalne nr 7/2016): Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) nie brała pod uwagę wszystkich istotnych czynników podczas monitorowania powierzchni przypadającej na jedną osobę w budynkach, nie zawsze sprawdzała także, czy opłaty za wynajem budynków biurowych i rezydencji odpowiadają stawkom rynkowym, a opłaty od najemców pokrywają wszystkie koszty;

(iii) Przejrzystość (sprawozdanie specjalne nr 12/2016): Trybunał wykrył niedociągnięcia w przypadkach, w których skontrolowane agencje stosowały specjalne procedury wyboru ekspertów i przyznawania dotacji na podstawie zwolnień przewidzianych w rozporządzeniu ustanawiającym, które powodowały ryzyko naruszenia zasad równego traktowania i przejrzystości; nie przeciwdziałano także w pełni możliwości wystąpienia konfliktu interesów; (sprawozdanie specjalne nr 17/2016): widoczność w internecie możliwości uczestnictwa w zamówieniach publicznych instytucji Unii Europejskiej była niewystarczająca; informacje na temat wyników działalności związanej z zamówieniami publicznymi nie były udostępniane w sposób, który umożliwiałby skuteczne monitorowanie przez organ udzielający lub szersze kręgi społeczeństwa, co zapewniłoby zwiększenie przejrzystości i budowanie zaufania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.59.

(i) *Wartość dodana (sprawozdanie specjalne nr 4/2016): EIT przyjął szereg środków, aby zaradzić niedociągnięciom w zakresie skuteczności. Aby rozwiązać problem złożoności swoich ram działania, EIT utworzył grupę zadaniową ds. uproszczenia, określił strategię monitorowania oraz przyjął zasady dobrego zarządzania i stabilności finansowej. Ponadto EIT wzmocnił swoje struktury kierownicze i struktury zarządzania.*

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 3 – DZIAŁANIA NASTĘPCZE PODEJMOWANE W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI

3.60. Monitorowanie przez Trybunał działań podjętych w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach z kontroli stanowi niezbędny element cyklu kontroli wykonania zadań. Stanowi ono nie tylko źródło informacji zwrotnych na temat oddziaływania prac Trybunału dla niego samego oraz dla innych zainteresowanych stron (przede wszystkim Parlamentu Europejskiego i Rady), lecz także zachętę dla Komisji i państw członkowskich do realizacji zaleceń.

3.61. W niniejszej sekcji przedstawiono wyniki corocznego przeglądu zakresu, w jakim Komisja podjęła działania naprawcze w związku z zaleceniami Trybunału.

Zakres i podejście

3.62. W tym roku wybrano 13 sprawozdań, które:

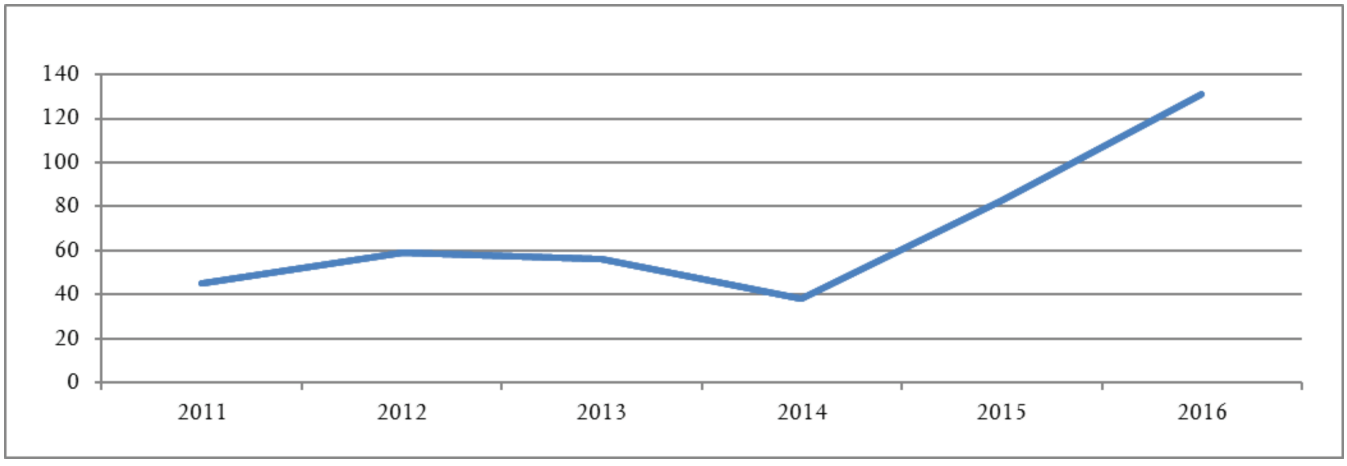
— opublikowano co najmniej trzy lata temu,

— są nadal istotne,

— nie były wcześniej omawiane w sprawozdaniu specjalnym lub sprawozdaniu rocznym Trybunału.

Sprawozdania zawierały łącznie 131 zaleceń wydanych w latach 2010–2013 w odniesieniu do szerokiego zakresu zagadnień tematycznych (zob. ***ramka 3.18***). W ***załączniku 3.1*** przedstawiono szczegółowe informacje na temat statusu ich realizacji.

Ramka 3.18 – Działania następcze podjęto w odniesieniu do rekordowej liczby sprawozdań



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

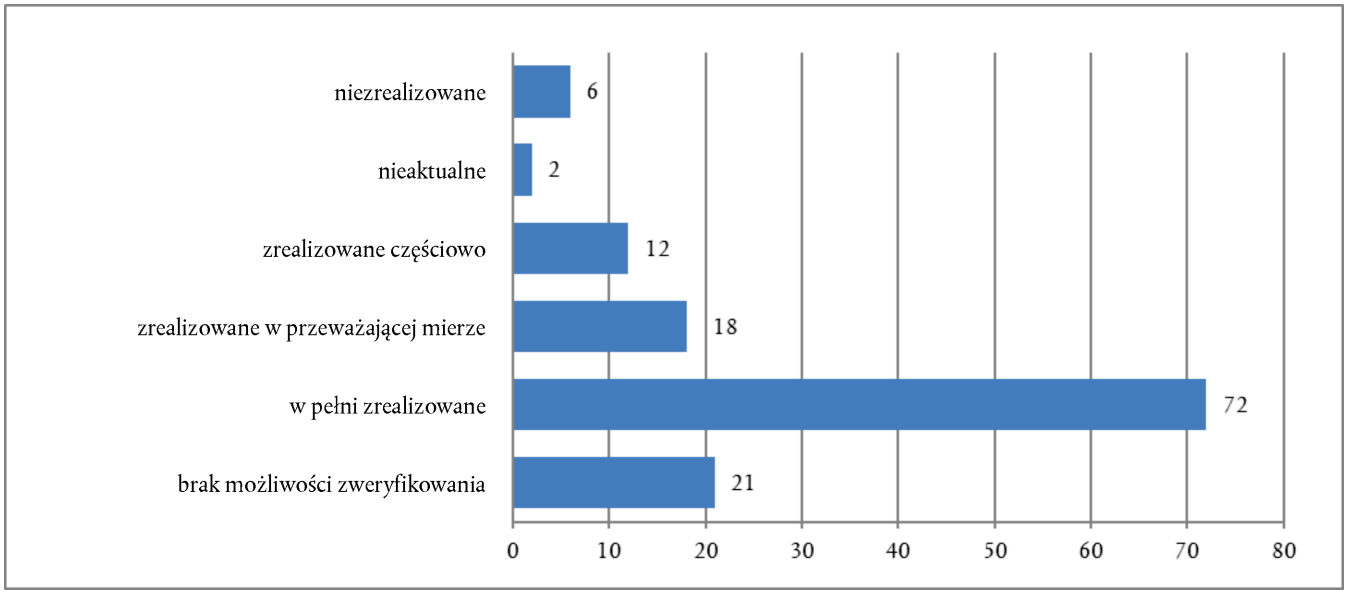
UWAGI TRYBUNAŁU

3.63. Monitorowanie działań następczych przez Trybunał miało formę przeglądu dokumentacji i wywiadów z personelem Komisji. Aby zapewnić rzetelny i wyważony przegląd, Trybunał przesłał następnie ustalenia Komisji i uwzględnił jej odpowiedzi w końcowej analizie. Trybunał sformułował wnioski na temat realizacji 108 zaleceń. W przypadku pozostałych 23 nie było to możliwe, ponieważ albo nie były one skierowane bezpośrednio do Komisji, albo nie były już aktualne.

W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?

3.64. Trybunał stwierdził, że na 108 zaleceń Komisja zrealizowała w pełni 72 zalecenia, w przeważającej mierze – 18, częściowo – 12, a sześciu zaleceń nie zrealizowała (zob. ***ramka 3.19***).

Ramka 3.19 – Wysoki odsetek zrealizowanych zaleceń



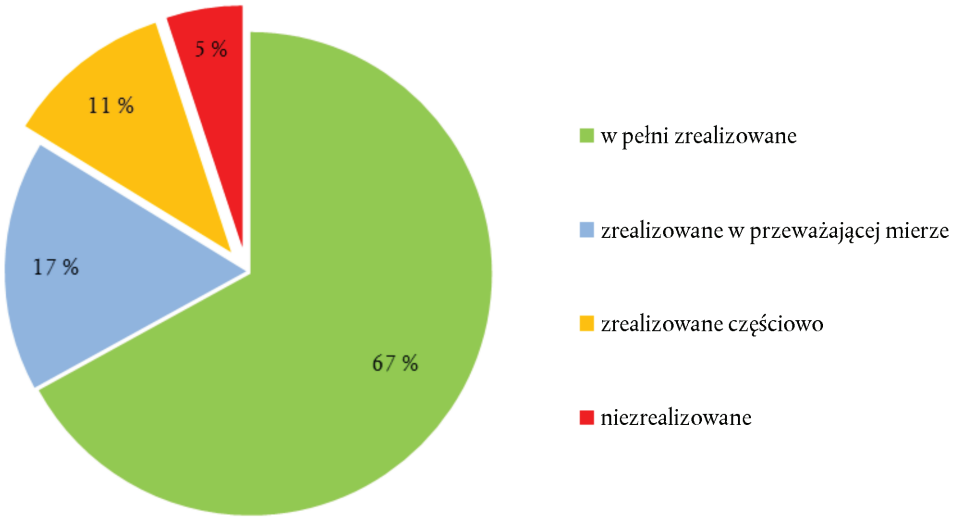
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.65. Wynik ten zasadniczo pokrywa się wynikami z poprzednich lat. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni był jednak najwyższy, odkąd Trybunał publikuje skonsolidowane dane.

3.66. Nawet w przypadkach, gdy zalecenia Trybunału nie zostały w pełni zrealizowane, często stanowiły impuls do podjęcia działań naprawczych (zob. ***ramka 3.20***). Większość z nich wprowadzono w ciągu dwóch lat.

Ramka 3.20 – Zalecenia często skutkowały podjęciem istotnych działań naprawczych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.67. Trybunał nie był w stanie zweryfikować 21 zaleceń (16 % łącznej liczby), ponieważ były one skierowane wyłącznie do państw członkowskich ([53]).

3.68. Komisja zapowiedziała, że w odniesieniu do konkretnych przypadków objętych *zarządzaniem dzielonym*, w którym odgrywa rolę nadzorczą, dokona przeglądu istotnych kwestii wspólnie z państwami członkowskimi. Wspólna grupa robocza z udziałem przedstawicieli Trybunału i Komisji omawia obecnie ewentualny mechanizm sprawozdawczości na temat tych rezultatów i ich weryfikacji. Trybunał planuje także współpracę z Komitetem Kontaktowym ([54]) i Radą z myślą o wypracowaniu wspólnych rozwiązań, które pomogą dostarczyć dalszych użytecznych informacji na temat realizacji zaleceń przez państwa członkowskie.

([53]) W sprawozdaniu specjalnym nr 20/2012 i sprawozdaniu specjalnym nr 23/2012.

([54]) W skład Komitetu Kontaktowego wchodzą szefowie NOK z państw UE oraz Prezes Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Niejednorodny obraz rezultatów	
3.69. Z prowadzonego przez Trybunał monitorowania działań następczych wynika, że zalecenia doprowadziły do wprowadzenia szeregu kluczowych ulepszeń. Nieusunięte uchybienia opisano w ***załączniku 3.2***.	
3.70. Sześciu zaleceń nie zrealizowano (zob. tytuły sprawozdań w ***załączniku 3.1***):	**3.70.**
— Sprawozdanie specjalne nr 20/2012 (pkt 77 lit. a)). We wnioskach ustawodawczych w sprawie odpadów z 2015 r. nie uwzględniono zalecenia Trybunału dotyczącego określenia wiążących celów na poziomie UE. Jest to spowodowane odchodzeniem przez Komisję od określania celów na rzecz wspierania działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów (np. ograniczenie marnotrawienia żywności i ekoprojekt).	— *Sprawozdanie specjalne nr 20/2012. Komisja w dalszym ciągu wspiera prawnie i finansowo zapobieganie powstawaniu odpadów – zajmujące najwyższe miejsce w hierarchii postępowania z odpadami – za pośrednictwem np. Funduszu Spójności UE. Na obecnym etapie nie można przewidzieć, czy w zrewidowanym ustawodawstwie o odpadach zostaną określone cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów (w tym użycia produktu w innym celu niż pierwotny), ponieważ wnioski Komisji w sprawie odpadów nadal są rozpatrywane w procesie legislacyjnym (który będzie kontynuowany również w drugiej połowie 2017 r.).*
— Sprawozdanie specjalne nr 14/2012 (pkt 54 lit. b)). Jak dotąd nie oceniono wpływu funduszy UE przeznaczonych na wdrażanie norm higieny i bezpieczeństwa żywności w ubojniach.	— *Sprawozdanie specjalne nr 14/2012. Jeżeli państwa członkowskie w ocenie* ex post *programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 ujęły normy bezpieczeństwa i higieny żywności, Komisja umieści wyniki tej oceny w ocenie podsumowującej. W każdym przypadku w bieżącym okresie programowania zrezygnowano z tego środka.*
— Sprawozdanie specjalne nr 14/2012 (pkt 54 lit. c)). Ponieważ nie przeprowadzono jeszcze oceny, o której mowa powyżej, nie można było stwierdzić, czy należy podjąć dalsze działania.	— *Sprawozdanie specjalne nr 14/2012. W bieżącym okresie programowania (lata 2014–2020) zrezygnowano z tego środka.*
— Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 (pierwsza część zalecenia 7, pkt 104). Komisja nie podjęła skutecznych działań w celu zapewnienia dodatkowości mechanizmu mającego zastąpić mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka. Zostało to potwierdzone w listopadzie 2016 r. w niezależnej ocenie, w której wyrażono obawy co do braku dodatkowości w przypadku 28 % projektów i zalecono ustanowienie jasnych kryteriów wyboru z myślą o jej zagwarantowaniu.	— *Sprawozdanie specjalne nr 2/2013. Zapewnienie dodatkowości* ex ante *każdego projektu zawsze będzie trudne; ocena ta jest zależna od szeregu nieustannie zmieniających się czynników i powiązana ze zmieniającymi się warunkami ekonomicznymi. Instrumenty finansowe na lata 2014–2020 zostały jednak udoskonalone pod względem wymogów dotyczących oceny, monitorowania i sprawozdawczości, a ocenę okresową InnovFin opracowano w sposób umożliwiający Trybunałowi Obrachunkowemu uzyskanie odpowiedzi na wyrażone obawy. Trudności w dostępie do finansowania pozostają problemem dla MŚP.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
— Sprawozdanie specjalne nr 12/2012 (pkt 108 lit. d)). Wbrew zaleceniu Trybunału w powoływanie Dyrektora Generalnego Eurostatu nadal nie jest zaangażowana Europejska Rada Konsultacyjna ds. Zarządzania Statystyką, Parlament Europejski ani Rada.	— *Sprawozdanie specjalne nr 12/2012. Istnieją odpowiednie ramy prawne i niezbędne zabezpieczenia zapewniające przejrzystość procedur powoływania i odwoływania dyrektora generalnego Eurostatu, co gwarantuje pełną zgodność z zasadą niezależności przewidzianą w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009.* *Przejrzystość została potwierdzona w niedawnej procedurze dotyczącej stanowiska dyrektora generalnego Eurostatu – otwartej dla kandydatów zewnętrznych. Ponadto brak bezpośredniego zaangażowania Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką w procedurę powoływania dyrektora generalnego Eurostatu jak najbardziej sprzyja niezależnej sprawozdawczości tej Rady w zakresie wdrażania przez Komisję (Eurostat) kodeksu praktyk. Oprócz tego stosunki międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją są dobrze ugruntowane, np. w zakresie procedury ustawodawczej, ale również dzięki temu, że Komisja jako organ ponosi odpowiedzialność przed Parlamentem. Coroczny dialog na temat statystyki przewidziany w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009 ma zapewnić odpowiednie zaangażowanie Parlamentu w sprawy dotyczące statystyki oraz przekazywanie Parlamentowi odpowiednich informacji na ten temat, czemu m.in. służy przepis, zgodnie z którym nowo mianowany dyrektor generalny Eurostatu staje przed odnośną komisją Parlamentu niezwłocznie po mianowaniu.*
— Sprawozdanie specjalne nr 23/2012 (pkt 73 lit. e), ostatnie zdanie). Początkowo Komisja nie przyjęła tego zalecenia, dotyczącego zamieszczania klauzuli o zwrocie środków we wszystkich decyzjach o przyznaniu dotacji na rzecz projektów rewitalizacyjnych, uzasadniając to tym, że działania następcze wchodzą w zakres kompetencji *instytucji zarządzających* państw członkowskich.	— *Sprawozdanie specjalne nr 23/2012. Jak wspomniano w odpowiedzi na przedmiotowe zalecenie, Komisja uważa, że dołączenie klauzuli o zwrocie środków do wydanego przez instytucję zarządzającą pisma w sprawie dotacji stanowi dobrą praktykę, którą państwa członkowskie mogą z korzyścią wprowadzić w swoich przepisach krajowych.* *Ponieważ to instytucje zarządzające wydają decyzje o udzieleniu dotacji, powinny one również, zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, monitorować przypadki zastosowania klauzuli o zwrocie środków, podobnie jak czynią to w odniesieniu do procesu wdrażania projektów.*

UWAGI TRYBUNAŁU

3.71. Komisja nie przyjęła też na początku 11 zaleceń, z których dziewięć dotyczyło DG DEVCO (w tym sześć zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2013). Mimo to w późniejszym okresie wszystkie zalecenia zrealizowano w pełni lub częściowo (zob. ***ramka 3.21***).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.71. *Po reorganizacji Komisji w 2015 r. dwa z dziewięciu zaleceń początkowo odrzuconych przez Dyrekcję Generalnej ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) wchodzą w zakres kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR).*

Działania podjęte w związku z pozostałymi siedmioma pierwotnie odrzuconymi zaleceniami były monitorowane przez Trybunał Obrachunkowy w 2016 r.:

— *jedno zalecenie zamieszczone w sprawozdaniu specjalnym nr 13/2013, zgodnie z którym od Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) wymagano ustanowienia nowego systemu obliczania i zgłaszania ogólnych kosztów administracyjnych związanych z udzielaniem pomocy rozwojowej Azji Środkowej, zostało odrzucone, ponieważ uznano, że kwestię zmiany w istniejącym systemie ABB Trybunał Obrachunkowy powinien poruszyć na szczeblu Komisji i kwestia ta powinna ponadto zostać uzgodniona z władzą budżetową;*

— *w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2013 DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju oraz ESDZ nie zgodziły się z 6 z 12 zaleceń ze względu na fakt, że większość działań uznano za już wdrożone, jak wyjaśniono we wspólnych odpowiedziach ESDZ i Komisji dla Trybunału Obrachunkowego. Ten pozytywny wynik nie powinien być zatem zaskakujący.*

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 3.70 w związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 12/2012.

Ramka 3.21 – Zrealizowano prawie wszystkie zalecenia, których początkowo nie zaakceptowano

Numer sprawozdania specjalnego	Odrzucone i niezrealizowane	Odrzucone i częściowo zrealizowane	Odrzucone i w pełni zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 23/2012 Rewitalizacja			Przestrzeganie zasady „zanieczyszczający płaci" jest obecnie warunkiem otrzymania finansowania na projekty w zakresie rewitalizacji.
Sprawozdanie specjalne nr 14/2013 Władza Palestyńska		Początkowo program bezpośredniego wsparcia finansowego dla Palestyny „Pegase" nie przewidywał warunkowości; zmieniło się to razem ze wprowadzeniem podejścia opartego na rezultatach.	

Numer sprawozdania specjalnego	Odrzucone i niezrealizowane	Odrzucone i częściowo zrealizowane	Odrzucone i w pełni zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 13/2013 Azja Środkowa		Stwierdzono, że nowy system obliczania ogólnych kosztów administracyjnych dostarczania pomocy rozwojowej w Azji Środkowej i sprawozdawczości w tym zakresie nie jest konieczny, ponieważ istniejący system budżetowania zadaniowego uznano za wystarczający.	
Sprawozdanie specjalne nr 9/2013 Demokratyczna Republika Konga		Nie uzgodniono standardowych ram czasowych w odniesieniu do projektów w zakresie zarządzania w Demokratycznej Republice Konga, ponieważ Komisja wolała działać w oparciu o najlepszą wiedzę, a projekty mogły zostać zmienione lub przedłużone. Zazwyczaj ustanawiano jednak realistyczne wskaźniki określone w czasie.	Mimo że zalecenie Trybunału dotyczące zrównoważenia pomocy we wszystkich prowincjach Demokratycznej Republice Konga nie zostało przyjęte, Trybunał stwierdził stosunkowo duże zrównoważenie pomocy między regionami centralnymi a peryferyjnymi.
		Zamiast wzmocnić wykorzystanie zasady warunkowości i dialogu politycznego Komisja stwierdziła, że zastosowała zasady uzgodnione na poziomie międzynarodowym w odniesieniu do państw niestabilnych. Trybunał doszedł jednak do wniosku, że zasada warunkowości i dialog polityczny mają zastosowanie, mimo że nie są jeszcze w pełni skuteczne.	Nie jest konieczne ustanowienie działań mających na celu wyeliminowanie lub ograniczenie ryzyka, ponieważ Komisja i ESDZ dostosują środki do rozwijającej się sytuacji. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do nowego okresu programowania Komisja w większym stopniu uwzględniła możliwe zagrożenia i zintensyfikowała działania zaradcze.
			Komisja nie uznała potrzeby zapewnienia większej elastyczności podczas realizacji programu, ponieważ zmiany programu były częścią normalnej praktyki. Trybunał stwierdził, że programy są obecnie dostosowywane w oparciu o regularną ocenę, monitorowanie i kontrolę.
			Komisja nie uznała potrzeby większego zachęcania do skoordynowanego dialogu politycznego. Trybunał odnotował dowody spotkań odbywanych na wszystkich poziomach, a także wspólne oświadczenia.
Sprawozdanie specjalne nr 4/2013 Egipt			Komisja stwierdziła, że kwestie dotyczące zarządzania finansami publicznymi i nadużyć finansowych w Egipcie będą omawiane w drodze nieformalnego dialogu gospodarczego. Trybunał stwierdził, że zgodnie z jego zaleceniem ustanowiono krajowy komitet ds. walki z korupcją.
Sprawozdanie specjalne nr 12/2012 Eurostat	Komisja uważa, że istnieją niezbędne ramy prawne i gwarancje, które pozwalają zapewnić, aby procedury rekrutacji i zwolnień stosowane przez Eurostat były przejrzyste i zapewniały pełną zgodność z zasadą niezależności.		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i baza danych Komisji RAD dotycząca zaleceń, działań i absolutorium.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

3.72. Dobrej jakości pomiary wyników i sprawozdawczość na ich temat dają pogląd co do skuteczności operacji oraz obszarów wymagających ulepszeń. Komisja stosuje złożone i zróżnicowane ramy dotyczące sprawozdawczości na temat wyników, na które składają się różne kanały sprawozdawczości (zob. pkt 3.3–3.12).

3.73. Podobnie jak inne rządy i organizacje międzynarodowe Komisja dąży do położenia większego nacisku na wyniki. Trybunał zidentyfikował sześć obszarów dobrych praktyk rządów i organizacji międzynarodowych z całego świata, w których Komisja mogłaby rozważyć wprowadzenie ulepszeń (zob. pkt 3.13–3.51):

3.73.

1. **Możliwości ulepszenia ram dotyczących wyników (pkt 3.15–3.23)**

— Stosowanie przez Komisję dwóch zestawów celów i wskaźników – odrębnie dla programów i dla DG – nie odzwierciedla faktu, że ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami spoczywa na Komisji. Trybunał przedstawił przykłady rządów, które podjęły działania mające na celu stworzenie przejrzystych ram i lepsze uchwycenie wyników, polegające na dostosowaniu mierników. Komisja nie podaje informacji na temat wydatków w rozbiciu na cele ogólne i szczegółowe.

— *Trybunał Obrachunkowy w swoim sprawozdaniu rocznym za 2015 r. zauważył, że w odniesieniu do wielu celów w planach zarządzania Komisji nie określono odpowiedniego poziomu rozliczalności. Od tego czasu Komisja dokonała przeglądu swojego cyklu planowania i programowania strategicznego. Przegląd miał na celu ustanowienie jaśniejszych ram dla rozliczalności Komisji/dyrekcji generalnych oraz uproszczenie dokumentów dotyczących planowania i skoncentrowanie ich na priorytetach Komisji i na kompetencjach dyrekcji generalnych. Cele i wskaźniki wybrane do planów strategicznych są teraz dostosowane do ich szczególnych kompetencji i odzwierciedlają fakt, że zakres odpowiedzialności służb Komisji wykracza poza wykonanie budżetu i zarządzanie programami.*

W związku z tym nie wymaga się już uzgadniania celów i wskaźników wskazanych w ramach dotyczących wyników, stosowanych przez służby Komisji, z celami i wskaźnikami określonymi w podstawach prawnych programów. Służby Komisji zachęca się jednak do odwoływania się do dokumentów programowych w opisach działań podjętych przez nie w związku z programami. Umożliwia to ograniczenie powtarzania tych samych informacji i zapewnienie spójności danych; system ten będzie w przyszłości rozwijany w tym kierunku.

Komisja uważa, że jej odpowiedzialność za wykonanie budżetu jest jasna. Każdy dyrektor generalny w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności podpisuje poświadczenie wiarygodności, w którym potwierdza, że zasoby wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i zasadą należytego zarządzania finansami oraz że operacje leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe. Na poziomie instytucji kolegium komisarzy bierze na siebie całą odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE, przyjmując co roku sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

— Komisja stosuje wiele różnych celów i wskaźników. Mimo że Komisja dokonuje obecnie przeglądu w zakresie inicjatywy dotyczącej budżetu zorientowanego na wyniki, inne podmioty poczyniły już większe postępy w upraszczaniu swoich ram dotyczących wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

— *Ramy dotyczące wyników budżetu UE opracowano zarówno w celu spełnienia wymogów prawnych, jak i zaspokojenia żądań zainteresowanych stron i potrzeb samej Komisji.*

Komisja korzysta z informacji dotyczących wyników programów wydatków na potrzeby a) monitorowania postępów dokonywanych w ramach programu; b) rozliczalności i przejrzystości; c) informowania organów decyzyjnych o zarządzaniu programem; d) uzasadniania władzom budżetowym dostosowań w przydziale środków pieniężnych lub występowania do tych władz o takie dostosowanie; e) opracowywania wniosków dotyczących zmian w podstawie prawnej lub w przyszłych programach.

Komisja zauważa jednak, że o ile w corocznej procedurze budżetowej uwzględnia się informacje dotyczące wyników, nie jest to jedyny czynnik wpływający na decyzje budżetowe.

Podstawy prawne programów na okres 2014–2020 obejmują ponad 700 wskaźników, które stanowią pomoc w monitorowaniu wyników tych programów w czasie ich trwania. Wskaźniki te są wynikiem procesu legislacyjnego, zatem odzwierciedlają oczekiwania współprawodawców odnośnie do rodzaju i poziomu szczegółowości informacji potrzebnych do śledzenia wyników. Sprawozdawczość z wykorzystaniem tych wskaźników w dokumentach programowych umożliwia władzy budżetowej uwzględnienie informacji dotyczących wyników podczas procesu budżetowego. W ramach inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" Komisja dokonuje przeglądu wskaźników dla programów wydatków zgodnie z podstawą prawną, aby wyciągnąć wnioski, które będą przydatne przy przygotowaniu nowej generacji programów wydatków.

Komisja zauważa, że w ramach niedawnej reformy znacznie ograniczono liczbę celów i wskaźników wykorzystywanych w planach strategicznych służb Komisji. Liczbę celów ogólnych zmniejszono z 84 do 11, wskaźników oddziaływania – z 187 do 37, celów szczegółowych – z 426 do 386, a wskaźników rezultatu – z 969 do 825.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
2. **Sprawozdawczość na temat wyników nie jest wyczerpująca (pkt 3.24–3.32)**	
— W porównaniu z innymi podmiotami zakres sprawozdawczości Komisji jest ograniczony, jeśli chodzi o wyzwania i niepowodzenia. Wyważona sprawozdawczość oznacza dokonanie jaśniejszej analizy wcześniejszych wyników, tak by w przyszłości podejmować lepsze decyzje. Sprawia ona także, że uzyskane informacje są bardziej obiektywne.	— *Komisja przywiązuje dużą wagę do tworzenia wysokiej jakości sprawozdań na temat wyników, w których rezultaty opisane są w sposób zrównoważony.* *Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników jest syntetycznym streszczeniem informacji na temat tego, jak budżet UE przyczyniał się do realizacji priorytetów politycznych Unii Europejskiej, oraz kluczowych wyników osiągniętych dzięki budżetowi UE. Nie ma ono być wyczerpującym ani szczegółowym sprawozdaniem z wyników budżetu UE. Sprawozdanie zawiera odwołania do innych sprawozdań z wyników, w których znajdują się bardziej szczegółowe informacje dotyczące wyników (oceny, dokumenty programowe, roczne sprawozdania z działalności itd.).* *Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników za 2015 r. zawiera odwołania do szeregu niedociągnięć i problemów, którymi należy się zająć. Sekcja 1 sprawozdania dotyczy nie tylko wyzwań mających wpływ na terminowe wdrażanie programów, lecz również ograniczeń oceny wyników programu (np. zawiera odniesienia do ocen programu działań w dziedzinie zdrowia na lata 2007–2013 oraz programów wchodzących w zakres działu 4, w których to ocenach zwraca się uwagę na ograniczenia oceny łącznych wyników tych programów).*
— Fakt, że informacje na temat jakości danych w sprawozdaniach Komisji są ograniczone, odbija się na przejrzystości. Inne podmioty szerzej zdają sprawę z wiarygodności informacji dotyczących wyników.	— *Ramy kontroli wewnętrznej ustanawiane przez każdą służbę Komisji mają na celu zapewnienie wystarczającej pewności odnośnie do m.in. wiarygodności sprawozdawczości finansowej. Każda dyrekcja generalna przekazuje informacje na ten temat w części 2 swojego rocznego sprawozdania z działalności, zaś sekcja 2 sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników zawiera podsumowanie dokonanej przez dyrekcje generalne oceny funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej służb Komisji oraz sprawozdanie z tych ocen.* *Jeżeli chodzi o oceny, w ramach zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa wymaga się, aby dokumenty robocze służb Komisji dotyczące oceny, przygotowywane przez służby Komisji po zakończeniu oceny, zawierały krótki opis wszelkich braków w danych użytych na poparcie wniosków i kwestii dotyczących wiarygodności wyników. Ponadto w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa zawarto wymóg jasnego wyjaśnienia wszelkich ograniczeń w odniesieniu do użytych dowodów i zastosowanej metodyki w sprawozdaniach dotyczących oceny, zwłaszcza pod względem ich przydatności jako podstawy do wyciągnięcia wniosków. Wymóg ten dalej zaostrzono w przeglądzie wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa/zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
3. **Sprawozdania na temat wyników mają charakter opisowy, a pomoce wizualne i elementy ułatwiające odnajdywanie informacji mogłyby być wykorzystywane w większym stopniu (pkt 3.33–3.35)**	
— Komisja podejmuje działania mające na celu opracowywanie sprawozdań, które byłyby bardziej atrakcyjne dla czytelników i zainteresowanych stron. Niektóre inne podmioty w większym stopniu koncentrują się na przedstawieniu najważniejszych informacji, wykorzystując częściej elementy graficzne, oznaczanie kolorami czy infografiki, interaktywne strony internetowe z narzędziami ułatwiającymi odnajdywanie informacji itp.	— *Komisja dostrzega znaczenie wykorzystania pomocy wizualnych w swoich różnych sprawozdaniach z wyników oraz wprowadziła udoskonalenia w tym zakresie. Przykładowo w wersji sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników z 2015 r. użyto ramek z tekstem, aby uwidocznić najważniejsze informacje i przykłady oraz ułatwić zapoznanie się ze sprawozdaniem. W wersji sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników z 2016 r. jeszcze bardziej ulepszono prezentację dzięki wykorzystaniu elementów graficznych, wykresów, obrazów oraz załączeniu streszczenia. Tym i innym sprawozdaniom wchodzącym w skład zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej towarzyszy jednostronicowa nota informacyjna zawierająca przystępne dla czytelnika streszczenie kluczowych informacji. Ponadto w instrukcjach do rocznego sprawozdania z działalności dyrekcje generalne zachęca się do korzystania z pomocy wizualnych, aby dokumenty te stały się czytelniejsze.* *Zestaw instrumentów służący lepszemu stanowieniu prawa zawiera specjalne narzędzie, które ma zachęcać do stosowania pomocy wizualnych. Narzędzie to ma na celu przedstawienie kilku przykładów instrumentów uznawanych za szczególnie ważne z punktu widzenia interwencji podejmowanych w ramach prowadzonej polityki; jest to sposób na zwiększenie świadomości służb Komisji w zakresie wartości dodanej takich pomocy. W żadnym razie nie ma ono na celu stworzenia wykazu wszystkich istniejących pomocy wizualnych.*
4. **Komisja nie wykazuje, że w sposób systematyczny wykorzystuje wyniki ocen (pkt 3.36–3.42)**	
— Nie wszystkie oceny przeprowadzane przez Komisję lub na jej zamówienie obejmują zalecenia i wnioski dotyczące działań wykonawczych, tak jak w przypadku przykładów najlepszych praktyk zaczerpniętych z innych organizacji międzynarodowych i rządów. Od 2005 r. Komisja nie przeprowadziła ani nie zleciła analizy dotyczącej wykorzystywania przez siebie rezultatów przeprowadzanych ocen.	— *W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa przewidziano, że wszystkie dokumenty robocze służb Komisji dotyczące oceny zawierają ustalenia i wnioski będące podstawą do podjęcia przez Komisję ewentualnych działań następczych. Zawierają one również wymogi w zakresie rozpowszechniania ustaleń zawartych w ocenie oraz określania właściwych działań następczych. Ze względu na swój charakter prawny oceny nie mogą zobowiązywać Komisji bezpośrednio do podjęcia jakichkolwiek działań. W formalnym sprawozdaniu składanym prawodawcy zazwyczaj określa się działania następcze rozważane przez Komisję.* *W pakiecie na rzecz lepszego stanowienia prawa z 2015 r. Komisja zobowiązała się do dokonania oceny działania systemu do końca 2019 r. Rozpoczynają się właśnie przygotowania do przeprowadzenia tej oceny.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
— W przeciwieństwie do niektórych organizacji i rządów Komisja nie dysponuje udokumentowanym systemem instytucjonalnym, który pozwalałby na regularne podejmowanie działań następczych w związku z zaleceniami zawartymi w ocenach oraz zaproponowanymi planami działania i reakcjami kadry zarządzającej.	— *Działania następcze w związku z ocenami są nieodłączną częścią systemu lepszego stanowienia prawa Komisji, w ramach którego wyniki oceny wykorzystuje się w ocenach skutków, które są dokumentami publicznymi, oraz w procesie opracowania rocznego programu prac i planowania działań Komisji. Komisja uwzględnia wyniki swoich ocen w ramach rocznego programu prac Komisji. Przy planowaniu programu prac Komisja dokonuje systematycznych przeglądów wyników oceny i określa podejmowane w związku z nimi działania następcze. Działania następcze w związku z pewnymi ustaleniami oceny określa się w ramach corocznie aktualizowanej tablicy wyników REFIT oraz w towarzyszącym ocenom sprawozdaniach Komisji dla prawodawcy.*
5. **Najważniejsze sprawozdania na temat wyników nie obejmują deklaracji ani danych dotyczących jakości informacji na temat wyników (pkt 3.43–3.45)**	
— Kolegium komisarzy i dyrektorzy generalni nie przyjmują odpowiedzialności za przekazywane informacje na temat wyników.	— *Nadrzędne zasady dotyczące łańcucha rozliczalności są zapisane w traktatach UE. W Komisji, w następstwie opublikowania białej księgi w sprawie sprawowania rządów, określono łańcuch rozliczalności, w którym znaczącą rolę pełnią delegowani urzędnicy zatwierdzający w zdecentralizowanym systemie, za którego funkcjonowanie odpowiedzialność polityczną ponosi kolegium pełniące funkcję urzędnika zatwierdzającego. Stosuje się to w szczególności do organizacji zarządzania finansowego. Na koniec cyklu sprawozdawczości kolegium przyjmuje sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE i bierze pełną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE w oparciu o deklaracje roczne delegowanych urzędników zatwierdzających.* *Obejmują one oświadczenie Komisji dotyczące odpowiedzialności za zarządzanie budżetem UE mające na celu wyjaśnienie, że Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność finansową za zarządzanie budżetem UE, podczas gdy odpowiedzialność za wyniki osiągnięte dzięki budżetowi UE jest współdzielona z szeregiem podmiotów na poziomie europejskim i krajowym.*
6. **Informacje na temat wyników przekazywane przez Komisję nie są łatwo dostępne (pkt 3.46–3.51)**	
— Komisja przedstawia znaczną ilość informacji na temat wyników. Inne rządy i organizacje grupują swoje informacje na temat wyników w bardziej racjonalny sposób, np. zamieszczając je na specjalnej stronie internetowej zawierającej dopracowaną wyszukiwarkę, przewodniki użytkownika i inne narzędzia ułatwiające odnajdywanie informacji.	— *W ramach inicjatywy „Budżet UE zorientowany na wyniki" opracowano specjalną stronę internetową UE poświęconą wynikom. Strona ta stanowi bazę danych, która ma zostać punktem kompleksowej obsługi dla wszystkich projektów finansowanych przez UE – w oparciu o zarządzanie bezpośrednie, pośrednie i dzielone. Do końca maja 2017 r. w bazie danych znalazło się około 1 600 projektów finansowanych przez UE w Unii i w państwach trzecich.*

UWAGI TRYBUNAŁU

3.74. W pkt 3.52–3.59 przedstawiono powtarzające się problemy zidentyfikowane w wybranych sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2016 r.

3.75. Tegoroczne monitorowanie działań następczych podjętych w związku z zaleceniami przedstawionymi w poprzednich latach (zob. pkt 3.60–3.71) wykazało, że:

— Komisja przyjmuje i realizuje znaczny odsetek zaleceń w ciągu trzech lat od przeprowadzenia kontroli przez Trybunał,

— zalecenia, których początkowo nie zaakceptowano, mogą zostać w późniejszym okresie zrealizowane częściowo lub w pełni.

Zalecenia

3.76. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów Komisji w realizacji zaleceń dotyczących wyników ujętych w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. przedstawiono w ***załączniku 3.3***. W roku tym rozdział 10 zawierał trzy zalecenia. Dwa z nich zrealizowano częściowo, a jednego nie zrealizowano.

3.77. Na podstawie wniosków odnoszących się do 2016 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** *Komisja powinna usprawnić sprawozdawczość na temat wyników* ([55]) poprzez

a) dalsze obniżenie liczby celów i wskaźników wykorzystywanych do różnych sprawozdań dotyczących wyników oraz skoncentrowanie się na tych, które najlepiej służą do mierzenia wyników budżetu UE. Opracowując nowe wieloletnie ramy finansowe, Komisja powinna zaproponować mniejszą liczbę bardziej odpowiednich wskaźników w odniesieniu do ram prawnych nowej generacji programów. W tym kontekście Komisja powinna rozważyć, na ile istotne są wskaźniki, dla których informacje można uzyskać dopiero po kilku latach;

ODPOWIEDZI KOMISJI

a) *Komisja przyjmuje to zalecenie.*

W ramach inicjatywy „Budżet zorientowany na wyniki" Komisja prowadzi obecnie przegląd wskaźników dla programów wydatków określonych w ich podstawach prawnych. Zostanie to wykorzystane przy przygotowywaniu wniosków w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych.

([55]) Zob. też pkt 90–99 opinii nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=40627

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
b) prezentowanie informacji finansowych w sposób zapewniający ich porównywalność z informacjami na temat wyników, tak by powiązanie między wydatkami a wynikami było jasne;	**b)** *Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja jest zdania, że to zalecenie jest wdrażane poprzez dokumenty programowe, które służą Komisji do uzasadnienia zasobów finansowych przydzielonych na programy wydatków w projekcie budżetu. W przypadku projektu budżetu na 2018 r. dokumenty te zawierają informacje dotyczące programowania finansowego, realizacji finansowej oraz informacje na temat wyników każdego programu. Komisja uważa zatem, że dokumenty programowe przedstawiają informacje w sposób umożliwiający powiązanie wydatków i wyników.*
c) wyjaśnienie i zwiększenie ogólnej spójności między dwoma stosowanymi zestawami wskaźników dotyczącymi z jednej strony programów, a z drugiej DG.	**c)** *Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja zamierza umocnić ten aspekt poprzez większe wykorzystanie wzajemnych odniesień do dokumentów programowych w swoim następnym rocznym sprawozdaniu z działalności.*
— **Zalecenie 2:** *Komisja powinna lepiej wyważyć sprawozdawczość na temat wyników,* zamieszczając w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników informacje dotyczące głównych problemów związanych z osiąganiem rezultatów.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja przywiązuje dużą wagę do tworzenia wysokiej jakości sprawozdań na temat wyników, w których rezultaty opisane są w sposób zrównoważony.* *W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników, w odrębnej, poświęconej temu sekcji (sekcja 2), Komisja informuje o najważniejszych wyzwaniach w zakresie zarządzania. Jeżeli w ciągu danego roku pojawiły się problemy, w sprawozdaniu wskazano, jak służby Komisji poradziły sobie z napotkanymi wyzwaniami. W przyszłości Komisja dołoży starań, aby przedstawić więcej informacji dotyczących głównych wyzwań na drodze do osiągnięcia rezultatów w swoich głównych sprawozdaniach na temat wyników (rocznych sprawozdaniach z działalności, sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wyników i dokumentach programowych).*
— **Zalecenie 3:** *Komisja powinna dalej dążyć do tego, by jej sprawozdawczość na temat wyników była bardziej przyjazna dla użytkowników,* w większym stopniu wykorzystując metody i narzędzia takie jak elementy graficzne, zestawienia, oznaczanie kolorami, infografiki i interaktywne strony internetowe.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Komisja przywiązuje wagę do stałego ulepszania swojej sprawozdawczości na temat wyników, aby ułatwiać użytkownikom korzystanie z tych informacji. Już w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników za 2016 r. osiągnięto znaczącą poprawę dzięki wykorzystaniu elementów graficznych, wykresów i obrazów.*
— **Zalecenie 4:** *Komisja powinna lepiej wykazać, że wyniki ocen są dobrze wykorzystywane, poprzez:* a) sformułowanie wymogu, by oceny zawsze zawierały wnioski, które mogą być punktem wyjścia do zmian, lub zalecenia, które powinny stanowić podstawę działań następczych Komisji;	**a)** *Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Wnioski z oceny i związane z nimi działania następcze są już obecnie nieodłączną częścią systemu lepszego stanowienia prawa w Komisji i procesu rocznego programowania i planowania działań Komisji. System ten jest dalej udoskonalany w drodze rewizji wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa i zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
b) przeprowadzenie lub zlecenie nowej analizy dotyczącej wykorzystania i oddziaływania, w tym terminowości, ocen w Komisji.	**b)** *Komisja przyjmuje to zalecenie.* *W pakiecie na rzecz lepszego stanowienia prawa z 2015 r. Komisja zobowiązała się do dokonania oceny działania systemu, w tym ocen, do końca 2019 r. Rozpoczęły się prace przygotowujące do przeprowadzenia tej oceny.*
— **Zalecenie 5:** *Komisja powinna:* wskazywać w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników, czy wedle jej najlepszej wiedzy jakość przedstawionych informacji na temat wyników jest wystarczająca.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *W celu zwiększenia przejrzystości Komisja przedstawi informacje na temat źródła i jakości danych, jeżeli takie informacje są dostępne. Biorąc po uwagę, że znacząca ilość danych dotyczących wyników jest przekazywana przez państwa członkowskie, Komisja zbada, w jakim zakresie państwa członkowskie przekazują informacje na temat jakości danych dotyczących wyników.*
— **Zalecenie 6:** *Komisja powinna zapewnić większą dostępność informacji na temat wyników,* tworząc specjalny portal internetowy oraz wyszukiwarkę.	*Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.* *Komisja dołoży starań, aby ułatwić dostęp do informacji na temat wyników. Komisja jest zaangażowana w przeprowadzenie oceny wykonalności, kosztów i potencjalnych korzyści związanych z taką obecnością w sieci. Zalecane działanie zostanie zrealizowane w zależności od wyniku tej oceny. Zgodnie z decyzją Komisji z kwietnia 2016 r. w sprawie synergii i wydajności celem nie powinno być stworzenie specjalnego portalu internetowego i wyszukiwarki, lecz dążenie do osiągnięcia odpowiedniej obecności w internecie z wykorzystaniem własnej wyszukiwarki na witrynie internetowej Europa.*

ZAŁĄCZNIK 3.1

SZCZEGÓŁOWY STATUS REALIZACJI ZALECEŃ ZAWARTYCH W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
1	14/2010	Zarządzanie przez Komisję systemem kontroli weterynaryjnych przywożonego mięsa po reformach przepisów dotyczących higieny z 2004 r. (zasoby naturalne)	pkt 90 ppkt 1	x					
			pkt 90 ppkt 2	x					
			pkt 90 ppkt 3	x					
			pkt 90 ppkt 4		x				
			pkt 90 ppkt 5		x				
			pkt 90 ppkt 6	x					
			pkt 90 ppkt 7	x					
			pkt 90 ppkt 8	x					
			pkt 91	x					
2	11/2012	Pomoc bezpośrednia udzielana na krowy mamki i maciorki oraz kozy w ramach częściowego wdrażania SPJ (zasoby naturalne)	pkt 58	x					
			pkt 60	x					
			pkt 64	x					
			pkt 64			x			

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
3	14/2012	Wdrożenie przepisów UE dotyczących higieny w ubojniach w krajach, które przystąpiły do UE od 2004 r. (zasoby naturalne)	pkt 52 lit. a)	x					
			pkt 52 lit. b)	x					
			pkt 52 lit. c)	x					
			pkt 52 lit. d)	x					
			pkt 53 lit. a)	x					
			pkt 53 lit. b)	x					
			pkt 53 lit. c)	x					
			pkt 53 lit. d)		x				
			pkt 54 lit. a)	x					
			pkt 54 lit. b)				x		
			pkt 54 lit. c)				x		

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
4	20/2012	Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami? (zasoby naturalne)	pkt 72 lit. a) ppkt (i)						x
			pkt 72 lit. a) ppkt (ii)						x
			pkt 72 lit. a) ppkt (iii)						x
			pkt 72 lit. b)			x			
			pkt 74 lit. a)						x
			pkt 74 lit. b)		x				
			pkt 74 lit. c)	x					
			pkt 76 lit. a) ppkt (i)						x
			pkt 76 lit. a) ppkt (ii)						x
			pkt 76 lit. a) ppkt (iii)						x
			pkt 76 lit. b) ppkt (i)	x					
			pkt 76 lit. b) ppkt (ii)			x			
			pkt 77 lit. a)				x		
			pkt 77 lit. b)	x					
			pkt 77 lit. c)	x					
			pkt 77 lit. d)					x	

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
5	23/2012	Czy w ramach działań strukturalnych UE skutecznie wspierano rewitalizację zdegradowanych terenów poprzemysłowych i powojskowych? (spójność)	pkt 65 lit. a) (państwa członkowskie)						x
			pkt 65 lit. b) (państwa członkowskie)						x
			pkt 65 lit. c) (państwa członkowskie)						x
			pkt 65 lit. a) (Komisja)			x			
			pkt 65 lit. b) (Komisja)	x					
			pkt 68 lit. a) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. b) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. c) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. d) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. e) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. f) (państwa członkowskie)						x
			pkt 68 lit. a) (Komisja i państwa członkowskie)	x					
			pkt 73 lit. a) (państwa członkowskie)						x
			pkt 73 lit. b) (państwa członkowskie)						x
			pkt 73 lit. c) (państwa członkowskie)						x
			pkt 73 lit. d) (państwa członkowskie)						x
			pkt 73 lit. e) (państwa członkowskie)						x
			pkt 73 lit. a) (Komisja)	x					
			pkt 73 lit. b) (Komisja)	x					
			pkt 73 lit. e) (państwa członkowskie, ostatnie zdanie)				x		

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
6	5/2013	Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane? (spójność)	pkt 55 zalecenie 1			x			
			pkt 55 zalecenie 2 lit. a)	x					
			pkt 55 zalecenie 2 lit. b)		x				
			pkt 55 zalecenie 2 lit. c)	x					
			pkt 55 zalecenie 3	x					
			pkt 55 zalecenie 4			x			
7	17/2013	Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej (działania zewnętrzne)	pkt 69 zalecenie 1	x					
			pkt 69 zalecenie 2	x					
			pkt 69 zalecenie 3			x			
			pkt 69 zalecenie 4		x				
			pkt 69 zalecenie 5	x					

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
8	14/2013	Bezpośrednie wsparcie finansowe Narodowej Władzy Palestyńskiej przez Unię Europejską (działania zewnętrzne)	pkt 81 lit. a)	x					
			pkt 81 lit. b)	x					
			pkt 81 lit. c)	x					
			pkt 82 lit. a)	x					
			pkt 82 lit. b)	x					
			pkt 83		x				
			pkt 84		x				
			pkt 85			x			
9	13/2013	Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej (działania zewnętrzne)	pkt 87 tiret pierwsze	x					
			pkt 87 tiret drugie	x					
			pkt 87 tiret trzecie			x			
			pkt 87 tiret czwarte	x					
			pkt 87 tiret piąte	x					
			pkt 87 tiret szóste		x				

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
10	9/2013	Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga (działania zewnętrzne)	pkt 94 zalecenie 1 lit. a)	x					
			pkt 94 zalecenie 1 lit. b)		x				
			pkt 94 zalecenie 1 lit. c)		x				
			pkt 94 zalecenie 1 lit. d)		x				
			pkt 94 zalecenie 2 lit. a)	x					
			pkt 94 zalecenie 2 lit. b)	x					
			pkt 94 zalecenie 3 lit. a)	x					
			pkt 94 zalecenie 3 lit. b)		x				
			pkt 94 zalecenie 3 lit. c)	x					
			pkt 94 zalecenie 4 lit. a)		x				
			pkt 94 zalecenie 4 lit. b)			x			
			pkt 94 zalecenie 4 lit. c)	x					

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
11	4/2013	Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów (działania zewnętrzne)	pkt 80 lit. a)	x					
			pkt 80 lit. b)	x					
			pkt 80 lit. c)	x					
			pkt 80 lit. d)	x					
			pkt 80 lit. e)	x					
			pkt 81 lit. a)	x					
			pkt 81 lit. b)	x					
			pkt 81 lit. c)	x					
			pkt 82	x					

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
12	12/2012	Czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich? (inne)	pkt 107			x			
			pkt 108 lit. a)	x					
			pkt 108 lit. b)	x					
			pkt 108 lit. c)			x			
			pkt 108 lit. d)				x		
			pkt 108 lit. e)		x				
			pkt 108 lit. f)	x					
			pkt 108 lit. g)	x					
			pkt 109 lit. a)	x					
			pkt 109 lit. b)	x					
			pkt 109 lit. c)	x					
			pkt 109 lit. d)	x					
			pkt 109 lit. e)		x				
			pkt 109 lit. f)		x				
			pkt 109 lit. g)	x					

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Punkt sprawozdania	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Nieaktualne	Brak możliwości zweryfikowania
13	2/2013	Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań? (inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu)	pkt 99 zalecenie 1 tiret drugie i trzecie	x					
			pkt 99 zalecenie 1 tiret pierwsze i czwarte	x					
			pkt 99 zalecenie 2		x				
			pkt 100 zalecenie 3 tiret pierwsze	x					
			pkt 100 zalecenie 3 tiret drugie	x					
			pkt 101	x					
			pkt 102	x					
			pkt 103	x					
			pkt 104 część pierwsza				x		
			pkt 104 część druga					x	
		Łączna liczba zaleceń	**131**	**72**	**18**	**12**	**6**	**2**	**21**

Odpowiedzi Komisji

Sprawozdanie specjalne nr 14/2012:

W odpowiedzi na pkt 54 lit. c) Komisja uważa, że zalecenie nie jest już aktualne. W bieżącym okresie programowania (lata 2014–2020) zrezygnowano z tego środka.

ZAŁĄCZNIK 3.2

NAJWAŻNIEJSZE ULEPSZENIA I NIEUSUNIĘTE UCHYBIENIA ZAWARTE W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
1	14/2010	Zarządzanie przez Komisję systemem kontroli weterynaryjnych przywożonego mięsa po reformach przepisów dotyczących higieny z 2004 r.	Przyjęto wniosek Komisji dotyczący działań w zakresie kontroli przywozu, który upraszcza i doprecyzowuje ramy regulacyjne. Harmonizacja zasad dotyczących wzmocnionych kontroli. Ulepszenie sieci systemów informatycznych. Opracowanie wytycznych i programów szkoleniowych. Ulepszenie modelu oceny ryzyka stosowanego do programowania audytów prowadzonych przez Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności. Państwa członkowskie podejmują działania naprawcze w związku z zaleceniami Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności. Unijną strategię w zakresie dobrostanu zwierząt włączono do umów międzynarodowych dotyczących środków sanitarnych i fitosanitarnych.	Niektóre umowy międzynarodowe dotyczące środków sanitarnych i fitosanitarnych są wciąż przedmiotem negocjacji. Państwa trzecie (z pewnymi wyjątkami) nadal nie uznają UE za jeden podmiot. Nowe rozporządzenie UE dotyczące kontroli urzędowych ma wejść w życie do końca 2019 r. Akty wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte. Rada i Parlament nie uwzględniły artykułu we wniosku Komisji delegującego do Komisji uprawnienia w zakresie określenia przepisów dotyczących wskaźników wykonania. Weryfikacja konkretnych kwot opłat za kontrole przywozu jest uważana za kwestię o niskim priorytecie w ramach zakresu audytów dotyczących przywozu prowadzonych przez Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności.
2	11/2012	Pomoc bezpośrednia udzielana na krowy mamki i maciorki oraz kozy w ramach częściowego wdrażania systemu płatności jednolitych.	Dodanie wymogu ukierunkowania systemów pomocy bezpośredniej powiązanej z wielkością produkcji. W uzasadnieniu działań państwa członkowskie muszą obecnie przedstawić definicję konkretnego rodzaju produkcji. Komisja ustanowiła wspólne ramy monitorowania i oceny wraz ze szczegółowymi zasadami i wskaźnikami.	Mimo że przeprowadzono już pewne prace w zakresie oceny lub są one w toku, Komisja nie przeprowadziła jeszcze kompleksowej oceny oddziaływania programów.
3	14/2012	Wdrożenie przepisów UE dotyczących higieny w ubojniach w krajach, które przystąpiły do UE od 2004 r.	Regularnie przeprowadzane są audyty monitorujące w związku z zaleceniami DG SANTE dla państw członkowskich. Dostępne są wytyczne, kursy szkoleniowe i warsztaty. Opracowano elektroniczną bazę danych dotyczących krajowych wytycznych sektorowych w zakresie higieny. Przyjęto ramy obowiązujących procedur działania w celu objaśnienia związku w zakresie odpowiedzialności między DG SANCO a Agencją Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności.	Brak sprawozdań przeglądowych dotyczących audytu/analizy wieloletnich krajowych planów kontroli państw członkowskich. Brak sprawozdania z oceny dotyczącego tendencji w zakresie opracowywania przewodników krajowych i ich jakości. Brak statystyk na temat szkoleń adresowanych do podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze. Brak oceny wpływu funduszy UE przeznaczonych na wdrażanie norm higieny i bezpieczeństwa żywności.

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
4	20/2012	Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami?	Warunek *ex ante* zapewnia istnienie planów gospodarki odpadami i powiązanie wsparcia unijnego z osiągnięciami. Lepsza definicja ilości odpadów. Dzielenie się wytycznymi i informacjami na temat planów gospodarki odpadami. Poczyniono kroki w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu produktów. Doprecyzowanie koncepcji unieszkodliwiania odpadów.	Brak pewności, że działania opisane w planach gospodarowania odpadami zapewniają unieszkodliwianie odpadów przed ich składowaniem oraz że skupiają się na infrastrukturze zarządzania odpadami, w których przetwarza się odpady segregowane u źródła. Brak pewności, że systemy i bazy danych monitorowania odpadów dostarczają wiarygodnych danych. Niższe stawki wsparcia nie są systematycznie stosowane. Nie ustanowiono celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów.
5	23/2012	Czy w ramach działań strukturalnych UE skutecznie wspierano rewitalizację zdegradowanych terenów poprzemysłowych i powojskowych?	Zintegrowany zrównoważony rozwój obszarów miejskich i ich rewitalizacja są wyraźnie promowane. Rewitalizacja i dekontaminacja zdegradowanych terenów są priorytetem na lata 2014–2020. Określono zasadę „zanieczyszczający płaci” i wytyczne dotyczące jej stosowania. Przestrzeganie zasad pomocy państwa jest kontrolowane, a płatności okresowe mogą być zawieszone w przypadku nieprzestrzegania zasad. Wydano dodatkowe wytyczne, aby przypomnieć państwom członkowskim o obowiązku określenia luki w finansowaniu.	Brak unijnych norm definiowania terenów zanieczyszczonych oraz stopnia zagrożenia dla środowiska i zdrowia, jakie stanowią te tereny. Brak unijnej metodyki określania norm działań remediacyjnych na potrzeby poszczególnych terenów. Brak działań następczych dotyczących stosowania klauzul o zwrocie środków.
6	5/2013	Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?	W 2014 r. opublikowano nowy przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów obejmujący analizę przypadku projektów drogowych obejmującą zestawienie kosztów i najważniejsze przyczyny różnic kosztów jednostkowych. Najważniejsze zasady dotyczące analiz kosztów i korzyści zawarto w aktach prawnych, a wytyczne są bardziej szczegółowe. Przyszłe finansowanie dużych projektów drogowych i projektów współfinansowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” jest uzależnione od przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści, w tym studium wykonalności, analizy wariantów i analizy popytu z prognozami i modelami dotyczącymi ruchu. Jakość weryfikują niezależni eksperci. Prowadzona jest wymiana najlepszych praktyk odnoszących się do prognoz dotyczących ruchu, a państwom członkowskim udzielana jest konkretna pomoc (w ramach JASPERS).	Nie ukończono jeszcze kalkulacji kosztów jednostkowych. Wciąż istnieją obawy co do projektów innych niż duże, w przypadku których opracowanie koncepcji, wybór i wdrożenie odbywa się w całości na poziomie państwa członkowskiego. Brak ogólnounijnej bazy danych zawierającej standardy kosztowe.

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
7	17/2013	Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej	Opublikowano plan działań dotyczący finansowania w dziedzinie klimatu. Komisja wydała wytyczne dotyczące sprawozdawczości i zaproponowała metodykę określania dodatkowości. Środki na zobowiązania są ujawniane. Publicznie dostępna jest niezależna ocena światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. W 2015 r. przyjęto plan działania na rzecz dyplomacji klimatycznej. Ustanowiono grupy robocze ekspertów, które spotykają się regularnie.	Nie można wywnioskować, czy cel zakładający przeznaczanie 20 % wydatków UE na działania związane z klimatem jest osiągany w obszarze pomocy rozwojowej. W niezależnej ocenie poświecono mało uwagi kwestii niewielkiego zaangażowania państw członkowskich w finansowanie światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu.
8	14/2013	Bezpośrednie wsparcie finansowe Narodowej Władzy Palestyńskiej przez UE	Określono powiązania między planem działania UE i Władzy Palestyńskiej oraz unijnym wsparciem na rzecz Palestyny. Programowanie wsparcia unijnego odbywa się na zasadzie wieloletniej. Ramy zorientowane na rezultaty obejmują szczegółowe i terminowe wskaźniki. Wykorzystywano konkurencyjną procedurę przetargową. Podjęto decyzję o zaprzestaniu finansowania wynagrodzeń i emerytur urzędników służby cywilnej w Gazie. Podczas spotkań technicznych z władzami Izraela poruszano konkretne kwestie dotyczące wsparcia unijnego.	Dodatkowości nie stosowano w systematyczny sposób. Nie otrzymano jeszcze dokumentów dotyczących realizacji decyzji na temat wynagrodzeń i emerytur. Komisja i ESDZ nie opracowały szczegółowego planu działania dotyczącego kroków, które Izrael musi podjąć w celu zwiększenia skuteczności wsparcia unijnego dla Palestyny, ani nie wykorzystały potencjalnego efektu dźwigni wynikającego z ram szerszej współpracy UE–Izrael.

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
9	13/2013	Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej	Wartości unijne są propagowane poprzez zastosowanie bardziej pragmatycznego i elastycznego podejścia. Liczba sektorów została ograniczona. Opracowywane są szacunki dotyczące niezbędnych zasobów ludzkich (w osobolatach). Stosowane są warunki udzielania wsparcia budżetowego. Zarządzanie finansami publicznymi jest monitorowane, wdrażane są działania antykorupcyjne. Opracowano nowe programy. Kluczowe wskaźniki wykonania są zgłaszane i monitorowane.	Brakuje sprawozdawczości w zakresie kosztów administracyjnych (zasoby ludzkie, wyposażenie itp.) na poziomie regionalnym lub krajowym. Brak dostępnej sprawozdawczości na temat wydatków faktycznych w porównaniu z planowanymi oraz celów osiągniętych na poziomie regionalnym.
10	9/2013	Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga	Ulepszone programowanie skupia się także na rozwoju obszarów wiejskich i infrastruktury. W opracowanie programu dotyczącego środowiska zaangażowano podmioty lokalne, a ich potrzeby są uwzględniane. Odbył się dialog polityczny. UE wielokrotnie podkreślała znaczenie odbywania wyborów zgodnie z wymogami konstytucji. Zwiększenie przejrzystości w zarządzaniu zasobami naturalnymi. Lepszy sposób rządzenia, przejrzystość i rozliczalność przyczyniły się do zmniejszenia nadużyć i korupcji. Komisja identyfikuje najważniejsze zagrożenia i proponuje działania zaradcze. Liczba sektorów, na które ukierunkowano pomoc unijną, jest niższa niż w poprzednim okresie. Wskaźniki są zazwyczaj określone w czasie i bardziej realistyczne. Korekty programu są dokumentowane. Przywódcy polityczni odbywali spotkania i wydawali wspólne oświadczenia.	Komisja nie przeznacza pomocy na wsparcie procesu wyborczego. Dialog polityczny dotyczący wyborów prezydenckich i władz ustawodawczych wciąż jest nieskuteczny. W krajowym programie orientacyjnym nie określono wsparcia przeznaczonego na wzmocnienie procesu kontroli zewnętrznej i krajowych instytucji nadzoru. Brak doprecyzowanych wskaźników korupcji. W programie brak egzekwowania przepisów antykorupcyjnych. Wiele ważnych grup tematycznych nie jest aktywnych. Co do zasady brakuje także informacji na temat ich misji celów, strategii, budżetu, kompetencji i koordynacji między członkami.

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
11	4/2013	Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów	Określono ograniczoną liczbę priorytetów w zakresie praw człowieka i demokracji i wznowiono dialog w tym zakresie. Zwiększone finansowanie Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zapewniona jest koordynacja i właściwy rozdział środków na poszczególne instrumenty. W planie działania dostosowano wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a rozporządzenie finansowe umożliwia przyspieszenie procedury. Na posiedzeniach zwraca się uwagę na zarządzanie finansami publicznymi i walkę z korupcją. Zastosowano warunkowość – Komisja zawiesiła operacje wsparcia budżetowego w Egipcie.	
12	12/2012	Czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich?	Wzmocniono system statystyk europejskich. Zmieniono ramy regulacyjne, uznając znaczenie kodeksu praktyk statystycznych. Europejska Rada Konsultacyjna ds. Zarządzania Statystyką została zaangażowana w oceny partnerskie, które obecnie są publicznie dostępne. Ustanowiono wytyczne i procedury dotyczące unijnego programu statystycznego. Dokonano przeglądu priorytetów. Regularnie zdawane są sprawozdania z postępów w realizacji projektów modernizacyjnych. Przeanalizowano koszty personelu, aby zwiększyć wydajność. Wytyczne dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia zwiększają konkurencyjność.	Potrzebne są przejrzyste i obiektywne procedury rekrutacji i zwolnień kierowników urzędów statystycznych. W dalszym ciągu istnieją przeszkody w dostępie do danych i ich skutecznym wykorzystywaniu. Istnieją obawy dotyczące koordynacji statystyk i zasobów. Nie ustanowiono funkcji nadzoru nad weryfikacjami i inspekcjami.

Lp.	Sprawozdanie specjalne nr	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
13	2/2013	Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?	W programie „Horyzont 2020” wprowadzono większą elastyczność w zgłaszaniu kosztów. Usprawniono wymogi dla wnioskodawców. Bardziej spójne zarządzanie siódmym programem ramowym poprzez Wspólne Centrum Wsparcia. Zintegrowane zarządzanie procesami przy wykorzystaniu procesów informatycznych, wskaźniki, wspólna służba audytu. Ramy wspólnych inicjatyw technologicznych są bardziej elastyczne.	EIT nie jest powiązany z Wspólnym Centrum Wsparcia, a jego przepisy nie są w sposób spójny zharmonizowane z ramami programu „Horyzont 2020”, co prowadzi do braku efektywności dla beneficjentów. Komisja nie podjęła skutecznych działań w celu zapewnienia dodatkowości mechanizmu mającego zastąpić mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka. Zostało to potwierdzone w listopadzie 2016 r. w niezależnej ocenie, w której wyrażono obawy co do braku dodatkowości w przypadku 28 % projektów i zalecono ustanowienie jasnych kryteriów wyboru z myślą o jej zagwarantowaniu.

Odpowiedzi Komisji

Sprawozdanie specjalne nr 12/2012:

Istnieją odpowiednie ramy prawne i niezbędne zabezpieczenia zapewniające przejrzystość procedur powoływania i odwoływania dyrektora generalnego Eurostatu, co gwarantuje pełną zgodność z zasadą niezależności przewidzianą w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009.

Przejrzystość została potwierdzona w niedawnej procedurze dotyczącej stanowiska dyrektora generalnego Eurostatu – otwartej dla kandydatów zewnętrznych. Ponadto brak bezpośredniego zaangażowania Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką w procedurę powoływania dyrektora generalnego Eurostatu jak najbardziej sprzyja niezależnej sprawozdawczości tej Rady w zakresie wdrażania przez Komisję (Eurostat) kodeksu praktyk. Oprócz tego stosunki międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją są dobrze ugruntowane, np. w zakresie procedury ustawodawczej, ale również dzięki temu, że Komisja jako organ ponosi odpowiedzialność przed Parlamentem. Coroczny dialog na temat statystyki przewidziany w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009 ma zapewnić odpowiednie zaangażowanie Parlamentu w sprawy dotyczące statystyki oraz przekazywanie Parlamentowi odpowiednich informacji na ten temat, czemu m.in. służy przepis, zgodnie z którym nowo mianowany dyrektor generalny Eurostatu staje przed odnośną komisją Parlamentu niezwłocznie po mianowaniu.

ZAŁĄCZNIK 3.3

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	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Przy okazji następnego przeglądu rozporządzenia finansowego Komisja powinna zracjonalizować ramy sprawozdawczości na temat wyników.			X				
	Zalecenie 2: Przedstawiane przez Komisję sprawozdanie oceniające powinno stanowić streszczenie wszystkich dostępnych informacji na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”, tak aby czytelnik miał do dyspozycji przejrzysty przegląd dokonań.			X				
	Zalecenie 3: Komisja powinna dalej rozwijać swój system zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie, tak aby w poświadczeniach wiarygodności zamieszczanych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności móc brać na siebie odpowiedzialność za należyte zarządzanie finansami oraz za wkład z budżetu UE w realizację celów polityki.				X			

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	4.1-4.6
Krótki opis działu „Dochody”	4.2-4.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.6
Prawidłowość transakcji	4.7
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej	4.8-4.20
Przegląd zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punkty otwarte w zakresie TZW	4.9
Wpływ globalizacji na rachunki narodowe w ramach ESA 2010	4.10-4.13
Zarządzanie TZW	4.14-4.18
Obliczenia Komisji dotyczące wysokości wkładów EOG/EFTA i wkładów państw członkowskich po wejściu w życie decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r.	4.19
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	4.20
Wnioski i zalecenia	4.21-4.23
Wnioski	4.21
Zalecenia	4.22-4.23

Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów

Załącznik 4.2 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31.12.2016

Załącznik 4.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody

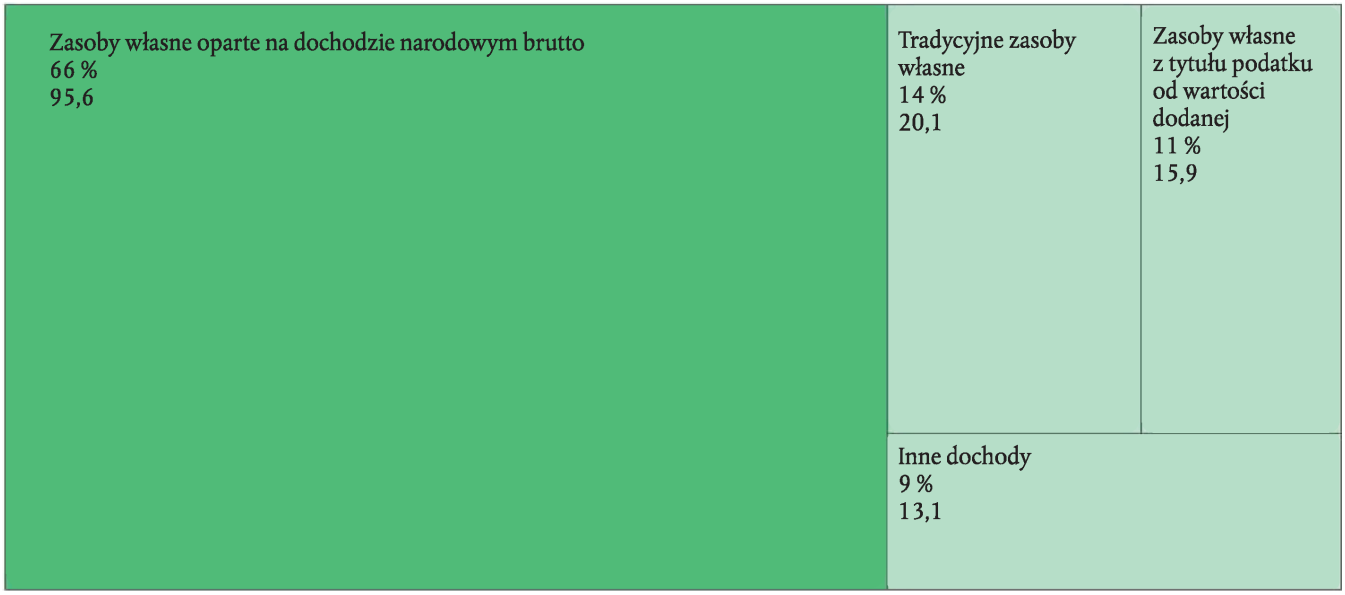
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, które obejmują *zasoby własne* i inne dochody. Podział dochodów w 2016 r. przedstawiono w ***ramce 4.1***.

Ramka 4.1 – Struktura dochodów w 2016 r.

(w mld EUR)



Dochody za 2016 r. ogółem ([1])	**144,7**

([1]) Kwota ta odpowiada dochodom budżetowym UE. Kwoty ujęte w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności są przedstawione w odmienny sposób, z zastosowaniem systemu rachunkowości memoriałowej. W związku z tym w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności podano, że kwota dochodów UE wynosi 146,2 mld euro.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

Krótki opis działu „Dochody”

4.2. Większość dochodów (91 %) pochodzi z trzech kategorii zasobów własnych:

— **Zasoby własne oparte na *dochodzie narodowym brutto* (DNB)** stanowią 66 % dochodów UE i są wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB ([1]).

([1]) Wstępne obliczenia oparte są na prognozach DNB. Różnice między prognozami a ostatecznymi wartościami DNB są dostosowywane w kolejnych latach i wpływają na rozkład zasobów własnych między państwami członkowskimi, a nie na łączną pobraną kwotę.

UWAGI TRYBUNAŁU

— **Tradycyjne zasoby własne (TZW)** składają się na 14 % dochodów UE. Obejmują one cła pobierane od przywozu towarów (20,0 mld euro) i opłaty produkcyjne od cukru (0,1 mld euro). Należne kwoty są pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 80 % łącznej kwoty, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 20 % na pokrycie kosztów związanych z poborem należności.

— **Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT)** stanowią 11 % dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów są obliczane w oparciu o stawkę jednolitą stosowaną w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich.

4.3. Dochody obejmują również kwoty pochodzące z innych źródeł. Najważniejszym z tych źródeł są wkłady i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych (5,9 mld euro, czyli 4 % dochodów UE) oraz grzywny i kary (3,1 mld euro, czyli 2 % dochodów UE).

4.4. W dniu 1 października 2016 r. weszła w życie nowa decyzja w sprawie systemu zasobów własnych UE ([2]). Z uwagi na fakt, że miała ona zastosowanie z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r., Komisja dokonała ponownego wyliczenia wkładów państw członkowskich za lata 2014 i 2015 ze skutkiem wstecznym. Dostosowała również ich wkłady planowane na 2016 r. ([3]).

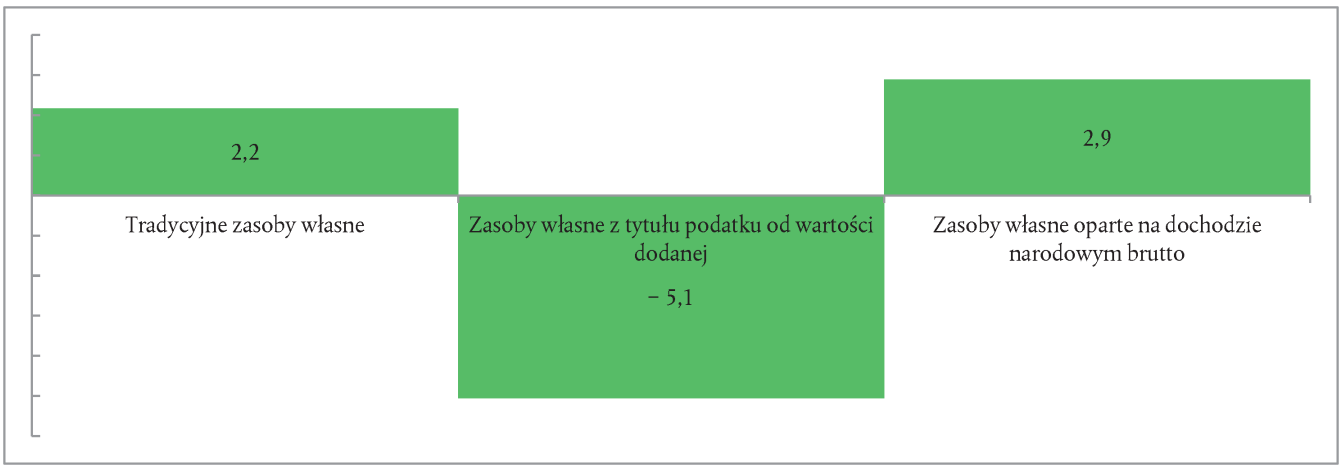
4.5. W ***ramce 4.2*** pokazano, w jaki sposób przeliczenie w następstwie decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r. wpłynęło na kwotę dochodów pochodzącą z zasobów własnych w latach 2014 i 2015 w ujęciu łącznym. W ***ramce 4.3*** przedstawiono wpływ przeliczenia na wkłady poszczególnych państw członkowskich w latach 2014 i 2015 łącznie. Przeliczenie to nie doprowadziło do zmiany kwoty dochodów UE ogółem.

([2]) Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105).

([3]) Wkłady państw członkowskich zostały przeliczone z uwzględnieniem następujących elementów:
- w przypadku Niemiec, Niderlandów i Szwecji obowiązuje obniżona stawka poboru VAT w wysokości 0,15 %, a w odniesieniu do pozostałych państw członkowskich stawka poboru pozostaje na poziomie 0,3 %,
- w przypadku Austrii, Danii, Niderlandów i Szwecji zastosowane zostały ryczałtowe obniżki płatności opartych na DNB,
- zatrzymywany odsetek pobranych TZW został obniżony do 20 % (z 25 % poprzednio),
- DNB wykorzystywany do celów zasobów własnych jest obliczany zgodnie z ESA 2010 (poprzednio stosowano ESA 95). Zob. przypis 10.

Ramka 4.2 – Wpływ nowej decyzji w sprawie zasobów własnych na kwoty z poszczególnych kategorii zasobów własnych w latach 2014 i 2015

(w mld EUR)



Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

Ramka 4.3 – Wpływ nowej decyzji w sprawie zasobów własnych na wkłady poszczególnych państw członkowskich w latach 2014 i 2015

(w mld EUR)

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.6. W 2016 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące kwestie w odniesieniu do dochodów:

a) próbę 55 wystawionych przez Komisję nakazów odzyskania środków ([4]), którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów;

b) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu oraz Eurostatu przedstawiono informacje na temat *prawidłowości* dochodów, które zasadniczo były zgodne z wynikami prac Trybunału;

c) systemy Komisji służące do:

   (i) zapewnienia, by dane państw członkowskich dotyczące ich DNB i VAT stanowiły odpowiednią podstawę do obliczeń wkładów opartych na zasobach własnych, oraz systemy Komisji stosowane do obliczania i pobierania tych wkładów ([5]);

   (ii) zarządzania TZW, w tym procedury monitorowania przeprowadzanych przez państwa członkowskie kontroli należności celnych po imporcie towarów do UE (audyty po odprawie celnej);

   (iii) nakładania grzywien i kar;

   (iv) obliczenia wkładów wnoszonych przez państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) w ramach Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) ([6]); mechanizmów korekty oraz obliczenia, jaki wpływ na wysokość wkładów państw członkowskich w latach 2014 i 2015 miało wejście w życie decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r.;

d) systemy rachunkowości w zakresie TZW ([7]), w tym audyty po odprawie celnej, w trzech wybranych państwach członkowskich (w Belgii, Bułgarii i Szwecji) ([8]).

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

([5]) Punktem wyjścia dla Trybunału były uzgodnione dane dotyczące DNB i zharmonizowana podstawa podatku VAT przyjęta przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych opracowanych przez Komisję i państwa członkowskie.

([6]) Na mocy Porozumienia o EOG Islandia, Liechtenstein i Norwegia wnoszą wkład do budżetu UE. Szwajcaria również wnosi wkład do budżetu UE, ale na mocy innych porozumień.

([7]) Na potrzeby kontroli wykorzystano dane pochodzące z systemów rachunkowości w zakresie TZW trzech państw członkowskich objętych kontrolą. W swojej kontroli Trybunał nie mógł uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

([8]) Te trzy państwa członkowskie zostały wybrane na podstawie podejścia rotacyjnego, z uwzględnieniem wielkości ich wkładu.

UWAGI TRYBUNAŁU

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.7. Zestawienie wyników badania *transakcji* przedstawiono w ***załączniku 4.1***. Żadna spośród 55 skontrolowanych transakcji nie zawierała *błędów*.

BADANIE ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI I INNYCH ELEMENTÓW SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

4.8. Jak wyjaśniono w pkt 4.6, Trybunał wybrał i zbadał kilka systemów. Uwagi przedstawione poniżej nie mają wpływu na ogólną opinię Trybunału na temat dochodów UE (zob. rozdział 1), lecz mają zwrócić uwagę na te obszary, w których można wprowadzić dalsze usprawnienia dotyczące obliczania i poboru dochodów.

Przegląd zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punkty otwarte w zakresie TZW

4.9. Kiedy Komisja wykrywa przypadki potencjalnej niezgodności z rozporządzeniami w sprawie zasobów własnych ([9]), oznacza dane jako otwarte i mogące ulec zmianie. W przypadkach dotyczących DNB lub VAT procedurę tę określa się mianem zgłoszenia zastrzeżenia, a w przypadkach związanych z TZW mówi się o ustanowieniu punktu otwartego. Na koniec 2016 r. nierozstrzygnięte były dwa zastrzeżenia dotyczące DNB. Liczba zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW była zbliżona do tej z poprzednich lat. Liczbę nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punktów otwartych w zakresie TOR w przypadku każdego z państw członkowskich przedstawiono w ***załączniku 4.2***. Wpływ tych zastrzeżeń i punktów otwartych nie został jeszcze ustalony i może prowadzić do zmian we wkładach państw członkowskich.

([9]) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39) oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29).

UWAGI TRYBUNAŁU

Wpływ globalizacji na rachunki narodowe w ramach ESA 2010

4.10. Decyzja w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r. stanowi, że podczas kompilacji danych dotyczących DNB do celów zasobów własnych należy stosować ramy rachunkowości ESA 2010 ([10]) zamiast ram ESA 95 ([11]). Jedną z istotnych różnic między tymi ramami stanowi sposób, w jaki traktowane są wydatki na badania i rozwój. W ramach ESA 95 obszar ten uznawany był za wydatki bieżące, a w ramach ESA 2010 – za inwestycję ([12]). Przedsiębiorstwa międzynarodowe mogą łatwo przesuwać aktywa z zakresu badań i rozwoju z jednego państwa do drugiego z powodów gospodarczych lub podatkowych.

4.11. Trybunał porównał prognozę ze wstępnymi danymi dotyczącymi DNB w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, różnice nie były znaczne. Niemniej jednak w 2015 r. bardzo wyraźnie wzrósł DNB zgłoszony przez Irlandię. Wzrost ten wynikał z faktu, że przedsiębiorstwa międzynarodowe przenosiły aktywa dotyczące badań i rozwoju do tego kraju (zob. ***ramka 4.4***).

([10]) ESA (europejski system rachunków narodowych i regionalnych) 2010 to najnowsze kompatybilne w kontekście międzynarodowym unijne ramy rachunkowości. Są wykorzystywane do tworzenia uporządkowanego i szczegółowego opisu gospodarki. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

([11]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. L 310 z 30.11.1996, s. 1).

([12]) Zmiana w przepisach dotyczących rachunków narodowych (przejście z ram ESA 95 na ramy ESA 2010) w kwestii traktowania obszaru badań i rozwoju doprowadziła do wzrostu DNB państw członkowskich. Jak wynika z niedawnego oszacowania opracowanego przez Komisję, średni wzrost w zgłoszonych DNB będący rezultatem tych zmian wyniósł 2,0 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 4.4 – Przenoszenie aktywów dotyczących badań i rozwoju – wpływ na rachunki narodowe Irlandii

We wrześniu 2016 r. Irlandia poinformowała Komisję, że w 2015 r. jej DNB wzrósł o 23,9 % (+ 39,4 mld euro). Wynikało to z faktu, że niewielka liczba przedsiębiorstw międzynarodowych przeniosła do Irlandii duże ilości aktywów niematerialnych i prawnych. Składały się na nie głównie skapitalizowane nakłady na badania i rozwój, które w bilansie księgowane są jako produkty własności intelektualnej. Specyfikacje, które składają się na te produkty, są wykorzystywane jako podstawa podprodukcji w różnych krajach świata.

Co więcej, gdy aktywa dotyczące badań i rozwoju są przenoszone, kompilacja DNB staje się bardziej skomplikowana z uwagi na następujące czynniki:

— Zastosowanie kryteriów siedziby. W ramach ESA 2010 produkty związane z tymi aktywami są księgowane w kraju, w którym sprawowana jest nad nimi faktyczna kontrola.

— Wycena aktywów. W Irlandii informacje zostały zweryfikowane w oparciu o sprawozdania finansowe odnośnych przedsiębiorstw.

4.12. Komisja zareagowała natychmiast na wzrost w danych dotyczących DNB przedłożonych przez Irlandię i zweryfikowała racjonalność metodyki stosowanej w celu kompilowania rachunków narodowych Irlandii. Zwróciła się również do państw członkowskich o wypełnienie kwestionariusza na temat badań i rozwoju oraz innych kwestii związanych z działalnością międzynarodową. Odpowiedzi państw członkowskich wskazywały, że nie miały one dostatecznych informacji w tym względzie. W rezultacie Komisja dysponowała jedynie ograniczonymi informacjami na temat tego, w jaki sposób kwestie te potraktowano podczas kompilacji danych dotyczących DNB.

4.13. Komisja będzie zatem musiała podjąć dodatkowe działania zmierzające do ustalenia ewentualnych konsekwencji działalności międzynarodowej dla rachunków narodowych, zarówno pod względem metodyki, jak i procesu weryfikacji. Ponieważ dane dotyczące DNB, które zostaną wykorzystane do obliczenia zasobów własnych na okres od 2010 r., nie są jeszcze ostateczne ([13]), wysokość wkładów państw członkowskich wciąż może ulec zmianie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.12. *Wspólna odpowiedź na pkt 4.11, 4.12 i 4.13.*

Kwestia ta ma charakter priorytetowy i jest obecnie rozpatrywana w ramach aktualnej rundy weryfikacji.

Komisja bada obecnie kilka innych przykładów tego zjawiska. Powołano grupę zadaniową wysokiego szczebla z udziałem przedstawicieli z państw członkowskich, a jednym z jej pierwszych zadań było ustanowienie procedury „wczesnego ostrzegania". Od krajowych urzędów statystycznych oczekuje się niezwłocznego poinformowania Eurostatu, jeśli dowiedzą się o przypadku istotnej restrukturyzacji na szczeblu krajowym; ponadto w indywidualnych przypadkach ustanowiona zostanie grupa zadaniowa ad hoc *odnośnych państw członkowskich w celu uzgodnienia w danym przypadku aspektów dotyczących metodyki i kompilacji.*

Powodzenie tej inicjatywy zależy z jednej strony od zakresu współpracy między samymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi i krajowymi urzędami statystycznymi, a z drugiej strony – od współpracy, w szczególności w zakresie wymiany informacji, między krajowymi urzędami statystycznymi w różnych państwach członkowskich.

([13]) Dane te mogą zostać skorygowane w okresie czterech lat, po upływie którego wygasa możliwość dokonania korekty, o ile Komisja nie zgłosi zastrzeżeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zarządzanie TZW

4.14. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ceł i opłat produkcyjnych od cukru, które pobrało (wyciąg z konta A), oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieujętych na koncie A (wyciąg z konta B).

4.15. Trybunał zbadał pobór TZW w Belgii, Bułgarii i Szwecji. W swojej analizie Trybunał skupił się na następujących kwestiach: kompilacja wyciągu z konta A, procedury poboru kwot zaksięgowanych na koncie B oraz audyty po odprawie celnej (zob. pkt 4.6). Trybunał nie odnotował poważnych problemów w związku z kompilacją wyciągu z konta A, lecz stwierdził utrzymujące się niedociągnięcia w zarządzaniu kontem B ([14]).

4.15. *O ile krajowe organy celne muszą starannie zarządzać swoim kontem B, oczywiste jest, że w przypadku tego rodzaju konta, będącego repozytorium problematycznych przypadków, zawsze istnieje ryzyko wystąpienia niedociągnięć. Z tego powodu każda inspekcja przeprowadzana przez Komisję obejmuje sprawdzenie konta B w odniesieniu do urzędu celnego poddanego inspekcji. Komisja będzie nadal prowadzić działania następcze w związku z niedociągnięciami wykrytymi przez ETO wraz z odnośnymi państwami członkowskimi.*

4.16. Towary mogą zostać poddane kontrolom celnym po tym, jak zostaną dopuszczone do swobodnego obrotu na terenie UE (w przeciwieństwie do poddawania towarów kontroli w momencie przywozu). Tego rodzaju procedura nazywana jest kontrolą po odprawie celnej i obejmuje audyty po odprawie celnej.

4.17. Tak jak w latach poprzednich ([15]) Trybunał stwierdził uchybienia w sposobie, w jaki państwa członkowskie identyfikują i wybierają importerów, którzy mają zostać poddani audytom po odprawie celnej, oraz w sposobie przeprowadzania takich audytów. Szwecja i Bułgaria ustanowiły ramy kontroli pod odprawie celnej zgodnie z opracowanym przez Komisję przewodnikiem dotyczącym audytu celnego. Niemniej jednak w Belgii wyboru do kontroli po odprawie celnej dokonywano na podstawie cech poszczególnych transakcji, nie zaś w oparciu o profil ryzyka danego przedsiębiorstwa, a Trybunał odnotował ponadto, że co do zasady nie przeprowadzano audytów po odprawie celnej.

4.17. *W swoich inspekcjach tradycyjnych zasobów własnych Komisja zawsze zaleca państwom członkowskim postępowanie zgodnie z wydanym przez Komisję „Przewodnikiem dotyczącym audytu celnego", w tym podczas przygotowywania i przeprowadzania przez państwa członkowskie kontroli po odprawie celnej. Komisja będzie nadal zachęcać do tego państwa członkowskie. Brak audytu po odprawie celnej w Belgii jest obecnie przedmiotem działań następczych prowadzonych wspólnie z odnośnymi organami krajowymi.*

Komisja w dalszym ciągu współpracuje z państwami członkowskimi w zakresie wzmocnienia wspólnych ram zarządzania ryzykiem do celów kontroli celnej w odniesieniu do różnych rodzajów ryzyka finansowego, zgodnie ze strategią i planem działania UE w zakresie zarządzania ryzykiem celnym. Grupy projektowe zostały ustanowione w celu opracowania wspólnych unijnych kryteriów ryzyka i standardów w zakresie ryzyka finansowego oraz w celu zbadania możliwości zapewnienia dalszych wytycznych w zakresie kontroli po odprawie celnej, dotyczących kwestii poruszonych przez ETO. Zob. również odpowiedź na pkt 4.18.

([14]) Zob. pkt 4.18 sprawozdania rocznego za 2015 r., pkt 4.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 2.16 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 2.32–2.33 sprawozdania rocznego za 2012 r.

([15]) Zob. pkt 4.15–4.16 sprawozdania rocznego za 2015 r., pkt 4.19 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 2.14 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 2.31 sprawozdania rocznego za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.18. W lipcu 2016 r. ([16]) Komisja odnotowała, że sześć państw członkowskich ([17]) albo nie przeprowadzało audytów po odprawie celnej, albo nie przedstawiało informacji na ich temat ([18]). Na państwa te przypada około 20 % wszystkich należności celnych pobieranych w UE.

Obliczenia Komisji dotyczące wysokości wkładów EOG/EFTA i wkładów państw członkowskich po wejściu w życie decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r.

4.19. Trybunał nie stwierdził istotnych problemów w odniesieniu do przeliczenia wkładów państw członkowskich po wejściu w życie decyzji w sprawie systemu zasobów własnych z 2014 r. Niemniej jednak wykrył pomniejsze błędy w obliczeniach wysokości wkładu EOG/EFTA za 2016 r. Błędy te były podobne do błędów stwierdzonych przez Trybunał w ubiegłym roku ([19]).

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

4.20. Informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. opublikowanych przez DG ds. Budżetu i Eurostat potwierdzają uwagi i wnioski Trybunału. Trybunał odnotowuje, że DG ds. Budżetu zgłosiła *zastrzeżenie* w związku z TZW, które nie zostały pobrane przez Zjednoczone Królestwo. Sytuacja ta wynikała z postępowania dochodzeniowego prowadzonego przez OLAF w sprawie wyceny przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin; OLAF wydał sprawozdanie końcowe i zalecenia w marcu 2017 r. Kwota TZW, której dotyczy zastrzeżenie, zostanie potwierdzona z wykorzystaniem informacji, które ma przedstawić Zjednoczone Królestwo.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.18. *Komisja regularnie przekazuje wszystkim państwom członkowskim wyjaśnienia metodyczne, kładzie nacisk na kwestię dokładności i wiarygodności sprawozdań i, jeżeli jest to konieczne, zwraca się do nich o przekazanie brakujących informacji lub przedstawienie wyjaśnień dotyczących przekazanych informacji. Komisja nadal będzie oceniać sprawozdania państw członkowskich składane na mocy art. 6 rozporządzenia Rady nr 608/2014 i uświadamiać im potrzebę przeprowadzania odpowiednich kontroli, w tym kontroli po odprawie celnej.*

Komisja omówi te nowe kwestie, o których mowa w uwagach 4.17 i 4.18, z państwami członkowskimi w kontekście prowadzonych obecnie prac wspomnianych w pkt 4.17.

4.19. *Wewnętrzny system przeglądu kalkulacji wyników dla EOG/EFTA został ustanowiony w kwietniu 2017 r. w celu zapobiegania błędom w kolejnych wezwaniach do wpłacenia środków.*

([16]) Podczas posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR) w dniu 7 lipca 2016 r. Komisja przedstawiła informacje na temat sprawozdań państw członkowskich za 2015 r. sporządzanych zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zasobów własnych (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1)).

([17]) Belgia, Estonia, Włochy, Portugalia, Rumunia i Słowenia.

([18]) W swych wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał zalecał (zob. zalecenia 3 i 4 w sprawozdaniu za 2013 r. i zalecenie 3 w sprawozdaniu za 2014 r.), by Komisja ulepszyła istniejące wytyczne dotyczące audytów po odprawie celnej oraz by zachęcała państwa członkowskie do ich stosowania. Komisja poczyniła wprawdzie pewne postępy w tym zakresie, lecz zalecenia Trybunału wciąż nie zostały w pełni wdrożone.

([19]) Zob. pkt 4.20 sprawozdania rocznego za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

4.21. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. W opinii Trybunału systemy związane z dochodami, które zostały poddane kontroli, były ogólnie skuteczne. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w niektórych ze skontrolowanych państw członkowskich Trybunał ocenił jako częściowo skuteczne.

Zalecenia

4.22. W ***załączniku 4.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie pięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([20]). Komisja zrealizowała w pełni dwa zalecenia, a trzy – w przeważającej mierze.

4.23. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2016 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Komisja powinna przeanalizować we współpracy z państwami członkowskimi wszelkie ewentualne konsekwencje działalności międzynarodowej dla procesu szacowania DNB oraz zapewnić im wytyczne na temat sposobu traktowania tej działalności podczas kompilowania rachunków narodowych.	*Komisja przyjmuje to zalecenie. Prowadzone są już działania zmierzające do tego, by zachęcić państwa członkowskie do nadania tym pracom wyższego priorytetu, w szczególności by poddać analizie duże przedsiębiorstwa wielonarodowe. Komisja udzieli wskazówek, a w razie konieczności zgłosi zastrzeżenia. Zob. również wspólna odpowiedź na pkt 4.11, 4.12 i 4.13.*
— **Zalecenie 2:** Podczas bieżącego cyklu weryfikacji DNB Komisja powinna upewnić się, że aktywa dotyczące badań i rozwoju zostały poprawnie ujęte w rachunkach narodowych państw członkowskich, zwracając szczególną uwagę na wycenę tego rodzaju aktywów oraz na kryteria siedziby w przypadku, gdy nastąpiła relokacja działalności międzynarodowej.	*Komisja przyjmuje to zalecenie. Badania i rozwój znajdują się w centrum uwagi w obecnej rundzie weryfikacji. Wdrażanie odpowiednich zasad ESA 2010 jest szczegółowo sprawdzane w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w tym w odniesieniu do skutków globalizacji.*

([20]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2016	2015
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

LICZBA NIEROZSTRZYGNIĘTYCH ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH DNB, ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH VAT I PUNKTÓW OTWARTYCH W ZAKRESIE TZW W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31.12.2016

Państwo członkowskie	**Zastrzeżenia dotyczące DNB (stan na 31.12.2016)**	**Zastrzeżenia dotyczące VAT (stan na 31.12.2016)**	**Punkty otwarte w zakresie TZW (stan na 31.12.2016)**
Belgia	0	4	29
Bułgaria	0	2	4
Republika Czeska	0	0	6
Dania	0	3	19
Niemcy	0	8	8
Estonia	0	1	2
Irlandia	0	12	12
Grecja	2	8	26
Hiszpania	0	1	26
Francja	0	5	26
Chorwacja	0	1	0
Włochy	0	4	18
Cypr	0	1	5
Łotwa	0	2	2
Litwa	0	0	0
Luksemburg	0	10	1
Węgry	0	1	8
Malta	0	0	2
Niderlandy	0	5	46
Austria	0	10	6
Polska	0	4	8
Portugalia	0	0	20
Rumunia	0	2	16
Słowenia	0	0	4
Słowacja	0	0	2
Finlandia	0	4	10
Szwecja	0	3	7
Zjednoczone Królestwo	0	4	22
OGÓŁEM 31.12.2016	**2**	**95**	**335**
OGÓŁEM 31.12.2015	55	85	325

W tabeli nie uwzględniono zastrzeżeń dotyczących konkretnego procesu w związku z DNB.
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK 4.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	**Zalecenie 1:** Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do przedstawienia bardziej szczegółowego wyjaśnienia metodyk stosowanych przy kompilacji danych w dziedzinie gospodarki nieobserwowalnej oraz wspierać harmonizację pomiędzy państwami członkowskimi w tej dziedzinie.	X						
	Zalecenie 2: Komisja powinna wprowadzić i uważnie monitorować szczegółowy plan działania zawierający jasno określone etapy, tak aby rozwiązać problemy związane z kompilacją rachunków narodowych Grecji.	X						
	Zalecenie 3: Komisja powinna ustanowić minimalne normy w zakresie analizy ryzyka na potrzeby audytów po odprawie celnej, w tym zapewnić wykorzystanie informacji w istniejącej bazie danych na temat przywożonych towarów w celu umożliwienia państwom członkowskim lepszego ukierunkowania audytów na importerów reprezentujących podwyższony poziom ryzyka.		X					
	Zalecenie 4: Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących wytycznych oraz monitorować realizację audytów po odprawie celnej przez państwa członkowskie.		X					*Komisja nadal będzie oceniać sprawozdania państw członkowskich składane na mocy art. 6 rozporządzenia Rady nr 608/2014 i uświadamiać im potrzebę przeprowadzania odpowiednich kontroli, w tym kontroli po odprawie celnej. W swoich inspekcjach tradycyjnych zasobów własnych Komisja zawsze zaleca państwom członkowskim postępowanie zgodnie z wydanym przez Komisję „Przewodnikiem dotyczącym audytu celnego". Podczas swoich inspekcji w 2017 r. Komisja zwraca się do państw członkowskich o potwierdzenie, czy korzystają z tego przewodnika podczas przygotowywania i przeprowadzania kontroli po odprawie celnej. Zalecenie to odnosi się do ciągłego procesu, który Komisja nadal przeprowadza.*

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	**Zalecenie 5:** Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich niekwestionowanej kompletności i poprawności.		X					*Zgodnie z obowiązującymi obecnie ramami prawnymi przeprowadzanie kontroli wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. W swoich kontrolach Komisja zachęca państwa członkowskie do prawidłowego korzystania z kont A i B i nadal będzie tak postępować. W dalszym ciągu podczas swoich inspekcji będzie sprawdzała sposób korzystania z kont A i B i będzie zwracała się do państw członkowskich, żeby dopilnowały, by konta te były kompletne i prawidłowe.*

ROZDZIAŁ 5

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	5.1–5.6
Krótki opis poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	5.2–5.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.6
Część 1 – Prawidłowość transakcji	5.7–5.27
Błędy kwantyfikowalne wynikały głównie ze zwrotu kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów	5.9–5.11
Większość błędów niekwantyfikowalnych dotyczyła projektów z zakresu badań naukowych i innowacji	5.12
„Horyzont 2020” – wciąż wprowadzane są uproszczenia, ale potrzeba dalszych wysiłków	5.13–5.19
Roczne sprawozdania z działalności potwierdziły ustalenia i wnioski Trybunału, jednak Trybunał stwierdził, że poziomy błędu i kwoty obarczone ryzykiem przedstawiono w nich na cztery różne sposoby	5.20–5.23
Wspólna Służba Audytu – potrzebne są znaczne wysiłki w celu ulepszenia procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”	5.24–5.27
Wnioski i zalecenia	5.28–5.31
Wnioski	5.28–5.29
Zalecenia	5.30–5.31
Część 2 – Kwestie dotyczące wyników w projektach z zakresu badań naukowych i innowacji	5.32–5.35
W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty	5.34–5.35

Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

Załącznik 5.2 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 % w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

Załącznik 5.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – poddział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

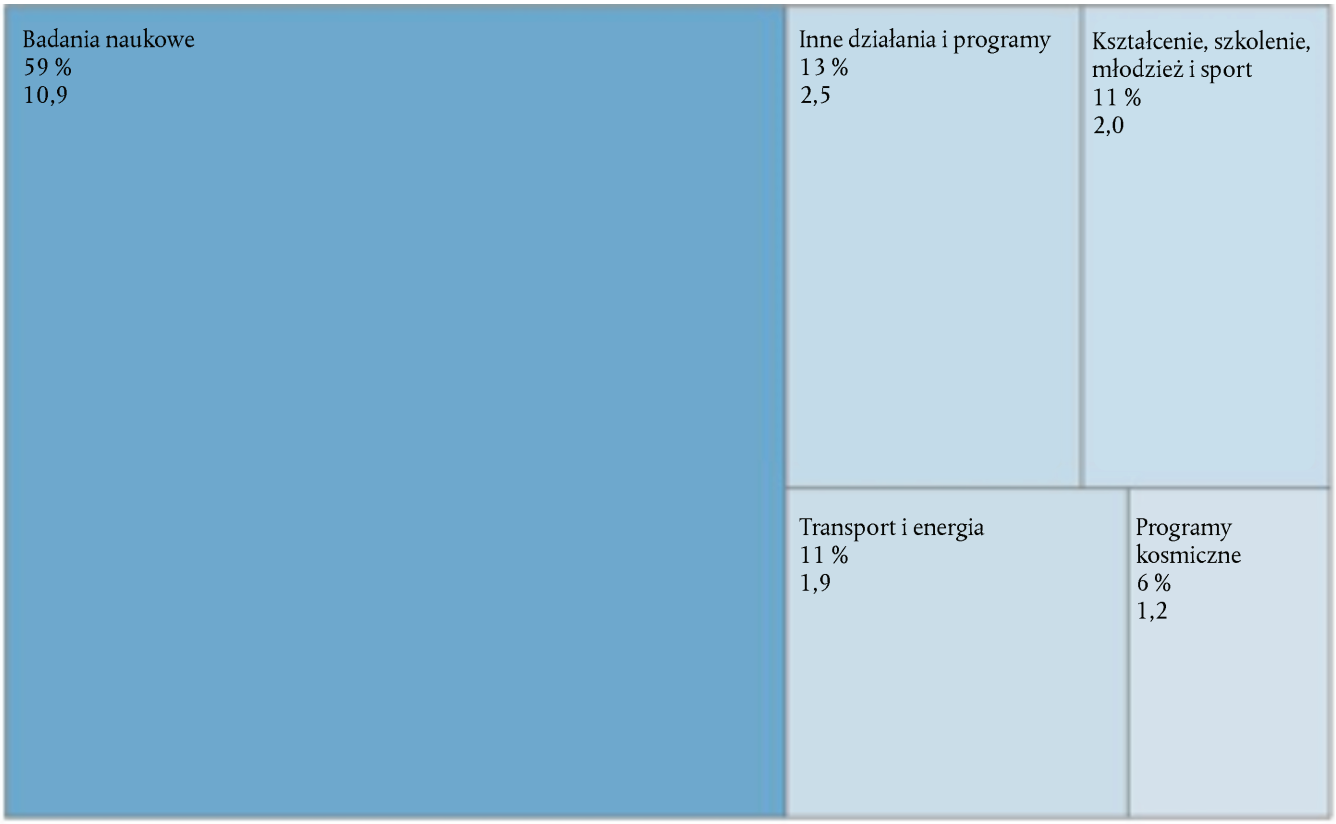
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące poddziału *WRF* „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia". W ***ramce 5.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego poddziału w 2016 r.

Ramka 5.1 – Poddział 1a WRF – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	18,5
– *zaliczki* ([1])	*12,2*
+ *rozliczenie zaliczek* ([1])	*8,9*
Skontrolowana populacja ogółem	**15,2**

([1]) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. ***załącznik 1.1***, pkt 10).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie roczne* Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

5.2. Cele polityki w ramach niniejszego poddziału obejmują udoskonalenie badań naukowych i innowacji, ulepszenie systemów edukacji i wspieranie zatrudnienia, stworzenie jednolitego rynku cyfrowego, promowanie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej, modernizację sektora transportu oraz poprawę otoczenia biznesowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

5.3. Na badania naukowe i innowacje przypada 59 % 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”).

5.4. Środki są w większości wydatkowane w formie *dotacji* dla prywatnych lub publicznych *beneficjentów* uczestniczących w projektach. Komisja udziela beneficjentom zaliczek w momencie podpisania umowy o udzielenie dotacji lub decyzji o finansowaniu. Komisja dokonuje zwrotu kosztów zgłoszonych przez beneficjentów, współfinansowanych przez UE, odliczając od nich wysokość wypłaconych zaliczek.

5.5. Główne ryzyko wystąpienia *nieprawidłowości* polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne, co nie zostanie wykryte ani skorygowane przed dokonaniem zwrotu tych kosztów przez Komisję. Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku siódmego programu ramowego w zakresie badań, którego skomplikowane przepisy dotyczące kwalifikowalności są często błędnie interpretowane przez beneficjentów (zwłaszcza tych mniej zaznajomionych z przepisami, takich jak MŚP, podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy i podmioty spoza UE).

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.6. W 2016 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące kwestie w odniesieniu do poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia":

a) próbę obejmującą 150 transakcji, zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego poddziału WRF. Składały się na nią 92 transakcje dotyczące badań naukowych i innowacji (79 dla siódmego programu ramowego w zakresie badań i 13 dla programu „Horyzont 2020") oraz 58 transakcji dotyczących innych programów i działań;

b) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) i Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) przedstawiono informacje na temat prawidłowości wydatków, które zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału ([1]);

c) przeprowadzony w 2016 r. przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji audyt postępów poczynionych przez Komisję w realizacji audytów *ex post* dotyczących wydatków na badania naukowe i innowacje.

([1]) W ograniczonym zakresie Trybunał skontrolował także wyliczenie poziomów błędu opublikowanych w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT), Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW), Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA) i Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA).

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

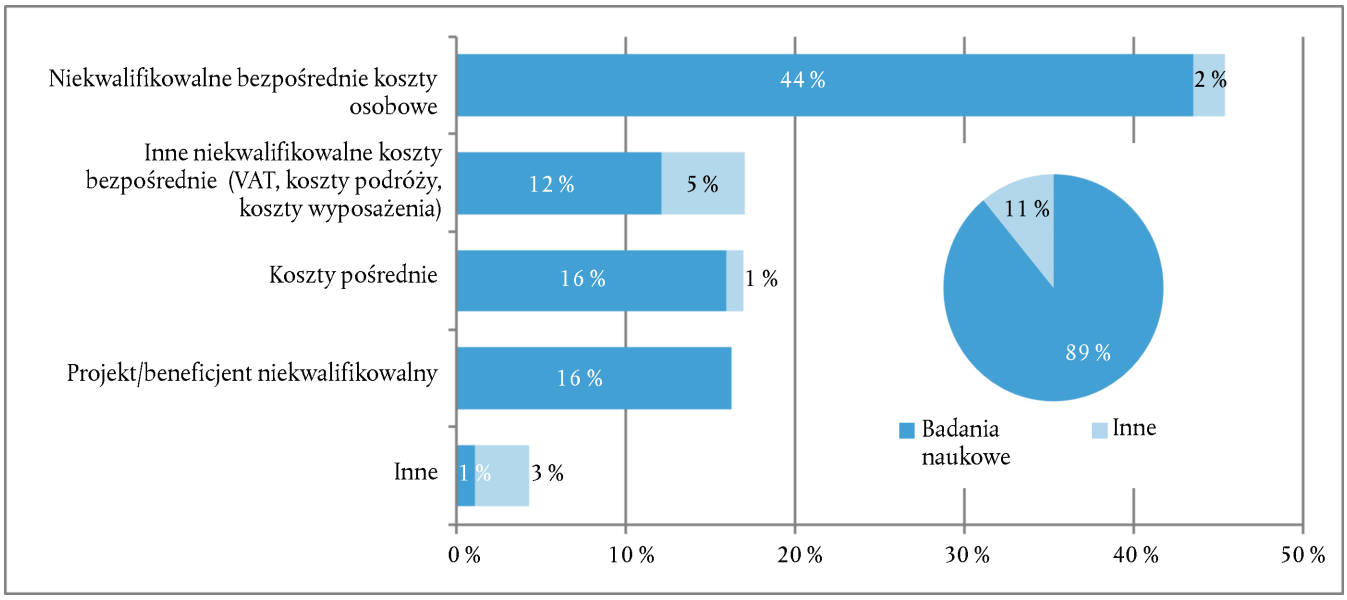
5.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 5.1***. Na 150 zbadanych transakcji *błędy* wystąpiły w 74 (49 %). Na podstawie 48 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,1 % ([2]).

5.8. W ***ramce 5.2*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na *oszacowany* przez Trybunał *poziom błędu* za 2016 r. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne związane z kosztami niekwalifikowalnymi w 37 z 92 objętych próbą transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji. Złożyły się one na niemal 90 % oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2016 r. w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia".

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.7. *Szacowany poziom błędu podany przez ETO jest jednym ze wskaźników efektywności wykonania wydatków z budżetu UE. Komisja dysponuje jednak wieloletnią strategią kontroli. Na tej podstawie jej służby dokonują oszacowania poziomu błędu resztowego, w którym uwzględnia się odzyskanie środków, korekty oraz efekty wszystkich kontroli i audytów przeprowadzonych w czasie wdrażania programu.*

Ramka 5.2 – Większość błędów wystąpiła w projektach z zakresu badań naukowych i innowacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([2]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał *pewność* na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,1 % a 6,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy kwantyfikowalne wynikały głównie ze zwrotu kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów

5.9. Spośród skwantyfikowanych błędów sześć przekraczało 20 % wartości odnośnej transakcji (zob. ***załącznik 5.2***). Wszystkie sześć przypadków dotyczyło niekwalifikowalnych kosztów osobowych zadeklarowanych przez beneficjentów projektów z siódmego programu ramowego w zakresie badań.

5.10. Spośród 58 transakcji dobranych w ramach próby dotyczącej innych programów i działań Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w ośmiu przypadkach. Błędy te wynikały z naruszenia przez beneficjentów zasad kwalifikowalności i dotyczyły np. nieprawidłowo obliczonych kosztów osobowych czy zadeklarowania kosztów niepopartych odpowiednimi dokumentami albo poniesionych poza okresem, który obejmowało zestawienie poniesionych wydatków ([3]).

5.11. W przypadku 19 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów Komisja lub niezależni audytorzy ([4]) dysponowali wystarczającymi informacjami, aby zapobiec tym błędom lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby Komisja i niezależni audytorzy w odpowiedni sposób wykorzystali wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 1,2 punktu procentowego niższy ([5]).

5.9. *Wspólna odpowiedź do pkt 5.9 i 5.10.*

W przypadku projektów w zakresie badań naukowych i innowacji znaczną część kosztów projektów stanowią koszty personelu. 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. Wyjaśnia to, dlaczego są one narażone na błędy, co obrazuje ramka 5.2. „Horyzont 2020" opracowano w taki sposób, aby w miarę możliwości wyeliminować te źródła błędów przez wprowadzenie szeregu uproszczeń – zob. pkt 5.12.

5.11. *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 sprawnych wypłat środków naukowcom stanowi ciągłe wyzwanie. Ustalenia ETO zostały wykorzystane i będą nadal wykorzystywane, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalić kontrole* ex ante.

Jeżeli chodzi o niezależnych audytorów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, które stanowią 15 spośród 19 przypadków wskazanych przez ETO, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. W następstwie zaleceń ETO Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających, 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 błędu o 50 % w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Świadectwa te nie pozwalają co prawda na wyeliminowanie wszystkich błędów, są jednak ważnym narzędziem, które umożliwia obniżenie ogólnego poziomu błędu.

([3]) Błędy mieściły się w przedziale od 1 % do 20 % zbadanej wartości i dotyczyły projektów w ramach programu na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (dwa przypadki), programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (dwa przypadki), programu „Uczenie się przez całe życie" (dwa przypadki), instrumentu „Łącząc Europę" (jeden przypadek) oraz wypłaty dotacji rocznej na rzecz Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (jeden przypadek).

([4]) W pewnych przypadkach, np. w odniesieniu do zestawień wydatków poniesionych w projektach realizowanych w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań, w których wkład ze środków unijnych przekracza 375 000 euro, niezależni audytorzy muszą zaświadczyć, że zadeklarowane koszty są kwalifikowalne.

([5]) Informacje zawarte w dokumentacji poświadczającej i bazach danych lub pozyskane w toku standardowych kontroli krzyżowych i (innych) kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Większość błędów niekwantyfikowalnych dotyczyła projektów z zakresu badań naukowych i innowacji

5.12. W próbie obejmującej 150 transakcji Trybunał wykrył także 61 błędów niekwantyfikowalnych dotyczących nieprzestrzegania zasad finansowania ([6]). W większości przypadki te dotyczyły projektów z zakresu badań naukowych i innowacji i obejmowały głównie uchybienia w stosowanych przez beneficjentów systemach rejestracji czasu pracy oraz opóźnienia w rozdzielaniu wkładu unijnego przez koordynatora projektu pomiędzy pozostałych uczestników projektu. Choć w niektórych przypadkach do zwłoki doszło ze zrozumiałych względów, wszelkie takie opóźnienia w dokonywaniu transferu środków UE mogą mieć poważne konsekwencje finansowe dla beneficjentów, zwłaszcza MŚP ([7]).

5.12. *Komisja uważa, że najlepszym rozwiązaniem jest zarządzanie przekazywaniem środków pieniężnych między członkami konsorcjum w ramach konsorcjum.*

Komisja przypominała koordynatorom o ich obowiązku niezwłocznego transferu środków pieniężnych, a w przypadku wykrycia opóźnienia dystrybucji środków pieniężnych lub wystąpienia skargi w tej kwestii standardową praktyką Komisji jest przeprowadzenie kontroli następczej u koordynatora projektu w celu wyjaśnienia powodów tego opóźnienia.

„Horyzont 2020” – wciąż wprowadzane są uproszczenia, ale potrzeba dalszych wysiłków

5.13. W przeszłości Trybunał stwierdził, że zasady finansowania obowiązujące w programie „Horyzont 2020” są mniej skomplikowane niż w siódmym programie ramowym w zakresie badań oraz że Komisja dołożyła znacznych starań, aby uprościć procedury administracyjne ([8]).

5.14. Uproszczenie procedur jest istotne, ponieważ pozwala zmniejszyć obciążenie administracyjne. W 2016 r. Komisja zaproponowała dalsze działania mające na celu uproszczenie procedur, takie jak przyjęcie nowej definicji dodatkowego wynagrodzenia dla naukowców, usprawnienie programu prac dotyczącego inicjatywy „Horyzont 2020” na lata 2018–2020, ukierunkowane wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność i innowatorów oraz finansowanie projektów na szerszą skalę za pomocą kwot zryczałtowanych. Działania te stanowią poprawę w porównaniu z wcześniejszymi programami ramowymi.

5.15. Działania służące uproszczeniu procedur mają zmniejszyć ryzyko braku pewności prawa i nierównego traktowania beneficjentów. Kwestię tę poruszano w przeszłości w odniesieniu do poprzednich programów ramowych, a Trybunał widzi możliwości dalszego uproszczenia ram prawnych.

5.15. *Upraszczanie prawodawstwa jest procesem ciągłym. Utworzenie Wspólnego Centrum Wsparcia jest kluczowym działaniem, które ma na celu zapewnienie pewności prawa i spójnego traktowania beneficjentów.*

([6]) 25 transakcji zawierało zarówno błędy kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne.

([7]) Zob. też pkt 8.18 i 8.42 sprawozdania rocznego za 2012 r. (zalecenie 2) oraz pkt 8.12 sprawozdania rocznego za 2013 r.

([8]) Zob. pkt 5.12 sprawozdania rocznego za 2014 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.16. Komisja opublikowała zmienione zasady obliczania kosztów osobowych w lipcu 2016 r., ale modelową umowę o udzielenie dotacji opatrzoną komentarzami, stanowiącą najważniejsze źródło wytycznych dla beneficjentów, zaktualizowano dopiero w listopadzie 2016 r. Zmienione zasady obejmują skomplikowany wzór, który może być wykorzystywany do obliczania niektórych kosztów osobowych, co zwiększa poziom komplikacji dla beneficjentów. Trybunał stwierdził także, że w praktyce nawet mimo prawidłowego zastosowania tego wzoru beneficjenci deklarowali koszty wyższe niż faktycznie poniesione.

5.17. Uproszczono również zasady korzystania z usług konsultantów, które także były źródłem błędów w przypadku siódmego programu ramowego w zakresie badań ([9]). Zmiana zasad spowodowała jednak zmniejszenie elastyczności dla beneficjentów – w siódmym programie ramowym w zakresie badań definicja konsultantów wewnętrznych obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty prawne, podczas gdy w programie „Horyzont 2020" za konsultantów wewnętrznych mogą zostać uznane tylko osoby fizyczne.

5.18. Modelowa umowa o udzielenie dotacji opatrzona komentarzami stała się bardzo szczegółowym dokumentem, który liczy obecnie ponad 700 stron. W przypadku dwóch projektów z programu „Horyzont 2020" Trybunał wykrył, że Komisja zatwierdziła umowy o udzielenie dotacji, w których brakowało niektórych wymaganych klauzul lub były one nieprawidłowo sformułowane, co zwiększało brak pewności prawa.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.16. *Nowa opcja obliczania kosztów personelu wprowadzona w odniesieniu do dotacji w ramach programu „Horyzont 2020" była reakcją na częste prośby ze strony uczestników, w szczególności dotyczące umożliwienia im łatwiejszego korzystania z ich zwyczajowych praktyk księgowania kosztów. Istnieje również inna, prosta opcja dostępna dla wszystkich beneficjentów. Obliczenia te są przedmiotem dodatkowego zabezpieczenia, które polega na tym, że beneficjenci muszą zagwarantować, że przestrzegana jest łączna kwota kosztów personelu (na osobę rocznie) zadeklarowana w ramach dotacji UE i Euratomu.*

W dniu 25 sierpnia 2016 r. Komisja opublikowała na portalu dla uczestników (Participant Portal) najczęściej zadawane pytania wraz z wyjaśnieniami i przykładami na temat korzystania z tej nowej opcji obliczania kosztów personelu.

5.17. *W oparciu o doświadczenia z 7PR Komisja postanowiła ograniczyć korzystanie z usług konsultantów do osób fizycznych. W 7PR podczas kontroli regularnie uznawano za niekwalifikowalne niektóre koszty dotyczące konsultantów, zadeklarowane jako bezpośrednie koszty personelu.*

W programie „Horyzont 2020" przepisy dotyczące usług konsultantów wewnętrznych są prostsze i bardziej przejrzyste. Uwzględniają one w większym stopniu specyfikę krajową poszczególnych państw członkowskich. Usługi doradcze świadczone przez osoby prawne mogą być naliczane jako koszty podwykonawstwa.

5.18. *Umowa o udzielenie dotacji opatrzona komentarzami skupia w jednym dokumencie wszystkie niezbędne wyjaśnienia na temat przepisów dotyczących dotacji w ramach programu „Horyzont 2020". W 7PR wyjaśnienia te były rozproszone w kilku dokumentach liczących ponad 1 000 stron. Umowa o udzielenie dotacji opatrzona komentarzami obejmuje 24 różne dotacje. Beneficjenci nie muszą jednak zapoznawać się z całym dokumentem, sięgają jedynie do artykułów lub części związanych z ich dotacją.*

Komisja przyznaje, że wystąpiły pewne drobne błędy w niewielkiej liczbie pierwszych umów o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020". Komisja zwraca baczną uwagę na praktyczne aspekty realizacji umów o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020" (procesy informatyczne, procesy biznesowe itp.) oraz stale aktualizuje system informatyczny i szkoli swój personel w celu unikania błędów przy podpisywaniu i realizacji umów o udzielenie dotacji.

([9]) Zob. np. pkt 5.13 sprawozdania rocznego za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.19. Trybunał już w przeszłości zwracał uwagę, że choć Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) realizuje projekty z wykorzystaniem środków z programu „Horyzont 2020", nie jest objęty wspólnymi ramami Komisji w zakresie zarządzania wydatkami w obszarze badań naukowych i innowacji oraz ich kontroli ([10]). W niektórych przypadkach EIT stosuje warunki, które odbiegają od zasad programu „Horyzont 2020". Na przykład zgodnie z zasadami programu „Horyzont 2020" beneficjenci mogą skorzystać z usług wybranego biegłego rewidenta, aby poświadczyć zadeklarowane koszty, podczas gdy EIT samodzielnie wyznacza biegłego rewidenta.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.19. *Umowy o udzielenie dotacji między EIT i wspólnotami wiedzy i innowacji (WWiI) oparte są na wzorze umowy o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020". Nadzorowane przez Komisję ramy zarządzania i kontroli EIT zapewniają zgodność z tymi zasadami.*

Obowiązek przedstawienia świadectwa audytu sprawozdań finansowych jest stosowany w odniesieniu do całości programu ramowego. Centralizacja uzyskiwania świadectw audytu jest praktycznym rozwiązaniem dostosowanym do szczególnej sytuacji EIT. Ogranicza ono obciążenie administracyjne beneficjentów, a przy tym prowadzi do uzyskania wyższego stopnia pewności i stanowi odpowiedź na poprzednie zalecenia z kontroli ETO.

Roczne sprawozdania z działalności potwierdziły ustalenia i wnioski Trybunału, jednak Trybunał stwierdził, że poziomy błędu i kwoty obarczone ryzykiem przedstawiono w nich na cztery różne sposoby

5.20. Roczne sprawozdania z działalności zbadane przez Trybunał zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami tych DG z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione w nich informacje potwierdzały ustalenia i wnioski Trybunału. Przykładowo sprawozdania wszystkich DG realizujących wydatki na badania naukowe i innowacje zawierają *zastrzeżenie* dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań.

5.20. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę ETO.*

5.21. Informacje przedstawione w zbadanych sprawozdaniach potwierdzały co prawda ustalenia i wnioski Trybunału, Trybunał wykrył jednak, że Komisja w różny sposób obliczała poziomy błędu dla poszczególnych części siódmego programu ramowego w zakresie badań. W przypadku podprogramów dotyczących przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa DG GROW oraz DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych obliczyły łączny *poziom błędu resztowego*, natomiast w odniesieniu do części budżetu tych samych podprogramów oddelegowanej do REA agencja wykonawcza obliczyła poziom błędu resztowego osobno dla każdego podprogramu.

5.21. *Każda dyrekcja generalna lub służba jest zobowiązana do oszacowania poziomu błędu resztowego w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności.*

REA zarządza trzema programami, z których każdy ma inną charakterystykę ryzyka nieodłącznego. Jest zatem normalne, że każdy podprogram rozpatruje ona odmiennie, uwzględniając poziom błędu resztowego w każdym z nich.

5.22. W odniesieniu do podprogramów „Marie Curie" i „Badania na rzecz MŚP" Komisja wykorzystała poziom błędu oparty nie tylko na rezultatach losowo wybranych audytów *ex post*, ale także na rezultatach audytów ukierunkowanych na beneficjentów, którzy otrzymali najwyższe finansowanie. W przypadku podprogramu „Marie Curie" na skutek przyjęcia takiego podejścia uzyskano poziom błędu wynoszący 1,2 %, podczas gdy poziom błędu oparty wyłącznie na losowo wybranych audytach wyniósłby 4,1 %.

5.22. *W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności REA opisała pokrótce, dlaczego uwzględniła audyty głównych beneficjentów. Około 15 % najwyżej notowanych głównych beneficjentów (pod względem wartości ich udziału) wykorzystuje 80 % budżetu działań „Maria Skłodowska-Curie". W rezultacie uwzględnienie audytów tych głównych beneficjentów ma istotne znaczenie przy ocenie ryzyka błędów w całej populacji dotacji w ramach działań „Maria Skłodowska-Curie".*

([10]) Zob. pkt 5.23 sprawozdania rocznego za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.23. Podobnie jak w 2014 r. ([11]) Trybunał stwierdził także niespójności w stosowanych przez Komisję podejściach do obliczania szacunkowych ogólnych kwot obarczonych ryzykiem. W przypadku wydatków administracyjnych wykrył on, że stosowane są cztery różne podejścia ([12]). W odniesieniu do wydatków operacyjnych niespójność dotyczyła wykorzystania różnych poziomów błędu dla części budżetu na badania naukowe i innowacje delegowanych do wspólnych przedsięwzięć lub zarządzanych za pośrednictwem instrumentów finansowych.

Wspólna Służba Audytu – potrzebne są znaczne wysiłki w celu ulepszenia procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”

5.24. Prowadzone przez Komisję audyty *ex post* beneficjentów stanowią kluczowy mechanizm kontroli prawidłowości transakcji. Wnoszą one istotny wkład w ocenę prawidłowości transakcji przez Komisję oraz służą jako podstawa do odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych zwróconych beneficjentom. Od 2014 r. za wdrażanie przyjętych przez Komisję strategii audytu *ex post* w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań i programu „Horyzont 2020” odpowiada Wspólna Służba Audytu Komisji zajmująca się wydatkami na badania naukowe i innowacje.

5.25. W 2016 r. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła audyt postępów poczynionych przez Wspólną Służbę Audytu zajmującą się badaniami naukowymi i innowacjami pod kątem realizacji celów przyjętej przez Komisję strategii audytu *ex post* w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań.

5.26. Służba Audytu Wewnętrznego uznała, że Wspólna Służba Audytu uzyskała dobre wyniki, jeśli chodzi o osiągnięcie strategicznych celów rocznych dotyczących liczby audytów zakończonych w 2014 i 2015 r. Jednocześnie Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że Wspólna Służba Audytu musi dołożyć znacznych starań, aby udoskonalić swoje procesy wewnętrzne, tak by osiągnąć ogólne cele strategii i odpowiednio przygotować się na wyzwania strategii audytu *ex post* dotyczącej programu „Horyzont 2020”. Służba Audytu Wewnętrznego podkreśliła w szczególności potrzebę skrócenia czasu potrzebnego do ukończenia audytów oraz konieczność usprawnienia procedur wewnętrznych dotyczących ich planowania i monitorowania oraz sprawozdawczości. Wspólna Służba Audytu zaakceptowała wszystkie zalecenia Służby Audytu Wewnętrznego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.23. *Komisja podjęła działania w celu zharmonizowania prezentacji podejścia do dużych pozycji wydatków, szczególnie w odniesieniu do programów ramowych. Zgadza się jednak, że pojawiły się pewne nieścisłości w niektórych pozycjach wydatków, takich jak koszty administracyjne. Uzasadnione mogą być różne podejścia, lecz w miarę możliwości Komisja zapewni w przyszłości ich harmonizację.*

5.25. *Służba Audytu Wewnętrznego jest ważnym elementem ogólnego planu Komisji w zakresie systemu kontroli i poświadcza tej instytucji funkcjonowanie jej systemów wewnętrznych. Posiada ona wieloletni plan audytów oparty na analizie ryzyka.*

5.26. *Wspólna Służba Audytu osiągnęła swoje strategiczne cele roczne dotyczące audytów zamykających w 2016 r. Wspólna Służba Audytu przedłożyła szczegółowy plan działania, który zdaniem Służby Audytu Wewnętrznego w sposób zadowalający ogranicza stwierdzone rodzaje ryzyka. Służba Audytu Wewnętrznego planuje przeprowadzenie w 2018 r. audytu uzupełniającego w celu oceny skutecznego wdrożenia zaleceń.*

([11]) Pkt 5.29–5.31 sprawozdania rocznego za 2014 r.
([12]) Minimalny/maksymalny poziom błędu wynosił odpowiednio 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/1,99 % i 0 %/2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.27. W przeszłości Trybunał informował, że różne podmioty wdrażające miały trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska co do sposobu realizacji zaleceń sformułowanych w toku audytów *ex post*, dotyczących odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych. Zwiększało to ryzyko nierównego traktowania beneficjentów i powodowało brak pewności prawa ([13]). W kwietniu 2017 r. Komisja miała określić wspólne podejście dla podmiotów wdrażających dotyczące podejmowania działań w następstwie audytów, ale zostało to przełożone na styczeń 2018 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.27. *Komisja podejmuje obecnie znaczne doraźne wysiłki na rzecz koordynacji, mające na celu zapewnienie odpowiedniego ograniczenia stwierdzonego ryzyka oraz jednolitego traktowania beneficjentów. W celu zwiększenia skuteczności Wspólna Jednostka Wsparcia przejmie tę koordynację od stycznia 2018 r., czyli w odpowiednim czasie dla wdrożenia pierwszych audytów programu „Horyzont 2020".*

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

5.28. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" był istotny.

5.29. W przypadku tego poddziału WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 4,1 % (zob. ***załącznik 5.1***).

Zalecenia

5.30. W ***załączniku 5.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([14]). Komisja w przeważającej mierze zrealizowała zalecenia.

5.31. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2016 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1**: Komisja powinna udoskonalić zasady i procedury programu „Horyzont 2020", dalej biorąc pod uwagę *formy kosztów uproszczonych*, o których mowa w zmienionym *rozporządzeniu finansowym*, takie jak koszty jednostkowe, kwoty ryczałtowe, finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe oraz nagrody.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Niektóre uproszczone opcje dotyczące kosztów są już wykorzystywane w programie „Horyzont 2020" i obecnie Komisja zastanawia się, jak można je rozszerzyć.

([13]) Zob. pkt 5.26 sprawozdania rocznego za 2015 r.

([14]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
— **Zalecenie 2**: Komisja powinna dopilnować, aby jej służby stosowały spójne podejście do obliczania poziomów błędu i ogólnych kwot obarczonych ryzykiem.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Szczególne okoliczności w poszczególnych dyrekcjach generalnych i poszczególnych programach wydatkowania środków mogą zawsze wymagać pewnego dostosowania podejścia do obliczania poziomów błędu. Komisja stale pracuje jednak nad zwiększeniem spójności w tych obliczeniach.*
— **Zalecenie 3**: Komisja powinna niezwłocznie usunąć uchybienia w prowadzonych przez siebie audytach *ex post* stwierdzone przez Służbę Audytu Wewnętrznego poprzez skrócenie czasu potrzebnego do ukończenia audytów oraz ulepszenie procedur wewnętrznych dotyczących ich planowania i monitorowania oraz sprawozdawczości.	*Komisja przyjmuje to zalecenie i już opracowała plan działania, który jest obecnie wdrażany.*

CZĘŚĆ 2 – KWESTIE DOTYCZĄCE WYNIKÓW W PROJEKTACH Z ZAKRESU BADAŃ NAUKOWYCH I INNOWACJI

5.32. Trybunał ocenił *wyniki* osiągnięte w ramach 60 projektów objętych próbą dotyczących badań naukowych i innowacji ([15]). W 23 przypadkach projekty zostały już ukończone. Trybunał nie oceniał bezpośrednio jakości prowadzonych badań naukowych ani *oddziaływania* projektów pod względem osiągnięcia celu polityki, jakim jest udoskonalenie badań naukowych i innowacji.

5.33. W odniesieniu do każdego projektu Trybunał zbadał sprawozdanie z oceny, które jest sporządzane przez urzędnika Komisji odpowiedzialnego za projekt w ramach kontroli przed dokonaniem zwrotu zadeklarowanych kosztów. Trybunał skontrolował, czy urzędnik odpowiedzialny za projekt stwierdził, że:

— zgłoszone postępy w odniesieniu do *produktów* i *rezultatów* były zgodne z celami określonymi w umowie o udzielenie dotacji,

— koszty wliczane do projektu były racjonalne w stosunku do zgłoszonych postępów,

— produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono zgodnie z wymogami umowy o udzielenie dotacji.

([15]) Trybunał ocenił wyniki osiągnięte w ramach projektów wspólnych z udziałem wielu uczestników oraz wykluczył transakcje takie jak płatności dla indywidualnych badaczy związane z mobilnością.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty

5.34. W oparciu o sprawozdania Komisji Trybunał stwierdził, że w przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty, a w 12 przypadkach Komisja oceniła, że projekty były szczególnie udane. W przypadku kilku projektów w sprawozdaniach Komisji wykryto jednak problemy, które odbiły się na ich wynikach:

5.34. *Celem procesu monitorowania jest określenie, które projekty nie są w pełni skuteczne, i podjęcie odpowiednich działań w celu rozwiązania problemu.*

W zależności od sytuacji Komisja może zmienić umowę (na przykład jeżeli z powodu rozwoju nauki pierwotne cele stały się nieaktualne), nawiązać dyskusję z partnerami projektu w celu przywrócenia jego skuteczności, zmniejszyć płatności lub odstąpić od umowy. Celem jest rozwiązanie problemu w trakcie trwania projektu w celu zagwarantowania, że dzięki projektowi uzyskane zostaną wybitne badania naukowe.

— w dziewięciu przypadkach zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami uzgodnionymi z Komisją,

— w czterech przypadkach ([16]) Komisja uznała, że zgłoszone koszty nie były racjonalne w stosunku do poczynionych postępów,

— w sześciu przypadkach ([17]) produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono jedynie częściowo, a w jednym przypadku nie podjęto żadnych działań w tym zakresie.

Należy zauważyć, że rozpowszechnianie często następuje po zakończeniu projektu, na przykład ze względu na czas potrzebny na publikację lub złożenie wniosku patentowego.

5.35. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że trudności z zarządzaniem i koordynacją narastały, kiedy w realizację projektu zaangażowanych było wielu uczestników.

([16]) Co więcej, w dwóch z tych czterech przypadków zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami.

([17]) Co więcej, w jednym z tych sześciu przypadków zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W PODDZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**150**	150
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**4,1 %**	4,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	6,1 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,1 %	

ZAŁĄCZNIK 5.2

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE CO NAJMNIEJ 20 % W PODDZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA"

Wstęp

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku tego poddziału WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w ***załączniku 1.1***. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich potencjalne rodzaje. Ustalenia przytoczone poniżej, dotyczące błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji, mają charakter przykładowy ([1]). Błędy te wykryto w transakcjach o wartości od 155 000 euro do 1,3 mln euro, przy czym mediana wartości transakcji wynosiła 273 000 euro ([2]).

Przykłady błędów

Projekty w siódmym programie ramowym w zakresie badań

Przykład 1 – Zadeklarowane koszty nieobjęte umową o udzielenie dotacji

Beneficjent (organ publiczny spoza UE uczestniczący w realizacji projektu dotyczącego powłok ochronnych na statki) zadeklarował koszty, które zostały faktycznie poniesione przez inny podmiot nieobjęty umową o udzielenie dotacji. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 100 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 2 – Zadeklarowanie wygórowanych kosztów osobowych

Kwot zadeklarowanych do zwrotu nie można było uzgodnić z rozliczeniami beneficjenta (którym była organizacja badawcza non-profit uczestnicząca w projekcie wspólnym dotyczącym systemów bezpieczeństwa łańcucha dostaw), a beneficjent nie był w stanie przedstawić wszystkich obliczeń wykorzystanych w celu sporządzenia zestawienia poniesionych wydatków. Trybunał wykrył, że stawka godzinowa, która posłużyła do obliczenia kosztów wynagrodzeń, była zawyżona. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 81 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 3 – Niekwalifikowalne koszty pośrednie i premie

Beneficjent (organ publiczny uczestniczący w projekcie dotyczącym rozwoju opartej na chmurze infrastruktury internetowej na potrzeby świadczenia usług) zadeklarował koszty osobowe obejmujące niekwalifikowalne premie. Ponadto beneficjent zadeklarował faktyczne *koszty pośrednie*, ale nie spełnił kryterium posiadania systemu księgowości analitycznej pozwalającego na wykazanie kosztów pośrednich związanych z projektem. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 51 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 4 – Nieprawidłowo obliczone koszty osobowe i inne koszty niekwalifikowalne

Beneficjent (organ publiczny spoza UE uczestniczący w projekcie w dziedzinie technologii biopaliw) nieprawidłowo obliczył koszty osobowe oraz naliczył koszty, których związek z projektem nie został wystarczająco udokumentowany. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 38 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 5 – Zawyżone koszty osobowe

Beneficjent (MŚP uczestniczące w projekcie rozwoju skoordynowanych sposobów reagowania na sytuacje kryzysowe w UE związane ze zdrowiem) zadeklarował zawyżone koszty osobowe oraz naliczył kwoty związane z kosztami osobowymi poniesionymi poza okresem, który obejmowało zestawienie poniesionych wydatków. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 37 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 6 – Rozbieżności w rejestracji czasu pracy

Trybunał wykrył liczne rozbieżności w arkuszach czasu pracy, na podstawie których obliczono koszty osobowe zadeklarowane przez beneficjenta (organ publiczny uczestniczący w projekcie mającym na celu rozwój energooszczędnych systemów w oparciu o technologie internetowe). Koszty niekwalifikowalne stanowiły 21 % łącznych zbadanych kosztów.

([1]) Błędy te składają się na ponad połowę ogólnego szacowanego poziomu błędu w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia".

([2]) Innymi słowy, połowa błędów o wpływie co najmniej 20 % została wykryta w transakcjach o wartości poniżej 273 000 euro, a pozostałe – w transakcjach, których wartość przewyższała tę kwotę.

ZAŁĄCZNIK 5.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – PODDZIAŁ „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja powinna rozszerzyć i zintensyfikować swoją kampanię informacyjną, aby zwiększyć znajomość zasad kwalifikowalności wydatków na badania naukowe w ramach 7PR wśród beneficjentów i niezależnych kontrolerów.		X					*Kampania informacyjna dotyczyła pierwotnie 7PR i obejmowała pełen zakres uczestników (ok. 4 500). Komisja koncentruje obecnie swoje wysiłki na zapewnieniu wytycznych dla programu „Horyzont 2020”. W spotkaniach tych uczestniczą beneficjenci i ich audytorzy. Ponadto dla wszystkich zainteresowanych podmiotów na odpowiednich stronach internetowych dostępne są wytyczne dotyczące wszystkich istotnych aspektów zarządzania dotacjami.*
	Zalecenie 2: W odniesieniu do całej grupy polityk Komisja powinna w większym stopniu opierać swoje działania kontrolne na analizie ryzyka i skoncentrować kontrole na beneficjentach wysokiego ryzyka (np. na podmiotach o mniejszym doświadczeniu w zakresie funduszy europejskich), a także ograniczyć obciążenie związane z kontrolami w przypadku beneficjentów stwarzających mniejsze ryzyko.		X					*Strategie kontroli Komisji w odniesieniu do bieżących programów finansowania są zaprojektowane w taki sposób, by uwzględniały większą liczbę kontroli opartych na analizie ryzyka.*
	Zalecenie 3: W odniesieniu do nowych programów w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych na lata 2014–2020 Komisja powinna zapewnić w odpowiednim czasie spójne i jasne wytyczne dla beneficjentów i instytucji zarządzających, z uwzględnieniem zmodyfikowanych wymogów kwalifikowalności i kontroli.		X					*W odniesieniu do bieżących programów finansowania Komisja zapewniła beneficjentom sporo wytycznych dotyczących wszystkich istotnych aspektów związanych z wdrażaniem programu. Informacje te są regularnie aktualizowane przez Komisję. Są one przekazywane za pośrednictwem internetu, ale również poprzez kampanie reklamowe, podczas spotkań z państwami członkowskimi oraz doraźnych spotkań z uczestnikami programów i ich audytorami.*

ROZDZIAŁ 6

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	6.1–6.6
Krótka charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	6.2–6.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.5–6.6
Część 1 – Prawidłowość transakcji	6.7–6.37
Wyniki badania transakcji	6.7–6.19
Wykorzystanie instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w okresie programowania 2007–2013	6.20–6.25
Roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez Komisję i inne kwestie związane z zarządzaniem	6.26–6.27
Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013	6.28–6.29
Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020	6.30–6.37
Wnioski i zalecenia	6.38–6.41
Wnioski	6.38–6.39
Zalecenia	6.40–6.41
Część 2 – Ocena wyników projektów	6.42–6.57
Ocena koncepcji w zakresie systemu pomiaru wyników	6.44–6.50
Ocena wyników projektów	6.51–6.55
Wnioski	6.56–6.57

Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

Załącznik 6.2 – Przegląd wyników badania transakcji w poszczególnych państwach członkowskich

Załącznik 6.3 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 % w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

Załącznik 6.4 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

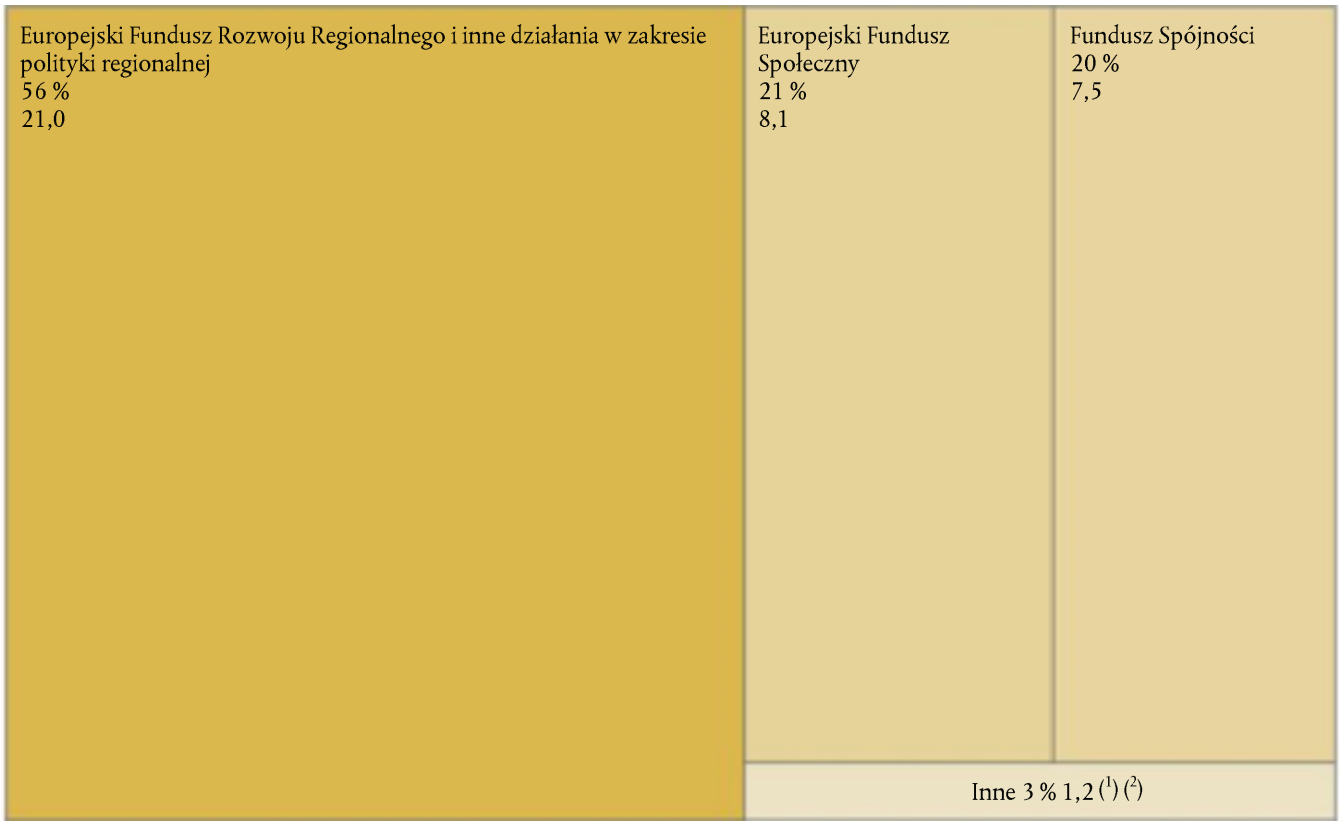
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna". W ***ramce 6.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2016 r.

Ramka 6.1 – Poddział 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" – Struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem		37,8
–	*zaliczki* (1) (2)	*11,7*
+	*rozliczenie zaliczek* (1)	*15*
+	*wypłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów finansowych objętych zarządzeniem dzielonym*	*2,5*
–	*płatności na okres WRF 2014–2020*	*7,9*
Skontrolowana populacja ogółem		**35,7**

(1) Zgodnie z ujednoliconą definicją *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 10 ***załącznika 1.1***).
(2) Kwota ta obejmuje wkłady wniesione do *instrumentów finansowych* objętych zarządzaniem dzielonym.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótka charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

6.2. Wydatki w poddziale 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami, wzmocnienie konkurencyjności wszystkich regionów i rozwijanie współpracy międzyregionalnej ([1]). Cele te są osiągane za pośrednictwem następujących funduszy/instrumentów:

— Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR, z którego pochodziło 56 % płatności za 2016 r.) mający na celu korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw,

— Fundusz Spójności (z którego pochodziło 20 % płatności) służący finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej ([2]),

— Europejski Fundusz Społeczny (EFS, z którego pochodziło 21 % płatności), mający na celu poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy,

— inne pomniejsze instrumenty/fundusze (z których pochodziło 3 % płatności), takie jak Europejski Instrument Sąsiedztwa (wsparcie na rzecz współpracy transgranicznej i realizacja inicjatyw politycznych mających na celu zacieśnienie współpracy między UE a jej sąsiadami) czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD – wsparcie materialne na rzecz najbardziej potrzebujących, pomagające im wydźwignąć się z ubóstwa).

6.3. Z zastrzeżeniem kilku wyjątków EFRR, Fundusz Spójności i EFS podlegają wspólnym przepisom. Są one realizowane za pomocą programów wieloletnich w trybie zarządzania dzielonego pomiędzy Komisję i państwa członkowskie. W odniesieniu do każdego *okresu programowania* państwa członkowskie opracowują *programy operacyjne (PO)* zatwierdzane przez Komisję ([3]). Projekty, które mają otrzymać dofinansowanie z danego PO, są wybierane na poziomie państw członkowskich. Beneficjenci deklarują poniesione koszty właściwym organom państw członkowskich, które z kolei poświadczają je i przedkładają Komisji. Wydatki te są poddawane kontroli przez funkcjonalnie niezależne instytucje audytowe w państwach członkowskich. Komisja może również zastosować środki naprawcze.

([1]) Cele te są określone w art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

([2]) W okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020 finansowaniem z Funduszu Spójności objęto Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, Grecję, Chorwację, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Maltę, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowenię i Słowację. W latach 2007–2013 do wsparcia z tego funduszu kwalifikowała się również Hiszpania, lecz miało ono wyłącznie charakter przejściowy.

([3]) W przypadku okresu programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła 440 PO (322 z EFRR/Funduszu Spójności i 118 z EFS), a w przypadku okresu programowania 2014–2020 – 392 PO (większość z nich obejmowała więcej niż jeden fundusz).

6.4. Rok 2016 był ostatnim rokiem, w którym wszystkie płatności podlegające kontroli Trybunału dotyczą okresu programowania 2007–2013.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.5. W tym roku, przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna":

a) próbę obejmującą 180 transakcji ([4]), zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. Obejmowała ona transakcje dokonane w 14 państwach członkowskich oraz jeden program Europejskiej współpracy terytorialnej ([5]);

b) próbę składającą się z 12 instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w ośmiu państwach członkowskich ([6]). Trybunał zbadał je również pod kątem wskaźnika wydatkowania (odsetka środków, które trafiły do odbiorców końcowych), a w odniesieniu do gwarancji – współczynnika mnożnikowego podanego w opracowanym przez Komisję sprawozdaniu z postępów za 2015 r.;

c) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) przedstawiono informacje na temat *prawidłowości* wydatków, które są zasadniczo zgodne z wynikami prac Trybunału.

6.6. W drugiej części niniejszego rozdziału, która dotyczy przede wszystkim osiągniętych wyników, Trybunał zbadał systemy państw członkowskich służące do pomiaru wyników fizycznie ukończonych projektów (wszystkie transakcje w próbie dobranej przez Trybunał, z wyjątkiem 12 instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym).

([4]) Próba została dobrana na podstawie wszystkich rozliczeń i płatności z wyjątkiem zaliczek. 180 zbadanych transakcji było związanych z 54 płatnościami okresowymi na lata 2007–2013 i dotyczyło 92 projektów finansowanych ze środków EFRR, 36 projektów ze środków Funduszu Spójności, 40 projektów ze środków EFS, 11 instrumentów finansowych w ramach EFRR i jednego instrumentu finansowego w ramach EFS.

([5]) Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo i program Europejskiej współpracy terytorialnej między Grecją a Bułgarią.

([6]) Bułgaria, Niemcy, Grecja, Włochy, Polska, Portugalia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

Wyniki badania transakcji

6.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 6.1***. Na 180 zbadanych transakcji *błędy* wystąpiły w 87 (48 %). Na podstawie 25 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,8 % ([7]).

6.7. *Komisja zauważa, że poziom błędu wskazany przez Trybunał Obrachunkowy stanowi szacunek roczny uwzględniający korekty wydatków w ramach projektów lub zwroty obarczone błędami wykrytymi i zgłoszonymi przed kontrolą Trybunału Obrachunkowego. 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 danych płatności".*

Ze względu na wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013 w ramach polityki spójności błędy można korygować do czasu zamknięcia programu. Obecnie Komisja szczegółowo analizuje deklaracje zamknięcia w celu zapewnienia wprowadzenia wszystkich niezbędnych korekt i nie zamknie żadnego programu, dopóki nie zyska wystarczającej pewności, że poziom ryzyka rezydualnego dla tego programu jest niższy niż próg istotności (2 %).

Komisja zauważa również, że z biegiem lat odnotowano poprawę w zakresie najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu obliczonego przez Trybunał Obrachunkowy.

Potwierdza to fakt, że poziom błędu określony dla okresu programowania 2007–2013 jest znacznie niższy niż poziomy błędu zgłoszone za okres 2000–2006. Zmiana ta wynika z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2016 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. W 2016 r. Komisja nadal skupiała się w swoich działaniach na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem w związku z przygotowaniem do zamknięcia programu oraz – gdy zaszła taka potrzeba – wdrożyła środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności do czasu zamknięcia programu.

([7]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,2 % a 7,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.8. Trybunał odnotował również istotny problem związany z wykorzystaniem środków pochodzących z instrumentów finansowych po upłynięciu okresu kwalifikowalności w dniu 31 grudnia 2015 r. (zob. pkt 6.20–6.21).

6.9. W ***ramce 6.2*** pokazano, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2016 r. Głównymi źródłami błędu były: włączanie kosztów niekwalifikowalnych do zestawień wydatków poniesionych przez beneficjentów, przypadki naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego (unijnych i krajowych przepisów dotyczących udzielania *zamówień publicznych*) oraz wybór niekwalifikowalnych projektów, działań bądź beneficjentów.

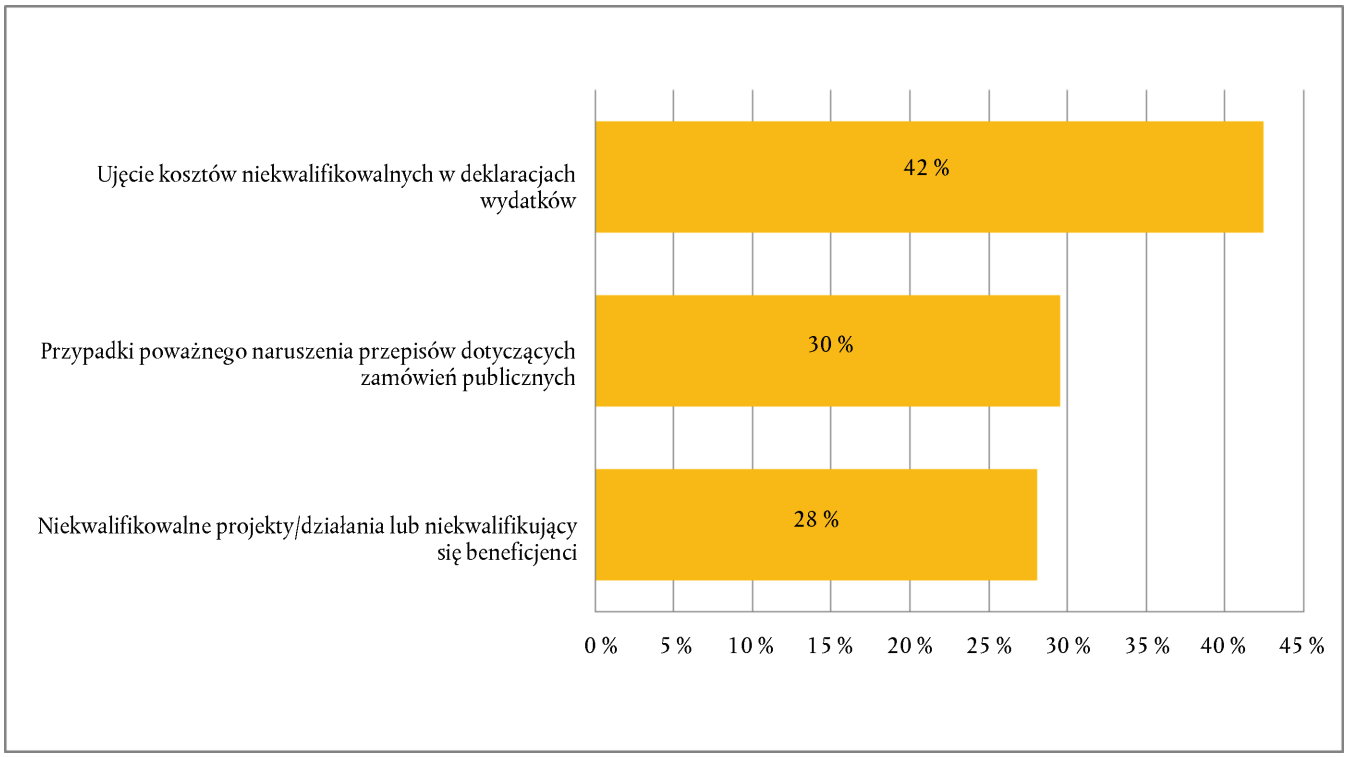
ODPOWIEDZI KOMISJI

W nowym okresie programowania 2014–2020 jeszcze bardziej wzmocniono ogólną funkcję naprawczą poprzez zapewnienie możliwości nakładania przez Komisję korekt finansowych netto w przypadku wykrycia przez Komisję lub Trybunał Obrachunkowy znaczących uchybień, których nie zidentyfikowały wcześniej państwa członkowskie. Będzie to stanowiło istotną zachętę dla państw członkowskich do wykrywania i korygowania poważnych nieprawidłowości przed poświadczeniem Komisji rocznych zestawień wydatków, o czym świadczy pierwszy zestaw rocznych zestawień wydatków i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności otrzymanych do dnia 15 lutego 2017 r.

6.8. *Komisja odsyła do stanowiska, jakie wyraziła w odniesieniu do tej uwagi w swoich odpowiedziach na sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za lata 2014 i 2015.*

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.20 i 6.21.

Ramka 6.2 – Dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wydatki niekwalifikowalne

6.10. Koszty niekwalifikowalne zostały zadeklarowane w przypadku 10 % wszystkich transakcji zbadanych przez Trybunał (zob. ***załącznik 6.3***, przykłady 1–6). Błędy te stanowiły 72 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i złożyły się w przybliżeniu na 2,0 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu.

6.10. *Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy i zaproponuje działanie, które uzna za konieczne.*

6.11. Główną przyczyną niekwalifikowalnych wydatków było naruszenie krajowych/unijnych zasad kwalifikowalności. Większość przypadków dotyczyła naruszenia zasad krajowych. Najbardziej powszechne błędy polegały na braku ścieżki audytu pozwalającej potwierdzić zasadność wydatków, zadeklarowaniu niekwalifikowalnych kosztów wynagrodzeń, niepoprawnym wyliczeniu (lub braku wyliczenia) luki w finansowaniu w przypadku projektów generujących dochód, zadeklarowaniu podatku VAT podlegającego odzyskaniu, nieprawidłowym zastosowaniu korekt finansowych oraz nieprzestrzeganiu innych szczegółowych zasad kwalifikowalności.

6.11. *Zdaniem Komisji wezwanie państw członkowskich do dalszego uproszczenia zasad na szczeblu krajowym oraz do częstszego korzystania z form kosztów uproszczonych powinno przyczynić się do ograniczenia liczby błędów związanych z utratą ścieżki audytu lub z wydatkami niekwalifikowalnymi.*

6.12. W ciągu pięciu ostatnich lat w 135 z 1 437 transakcji zbadanych przez Trybunał koszty zadeklarowano z wykorzystaniem *form kosztów uproszczonych*. W tym okresie Trybunał nie skwantyfikował żadnych błędów, ale wykrył dziesięć błędów niekwantyfikowalnych związanych z zastosowaniem tych form ([8]). Fakt ten pokazuje, że projekty, w których koszty są deklarowane z wykorzystaniem tej metody, są w mniejszym stopniu narażone na błędy niż projekty, w przypadku których stosuje się zwrot kosztów rzeczywiście poniesionych. W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie zachęca się zasadniczo do szerszego wykorzystania form kosztów uproszczonych w obszarze spójności, a w przypadku wszystkich projektów EFS o wartości poniżej 50 000 euro zastosowanie tej metody jest obowiązkowe ([9]).

6.12. *Komisja również uważa, że formy kosztów uproszczonych są w mniejszym stopniu narażone na błędy, a zatem od momentu wprowadzenia form kosztów uproszczonych podejmuje aktywne działania we współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za program w celu stopniowego rozpowszechniania użycia tych form. Przyniosło to już pozytywne rezultaty.*

Komisja nadal aktywnie promuje stosowanie form kosztów uproszczonych w okresie programowania 2014–2020, w którym ich stosowanie znacząco akcentuje się zarówno w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, jak i w szczegółowym rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego celem zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, promowania podejścia ukierunkowanego na rezultaty i dalszego ograniczania ryzyka wystąpienia błędów.

Poza zapewnianiem obszernych wytycznych i bezpośredniego wsparcia dla państw członkowskich w zakresie wdrażania form kosztów uproszczonych DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przeprowadziła szereg seminariów dotyczących uproszczenia, koncentrując się w szczególności na niektórych priorytetowych państwach członkowskich, w których w okresie programowania 2007–2013 odnotowano powtarzający się wysoki poziom błędu i które nie wykorzystywały jeszcze w wystarczający sposób form kosztów uproszczonych.

W kontekście śródokresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych w 2016 r. Komisja przedstawiła wnioski, w których zaproponowała zapewnienie dalszych uproszczeń i elastyczności w ramach legislacyjnych w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Zgodnie z przedmiotowym wnioskiem w znaczny sposób rozszerzono by zakres stosowania form kosztów uproszczonych, a ich stosowanie byłoby obowiązkowe w przypadku operacji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych o wartości poniżej 100 000 euro.

([8]) Zob. również sprawozdania roczne za 2012 r. (pkt 6.23), za 2013 r. (pkt 6.16), za 2014 r. (pkt 6.29) i za 2015 r. (pkt 6.15).

([9]) Art. 14 ust. 4 rozporządzenia 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); art. 68 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 376).

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
6.13. *Duże projekty* wymagają zatwierdzenia przez Komisję ([10]). W próbie dobranej przez Trybunał znalazły się trzy duże projekty, w przypadku których władze państw członkowskich nie złożyły stosownych wniosków przed upływem terminu zamknięcia okresu programowania w dniu 31 marca 2017 r. Wobec braku decyzji Komisji zatwierdzającej te duże projekty zadeklarowane wydatki są niekwalifikowalne i powinny zostać odzyskane.	**6.13.** *Komisja dokładnie monitoruje wszystkie zgłoszenia dotyczące dużych projektów lub zmian przedstawionych przez państwa członkowskie i podejmie wszystkie niezbędne decyzje do czasu zamknięcia okresu programowania. Na tej podstawie Komisja oceni kwalifikowalność danych wydatków w momencie zamknięcia. W przypadku nieprzekazania Komisji żadnego powiadomienia zgodnie z art. 40 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do dużych projektów Komisja zaproponuje, aby państwa członkowskie przedstawiły wniosek dotyczący dużego projektu, albo w stosownych przypadkach zastosuje korektę finansową. Jeżeli państwo członkowskie przekaże wniosek, Komisja może przyjąć decyzję w sprawie danego dużego projektu.*
Projekty niekwalifikowalne	
6.14. Trybunał wykrył trzy projekty, w których doszło do naruszenia zasad kwalifikowalności określonych w rozporządzeniu lub kryteriów kwalifikowalności ustalonych w PO bądź w konkretnym zaproszeniu do składania wniosków. Na projekty te przypadało 12 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych. Składają się one na około 1,3 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (zob. ***załącznik 6.3***, przykłady 7 i 8).	**6.14.** *Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy i zaproponuje działanie, które uzna za konieczne.*

([10]) Zob. art. 39 i 41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25). Duży projekt oznacza szereg robót, działań lub usług i ma na celu ukończenie niepodzielnego zadania o sprecyzowanym charakterze gospodarczym lub technicznym. Ma on również jasno określone cele, a jego całkowity koszt przekracza 50 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego

Zamówienia publiczne

6.15. W bieżącym roku w ramach badania transakcji Trybunał zbadał 121 postępowań o udzielenie zamówienia na roboty, usługi i dostawy. Całkowita szacowana wartość tych zamówień wyniosła około 3 mld euro ([11]), a zdecydowana większość z nich dotyczyła projektów finansowanych ze środków EFRR/Funduszu Spójności ([12]).

6.16. W przypadku 23 postępowań Trybunał stwierdził przypadki niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Cztery z nich stanowiły poważne naruszenia, które zostały sklasyfikowane jako błędy kwantyfikowalne. Na postępowania te przypadło 16 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych. Złożyły się one na około 1,4 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (zob. ***załącznik 6.3***, przykłady 9–11).

6.15 i 6.16. *Przepisy dotyczące 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 zamówień publicznych od lat 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 ostatnich okresów programowania Komisja podjęła zatem różne działania zapobiegawcze i naprawcze w celu eliminacji uchybień zidentyfikowanych w tej dziedzinie.*

Komisja odsyła w szczególności do swojego planu działania dotyczącego zamówień publicznych wprowadzonego w 2013 r., który uzyskał poparcie Komisji w grudniu 2015 r. i który ma na celu dalsze usprawnianie wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych w państwach członkowskich za pomocą dodatkowych środków zapobiegawczych, takich jak wytyczne, szkolenia, wymiana dobrych praktyk, kompendium błędów, których należy unikać, pakty na rzecz uczciwości (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). W marcu 2017 r. zaktualizowano plan działania dotyczący zamówień publicznych w celu uwzględnienia nowych działań związanych z transpozycją nowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych oraz położenia większego nacisku na zamówienia o znaczeniu strategicznym i na przejrzystość.

W ramach prawnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 wprowadzono również szczególny warunek wstępny w odniesieniu do zamówień publicznych, który – wraz z wprowadzającymi uproszczenia dyrektywami z 2014 r. – powinien przyczynić się do dalszej poprawy w tym obszarze.

Komisja podejmie działania następcze w związku ze wszystkimi błędami w zakresie zamówień publicznych zgłoszonymi przez Trybunał Obrachunkowy 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".

([11]) Kwota ta obejmuje łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświadczona w zbadanych przez Trybunał zestawieniach poniesionych wydatków.

([12]) Wartość zamówienia w przypadku około 49 % spośród tych 121 postępowań przekraczała próg wymagający zastosowania unijnych przepisów dotyczących udzielania zamówień (wprowadzonych do ustawodawstwa krajowego), a 33 z nich dotyczyły EFRR/Funduszu Spójności, jedno – EFS.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
6.17. W 2014 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły trzy dyrektywy, których celem było uproszczenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zwiększenie ich elastyczności ([13]). Państwa UE miały czas do kwietnia 2016 r. na transponowanie nowych przepisów do prawa krajowego (w przypadku przepisów dotyczących e-zamówień termin transpozycji wyznaczono na październik 2018 r.). Według stanu na 2 czerwca 2017 r. do tego wymogu zastosowało się 17 państw członkowskich ([14]). Od ubiegłego roku, czyli rok po upływie wyznaczonego terminu, poczyniono niewystarczające postępy ([15]) Komisja wystosowała uzasadnione opinie do szeregu państw członkowskich. Według stanu na czerwiec 2017 r. postępowania są jeszcze w toku. W przypadku państw, które nie zastosują się do opinii, możliwie jak najszybciej wniesione zostaną sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ([16]).	**6.17.** *Według stanu na czerwiec 2017 r. 17 państw członkowskich zakończyło proces transpozycji wszystkich trzech dyrektyw, cztery państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, lecz nie transponowały dyrektywy w sprawie koncesji, natomiast siedem państw członkowskich nadal nie dokonało transpozycji żadnej z trzech przedmiotowych dyrektyw. Zdaniem Komisji zaistniała sytuacja nie jest zadowalająca, w szczególności biorąc pod uwagę zwiększoną pomoc, jakiej udzieliła i nadal udziela państwom członkowskim. W związku z powyższym na podstawie art. 258 TFUE Komisja w stosownym terminie wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec wszystkich państw członkowskich, które nie spełniły swoich zobowiązań dotyczących transpozycji, i w maju 2016 r. wystosowała 21 wezwań do usunięcia uchybienia, a następnie w grudniu 2016 r. – 15 uzasadnionych opinii do odpowiednich państw członkowskich. Obecnie prowadzona jest analiza odpowiedzi przedstawionych przez państwa członkowskie oraz ostatnich zmian z uwzględnieniem spraw, które w niedługim czasie mają zostać wniesione do Trybunału Sprawiedliwości. Po wnikliwym zbadaniu wszystkich szczegółowych informacji związanych z przepisami zarówno przyjętymi, jak i zgłoszonymi Komisja oceni w poszczególnych przypadkach konieczność nałożenia proporcjonalnych kar finansowych przewidzianych w Traktacie.*
Pomoc państwa	
6.18. W tym roku Trybunał zidentyfikował 11 projektów w siedmiu państwach członkowskich ([17]), w przypadku których naruszono unijne zasady dotyczące *pomocy państwa*. Główną przyczyną było niedokonanie oceny projektów objętych pomocą państwa lub brak zgłoszenia takiej pomocy. Trybunał nie dokonał jednak kwantyfikacji tych błędów, ponieważ w jego ocenie te przypadki naruszenia zasad nie miały wpływu na poziom finansowania z unijnych bądź krajowych środków publicznych. Projekty współfinansowane ze środków EFS bardzo często spełniają kryteria pomocy *de minimis* i w związku z tym w ich przypadku ryzyko naruszenia zasad pomocy państwa jest mniejsze niż w przypadku projektów otrzymujących dofinansowanie z EFRR i Funduszu Spójności.	**6.18.** *Komisja odnotowuje, że na przestrzeni lat nastąpił spadek liczby przypadków udzielenia pomocy państwa, które miały wpływ na szacowany przez Trybunał Obrachunkowy poziom błędu. Ze względu na ryzyko, jakie w przypadku tego obszaru polityki wiąże się z nieprzestrzeganiem zasad pomocy państwa, Komisja podjęła jednak działania zapobiegawcze i naprawcze w ramach planu działania w sprawie pomocy państwa określonego w 2015 r. w celu dalszej poprawy wdrażania zasad pomocy państwa w państwach członkowskich. Należą do nich również działania następcze w związku z zaleceniami wydanymi przez Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2016.* *Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy i zaproponuje działanie, które uzna za konieczne.*

([13]) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (2014/24/UE), w sprawie udzielania koncesji (2014/23/UE) oraz w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (2014/25/UE) (Dz.U. L 94 z 28.3.2014).

([14]) Do państw członkowskich, które wdrożyły wszystkie trzy dyrektywy do prawa krajowego w przewidzianym terminie, należą: Republika Czeska, Dania, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Irlandia, Węgry, Cypr, Łotwa, Malta, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

([15]) Sprawozdanie roczne Trybunału za 2015 r., pkt 6.24. Według stanu na maj 2016 r. osiem państw członkowskich wdrożyło wszystkie trzy dyrektywy do prawa krajowego.

([16]) Zob. art. 258 TFUE.

([17]) Dziewięć w ramach EFRR/Funduszu Spójności (w tym dwa instrumenty finansowe JESSICA) i dwa w ramach EFS.

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje nie zawsze są odpowiednio wykorzystywane

6.19. W przypadku dziewięciu transakcji wchodzących w skład próby Komisja i – co szczególnie ważne – władze państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 3,3 punktu procentowego. W przypadku 18 błędów kwantyfikowalnych państwa członkowskie dysponowały wystarczającymi informacjami ([18]), aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby państwa członkowskie w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 3,7 punktu procentowego niższy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.19. *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 instytucja audytowa programu może nie wykryć uchybień w ogóle lub w odpowiednim czasie. Wyniki tych audytów przeprowadzonych do końca 2016 r. przedstawiono w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (zob. odpowiednio s. 61–64 i 65, 66).

W okresie programowania 2014–2020 weryfikacje i kontrole zarządcze (w tym kontrole na miejscu) należy przeprowadzać w terminie pozwalającym na poświadczenie Komisji rocznych zestawień wydatków w ramach programu, złożenie deklaracji zarządczych oraz obliczenie wiarygodnych poziomów błędu resztowego w zestawieniach wydatków wynikających ze wszystkich korekt przeprowadzonych od końca roku budżetowego. Komisja wystosowała do państw członkowskich zaktualizowane wytyczne oparte na wnioskach wyciągniętych z poprzedniego okresu programowania, co – wraz z obowiązkowym korzystaniem z form kosztów uproszczonych – powinno przyczynić się do poprawy jakości kontroli zarządczych.

Komisja uważa, że te procedury dotyczące wzmocnionych kontroli powinny doprowadzić do trwałego obniżenia poziomu błędu, co ilustrują pakiety dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności otrzymane w 2017 r.

([18]) W formie dokumentacji poświadczającej, w tym dotyczącej standardowych kontroli krzyżowych, a także informacji z baz danych oraz wyników kontroli obowiązkowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wykorzystanie instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w okresie programowania 2007–2013

6.20. Na mocy art. 56 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 ostateczny termin kwalifikowalności płatności na lata 2007–2013 upłynął w dniu 31 grudnia 2015 r. W kwietniu 2015 r. Komisja przedstawiła w wytycznych dotyczących zamknięcia własną interpretację, zgodnie z którą okres kwalifikowalności miałby trwać do dnia 31 marca 2017 r. ([19]), lecz nie zwróciła się do Rady i Parlamentu Europejskiego o zmianę rozporządzenia.

6.21. W dwóch ostatnich sprawozdaniach rocznych ([20]) Trybunał stwierdził, że tego rodzaju interpretacja dotycząca okresu kwalifikowalności jest niezgodna z hierarchią norm prawnych, zgodnie z którą przepis prawny można zmienić jedynie aktem prawnym tego samego lub wyższego poziomu. Na tej podstawie Trybunał uznaje wszystkie płatności dokonane lub gwarancje udzielone z instrumentów finansowych na rzecz odbiorców końcowych po dniu 31 grudnia 2015 r. za dokonane poza okresem kwalifikowalności określonym w art. 56 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. Z szacunków Trybunału wynika, że wartość dokonanych płatności lub gwarancji udzielonych na rzecz odbiorców końcowych od dnia 31 grudnia 2015 r. wynosi 2,5 mld euro.

6.20 i 6.21. *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 wyraziła swoje stanowisko w przedmiocie tej samej uwagi w swoich odpowiedziach na roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego za lata 2014 i 2015. Komisja działała zgodnie z zaleceniami wydanymi przez Radę Europejską w grudniu 2014 r. i w ramach marginesu swobody dopuszczalnego w obowiązujących ramach regulacyjnych. W związku z tym Komisja stwierdza, że wypłaty na rzecz odbiorców końcowych dokonane przed końcem marca 2017 r. zawierają się w wyznaczonym okresie kwalifikowalności. Komisja zweryfikuje odpowiednie kwoty zgłoszone przez państwa członkowskie w momencie zamknięcia i potwierdzi stosowne wartości w swoim sprawozdaniu, które ma zostać wydane przed październikiem 2017 r.

([19]) Decyzja Komisji C(2015) 2771.
([20]) Zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 6.52, i sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 6.45.

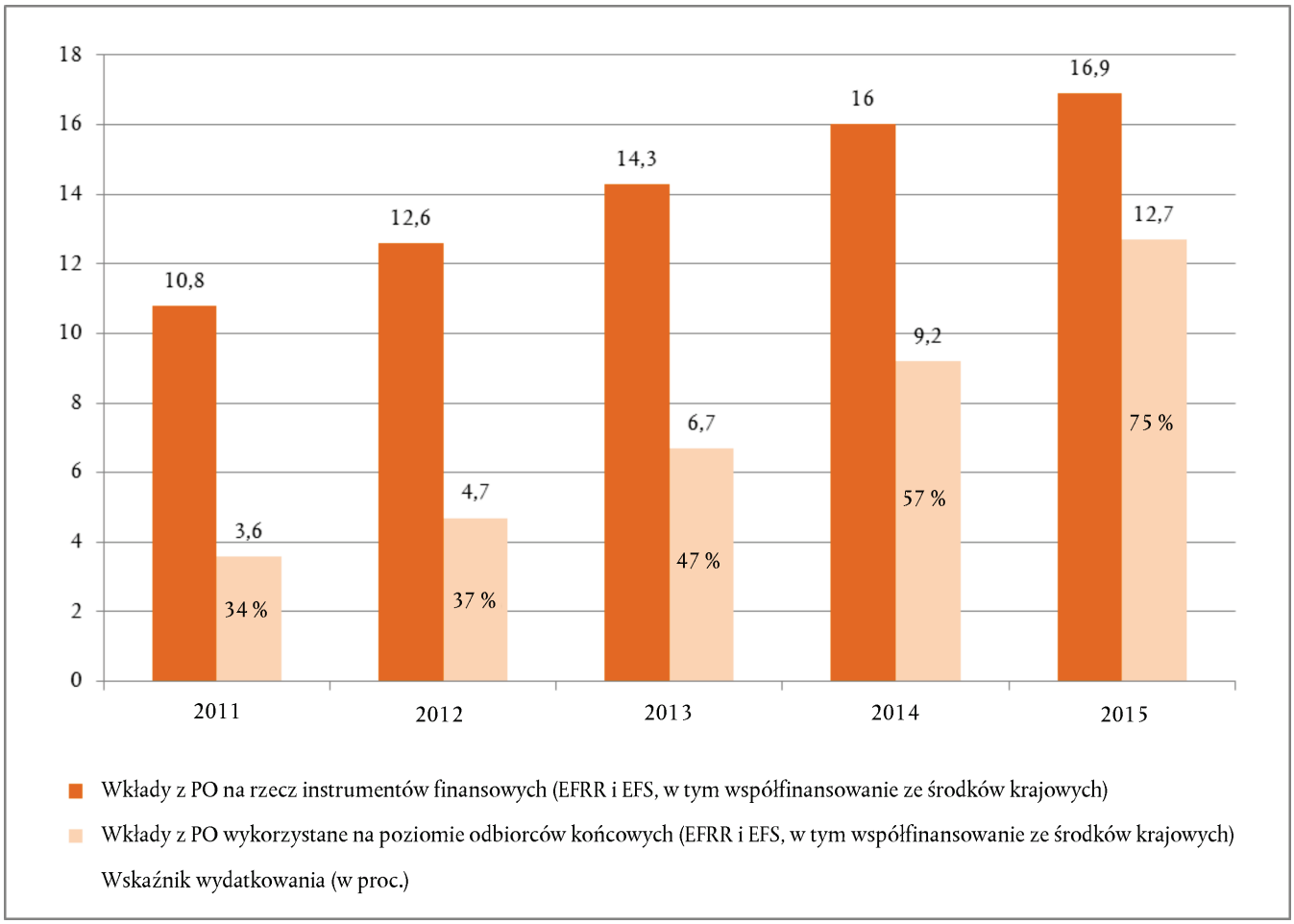
UWAGI TRYBUNAŁU

Wniesione środki nie zostały wykorzystane w dostatecznym stopniu, a potencjał instrumentów nie został w pełni spożytkowany

6.22. Wyposażenie kapitałowe instrumentów do 2015 r. w ujęciu kumulatywnym wyniosło około 16,9 mld euro ([21]). W ***ramce 6.3*** przedstawiono, w jakim stopniu kwota ta została dotychczas wydatkowana.

Ramka 6.3 – Wskaźniki wydatkowania w ujęciu kumulatywnym w latach 2011–2015 w ramach EFRR i EFS

(w mld EUR)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania z realizacji sporządzonego przez Komisję.

([21]) 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 2014" [Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych 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 dzień 31 grudnia 2015 r.], EGESIF 16-0011-00, 20 września 2016 r. Dane liczbowe za 2016 r. zostaną opublikowane do 1 października 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.23. Do dnia 31 grudnia 2015 r. wykorzystano zaledwie 75 % łącznych środków pochodzących z instrumentów finansowych w ramach EFRR i EFS. Jak Trybunał zauważył już w sprawozdaniu rocznym za poprzedni rok ([22]), ten niski poziom wskazuje, że kilka państw członkowskich nie będzie w stanie w pełni wykorzystać środków, które wniosły na rzecz instrumentów finansowych, nawet w sytuacji wydłużonego okresu kwalifikowalności. Wskaźnik wydatkowania poniżej 100 % oznacza, że nie wykorzystano w pełni potencjału instrumentów finansowych wynikającego z ich odnawialnego charakteru ([23]), który stanowi jedną z ich największych zalet w porównaniu z *dotacjami*.

6.24. W ***ramce 6.4*** przedstawiono wskaźniki wydatkowania według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w odniesieniu do instrumentów finansowych w obszarze spójności. Wskaźniki w czterech państwach członkowskich (Hiszpania, Włochy, Niderlandy i Słowacja) były znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 75 %.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.23 i 6.24. *Komisja podkreśla, że średni wskaźnik wydatkowania na poziomie 75 % na koniec 2015 r. – znacznie przewyższający wskaźnik z 2014 r. na poziomie 57 % – stanowi wypadkową bardzo zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, uzależnionej od szeregu czynników, w tym kryzysu finansowego, ograniczonego doświadczenia w niektórych państwach członkowskich oraz późnego rozpoczęcia wdrażania niektórych instrumentów w całym okresie programowania. Biorąc pod uwagę cykl życia instrumentów finansowych, nadal przewiduje się znaczny wzrost wskaźników wydatkowania w ostatnim roku realizacji, a wniosek dotyczący wskaźników wydatkowania będzie można wyciągnąć dopiero w momencie zamknięcia danych instrumentów.*

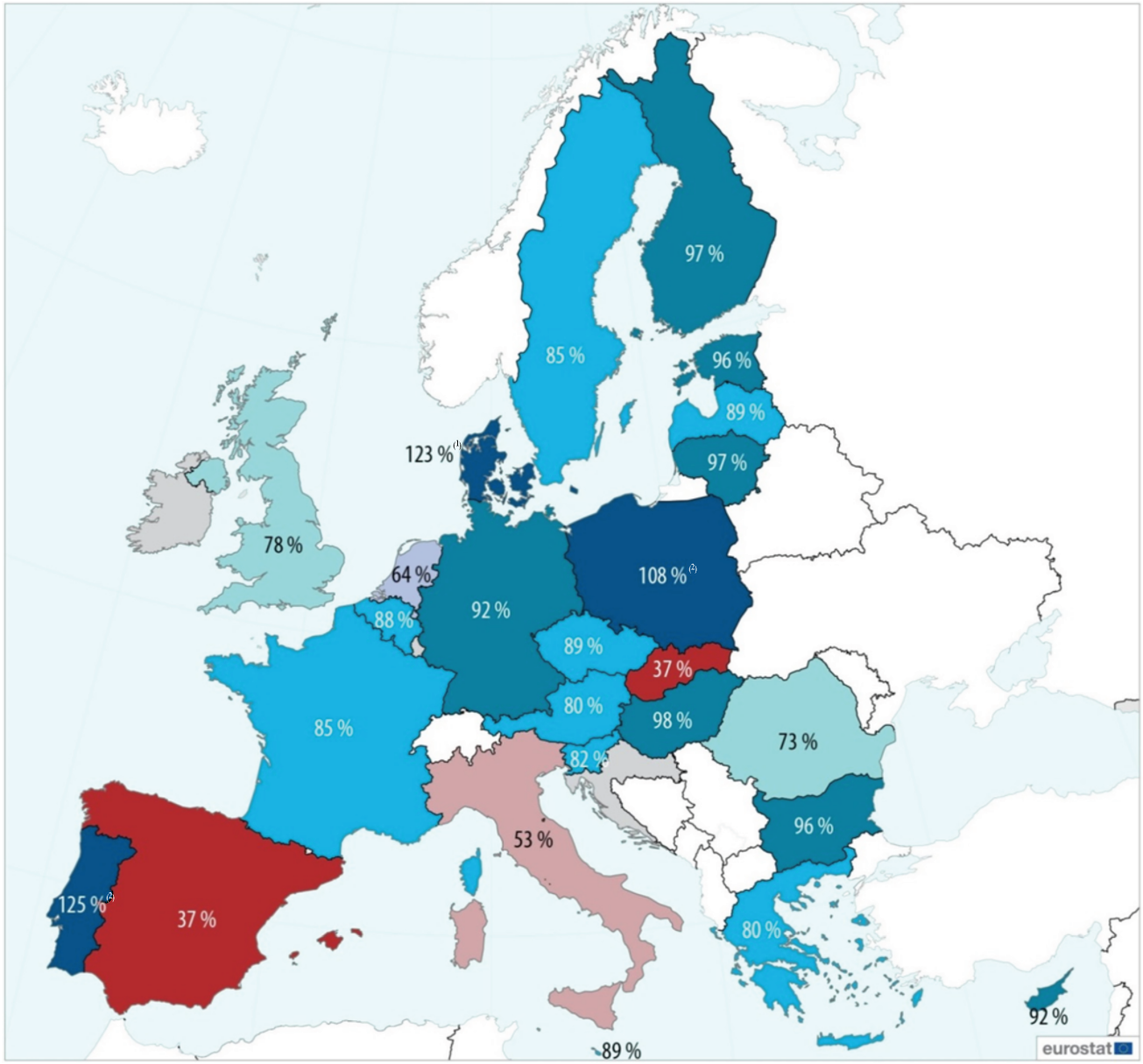
Do dnia 1 października 2017 r. Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące sytuacji w momencie zamknięcia (na koniec marca 2017 r.) opracowane na podstawie danych przedstawionych przez państwa członkowskie. W momencie zamknięcia państwa członkowskie muszą odliczyć kwoty pozostałe w ramach instrumentów finansowych, które nie zostały w pełni wykorzystane zgodnie z art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

W okresie programowania 2014–2020 dystrybucja płatności w transzach na rzecz instrumentów finansowych, w zależności od faktycznego poziomu wypłaty na rzecz odbiorców końcowych, spowoduje ograniczenie ryzyka niedostatecznego wykorzystania instrumentów finansowych i tworzenia niewykorzystanych wkładów kapitałowych w toku realizacji.

([22]) Sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 6.42.

([23]) Instrumenty finansowe zapewniają państwom członkowskim możliwość wykorzystania środków więcej niż jeden raz (co oznacza, że wszystkie środki, które stanowią zwrot z inwestycji lub pożyczek, w tym zyski, są ponownie wykorzystywane na rzecz tych samych działań).

Ramka 6.4 – Wskaźniki wydatkowania w ramach instrumentów finansowych w obszarze spójności na dzień 31 grudnia 2015 r.



Legenda

Interwały wskaźników wydatkowania dla instrumentów finansowanych w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

- Brak instrumentów
- 30-39 %
- 40-49 %
- 50-59 %
- 60-69 %
- 70-79 %
- 80-89 %
- 90-100 %
- > 100 %

Granice administracyjne: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Mapa: Eurostat – GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

(1) W Danii pośrednicy finansowi otrzymują zwrot kosztów dopiero po dokonaniu płatności na rzecz odbiorców końcowych. Z tego względu wielkość wkładów z PO na rzecz odbiorców końcowych jest wyższa niż na rzecz instrumentów finansowych.

(2) W Polsce i Portugalii zgłoszone płatności na rzecz odbiorców końcowych obejmują dochody i środki powracające. Ponieważ kwoty te nie stanowią zasobów z PO, łączna suma nie powinna przekraczać 100 %.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wytycznych Komisji EGESIF_16-0011-00 z dnia 20 września 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Niepełna lub niepoprawna sprawozdawczość państw członkowskich na temat instrumentów finansowych	
6.25. Przedstawiane przez Komisję informacje na temat wykorzystywania środków z instrumentów finansowych w ramach EFRR i EFS oparte są na danych przekazywanych bezpośrednio przez państwa członkowskie. Od 2011 r. Komisja dokłada starań, by poprawić jakość tych danych, ale w niektórych przypadkach wciąż są one niepełne lub niepoprawne. W tym roku Trybunał wykrył nieścisłości w przypadku czterech z 12 zbadanych instrumentów. Błędy te prowadzą do zawyżania wyników i – o ile nie zostaną skorygowane – mogą sztucznie zwiększać zadeklarowaną kwotę kwalifikowalnych wydatków w momencie zamknięcia, zwłaszcza w przypadku funduszy gwarancyjnych.	**6.25.** *W momencie zamknięcia państwa członkowskie muszą poświadczyć skuteczne wykorzystanie środków finansowych w ramach instrumentów finansowych. Instytucja zarządzająca i instytucja audytowa muszą zweryfikować te wydatki przed złożeniem pakietu zamknięcia. W praktyce w odniesieniu do szeregu programów operacyjnych instytucje audytowe wskazały, że w ich opiniach z audytu występują ograniczenia wynikające z konieczności ukończenia prac audytowych w tym zakresie. Tego rodzaju trwające prace audytowe obejmują między innymi wypłaty na poziomie odbiorców końcowych. W związku z powyższym Komisja nie zamknie stosownych programów do czasu uzyskania wystarczającej pewności co do kwot faktycznie wypłaconych i ich kwalifikowalności lub nałoży odpowiednie korekty finansowe.*
Roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez Komisję i inne kwestie związane z zarządzaniem	
6.26. Trybunał przeanalizował roczne sprawozdania z działalności za 2016 r. DG REGIO oraz DG EMPL i dołączone do nich oświadczenia ([24]). Zweryfikował w szczególności spójność i poprawność wyliczeń Komisji dotyczących kwot obarczonych ryzykiem oraz sprawdził, czy poziom błędu był zgodny z jego własnymi szacunkami.	
6.27. Roczne sprawozdania z działalności zapewniają jedynie wstępne informacje na temat kwot obarczonych ryzykiem i ryzyka rezydualnego ([25]) w przypadku zarówno zamknięcia okresu programowania 2007–2013, jak i rocznego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020.	**6.27.** *W momencie publikacji rocznych sprawozdań z działalności za 2016 r. dyrekcje generalne nie były jeszcze w stanie zatwierdzić informacji dotyczących kwot obarczonych ryzykiem i wskaźników ryzyka rezydualnego przedstawionych przez instytucje audytowe. Wynika to z terminu zamknięcia (w dniu 31 marca 2017 r.) oraz z przewidzianego w prawie terminu złożenia dokumentów na okres 2014–2020 dotyczących rocznego zatwierdzenia zestawień wydatków (do dnia 1 marca) oraz z przewidzianego w prawie terminu na zatwierdzenie zestawień wydatków przez Komisję (do dnia 31 maja 2017 r.).* *Komisja w pełni wykorzystała jednak wszystkie informacje dostępne w momencie publikacji rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r., w tym dane zgłoszone przez instytucje audytowe, wprowadzając pewne drobne korekty.*

([24]) Co roku do końca kwietnia każda dyrekcja generalna opracowuje roczne sprawozdanie z działalności za poprzedni rok, które jest przedkładane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a następnie publikowane. Sprawozdaniu temu towarzyszy oświadczenie dyrektora generalnego dotyczące tego, czy budżet znajdujący się w jego gestii został wykonany w sposób legalny i prawidłowy, czyli przede wszystkim czy poziom nieprawidłowości jest poniżej *progu istotności* wyznaczonego przez Komisję na poziomie 2 %. W przypadku tych PO, w których poziom jest wyższy, dyrektor generalny może wydać pełne lub częściowe zastrzeżenie.

([25]) W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności Komisja posługuje się terminami „*wskaźnik ryzyka rezydualnego*" (ang. *residual risk rate*) w odniesieniu do zamknięcia okresu programowania 2007–2013 i „poziom łącznego błędu resztowego" (ang. *residual total error rate*) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. Terminy te są pojęciowo identyczne, ale stosuje się je do innych ram czasowych. W niniejszym rozdziale w obydwu przypadkach jest mowa o „poziomie błędu resztowego".

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013

6.28. Choć ostateczny termin składania dokumentów zamknięcia za okres 2007–2013 upłynął w dniu 31 marca 2017 r. ([26]), Komisja będzie miała obowiązek przedstawić ocenę tych dokumentów dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r. Jeśli w swojej ocenie Komisja wykryłaby istotne problemy, termin ten mógłby zostać przesunięty. Komisja przedstawi wynik swojej oceny dotyczącej poziomów błędu resztowego zgłoszonych przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. (w kwietniu 2018 r.).

6.29. Komisja może dokonać zamknięcia programu, jedynie gdy poziom błędu resztowego, po uwzględnieniu wszystkich korekt finansowych, nie będzie przekraczał 2 % ([27]). W opublikowanym niedawno sprawozdaniu specjalnym na temat przygotowań do zamknięcia programów z lat 2007–2013 ([28]) Trybunał odnotował, że Komisja opracowała stosowne mechanizmy na potrzeby zamykania przez państwa członkowskie ich programów operacyjnych w obszarze spójności. W innym sprawozdaniu specjalnym, dotyczącym korekt finansowych nakładanych przez Komisję w obszarze spójności w okresie programowania 2007–2013 ([29]), Trybunał stwierdził ponadto, że Komisja w skuteczny sposób stosowała środki, którymi dysponowała, w celu ochrony budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami.

6.28. *Komisja prowadzi szczegółową ocenę dokumentów zamknięcia przedłożonych przez państwa członkowskie, którą ukończy w przewidzianym w przepisach terminie, czyli do dnia 31 sierpnia 2017 r. Wyniki tej oceny faktycznie zostaną przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r.*

([26]) Z wyjątkiem Chorwacji, w przypadku której termin upływa w dniu 31 marca 2018 r.

([27]) Wytyczne dotyczące zamknięcia PO, decyzja Komisji C(2015) 2771, załącznik VI.

([28]) Sprawozdanie specjalne nr 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013".

([29]) Sprawozdanie specjalne nr 4/2017 pt. „Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami – w latach 2007–2013 Komisja w coraz większym stopniu stosowała środki zapobiegawcze i korekty finansowe w obszarze spójności".

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020

Uwagi na temat początku okresu programowania 2014–2020

6.30. Trzy lata po rozpoczęciu okresu programowania 2014–2020 państwa członkowskie wyznaczyły zaledwie 77 % organów odpowiedzialnych za realizację programów w ramach funduszy polityki spójności ([30]). Według stanu na dzień 1 marca 2017 r. Komisja otrzymała końcowe zestawienia, w których wydatki obejmowały jedynie 0,7 % budżetu przyznanego na cały okres programowania. Według stanu na połowę 2017 r. opóźnienia w wykonaniu budżetu były większe niż w tym samym momencie okresu programowania 2007–2013 ([31]).

6.30. *77 % wyznaczonych instytucji odpowiedzialnych za program odpowiada za 88 % łączonych środków przydzielonych na realizację polityki spójności. Komisja zauważa, że wyznaczenie należy do obowiązków państw członkowskich. Komisja kilkakrotnie ponownie zachęcała państwa członkowskie (podczas posiedzeń i na piśmie) do przyspieszenia tego procesu – przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego poszanowania kryteriów wyznaczenia określonych w rozporządzeniu – i w stosownych przypadkach zapewniła wyjaśnienia i pomoc.*

Chociaż działanie to nie doprowadziło jeszcze do osiągnięcia liczby wniosków o płatność ze strony państw członkowskich na poziomie zbliżonym do poziomu w okresie 2007–2013, to jednak w praktyce wprowadzono już wszystkie warunki absorpcji. W ujęciu ogólnym poziom absorpcji na koniec 2016 r. wyniósł 3,7 % w przypadku EFRR/Funduszu Spójności oraz 3,3 % w przypadku projektów realizowanych w ramach EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, co już świadczy o pewnej poprawie w porównaniu z danymi dostępnymi w połowie 2016 r. na podstawie zestawień wydatków otrzymanych do dnia 1 marca 2017 r.

Komisja podkreśla jednak, że w tych pierwszych latach realizacji kluczowym elementem pomyślnej realizacji polityki spójności jest wybór współfinansowanych projektów. W tym względzie Komisja zauważa, że w 2016 r. wzrosło tempo wyboru projektów, którego ogólny poziom wyniósł 26 % w przypadku projektów w ramach EFRR/Funduszu Spójności i 32 % w przypadku projektów w ramach EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, zgodnie z danymi zgłoszonymi przez państwa członkowskie. Dane te są zbliżone do danych odnotowanych w tym samym momencie okresu programowania 2007–2013.

Nowy model uzyskiwania pewności stosowany przez Komisję w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności

6.31. Państwa członkowskie składają pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, który obejmuje się zestawienia wydatków poświadczone przez *instytucje certyfikujące*. Za pośrednictwem tego pakietu potwierdzają one skuteczność systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej w przypadku danego PO oraz legalność i prawidłowość poświadczonych wydatków, a także podają poziomy błędu resztowego wyliczone przez instytucje audytowe. W poziomach tych uwzględnia się korekty finansowe zastosowane i ujęte w zestawieniach wydatków, które łagodzą ryzyko stwierdzone w ramach kontroli operacji.

([30]) EFRR, Funduszu Spójności i EFS/Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

([31]) Trybunał odnotował problem opóźnień w sprawozdaniu specjalnym nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące *umów partnerstwa* i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020".

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
6.32. Komisja musi zatwierdzić lub odrzucić zestawienia wydatków w terminie do dnia 31 maja, a w ciągu kolejnego miesiąca musi dokonać płatności salda końcowego. Przed zatwierdzeniem tych zestawień skupia się ona głównie na kontrolach administracyjnych dotyczących kompletności i poprawności. Na tym etapie Komisja nie ocenia kwestii związanych z legalnością i prawidłowością, lecz może następnie wszcząć kontrole dotyczące tych kwestii w państwach członkowskich, by zweryfikować pracę instytucji audytowych ([32]). Z tego względu wnioski Komisji co do legalności i prawidłowości zostaną przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok n+1.	**6.32.** *Komisja kontynuuje szczegółowy przegląd dokumentacji obejmujący wszystkie dokumenty otrzymane w pakietach dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności, w szczególności zgłoszone poziomy błędu, ryzyko rezydualne i opinie z audytu wydane przez instytucje audytowe. Zgodnie z jedną strategią kontroli realizowaną przez zainteresowane dyrekcje generalne przedmiotowy przegląd dokumentacji uzupełniają audyty zgodności oparte na analizie ryzyka. Głównym celem jest uzyskanie – w drodze przeglądu prac instytucji audytowych po zatwierdzeniu zestawień wydatków – wystarczającej pewności, że żadne poważne uchybienie w systemie zarządzania i kontroli nie pozostanie niewykryte, niezgłoszone, a zatem nieskorygowane.*
Uwagi na temat informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności na okres programowania 2014–2020	
6.33. W przypadku okresu programowania 2014–2020 18 państw członkowskich złożyło zestawienia wydatków w odniesieniu do 71 z 419 zatwierdzonych PO ([33]) na łączną kwotę 3,3 mld euro ([34]). Komisja zatwierdziła 69 zestawień w przewidzianym w przepisach terminie do 31 maja 2017 r. ([35]). Tak jak w przypadku deklaracji zamknięcia w odniesieniu do poprzedniego okresu (zob. pkt 6.29) administracyjne zatwierdzenie zestawień wydatków miało miejsce po przyjęciu rocznych sprawozdań z działalności. Co więcej, do czerwca 2017 r. Komisja nie rozpoczęła weryfikacji legalności i prawidłowości tych 71 PO. Wyniki nie będą zatem dostępne przed publikacją rocznych sprawozdań z działalności za 2017 r. w czerwcu 2018 r.	**6.33.** *W ramach nowej organizacji okresu programowania 2014–2020 Komisja wprowadzi oparte na analizie ryzyka kontrole na miejscu uzupełniające przeprowadzaną przez Komisję ocenę dokumentacji poziomów błędu zgłoszonych przez instytucje audytowe. Przed potwierdzeniem wiarygodności zgłoszonych danych w późniejszych rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja będzie mogła również uwzględnić uwagi, które na tym etapie mógł już przedstawić Trybunał Obrachunkowy. Umożliwi to uzyskanie lepszej jakości danych przedstawianych organom udzielającym absolutorium w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności.*
6.34. Trybunał wykrył szereg problemów związanych z metodyką, które wymagają podjęcia działań, tak by zapewnić przejrzystość i wiarygodność zgłoszonych poziomów błędu resztowego:	**6.34.**
— Okres sprawozdawczy rocznych sprawozdań z działalności nie pokrywa się z okresem, który obejmują roczne zestawienia wydatków składane przez państwa członkowskie. Dyrekcje generalne mają obowiązek składać sprawozdania na temat realizacji płatności za rok kalendarzowy n, natomiast państwa członkowskie informują o wydatkach zadeklarowanych Komisji za rok budżetowy trwający od lipca roku n-1 do czerwca roku n. Oznacza to, że Komisja zapewnia wiarygodność w odniesieniu do odmiennego okresu (rok kalendarzowy) niż władze państw członkowskich (rok budżetowy). W związku z tym w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności należy w jasny sposób podać wyniki dokonanej przez Komisję pełnej oceny zestawień wydatków, które zostały wstępnie przedstawione w sprawozdaniu z działalności za rok poprzedni.	— *Komisja już od kilku lat wykorzystuje wszystkie informacje dostępne w czasie zgłaszania rocznych sprawozdań z działalności.* *Komisja podkreśla, że w porównaniu z okresem programowania 2007–2013 rozporządzenie na okres programowania 2014–2020 i termin na złożenie pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności umożliwiają lepsze dostosowanie okresów sprawozdawczych do potrzeb instytucji odpowiedzialnych za program. Dyrektor Generalny musi zapewnić wiarygodność wydatków w roku kalendarzowym, uwzględniając poziom ufności zapewniony przez instytucję odpowiedzialną za program w przygotowanym pakiecie dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności oraz zatrzymanie 10 % każdej płatności okresowej. Komisja zgadza się przedstawić w rocznym sprawozdaniu z działalności wynik przeprowadzonej przez siebie pełnej oceny legalności i prawidłowości na podstawie pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności przedstawionych przez państwa członkowskie w poprzednim roku (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.33).*

([32]) Art. 139 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([33]) Na liczbę tę składa się 391 PO w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz 28 PO w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

([34]) Z uwzględnieniem 0,7 mld euro środków wniesionych z góry na rzecz instrumentów finansowych.

([35]) Na liczbę tę składa się 61 PO w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz osiem PO w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
— Zgodnie z art. 137 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie są zobowiązane wykluczyć z zestawień wydatków wszelkie kwoty ujęte wcześniej we wniosku o płatność, które są przedmiotem trwającej oceny ich zgodności z prawem i prawidłowości. Całość lub część takich kwot, które zostaną uznane za zgodne z prawem i prawidłowe, może zostać ujęta w przyszłym wniosku o płatność. Trybunał wykrył jeden przypadek, w którym *instytucja audytowa* uwzględniła tego rodzaju kwoty w obliczeniach poziomu błędu resztowego. Komisja powinna ponownie przypomnieć instytucjom audytowym, że kwoty, o których mowa w art. 137 ust. 2, muszą być możliwe do jasnego zidentyfikowania i że nie należy brać ich pod uwagę przy obliczaniu poziomów błędu resztowego.	— *Komisja faktycznie wyjaśniła już instytucjom audytowym kryteria obliczania korekty finansowej w ramach obliczania wskaźnika ryzyka rezydualnego w wytycznych dotyczących rocznego sprawozdania z kontroli i opinii audytowej ([1]). Jak zauważył Trybunał, decydującym czynnikiem jest kwestia, czy celem korekty finansowej jest ograniczenie ryzyka zidentyfikowanego przez instytucje audytowe w wyniku audytu operacji (zob. uwagi Trybunału Obrachunkowego w pkt 6.32).* *Kwoty podlegające trwającej ocenie – zgodnie z przepisami art. 137 ust. 2 – które zostały wykluczone z zestawień wydatków, stanowią dalsze gwarancje, że wszystkie wydatki poświadczone w rocznych zestawieniach wydatków są zgodne z prawem i prawidłowe oraz nie powinny mieć wpływu przy obliczaniu wskaźnika ryzyka rezydualnego przez instytucje audytowe. Komisja przedstawi dalsze stosowne wyjaśnienia swoich wytycznych dla państw członkowskich.*
— Formularze sprawozdawcze na potrzeby zestawień wydatków nie obejmują szczegółowej części dotyczącej wydatków wycofanych i kwot, o których mowa w art. 137 ust. 2. Podawane są wprawdzie dane zagregowane, jednak aby zapewnić właściwą ścieżkę audytu na potrzeby zatwierdzenia zestawień wydatków, konieczne są szczegółowe informacje na poziomie indywidualnych operacji. Zapewnienie bezpośredniego dostępu do takich informacji we wspólnym systemie sprawozdawczości przyczyniłoby się do większej przejrzystości i umożliwiłoby przeprowadzenie niezbędnych kontroli.	— *Kwoty podlegające trwającej ocenie ujmuje się łącznie w dodatku 8 do zestawienia wydatków wraz z wyjaśnieniami instytucji certyfikującej, przy czym instytucja audytowa musi sprawdzić tego rodzaju wyjaśnienia i ewentualne rozbieżności.* *Instytucja certyfikująca musi prowadzić pełną i szczegółową dokumentację księgową w systemie monitorowania programu w odniesieniu do indywidualnych przesunięć i zmian między wnioskami o płatność okresową oraz do kwot zgłoszonych w rocznych zestawieniach wydatków, aby monitorować korzystanie z możliwości późniejszego zgłoszenia tego rodzaju kwot przewidzianej w art. 137 ust. 2. Jeżeli tego rodzaju kwoty zostaną następnie uznane za zgodne z prawem i prawidłowe oraz zostaną ujęte we wnioskach o płatność w kolejnych latach, zostaną one objęte tym samym mechanizmem weryfikacji i kontroli, który stosuje się w przypadku wszelkich innych nowych wydatków.*

([1]) *EGESIF_15-0002-03 z 9.10.2015.*

UWAGI TRYBUNAŁU

Istnieje potrzeba doprecyzowania definicji populacji objętej kontrolą w zakresie instrumentów finansowych i płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa

6.35. Komisja powinna doprecyzować zasady, zgodnie z którymi instytucje audytowe państw członkowskich mają wyznaczać kontrolowane populacje instrumentów finansowych ([36]). Płatności na rzecz instrumentu dokonuje się niezwłocznie po ustanowieniu jego struktury prawnej i są one włączane do wniosków o *płatności okresowe* przedkładanych Komisji ([37]). W rozporządzeniu definicja wydatków kwalifikowalnych ogranicza się do płatności na rzecz odbiorców końcowych, zasobów przeznaczonych na umowy gwarancyjne oraz zrefundowanych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie ([38]). Uznawanie za kontrolowaną populację początkowego wyposażenia kapitałowego, a nie wydatków kwalifikowalnych ujętych w rocznym zestawieniu wydatków prowadzi do niedoszacowania poziomu błędu resztowego. Ten sam problem odnosi się do płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.35. *Komisja zobowiązuje się do współpracy z instytucjami audytowymi i Trybunałem Obrachunkowym w celu zapewnienia wspólnego porozumienia w odniesieniu do poziomów błędu, które zostaną zgłoszone. W szczególności do celów jakościowej oceny poziomu błędu Komisja zachęciła instytucje audytowe do korzystania z regulacyjnej możliwości stosowania szczególnej warstwy w odniesieniu do instrumentów finansowych (art. 28 ust. 10 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 480/2014). Dalsze wytyczne w tym zakresie zostaną przedstawione instytucjom audytowym.*

Art. 127 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów mającego zastosowanie do okresu 2014–2020 stanowi, że audyty przeprowadza się na podstawie stosownej próby operacji w oparciu o zadeklarowane wydatki.

Komisja podkreśla, że płatności w ramach instrumentów finansowych w okresie 2014–2020 będą dokonywane w transzach, z zastrzeżeniem obowiązków regulacyjnych w zakresie faktycznego wykorzystania wcześniejszych płatności, które trzeba będzie włączyć w zakres audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe. W przypadku pierwszej transzy instytucje audytowe muszą sprawdzić, czy zapewniono zgodność z mającymi zastosowanie wymogami (zamówienia publiczne, ocena ex ante*) oraz czy wykryte błędy mają wpływ na poziom błędu.*

Jeżeli chodzi o płatności zaliczkowe w ramach pomocy państwa, Komisja wyjaśni instytucjom audytowym – tak jak miało to już miejsce w odniesieniu do zamknięcia okresu 2007–2013 – że muszą one przeprowadzić prace audytowe (tj. audyty systemów) celem poświadczenia, że instytucje zarządzające ustanowiły system gwarantujący, aby płatności zaliczkowe były odpowiednio uzasadnione w przewidzianym w prawie terminie.

([36]) Zob. również sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 6.60–6.63.
([37]) Art. 41 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
([38]) Art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Spójność informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności i ustaleń Trybunału

6.36. W ***ramce 6.5*** przedstawiono podsumowanie informacji podanych w rocznych sprawozdaniach z działalności na temat okresu programowania 2007–2013.

Ramka 6.5 – Przegląd informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2007–2013

(w mld EUR)

Działalność	Fundusz	Istotne wydatki ogółem	Istotne wydatki w 2016 r.	PO	Poziom błędu za 2016 r.		Ryzyko rezydualne	Liczba zastrzeżeń
					min.	maks.		
Okres programowania 2007–2013	EFRR/Fundusz Spójności	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	EFS	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Ogółem	**324,7**	**32,6**	**440**	**2,6 %**	**4,2 %**	**0,5 %**	**89**

Źródło: Roczne sprawozdania z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2016 r.

6.37. Poziom błędu oszacowany przez Trybunał jest wyższy niż poziomy błędu podane przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności na podstawie wyników prac instytucji audytowych. Niemniej jednak te dwa zestawy błędów nie są w pełni porównywalne, co wynika głównie z następujących powodów:

— poziomy błędu resztowego podane w rocznych sprawozdaniach z działalności nie odnoszą się do tego samego okresu co poziomy błędu publikowane przez Trybunał ([39]),

— poziomy błędu resztowego obliczane przez Komisję mają charakter wieloletni i uwzględnia się w nich wszystkie korekty finansowe na poziomie UE i krajowym,

— wyniki prac Trybunału oparte są na statystycznie reprezentatywnej próbie transakcji na poziomie UE, podczas gdy instytucje audytowe, które z reguły stosują statystyczny dobór próby, mogą także dobierać audyty operacji na podstawie prób niestatystycznych.

6.37. *Komisja podkreśla, że ocena wiarygodności poziomów błędu zgłaszanych corocznie przez państwa członkowskie opiera się na szczegółowej analizie dokumentacji pod kątem wszystkich dostępnych informacji, uzupełnianej ustaleniami dokonywanymi podczas wizyt rozpoznawczych na miejscu opartych na analizie ryzyka, przy uwzględnieniu również ogólnej oceny wiarygodności pracy instytucji audytowych. W razie potrzeby Komisja zwraca się do instytucji audytowych o wszelkie niezbędne dodatkowe informacje i otrzymuje te informacje. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.27.*

Komisja uważa, że w przypadku rocznego sprawozdania za 2016 r., tak jak miało to miejsce w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za sześć ostatnich lat z rzędu oraz w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za pięć ostatnich lat z rzędu przed wspomnianym wyżej sprawozdaniem rocznym, wynik oceny Komisji jest zgodny z poziomami błędu obliczonymi przez Trybunał Obrachunkowy (zob. s. 75 i 64 odpowiednich rocznych sprawozdań z działalności).

([39]) Poziomy błędu zgłaszane przez instytucje audytowe za rok n odnoszą się do wydatków poświadczonych Komisji w roku n-1. Szacowane przez Trybunał poziomy błędu za rok n odnoszą się do wydatków pokrytych przez Komisję w roku n.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

6.38. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" był istotny.

6.39. W tym dziale WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało, że szacowany ogólny poziom błędu wynosi 4,8 % (zob. ***załącznik 6.1***).

6.38 i 6.39 *Komisja zauważa, że na przestrzeni lat nastąpiła poprawa, jeżeli chodzi o szacowany poziom błędu przedstawiany przez Trybunał Obrachunkowy, a wartości te są zgodne z poziomami błędu zgłaszanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności odpowiednich służb Komisji.*

W 2016 r. Komisja nadal skupiała się w swoich audytach i działaniach na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem w związku z przygotowaniem do zamknięcia programu oraz wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności. Komisja stosuje rygorystyczną analizę i procedury w momencie zamknięcia, aby wykluczyć wszelkie pozostałe znaczące ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

Komisja zauważa również, że biorąc pod uwagę wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013 w ramach polityki spójności, błędy można skorygować do czasu zamknięcia programu, jak wskazano w sekcji 2.1.3 w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

Aby wyeliminować istotne poziomy błędu zgłaszane przez Trybunał Obrachunkowy w ramach polityki spójności, wzmocnione wymogi dotyczące legalności i prawidłowości oraz rozliczalności instytucji odpowiedzialnych za program w okresie programowania 2014–2020 obejmują wprowadzenie rocznych zestawień wydatków, w których nie mogą występować istotne nieprawidłowości, oraz wzmocnienie funkcji naprawczej Komisji poprzez możliwość stosowania korekt finansowych netto na określonych warunkach.

Wymogi te będą stanowiły istotne zachęty dla państw członkowskich do wykrywania, zgłaszania i korygowania poważnych uchybień przed poświadczeniem Komisji rocznych zestawień wydatków oraz powinny przyczynić się do trwałego obniżenia poziomów błędu zgłaszanych przez instytucje audytowe, co ilustrują pierwsze pakiety dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności otrzymane w 2017 r.

Komisja odsyła również do odpowiedzi, których udzieliła do pkt 6.7 i 6.19.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

6.40. W ***załączniku 6.4*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie 11 zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([40]) Spośród nich Komisja w pełni zrealizowała osiem zaleceń, kolejne dwa – w przeważającej mierze, natomiast jednego nie zrealizowała.

6.40. *Komisja zauważa, że nie uznała zalecenia zgłoszonego w ramach tego punktu za niewdrożone.*

6.41. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2016 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Podczas zamykania programów na lata 2007–2013 Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na te obszary, w których występuje wyższe ryzyko niekwalifikowalnych wydatków lub podania niepoprawnych informacji, które mogą prowadzić do zawyżonych zwrotów. W szczególności Komisja powinna skupić się na następujących kwestiach:

Komisja przyjmuje to zalecenie i w ramach prowadzonego obecnie przeglądu pakietów zamknięcia okresu 2007–2013 uwzględnia już między innymi konkretne obszary wskazane przez Trybunał w odniesieniu do instrumentów finansowych, pomocy państwa i dużych projektów.

Komisja przypomina, że to państwa członkowskie odpowiadają za powiadomienie Komisji o dużych projektach.

a) zapewnienie, by kwoty kwalifikowalne zgłoszone w odniesieniu do instrumentów finansowych w momencie zamknięcia nie były sztucznie zawyżone z powodu podania większych kwot niż te, które zostały faktycznie wykorzystane na poziomie odbiorców końcowych. Ryzyko to jest najwyższe w przypadku funduszy gwarancyjnych, w których sztucznie zaniżony mnożnik oznaczałby nieuzasadnione zwiększenie kosztów kwalifikowalnych;

b) sprawdzenie, czy płatności zaliczkowe w ramach pomocy państwa znalazły pokrycie w postaci rzeczywiście poniesionych wydatków na poziomie projektu, ponieważ tylko takie wydatki są kwalifikowalne. Komisja powinna dopilnować, by instytucje zarządzające przeprowadzały wystarczające weryfikacje, tak aby zapewnić stosowną ścieżkę audytu na potrzeby rozliczania płatności zaliczkowych i potrącania nieuzasadnionych kwot;

c) upewnienie się, czy wydatki na wszystkie duże projekty są poparte decyzją Komisji o zatwierdzeniu projektu. W przypadku braku takiej decyzji zadeklarowane wydatki stają się niekwalifikowalne. Szczególnie wysokie ryzyko powstaje, gdy większe projekty zostają podzielone na mniejsze części, których wartość jest poniżej progu przewidzianego dla dużych projektów.

([40]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
— **Zalecenie 2:** Jeśli chodzi o okres programowania 2014–2020, Komisja powinna rozwiązać kwestie, które mogą mieć negatywny wpływ na wiarygodność obliczeń dotyczących poziomu błędu resztowego. W tym celu należy wprowadzić solidne kontrole i wytyczne w odniesieniu do:	*Komisja przyjmuje to zalecenie.*
a) kontrolowanej populacji instrumentów finansowych i płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa. W przypadku instrumentów finansowych populacja ta powinna właściwie uwzględniać wykorzystane kwoty na poziomie odbiorców końcowych, a w przypadku pomocy państwa – rzeczywiste wydatki na poziomie projektu, zgodnie z informacjami podanymi w zestawieniu wydatków;	**a)** *W kontekście informacji udzielonych w odpowiedzi do pkt 6.36 oraz w kontekście przepisów rozporządzenia w sprawie wydatków kwalifikowalnych i kontrolowanej populacji Komisja zobowiązuje się do współpracy z instytucjami audytowymi i Trybunałem Obrachunkowym w celu zapewnienia wspólnego porozumienia w zakresie traktowania instrumentów finansowych i płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa w kontrolowanej populacji oraz w celu przeprowadzenia stosownych prac audytowych służących zapewnieniu wystarczającej pewności.*
b) zakresu kontroli w przypadku instrumentów finansowych zarządzanych przez EBI. Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli na poziomie zarówno pośredników finansowych, jak i odbiorców końcowych. W tej kwestii kluczowe znaczenie będzie miało ostateczne zatwierdzenie zmian w istniejącej podstawie prawnej, które Komisja zaproponowała w odniesieniu do *rozporządzenia zbiorczego* ([41]), jak również obowiązek kontroli na poziomie państw członkowskich;	**b)** *W rozporządzeniu zbiorczym, przyjętym przez Komisję we wrześniu 2016 r., Komisja zaproponowała zmianę art. 40 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.* *W ramach proponowanej zmiany art. 40, mającej zastosowanie do wszystkich instrumentów finansowych wdrażanych przez EBI i inne międzynarodowe instytucje finansowe, wyjaśnia się występowanie dwóch poziomów kontroli/audytów: 1) na poziomie EBI/międzynarodowych instytucji finansowych; 2) na poziomie organów w jurysdykcjach państw członkowskich.* *Na pierwszym poziomie grupa EBI lub inne międzynarodowe instytucje finansowe przedstawią sprawozdania z kontroli, którym towarzyszyć będzie roczne sprawozdanie z audytu/opinia wydane przez audytorów wyznaczonych w umowie o finansowaniu.* *Na drugim poziomie państwa członkowskie prowadziłyby kontrole za pośrednictwem instytucji zarządzających oraz audyty za pośrednictwem instytucji audytowych na poziomie pośredników finansowych oraz w stosownych przypadkach w odniesieniu do instytucji audytowych – na poziomie odbiorców końcowych w ich jurysdykcjach. Tego rodzaju kontrole i audyty, uwzględniające zidentyfikowane ryzyko, będą obejmowały wdrażanie odnośnych instrumentów. Wyniki tych kontroli i audytów będą stanowić uzupełnienie sprawozdań otrzymanych od grupy EBI/międzynarodowych instytucji finansowych.*

([41]) Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, COM(2016) 605 final z dnia 14 września 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
c) wyłączenie kwot objętych trwającą oceną, o których mowa w art. 137 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, z wyliczeń poziomu błędu resztowego przedstawianych przez państwa członkowskie, ponieważ uwzględnianie ich prowadzi do niedoszacowania tego kluczowego wskaźnika i negatywnie wpływa na jego przejrzystość i wiarygodność.	**c)** *Chociaż Komisja uznaje, że już podjęła działanie, to jednak jest gotowa przedstawić dalsze wyjaśnienia swoich obowiązujących obecnie wytycznych dla państw członkowskich.* *Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 6.34, zgodnie z ramami regulacyjnymi na lata 2014–2020 państwa członkowskie muszą wykluczyć ze swoich zestawień wydatków określone kwoty wcześniej ujęte we wniosku o płatność, względem których prowadzona jest jednak ocena legalności i prawidłowości tychże wydatków. Całość lub część takich wydatków uznanych później za zgodne z prawem i prawidłowe może zostać ujęta w przyszłym wniosku o płatność.* *W związku z powyższym kwoty podlegające trwającej ocenie – zgodnie z przepisami art. 137 ust. 2 – nie mają wpływu na obliczanie wskaźnika ryzyka rezydualnego. Komisja wyjaśniła instytucjom audytowym kryteria obliczania korekty finansowej w ramach wskaźnika ryzyka rezydualnego w wytycznych dotyczących rocznego sprawozdania z kontroli i opinii audytowej ([2]). Przewidziana w rozporządzeniu możliwość uwzględnienia w kolejnym wniosku o płatność okresową tego rodzaju kwot objętych trwającą oceną, które zostaną uznane za zgodne z prawem i prawidłowe, jest bez znaczenia do celów obliczania poziomu błędu resztowego oraz daje dalsze gwarancje, że wszystkie wydatki poświadczone w rocznych zestawieniach wydatków są zgodne z prawem i prawidłowe.*
— **Zalecenie 3**: Podczas ponownego rozpatrywania koncepcji i mechanizmów wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r. Komisja powinna w większym stopniu ukierunkować programy na wyniki. Ponadto powinna uprościć mechanizm dokonywania płatności, zachęcając w odpowiednich przypadkach do wprowadzenia takich rozwiązań, które uzależniałyby poziom płatności od osiągniętych wyników, w miejsce tych, które polegają po prostu na zwrocie kosztów.	*Komisja przyjmuje to zalecenie, gdyż w pełni popiera rozpatrzenie alternatywnej koncepcji i alternatywnych mechanizmów wdrażania, w tym tych zalecanych przez Trybunał Obrachunkowy, jest jednak za wcześnie, aby mogła przyjąć szczegółowe stanowisko w odniesieniu do jej wniosków dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r. Komisja zauważa również, że proponowana zmiana rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przedstawiona i przyjęta przez Komisję pod koniec 2016 r. (tak zwane „rozporządzenie zbiorcze"), jeżeli zostanie przyjęta przez pozostałe instytucje, umożliwiłaby już odejście na określonych warunkach od zwrotu kosztów na rzecz płatności na podstawie wyników osiągniętych w ramach projektów.* *Terminowe przedstawianie wniosków ustawodawczych dotyczących polityki spójności jest dla Komisji priorytetem. Odnośne ramy czasowe zależą jednak od przyjęcia wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie WRF. Następnie przedstawiony zostanie wniosek Komisji dotyczący pakietu legislacyjnego w zakresie polityki spójności na okres po 2020 r.* *Komisja będzie ściśle współpracowała ze współprawodawcami, aby zapewnić terminowe przyjęcie i wejście w życie ram prawnych.*

([2]) *EGESIF_15-0002-03 z 9.10.2015.*

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 2 – OCENA WYNIKÓW PROJEKTÓW

6.42. Zasada *należytego zarządzania finansami* w odniesieniu do wykonywania budżetu UE zakłada skupienie się nie tylko na przestrzeganiu uregulowań, lecz również na osiąganiu wyznaczonych celów ([42]).

6.43. W ciągu trzech ostatnich lat – oprócz kontrolowania prawidłowości wydatków – Trybunał oceniał także wyniki ([43]) tych spośród objętych kontrolą projektów, które zostały fizycznie ukończone. W tym roku w związku z faktem, że okres kwalifikowalności zakończył się w dniu 31 grudnia 2015 r., wszystkie 168 projektów, które zbadał Trybunał (z wyłączeniem instrumentów finansowych), powinno być ukończonych w momencie przeprowadzania kontroli. W przypadku wszystkich 168 projektów Trybunał poddał ocenie:

— stosowne aspekty koncepcji systemu służącego do pomiaru wyników (w szczególności czy w PO określono wskaźniki *produktu* i rezultatu, które były istotne z perspektywy celów PO, oraz czy cele dotyczące produktu i rezultatu określone w dokumentach projektowych ([44]) odpowiadały celom PO dla każdej osi priorytetowej),

— wyniki projektów, tj. czy w ramach projektów zrealizowano określone dla nich cele i osiągnięto wartości docelowe wyznaczone dla każdego wskaźnika.

Ocena koncepcji systemu pomiaru wyników

6.44. W okresie programowania 2007–2013 beneficjenci byli zobowiązani prawnie do określenia produktów i prowadzenia sprawozdawczości na ich temat. Aby ocenić wkład projektu w osiągnięcie celów danego PO, państwa członkowskie miały również możliwość określenia wskaźników rezultatu, które stanowiły powiązanie między wynikami projektu a odpowiadającymi im wskaźnikami dla danej osi priorytetowej PO.

6.45. Przepisy wykonawcze na okres programowania 2014–2020 przewidują pewne działania, które – o ile zostaną właściwie wdrożone – powinny pomóc w ocenie wyników programów. Instytucje audytowe są na przykład zobowiązane do badania wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników ([45]). Komisja – po przeprowadzeniu przeglądu wyników – może też przykładowo nałożyć sankcje w przypadku, gdy w ramach osi priorytetowej poziom osiągnięcia wskaźników finansowych i wskaźników produktu jest wyjątkowo niski ([46]).

([42]) Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 10.10.

([43]) Zob. również sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 6.80–6.86, oraz sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 6.77–6.89.

([44]) Wnioski o dofinansowanie, umowy o udzielenie dotacji, zamówienia lub decyzje o współfinansowaniu.

([45]) Art. 22 ust. 6 i 7 oraz art. 127 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([46]) Art. 142 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Jedna trzecia zbadanych projektów była objęta systemem pomiaru wyników, w którym wskaźniki produktu i rezultatu były powiązane z celami PO

6.46. Trybunał stwierdził, że w przypadku 63 ze 168 projektów (38 %) funkcjonował system pomiaru wyników wiążący produkty i rezultaty projektów z tymi określonymi w celach PO.

6.47. W 101 innych przypadkach (60 %) Trybunał wykrył szereg uchybień w opracowanej przez państwa członkowskie koncepcji systemów pomiaru wyników na poziomie zarówno PO, jak i projektów. Do najczęstszych uchybień należały następujące kwestie:

— w 70 przypadkach (42 % ze 168) władze nie określiły wskaźników rezultatu bądź nie wyznaczyły wartości docelowych do pomiaru wyników na poziomie projektu lub wskaźniki rezultatu nie były spójne ze wskaźnikami określonymi w PO. W takiej sytuacji nie można ustalić, czy projekty te wniosły jakikolwiek wkład w osiągnięcie ogólnych celów programu (zob. również pkt 6.55),

— w 13 przypadkach władze błędnie zaklasyfikowały produkty jako rezultaty lub odwrotnie, w PO lub dokumentach zatwierdzających projekt,

— w 12 przypadkach wskaźniki produktu określone dla danego projektu nie były spójne z tymi na poziomie PO.

6.48. W czterech pozostałych przypadkach (2 %) ([47]) władze nie dysponowały systemem, który umożliwiałby określenie i pomiar produktów i rezultatów na poziomie projektu. W tych czterech przypadkach Trybunał nie mógł ocenić wyników projektów.

6.49. W przypadku 90 (54 %) ze 168 zbadanych projektów określono wskaźniki rezultatu na poziomie projektu, mimo że rozporządzenia dotyczące okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020 nie nakładają na państwa członkowskie takiego obowiązku. Należy to do dobrych praktyk, a instytucje zarządzające i pośredniczące powinny w miarę możliwości określać tego rodzaju wskaźniki rezultatu, ponieważ dzięki temu możliwe jest zmierzenie, w jakim stopniu poszczególne projekty przyczyniły się do osiągnięcia celów danej osi priorytetowej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.47. *Chociaż ramy prawne funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 nie zobowiązywały instytucji odpowiedzialnych za program do określania wskaźników rezultatu na poziomie projektu, Komisja w stosownych przypadkach zachęcała do takiego działania. Niektórych wskaźników rezultatu faktycznie nie można było w znaczący sposób zmierzyć na poziomie pojedynczego projektu.*

6.49. *Komisja zauważa, że nastąpiła znaczna poprawa w przypadku okresu 2014–2020, jeżeli chodzi o kompleksowy system obowiązkowych wskaźników produktów i rezultatów na poziomie programu. Pomiaru osiągnięcia celów dokonuje się za pomocą wskaźnika rezultatu (ze wskaźnikiem bazowym – punktem wyjścia – i celem). W ramach programów prowadzone będą systematyczne pomiary postępów odnośnie do wskaźników rezultatu, które będą systematycznie zgłaszane. Projekty w ramach programu wybiera się do celów dostarczenia produktów i przyczynienia się do osiągnięcia rezultatów na poziomie programu. Postępy w ramach projektów mierzy się za pomocą wskaźników produktu. Są one też obowiązkowe.*

([47]) Projekty te były realizowane w Irlandii.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.50. W 11 z 14 państw członkowskich, z których pochodziły transakcje objęte próbą, Trybunał wykrył projekty, dla których nie określono wskaźników rezultatu ([48]). Najczęściej zdarzało się to w Bułgarii, Hiszpanii i we Włoszech w przypadku EFRR/Funduszu Spójności oraz w Irlandii i Hiszpanii w przypadku EFS. W państwach tych w ponad połowie ukończonych projektów objętych kontrolą brakowało wskaźników rezultatu lub wskaźniki te były niespójne z PO.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena wyników projektów

6.51. W ***ramce 6.6*** podsumowano wyniki oceny Trybunału dotyczącej wykonania zadań w ramach projektów.

Ramka 6.6 – Ocena wyników projektów

Ocena wykonania zadań	Liczba projektów, w przypadku których:				
	określono i oceniono wskaźniki zarówno produktu, jak i rezultatu	**określono i oceniono wyłącznie wskaźniki produktu (wskaźniki rezultatu nie zostały określone)**	**nie określono wskaźników ani produktu, ani rezultatu, przez co nie można ich było ocenić**	**projekty niefunkcjonujące**	**OGÓŁEM**
Liczba projektów	**90 (100 %)**	**70 (100 %)**	**4 (100 %)**	**4 (100 %)**	**168 (100 %)**
— w pełni osiągnięte	43 (48 %)	54 (77 %)			**97 (58 %)**
— częściowo osiągnięte	45 (50 %)	12 (17 %)			**57 (34 %)**
— nieosiągnięte	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	**10 (6 %)**
— projekt nie mógł zostać poddany ocenie			4 (100 %)		**4 (2 %)**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([48]) Jedynie w przypadku dwóch programów, PO Słowacji i programu Europejskiej współpracy terytorialnej między Grecją a Bułgarią, cele dotyczące produktu i rezultatu w projekcie i w PO były ze sobą spójne.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
W przypadku 88 z 90 projektów, w których określono wskaźniki zarówno produktu, jak i rezultatu, cele zostały co najmniej częściowo osiągnięte	
6.52. Spośród 90 projektów objętych systemem pomiaru wyników pod względem produktów i rezultatów w przypadku 43 (48 %) osiągnięto w pełni cele dotyczące zarówno produktów, jak i rezultatów ustalone przez instytucje zarządzające.	**6.52.** *Komisja zauważa, że przede wszystkim to instytucje zarządzające są zobowiązane do zapewnienia, aby wybrano i zatwierdzono projekty o europejskiej wartości dodanej.* *Jeżeli chodzi o wskaźniki produktu, w odniesieniu do okresu 2014–2020 ocena wyników programów uległa dalszemu wzmocnieniu: jak przewidziano w ramach regulacyjnych na okres 2014–2020 (art. 22 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013), Komisja będzie mogła zawiesić płatności okresowe lub nałożyć na państwa członkowskie korekty finansowe w przypadku poważnego niepowodzenia w realizacji celów osi priorytetowej programu odpowiednio w następstwie przeglądu wyników (art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i w momencie zamknięcia programu (art. 22 ust. 7).*
6.53. Kolejne 45 projektów (50 %) doprowadziło do częściowego osiągnięcia celów dotyczących produktów i rezultatów. Spośród tych projektów realizacja siedmiu została ostatecznie rozłożona na dwa okresy programowania (2007–2013 i 2014–2020). Projekty te były realizowane w ramach trzech PO w trzech państwach członkowskich (na Węgrzech, w Polsce i Rumunii).	**6.53.** *Komisja zauważa, że koniec okresu kwalifikowalności niekoniecznie odpowiada ostatecznej dacie docelowej wyznaczonej do celów pomiaru wszystkich wskaźników wyników.*
6.54. Ponadto w ramach dwóch projektów nie do osiągnięto żadnego z wyznaczonych celów. Cztery projekty zostały z kolei zaklasyfikowane jako „niefunkcjonujące", zgodnie z definicją w wytycznych dotyczących zamknięcia ([49]). Od instytucji zarządzających jednoznacznie wymaga się zgłoszenia tego rodzaju projektów w deklaracji zamknięcia PO.	**6.54.** *Komisja wykorzystuje wszystkie dostępne jej i możliwe środki w celu zapewnienia należytego i efektywnego zarządzania finansami w wykorzystywaniu funduszy unijnych. Co więcej, ocena wyników projektów finansowanych w ramach programów operacyjnych zostanie dokonana dopiero na etapie zamknięcia programu.*
W przypadku 66 z 70 projektów, w których określono i oceniono wyłącznie wskaźniki produktu, cele dotyczące produktu zostały co najmniej częściowo osiągnięte	
6.55. W 54 z 70 projektów (77 %) cele dotyczące produktu określone przez instytucje zarządzające zostały osiągnięte w pełni, w kolejnych 12 projektach (17 %) osiągnięto je częściowo, a w przypadku pozostałych czterech (6 %) nie osiągnięto żadnego z nich.	**6.55.** *Komisja zauważa, że przede wszystkim to instytucje zarządzające są zobowiązane do zapewnienia, aby wybrano i zatwierdzono projekty o europejskiej wartości dodanej.*

([49]) Załącznik do decyzji Komisji zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych, C(2015) 2771 final z dnia 30 kwietnia 2015 r., pkt 3.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski

6.56. Zaledwie jedna trzecia zbadanych projektów była objęta systemem pomiaru wyników, w którym wskaźniki produktu i rezultatu były powiązane z celami PO. W większości projektów osiągnięto co najmniej częściowo założone cele dotyczące produktu. Niemniej jednak w przypadku 42 % projektów nie dało się ustalić i dokonać pomiaru, w jakim stopniu każdy z nich przyczynił się do osiągnięcia ogólnych celów programu, ponieważ na poziomie projektu nie ustalono wskaźników ani wartości docelowych dotyczących rezultatu.

6.56. *Chociaż ramy prawne funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 nie zobowiązywały organów krajowych do określania wskaźników rezultatu na poziomie projektu, Komisja w stosownych przypadkach zachęcała do takiego działania. Niektórych wskaźników rezultatu faktycznie nie można było w znaczący sposób zmierzyć na poziomie pojedynczego projektu.*

6.57. Jednocześnie określenie wskaźników i wyznaczenie wartości docelowych wymaga precyzyjnego podejścia strategicznego w logice interwencji danego PO. Wyniki kontroli przeprowadzonych niedawno przez Trybunał oraz wydana przez niego opinia w sprawie zmian w *rozporządzeniu finansowym* ([50]) wskazują, że istnieją znaczne różnice w wykorzystaniu wskaźników produktu i – nawet w jeszcze większym stopniu – rezultatu między poszczególnymi obszarami polityki i między funduszami w ramach tych samych obszarów polityki.

6.57. *Komisja odsyła do swoich szczegółowych odpowiedzi przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 2/2017.*

([50]) Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020" (pkt 149–151); opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego (Dz.U. C 91 z 23.3.2017), pkt 147–148.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA"

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**180**	223
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**4,8 %**	5,2 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	7,4 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,2 %	

ZAŁĄCZNIK 6.2

PRZEGLĄD WYNIKÓW BADANIA TRANSAKCJI W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Niderlandy
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Zjednoczone Królestwo	
Transakcje bez wykrytych błędów	2
Błędy niekwantyfikowalne	6
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	9

Niemcy	
Transakcje bez wykrytych błędów	4
Błędy niekwantyfikowalne	0
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20% lub większym	0
Łącznie	5

Szwecja
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Finlandia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Łotwa
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Litwa
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Irlandia	
Transakcje bez wykrytych błędów	3
Błędy niekwantyfikowalne	0
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	4

Dania
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Estonia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Polska	
Transakcje bez wykrytych błędów	7
Błędy niekwantyfikowalne	5
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	13

Belgia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Republika Czeska	
Transakcje bez wykrytych błędów	14
Błędy niekwantyfikowalne	8
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	24

Luksemburg
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Słowacja	
Transakcje bez wykrytych błędów	9
Błędy niekwantyfikowalne	0
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	0
Łącznie	9

Francja
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

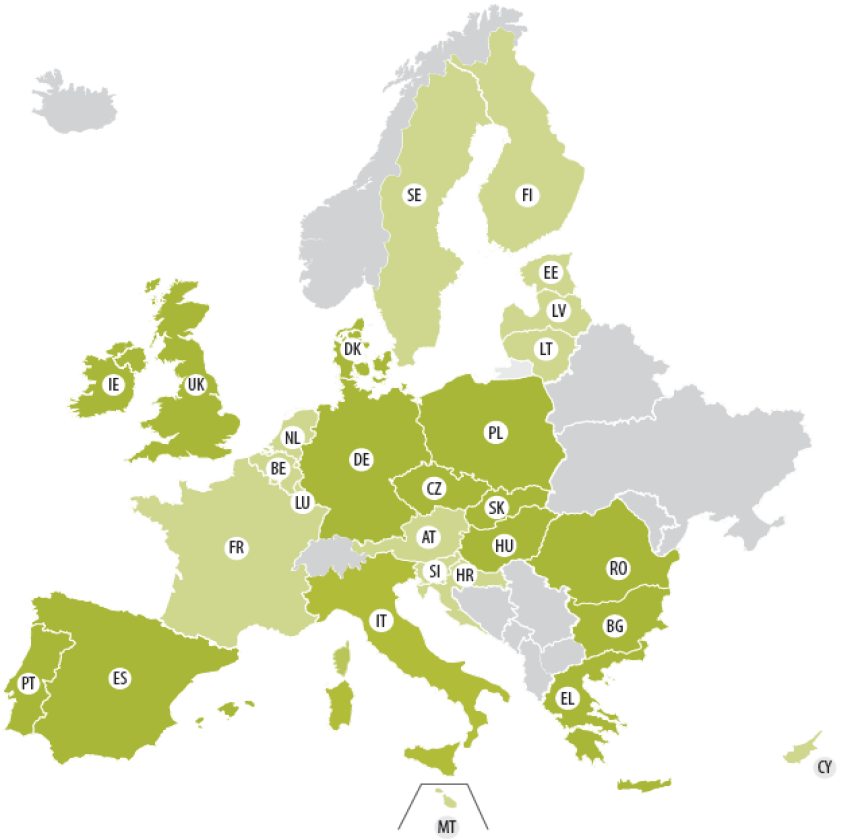
Austria
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Portugalia	
Transakcje bez wykrytych błędów	0
Błędy niekwantyfikowalne	1
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	0
Łącznie	1

Węgry	
Transakcje bez wykrytych błędów	7
Błędy niekwantyfikowalne	6
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	2
Łącznie	16

Hiszpania	
Transakcje bez wykrytych błędów	9
Błędy niekwantyfikowalne	7
Błędy o wpływie poniżej 20 %	3
Błędy o wpływie 20 % lub większym	5
Łącznie	24

Rumunia	
Transakcje bez wykrytych błędów	13
Błędy niekwantyfikowalne	7
Błędy o wpływie poniżej 20 %	4
Błędy o wpływie 20 % lub większym	0
Łącznie	24



Włochy	
Transakcje bez wykrytych błędów	15
Błędy niekwantyfikowalne	14
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	0
Łącznie	29

Słowenia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Chorwacja
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Malta	
Transakcje bez wykrytych błędów	1
Błędy niekwantyfikowalne	2
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	4

Grecja	
Transakcje bez wykrytych błędów	3
Błędy niekwantyfikowalne	2
Błędy o wpływie poniżej 20 %	0
Błędy o wpływie 20 % lub większym	0
Łącznie	5

Cypr
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Bułgaria	
Transakcje bez wykrytych błędów	6
Błędy niekwantyfikowalne	4
Błędy o wpływie poniżej 20 %	2
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	13

W wyniku prac kontrolnych Trybunał oszacowuje prawdopodobny poziom błędu w populacji jako całości. Oszacowanie to opiera się na metodyce „prawdopodobieństwa proporcjonalnego do rozmiaru próby" i w związku z tym nie zapewnia informacji na temat częstości błędów w populacjach, które są objęte kontrolą (wymagałoby to losowego doboru transakcji). Z tego powodu powyższe dane liczbowe nie powinny być rozumiane jako wskaźnik częstości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych, ani w poszczególnych państwach członkowskich, a częstość błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie może służyć do wyciągania wniosków co do relatywnego poziomu błędu w tych państwach.

ZAŁĄCZNIK 6.3

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE CO NAJMNIEJ 20 % W DZIALE „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Wstęp	
Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku tego działu WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w ***załączniku 1.1***. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich potencjalne rodzaje. Ustalenia przytoczone poniżej, dotyczące błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji, mają charakter przykładowy. Błędy te wykryto w transakcjach o wartości od 74 000 euro do 10,3 mln euro, przy czym mediana wynosiła 0,9 mln euro ([1]).	*Komisja odnotowuje uwagę Trybunału Obrachunkowego w załączniku 6.2, że przegląd transakcji wybranych przez Trybunał Obrachunkowy nie oddaje względnego poziomu błędu w państwach członkowskich objętych próbą. Komisja zauważa, że szczegółowe informacje na temat wyników audytów Komisji i państw członkowskich są przedstawione w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz załącznikach technicznych do tych sprawozdań, sporządzonych przez służby Komisji wdrażające fundusze UE w ramach zarządzania dzielonego.* *Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy i zaproponuje działanie, które uzna za konieczne.*
Przykłady błędów	
Wydatki niekwalifikowalne	
Przykład 1 – Naruszenie szeregu unijnych i krajowych zasad kwalifikowalności *Beneficjent* projektu badawczego współfinansowanego ze środków EFRR w Hiszpanii dopuścił się naruszenia szeregu unijnych i krajowych zasad kwalifikowalności: koszty bezpośrednie zostały nieprawidłowo uwzględnione w obliczeniach jako *koszty pośrednie*, a podatek VAT podlegający odzyskaniu i niepoprawna kwota wynagrodzenia zostały błędnie zadeklarowane do współfinansowania. Co więcej, niektóre wydatki nie zostały poparte dokumentacją poświadczającą. Trybunał wykrył podobne przypadki (skwantyfikowane na poziomie do 20 % lub powyżej tego poziomu) w trzech innych projektach współfinansowanych ze środków EFRR w Hiszpanii.	
Przykład 2 – Podatek VAT podlegający odzyskaniu zadeklarowany jako wydatek kwalifikowalny do unijnego współfinansowania W Polsce władze lokalne, które otrzymały dofinansowanie z Funduszu Spójności na projekt budowy infrastruktury tramwajowej, zadeklarowały podatek VAT jako wydatek kwalifikowalny. Niemniej jednak podatek VAT zapłacony od nowej infrastruktury, za użytkowanie której opłaty będą ponosić mieszkańcy, podlega w istocie odzyskaniu, a zatem nie kwalifikuje się do współfinansowania.	

([1]) Błędy te składają się na ponad trzy czwarte ogólnego szacowanego poziomu błędu w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Przykład 3 – Brak wyliczenia luki w finansowaniu w przypadku projektów generujących dochód oraz niekwalifikowalny podatek VAT Beneficjent w Bułgarii otrzymał dofinansowanie z EFRR na zakup sprzętu, z którego korzystał w celach dydaktycznych. Przy obliczaniu kwoty wydatków kwalifikowalnych nie uwzględnił on dochodów generowanych w ramach usług świadczonych dla ogółu społeczeństwa. Zadeklarował również pewne kwoty podatku VAT podlegające zwrotowi.	*Komisja wezwie beneficjenta do przedstawienia obliczenia niedopasowania poziomu płynności, w tym wszystkich powiązanych dochodów i kosztów operacyjnych, i na tej podstawie wyda decyzję.*
Przykład 4 – Błędnie zastosowana korekta finansowa W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Trybunał w 2014 r. ([2]) Komisja nałożyła korektę finansową wysokości 25 % w odniesieniu do projektu realizowanego na Malcie i współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności. Niemniej jednak zamiast w pierwszej kolejności poświadczyć wszystkie kwalifikowalne wydatki, a następnie zastosować korektę, władze państwa członkowskiego poświadczyły wydatki do wysokości 75 % początkowego budżetu projektu. W rezultacie niepoświadczona część wydatków w ramach projektu, która była związana z kosztami nieobjętymi korektą, co do zasady nie będzie podlegać kontroli.	
Przykład 5 – Nieudokumentowana liczba godzin praktyk zawodowych i nieuzasadniona płatność części wynagrodzenia wykonawcy uzależnionej od osiągniętych wyników Beneficjent projektu współfinansowanego ze środków EFS w Irlandii, polegającego na przeprowadzeniu szkoleń dla osób bezrobotnych poszukujących pracy, nie był w stanie przedstawić dowodów wymaganych na mocy krajowych zasad kwalifikowalności i potwierdzających liczbę godzin rozliczonych w związku z praktykami zawodowymi uczestników. W ramach tego samego projektu władze państwa członkowskiego wypłaciły wykonawcy część wynagrodzenia za szkolenia uzależnioną od osiągniętych wyników, mimo że rezultat w zakresie praktyk zawodowych był poniżej uzgodnionej wartości docelowej. Trybunał znalazł przykłady błędów związanych z wydatkami niekwalifikowalnymi (skwantyfikowane na poziomie do 20 %) w Republice Czeskiej, Hiszpanii, na Węgrzech i w Rumunii, a także w ramach programu Europejskiej współpracy terytorialnej między Grecją a Bułgarią.	
Przykład 6 – Niespełnienie warunków otrzymania dotacji Beneficjent projektu współfinansowanego ze środków EFRR w Hiszpanii nie zastosował się do wymogu określonego w zaproszeniu do składania wniosków, polegającego na zatrzymaniu współfinansowanego wyposażenia w regionie przez uzgodniony okres. W związku z tym wyposażenie nie kwalifikowało się do współfinansowania.	

([2]) Sprawozdanie roczne Trybunału za 2014 r., ramka 6.1, przykład a).

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Projekty niekwalifikowalne	
Przykład 7 – Niekwalifikujący się beneficjent W zaproszeniu do składania wniosków w związku z projektem współfinansowanym ze środków EFRR w Republice Czeskiej zastrzeżono, że kwalifikowalnymi podmiotami są wyłącznie MŚP. Dokonując weryfikacji spełnienia tego wymogu, *instytucja zarządzająca* podjęła decyzję na podstawie oświadczenia beneficjenta i informacji pochodzących z systemu monitorowania. Okazało się to niewystarczające w celu stwierdzenia, czy beneficjent ma odpowiedni status, i doprowadziło do przyznania dofinansowania beneficjentowi niebędącemu MŚP.	
Przykład 8 – Projekt częściowo niekwalifikowalny Oś priorytetowa w programie operacyjnym EFS w Hiszpanii, który ma przyczyniać się zwiększenia kapitału ludzkiego, ma trzy cele szczegółowe. W przypadku skontrolowanego projektu odnośnym celem w ramach OP był rozwój potencjału ludzkiego w dziedzinie badań naukowych i innowacji. Władze państwa członkowskiego zadeklarowały do dofinansowania z mocą wsteczną wynagrodzenia wypłacone personelowi medycznemu podczas specjalistycznych praktyk stacjonarnych w 2014 r. Praktyki te miały wprawdzie pewne związki z działalnością badawczą, jednak ich głównym celem było przygotowanie wyspecjalizowanych pracowników medycznych do pracy w hiszpańskiej służbie zdrowia. Z tego względu uznawanie całego projektu za działalność w głównej mierze badawczą jest niewłaściwe. Ponadto zgodnie z prawem hiszpańskim odbycie takich praktyk jest obowiązkowe dla specjalistów w dziedzinie medycyny. Część projektu była zatem niekwalifikowalna i nie powinna była zostać zgłoszona do dofinansowania. Trybunał wykrył podobny przypadek w innym projekcie współfinansowanym ze środków EFS w Hiszpanii.	*Komisja uznaje, że szkolenie przedstawicieli służby zdrowia w ramach programu studiów podyplomowych dla osób odbywających staże kierunkowe do specjalizacji kwalifikuje się w ramach 3. osi priorytetowej „Wzrost i poprawa kapitału ludzkiego", gdyż przyczynia się do osiągnięcia jej celów. W Hiszpanii ukończenie tego rodzaju studiów podyplomowych stanowi wymóg prawny dopuszczający do prowadzenia badań klinicznych. Ponadto w przypadku 20 uczestników uwzględnionych w próbie przez Trybunał instytucja zarządzająca przedstawiła dowody łącznie na 99 szczególnych działań naukowych, takich jak publikacje naukowe, uczestnictwo w konkurencyjnych programach naukowych, które uzyskały finansowanie zewnętrzne, oraz udział w wysoko wykwalifikowanych grupach badawczych.* *W związku z powyższym Komisja uznaje, że przedmiotowe poświadczone wydatki w pełni spełniają kryteria kwalifikowalności.*

UWAGI TRYBUNAŁU

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

Przykład 9 – Nieprawidłowa metoda wyboru podwykonawcy na mocy umowy ramowej

Beneficjent projektu w Zjednoczonym Królestwie współfinansowanego ze środków EFRR i polegającego na budowie kładki dla pieszych zlecił prace, korzystając w tym celu z umowy ramowej. Procedura wybrana przez beneficjenta w celu wyłonienia podwykonawcy nie umożliwiała wskazania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Co więcej, beneficjent nieprawidłowo zastosował bonifikaty w trakcie negocjacji i zlecił dodatkowe prace bezpośrednio temu samemu wykonawcy. Tym samym doszło do naruszenia zasad równego traktowania i niedyskryminacji, a zastosowana procedura różniła się od procedury opisanej w umowie ramowej. W rezultacie zamówienie było niezgodne z prawem, a związane z nim wydatki nie kwalifikowały się do finansowania ze środków UE.

Przykład 10 – Niezgodna z prawem zmiana umowy

Beneficjent projektu na Węgrzech (rozbudowa oczyszczalni ścieków) współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności wprowadził istotne zmiany do umowy po jej podpisaniu, nie przeprowadziwszy ponownej procedury udzielenia zamówienia. Tego rodzaju zmiany są niegodne z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.

Przykład 11 – Zaproszenie do przetargu nieodpowiednich podmiotów gospodarczych

Tylko jedna z trzech firm zaproszonych do udziału w przetargu na organizację szkoleń językowych w ramach projektu realizowanego na Węgrzech miała odpowiedni profil, by zapewnić takie szkolenia. W wyniku zaproszenia dwóch nieodpowiednich kandydatów do udziału w przetargu zamówienie zostało udzielone bezpośrednio, bez należytego uzasadnienia.

ZAŁĄCZNIK 6.4

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI DOTYCZĄCYMI DZIAŁU „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

E = DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; R = DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej; X = wspólna ocena dotycząca obu DG

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Rozdział 5, **zalecenie 1:** Komisja powinna wymagać od państw członkowskich zamieszczania w swoich deklaracjach zarządczych (zgodnie z art. 59 ust. 5 lit. a) rozporządzenia finansowego) wyraźnego potwierdzenia dotyczącego skuteczności kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych przez instytucje zarządzające i certyfikujące.	R						
	Rozdział 5, **zalecenie 2:** Komisja powinna dokonać oceny kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych w okresie programowania 2007–2013 zgodnie z art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego. Komisja, biorąc pod uwagę zidentyfikowane uchybienia, powinna przeanalizować koszty ewentualnych środków naprawczych i wynikające z nich korzyści oraz podjąć (lub zaproponować) stosowne działania (takie jak uproszczenie mających zastosowanie przepisów, udoskonalenie systemów kontroli i modyfikacja programu lub systemu realizacji).	R						
	Rozdział 5, **zalecenie 3:** Komisja powinna przeanalizować przyczyny występowania dużej ilości przypadków nieprzestrzegania unijnych zasad pomocy państwa.	R						
	Rozdział 5, **zalecenie 4:** Komisja powinna przeanalizować przyczyny ciągłych opóźnień w wydatkowaniu środków unijnych za pośrednictwem instrumentów inżynierii finansowej oraz podjąć odpowiednie działania naprawcze.	R ([1])						
	Rozdział 5, **zalecenie 5:** Komisja powinna potwierdzić w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, że dokonane przez Komisję obliczenia poziomu błędu resztowego są oparte na poprawnych, kompletnych i wiarygodnych danych dotyczących korekt finansowych. W tym celu Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłaszanych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.	R ([1])						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Rozdział 5, **zalecenie 6** (również rozdział 6): Komisja powinna konsekwentnie wyjaśniać w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności przyczyny niewydania *zastrzeżeń* (lub wydania zastrzeżeń wywołujących lżejszy skutek finansowy) w przypadkach, w których takie postępowanie stanowi wyjątek w stosowaniu wytycznych Komisji lub zatwierdzonych strategii kontroli.	X ([1])						
	Rozdział 6, **zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć wraz państwami członkowskimi działania następcze w odpowiedzi na uchybienia wykryte w ramach przeprowadzonych przez DG EMPL kontroli tematycznych na podstawie analizy ryzyka dotyczących kontroli zarządczych. Wymaga to wzmocnienia kontroli w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych i w zakresie innych istotnych źródeł błędów (kosztów niepowiązanych z projektem lub braku wartości dodanej).	E						
	Rozdział 6, **zalecenie 2:** Komisja powinna potwierdzić w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że przeprowadziła stosowne kontrole w celu zapewnienia, by *poziom błędu resztowego* był oparty na prawidłowych, pełnych i wiarygodnych informacjach na temat korekt finansowych. W tym celu Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.	E ([1])						
	Rozdział 6, **zalecenie 3:** Komisja powinna zapewnić stosowanie art. 78 i 130 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w taki sposób, aby uniemożliwić gromadzenie zaliczek wykraczających poza początkową płatność zaliczkową.				E ([2])			
	Rozdział 6, **zalecenie 4:** Komisja powinna zapewnić, by organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie funduszami strukturalnymi rozwiązały kwestię wyliczania wyższych stawek kosztów osobowych w przypadku projektów unijnych niż w przypadku projektów finansowanych ze środków krajowych.		E ([3])					
	Rozdział 6, **zalecenie 5**: Komisja powinna zapewnić, by przy zatwierdzaniu PO na nowy okres programowania państwa członkowskie uwzględniły wszystkie możliwości uproszczeń przewidziane w rozporządzeniach dotyczących *europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* na lata 2014–2020.		E ([4])					

([1]) Należy kontynuować realizację do czasu zamknięcia.
([2]) Zalecenie nieprzyjęte przez Komisję (zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 6.79).
([3]) Nie podjęto działań systemowych.
([4]) Wdrażanie w nowym okresie programowania nie jest jeszcze na wystarczająco zaawansowanym etapie, by móc je w pełni ocenić.

ROZDZIAŁ 7

Zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	7.1–7.8
Krótki opis działu „Zasoby naturalne”	7.3–7.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.7–7.8
Część 1 – Prawidłowość transakcji	7.9–7.35
EFRG – Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	7.11–7.19
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	7.20–7.27
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	7.28–7.31
Wnioski i zalecenia	7.32 -7.35
Wnioski	7.32–7.33
Zalecenia	7.34–7.35
Część 2 – Osiągnięte wyniki	7.36–7.56
Ocena wyników projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	7.37–7.42
Ocena wyników osiągniętych w zakresie zazieleniania	7.43–7.54
Wnioski	7.55–7.56

Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne”

Załącznik 7.2 – Przegląd wyników badania transakcji w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, środowiska, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa w poszczególnych państwach członkowskich

Załącznik 7.3 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 % w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, środowiska, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa

Załącznik 7.4 – Działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami – dział „Zasoby naturalne”

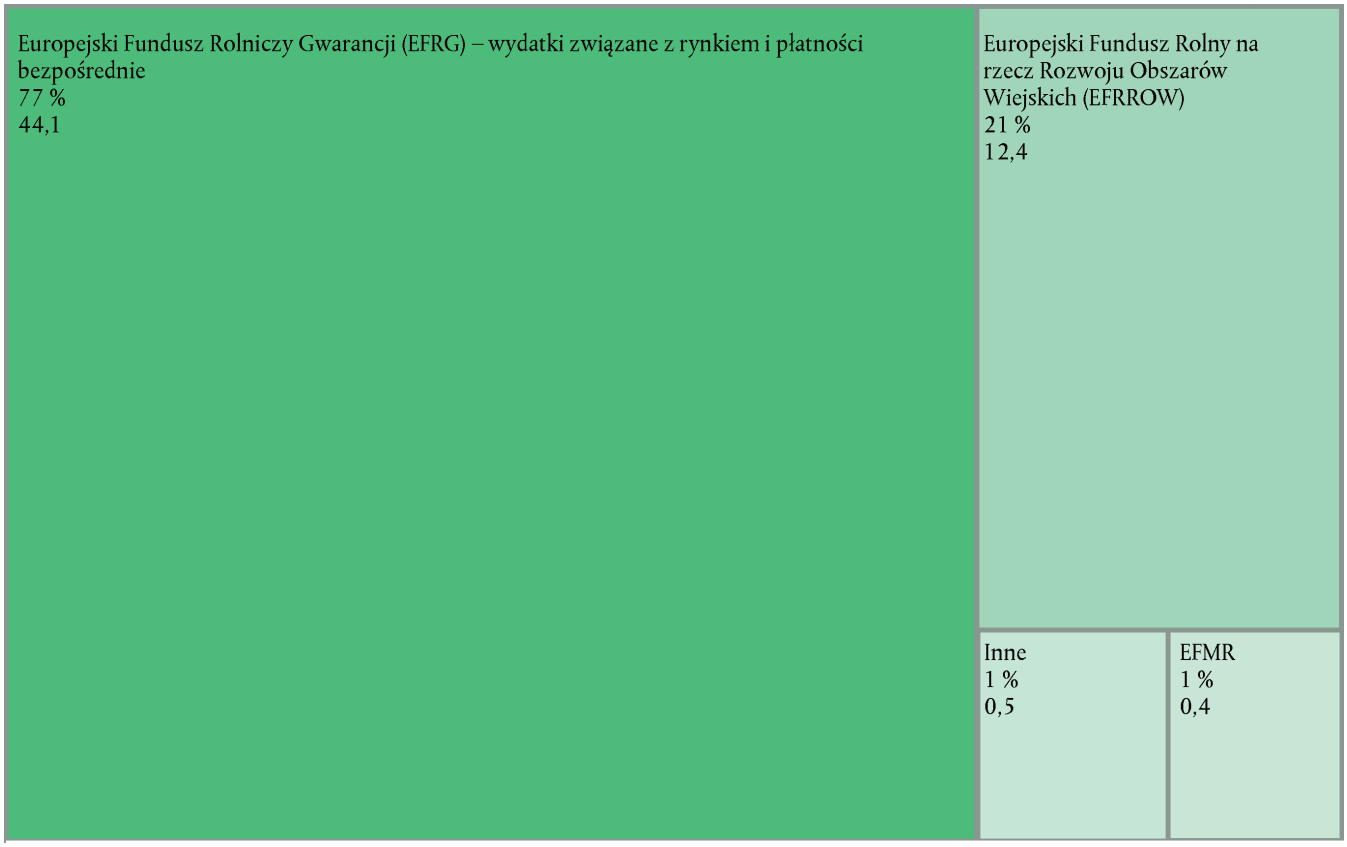
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu *WRF* „Zasoby naturalne". Obejmuje on wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) (stanowiące przedmiot tzw. pierwszej *oceny szczegółowej* w tym rozdziale) oraz wydatki na rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo (stanowiące przedmiot tzw. drugiej oceny szczegółowej w tym rozdziale). W ***ramce 7.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2016 r.

Ramka 7.1 – Dział 2 WRF „Zasoby naturalne" – Struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	57,4
– *zaliczki* ([1])	*1,5*
+ *rozliczenie zaliczek* ([1])	*2,0*
Skontrolowana populacja ogółem	**57,9**

([1]) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. ***załącznik 1.1***, pkt 10).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.2. W niniejszym rozdziale, poza przedstawieniem ustaleń dotyczących *prawidłowości*, zawarto także część, w której przeanalizowano wyniki osiągnięte w ramach próby projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich i w ramach nowego programu *zazieleniania* (zob. pkt 7.4).

Krótki opis działu „Zasoby naturalne”

7.3. Wydatkowanie środków UE na rolnictwo odbywa się w ramach *wspólnej polityki rolnej* (WPR). Za *zarządzanie* WPR odpowiadają wspólnie Komisja, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), oraz *agencje płatnicze* w państwach członkowskich. Dokonują one płatności na rzecz beneficjentów głównie za pośrednictwem dwóch funduszy ([1]): Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansowana jest całość unijnej *pomocy bezpośredniej* i unijnych *środków rynkowych* ([2]), oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczonego do współfinansowania, wraz z państwami członkowskimi, programów rozwoju obszarów wiejskich.

7.4. Ze środków EFRG (na który przypada 77 % wydatków w obszarze „Zasoby naturalne”) finansowany jest szereg systemów pomocy bezpośredniej (40,8 mld euro w 2016 r.) i działań interwencyjnych na rynkach rolnych ([3]) (3,2 mld euro w 2016 r.). Reforma WPR ([4]) w 2013 r. wprowadziła znaczne zmiany w systemach pomocy bezpośredniej (zob. pkt 7.15 i 7.16), a rok 2016, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, był pierwszym rokiem, w którym płatności na rzecz beneficjentów końcowych zostały dokonane ([5]) na podstawie nowych przepisów. Cztery główne systemy, na które przypada 91 % wszystkich płatności w ramach pomocy bezpośredniej, to:

— dwa systemy pomocy obszarowej zapewniające *wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji* ([6]): *system płatności podstawowej* (17,8 mld euro w 2016 r.) ([7]) i *system jednolitej płatności obszarowej* (JPO) (4 mld euro w 2016 r.),

([1]) Rozporządzenie 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 uchylające 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).

([2]) Z wyjątkiem pewnych działań podlegających współfinansowaniu, takich jak działania promocyjne i program „Owoce w szkole”.

([3]) Obejmują one w szczególności wsparcie sektora win i sektora owocowo-warzywnego, wsparcie na rzecz programów „Mleko dla szkół” i „Owoce w szkole” oraz działania na rzecz regionów najbardziej oddalonych UE.

([4]) Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska osiągnęły porozumienie w kwestii reformy WPR w 2013 r. Następnie przyjęto szereg aktów prawnych w celu wprowadzenia tej reformy w życie.

([5]) Na podstawie wniosków o przyznanie pomocy złożonych w 2015 r. (tj. w roku składania wniosków 2015).

([6]) Płatności niezwiązane z wielkością produkcji przyznaje się na rzecz kwalifikowalnych gruntów rolnych, niezależnie od tego, czy jest na nich prowadzona produkcja rolna.

([7]) Trybunał bada obecnie wdrażanie systemu płatności podstawowej, ponieważ zamierza opublikować sprawozdanie specjalne na ten temat (zob. program prac Trybunału na 2017 r.; http://eca.europa.eu).

UWAGI TRYBUNAŁU

— płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (nazywana „płatnością z tytułu zazieleniania" – 11,7 mld euro w 2016 r.),

— *wsparcie związane z produkcją*, przyznawane na określone rodzaje produktów rolnych (np. wołowina i cielęcina, mleko lub rośliny wysokobiałkowe), które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych, a których sytuacja jest trudna (3,8 mld euro w 2016 r.).

7.5. Ze środków EFRROW (na który przypada 21 % wydatków w obszarze „Zasoby naturalne") współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich dokonywane za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Wydatki te obejmują zarówno działania obszarowe ([8]), jak i działania inne niż obszarowe ([9]). W 2016 r. wydatki w ramach EFRROW wyniosły 12,4 mld euro, z czego 63 % przypadło na programy rozwoju obszarów wiejskich w *okresie programowania* 2014–2020, a 37 % na wcześniejsze programy.

7.6. Ten dział WRF obejmuje także wspólną politykę rybołówstwa i niektóre wydatki UE na środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu ([10]) (2 % wydatków w obszarze „Zasoby naturalne").

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.5. *Jeżeli chodzi o 37 % płatności dokonanych w związku ze zobowiązaniami dotyczącymi wcześniejszych programów, obejmują one płatności dokonane w ostatnim kwartale odnoszące się do programów z lat 2007–2013, jak i płatności salda. Spośród 92 programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, 64 programy zostały już zamknięte w 2016 r., przy czym średni wskaźnik wykonania wyniósł 99,1 %, a płatności salda wyniosły łącznie 2,7 mld EUR.*

([8]) Działania obszarowe to te, w przypadku których płatności związane są z liczbą posiadanych hektarów, takie jak płatności rolnośrodowiskowe czy 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 wiejskiej i miejscowej ludności.

([10]) Finansowanie na rzecz środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu pochodzi także z innych obszarów wydatków unijnych poza działem WRF „Zasoby naturalne".

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.7. W 2016 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał:

a) próbę 217 *transakcji* w ramach EFRG i próbę 163 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa, zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Obie próby dobrano tak, by były reprezentatywne dla różnych rodzajów wydatków w tym dziale WRF w ramach obu *ocen szczegółowych* ([11]). Próba EFRG obejmowała transakcje dokonane w 21 państwach członkowskich ([12]). W próbie dobranej na potrzeby drugiej oceny szczegółowej znalazły się 153 transakcje w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i 10 innych transakcji (z obszarów środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa). Transakcje zostały dokonane w 20 państwach członkowskich ([13]);

b) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG AGRI, DG MARE i DG ENV/CLIMA ([14]) przedstawiono informacje na temat prawidłowości wydatków, które zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału.

([11]) Podejście przyjęte przez Trybunał polega na badaniu szeregu losowo wybranych pozycji (np. działek lub faktur) w ramach każdej transakcji. Z tego względu wykryty poziom błędu niekoniecznie odzwierciedla ogólny poziom błędu dla danej transakcji.

([12]) Belgia (Walonia i Flandria), Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy (Bawaria, Hamburg-Jonas, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Północna Nadrenia-Westfalia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn), Irlandia, Grecja, Hiszpania (Kraj Basków, Andaluzja, region Murcji, wspólnota autonomiczna Walencja, Aragonia, Kastylia-La Mancha, Estremadura oraz Kastylia i Léon), Francja, Włochy (AGEA, Kalabria, Lombardia, Toskania i Wenecja Euganejska), Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Anglia, Irlandia Północna i Szkocja). Próba objęła także jedną transakcję zrealizowaną w trybie *zarządzania bezpośredniego*.

([13]) Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy (Dolna Saksonia-Brema, Saksonia i Saksonia-Anhalt), Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania (Andaluzja, Kastylia-La Mancha i Estremadura), Francja (Midi-Pireneje i Rodan-Alpy), Chorwacja, Włochy (Bazylikata), Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia (Azory i część kontynentalna), Rumunia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Szkocja). Próba objęła siedem transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego, z czego dwie dotyczyły środków unijnych wydanych w związku z umowami o partnerstwie w sprawie połowów poza terytorium Unii Europejskiej.

([14]) DG ENV i DG CLIMA mają wspólną dyrekcję do spraw zasobów finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.8. Na potrzeby drugiej części niniejszego rozdziału, dotyczącej osiągniętych wyników, Trybunał zweryfikował:

a) czy w przypadku 193 projektów inwestycyjnych, które zbadał w latach 2014–2016, inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z planem i czy ich koszty były racjonalne;

b) czy 6 projektów zbadanych w 2016 r. i zatwierdzonych zgodnie z przepisami na okres 2014–2020 można by było zrealizować z wykorzystaniem *form kosztów uproszczonych*;

c) niektóre zagadnienia dotyczące osiągniętych wyników w związku z nową płatnością z tytułu zazieleniania w odniesieniu do 197 gospodarstw rolnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.9. Trybunał szacuje, że w 2016 r. poziom błędu ukształtował się poniżej *progu istotności* wynoszącego 2 % w odniesieniu do wydatków z EFRG objętych jedną z dwóch ocen szczegółowych przedstawionych w niniejszym rozdziale (zob. pkt 7.11), które składają się na ponad trzy czwarte wydatków w dziale 2 WRF. W ***załączniku 7.1*** przedstawiono przegląd wyników badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne" jako całości, a także w zakresie każdej z dwóch ocen szczegółowych. W 112 spośród 380 zbadanych transakcji (29 %) wystąpiły *błędy*, z czego w 90 przypadkach były to błędy kwantyfikowalne. Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne" jako całości wynosi 2,5 % ([15]).

7.9. *Komisja z dużym zadowoleniem przyjmuje ustalenie Trybunału Obrachunkowego, który uznał, że wydatki w ramach EFRG na kwotę 44 mld EUR rocznie są wolne od istotnych błędów. Komisja wyraża również zadowolenie z faktu, że ogólne poziomy błędu podane przez Trybunał Obrachunkowy oraz w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) z 2016 r. w odniesieniu do WPR są bardzo zbliżone.*

Komisja jest zdania, że korekty finansowe netto wynikające z wieloletnich kontroli zgodności rozliczeń, a także odzyskiwanie płatności od beneficjentów, które zwracane są do budżetu UE, mają funkcję naprawczą, którą Komisja bierze pod uwagę przy ocenie końcowego ryzyka dla budżetu UE.

Komisja zauważa w szczególności, że jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2016 r., jej zdolność naprawcza w 2016 r. osiągnęła poziom 2,04 % odpowiednich wydatków w ramach WPR.

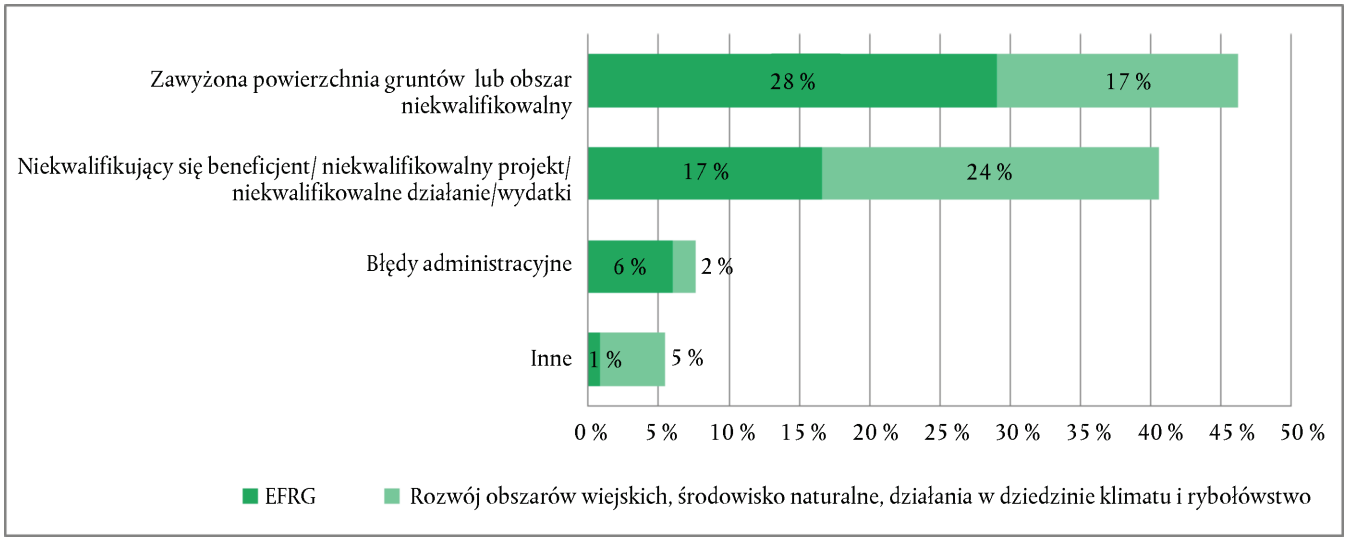
([15]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,5 % a 3,5 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.10. W ***ramce 7.2*** przedstawiono strukturę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2016 r. oraz charakter i skalę błędów, jakie wystąpiły w odniesieniu do EFRG oraz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.2 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów – dział „Zasoby naturalne"



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

EFRG – Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia

7.11. Zasadniczo wyniki badania transakcji wskazują na to, że w przypadku tej oceny szczegółowej nie odnotowano istotnych błędów. W 49 (23 %) spośród 217 zbadanych transakcji dokonanych w ramach EFRG wystąpiły jednak błędy, wszystkie kwantyfikowalne. Trybunał oszacował poziom błędu na 1,7 % ([16]).

7.11. *Komisja z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał Obrachunkowy jest poniżej progu istotności i bardzo zbliżony do poziomu podanego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2016 r. Potwierdza to skuteczność planów działań zaradczych wdrożonych w poprzednich latach przez zainteresowane państwa członkowskie, w szczególności jeżeli chodzi o udoskonalenia systemów identyfikacji działek rolnych (LPIS) oraz ich ścisłe monitorowanie przez Komisję.*

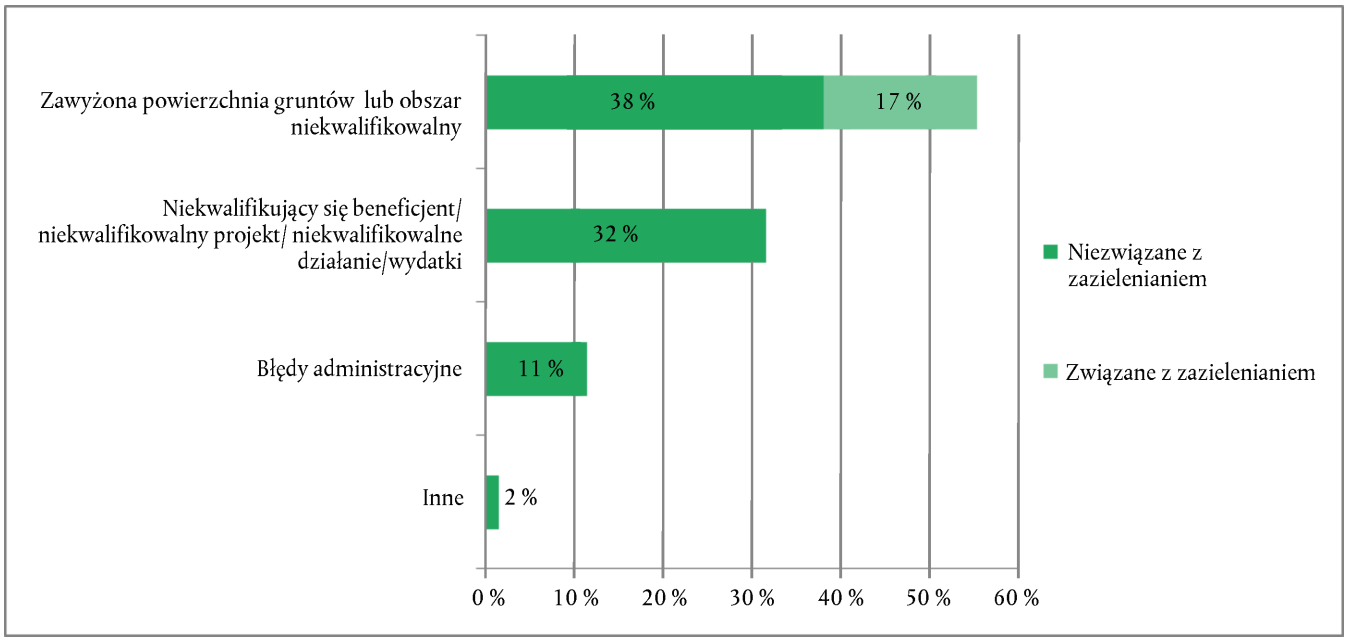
([16]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,8 % a 2,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.12. W ***ramce 7.3*** przedstawiono strukturę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2016 r. w rozbiciu na poszczególne kategorie błędów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.3 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów – EFRG



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.13. Spośród 217 zbadanych transakcji dokonanych w ramach EFRG 201 dotyczyło systemów pomocy bezpośredniej, a 16 – działań interwencyjnych na rynkach rolnych i innych pozycji. Głównym systemem zarządzania i kontroli w przypadku płatności w ramach pomocy bezpośredniej jest *zintegrowany system zarządzania i kontroli (IACS)*. Jak Trybunał zauważył już w przeszłości, IACS ([17]), a w szczególności *system identyfikacji działek rolnych (LPIS)* ([18]), w istotnym zakresie przyczyniają się do zapobiegania błędom i ograniczenia poziomów błędu.

7.13. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje opinię, że zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), a szczególnie LPIS, w znaczący sposób przyczynia się do zapobiegania błędom i ograniczania ich poziomu. Potwierdza to opinię Komisji, że ZSZiK, wraz z LPIS, jest istotnym narzędziem w modelu pewności przyjętym dla WPR. Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie w działaniach na rzecz zapewnienia odpowiedniej jakości i skuteczności tych systemów, w tym odnośnych środków w ramach EFRROW.*

([17]) Zob. pkt 7.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.
([18]) Zob. pkt 7.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
7.14. W przypadku sześciu transakcji wchodzących w skład próby organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej obniżył się o 0,7 punktu procentowego. W przypadku 16 błędów kwantyfikowalnych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami ([19]), aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby organy krajowe w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej byłby o 0,5 punktu procentowego niższy.	**7.14.** *Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału Obrachunkowego dotyczącą roli i działań naprawczych państw członkowskich i będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu zapobiegania błędom, ich wykrywania i korygowania oraz wspierać je w tych działaniach.* *W szczególności Komisja będzie w dalszym ciągu współpracować z państwami członkowskimi, aby zapewnić wiarygodność ich systemów zarządzania i kontroli, zważywszy że zasoby agencji płatniczych przeznaczone na wykrywanie niekwalifikowalnych wydatków są ograniczone i powinny być proporcjonalne do występującego ryzyka.*
Zawyżona powierzchnia gruntów lub obszary niekwalifikowalne, z uwzględnieniem nowej płatności z tytułu zazieleniania	
7.15. Trybunał stwierdził, że obszary kwalifikowalne zostały określone dokładniej niż w ubiegłych latach. Poprawa ta wynika przede wszystkim z następujących powodów:	**7.15.**
— w związku ze zmianą definicji *trwałych użytków zielonych* w następstwie reformy WPR z 2013 r. niektóre grunty, które wcześniej były niekwalifikowalne, stały się kwalifikowalne w świetle przepisów obowiązujących od roku składania wniosków 2015 (zob. ***ramka 7.4***),	
— jak odnotował Trybunał w poprzednich sprawozdaniach ([20]), wiarygodność danych dotyczących kwalifikowalności gruntów zarejestrowanych w LPIS poprawiała się nieustannie za sprawą planów działania realizowanych przez państwa członkowskie albo z ich własnej inicjatywy, albo na wniosek Komisji,	— *Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału Obrachunkowego dotyczącą skuteczności planów działania w odniesieniu do LPIS.* *Komisja będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi w celu utrzymania jakości LPIS oraz ZSZiK w ujęciu ogólnym.*
— nowa procedura z wykorzystaniem geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy (GSAA) ([21]) doprowadziła do ograniczenia liczby błędów dotyczących pomocy obszarowej we wnioskach o przyznanie pomocy. Ponad jedna trzecia agencji płatniczych zastosowała już to użyteczne narzędzie w odniesieniu do wniosków złożonych w roku składania wniosków 2015. GSAA ma zostać w pełni wdrożony do roku składania wniosków 2018.	

([19]) Informacje zawarte w dokumentacji poświadczającej i bazach danych lub pozyskane w toku standardowych kontroli krzyżowych i innych kontroli obowiązkowych.

([20]) Zob. pkt 7.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r. i pkt 60–64 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 25/2016 pt. „System identyfikacji działek rolnych – użyteczne narzędzie do określania kwalifikowalności gruntów rolnych wymagające udoskonaleń w zakresie zarządzania" (http://eca.europa.eu).

([21]) Zob. także pkt 46–48 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 25/2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.4 – Nowa definicja trwałych użytków zielonych przyczyniła się do ograniczenia poziomu błędu

W minionych latach niekwalifikowalne trwałe użytki zielone stanowiły główne źródło błędów ([22]). Obecnie poziom tych błędów znacznie się zmniejszył zarówno pod względem liczby, jak i skali, w szczególności dzięki nowej definicji trwałych użytków zielonych w ramach zreformowanej WPR.

Podczas gdy według poprzedniej definicji kwalifikowalność ograniczała się do części działki pokrytej trawą lub inną roślinnością trawiastą, w nowej definicji zakres kwalifikowalności został rozszerzony na wszelką roślinność odpowiednią do prowadzenia wypasu, z uwzględnieniem krzewów lub drzew, pod warunkiem że nie są one dominujące. Państwa członkowskie mogą także rozszerzyć warunki kwalifikowalności, tak aby objęły one grunty, na których dominuje roślinność niepastewna, jeśli stanowią one część utrwalonych praktyk lokalnych. Zmianę tę zilustrowano na poniższych fotografiach.

Fot. 1 – Roślinność niepastewna jest teraz kwalifikowalna, jeżeli nadaje się do wypasu i nie jest dominująca

Przed reformą WPR w 2013 r. wskaźnik kwalifikowalności dla tej działki wynosił 40 %, odpowiednio do stopnia pokrycia trawą. Według nowej definicji wskaźnik kwalifikowalności wzrósł do 60 %, tak aby odzwierciedlić udział innych roślin odpowiednich do prowadzenia wypasu (takich jak krzewy i niewielkie drzewa).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([22]) Zob. pkt 7.20 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r., pkt 7.21 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r., pkt 3.9 sprawozdania rocznego za 2013 r., pkt 3.13 sprawozdania rocznego za 2012 r., pkt 3.12 sprawozdania rocznego za 2011 r.

Fot. 2 – Roślinność niepastewna też może być dominująca, jeżeli jest to zgodne z utrwalonymi praktykami lokalnymi

Niektóre państwa członkowskie ([23]) zdecydowały się uznać za kwalifikowalne pastwiska grunty, na których dominuje roślinność niepastewna odpowiednia do prowadzenia wypasu (np. wrzosowiska).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.16. Nowa płatność z tytułu zazieleniania nakłada na rolników nowe wymagania. Cel systemu pomocy w ramach zazieleniania polega na tym, by gospodarstwa rolne w UE stały się bardziej przyjazne dla środowiska za sprawą trzech działań: dywersyfikacji upraw, utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych oraz ustanowienia obszarów proekologicznych na użytkach rolnych ([24]). Te trzy działania opisano w pkt 7.44–7.46.

([23]) Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Portugalia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

([24]) Tylko w niektórych przypadkach grunty inne niż orne mogą być wykorzystane do utrzymywania kwalifikujących się obszarów proekologicznych (np. zagajniki o krótkiej rotacji i obszary zalesione). Stałe elementy kwalifikowalne jako obszary proekologiczne, takie jak elementy krajobrazu i strefy buforowe, mogą znajdować się na gruntach bezpośrednio przyległych do gruntów ornych.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.17. Trybunał skontrolował płatność z tytułu zazieleniania w odniesieniu do 63 gospodarstw rolnych ([25]). Stwierdził, że wszystkie z nich objęte wymogiem dywersyfikacji upraw przestrzegały odnośnych przepisów. Jeżeli chodzi o utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych, Trybunał nie stwierdził żadnych naruszeń w odniesieniu do działek poprawnie zarejestrowanych w LPIS. Nie wszystkie trwałe użytki zielone zostały jednak poprawnie zarejestrowane jako takie ([26]), a w jednym przypadku doprowadziło to do naruszenia wymogów w zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym (zob. pkt 7.45). Większość błędów dotyczących zazieleniania wykrytych przez Trybunał było związanych z przestrzeganiem wymogów w zakresie utrzymywania obszarów proekologicznych.

7.18. Działki rolne są klasyfikowane w trzech kategoriach: grunty orne, trwałe użytki zielone oraz uprawy trwałe (np. sady i gaje oliwne). Obszary proekologiczne muszą być umiejscowione na gruntach ornych (lub przyległych do nich). Trybunał stwierdził, że niektóre agencje płatnicze albo nie posiadały wiarygodnych informacji na temat kategorii gruntów w swoich systemach LPIS, albo nie wykorzystywały ich przy weryfikacji wniosków (zob. ***ramka 7.5***).

Ramka 7.5 – Poprawna klasyfikacja gruntów jest ważna do zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi zazieleniania

Zgodnie z przepisami prawa unijnego grunty orne zajęte pod uprawę traw stają się trwałymi użytkami zielonymi z chwilą, gdy przez pięć kolejnych lat nie były objęte płodozmianem.

Bazy danych LPIS w Republice Czeskiej i w Polsce nie zawierały informacji na temat historycznego wykorzystania gruntów. W takich sytuacjach władze nie mogą przeprowadzić automatycznych kontroli krzyżowych w celu zweryfikowania, czy grunty rolne zajęte pod uprawę traw stały się trwałymi użytkami zielonymi. Prowadzi to do ryzyka polegającego na tym, że władze mogą nie wykryć zadeklarowanych obszarów proekologicznych, które faktycznie znajdują się na trwałych użytkach zielonych (tj. nie na gruntach ornych).

Trybunał wykrył także uchybienia w klasyfikacji trwałych użytków zielonych lub związanych z nimi kontrolach krzyżowych w Niemczech (Bawaria, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Północna Nadrenia-Westfalia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn), we Francji, we Włoszech (Lombardia), w Portugalii i Zjednoczonym Królestwie (Anglia).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.18. *Komisja jest świadoma uchybień w niektórych państwach członkowskich. Uchybienia te powstały w trakcie pierwszego roku wdrażania nowych płatności bezpośrednich, dotyczą określonych dziedzin i są przedmiotem działań zaradczych. W stosownych przypadkach DG AGRI rozpoczęła procedury kontroli zgodności rozliczeń, które będą służyć ochronie interesów finansowych UE.*

Ramka 7.5 – Poprawna klasyfikacja gruntów jest ważna do zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi zazieleniania

DG AGRI rozpoczyna procedury kontroli zgodności rozliczeń, które będą zabezpieczać interesy finansowe UE przed tym ryzykiem.

([25]) Nie wszystkie skontrolowane gospodarstwa rolne były objęte wszystkimi trzema rodzajami działań; niektóre były zwolnione z obowiązku wdrożenia jednego lub większej liczby działań, głównie ze względu na ich niewielkie rozmiary.

([26]) Zob. także pkt 37 i 38 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 25/2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niekwalifikujący się beneficjent/niekwalifikowalne wydatki

7.19. W przypadku trzech środków rynkowych objętych próbą Trybunału agencje płatnicze zwróciły koszty, które częściowo były niekwalifikowalne. Mimo że na takie środki przypada niewielka część ogólnych wydatków w ramach EFRG, znaczna liczba nadpłat z funduszu jest spowodowana właśnie tymi błędami.

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo

7.20. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 7.1***. Błędy wystąpiły w 63 (39 %) spośród 163 zbadanych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa, z czego w 41 przypadkach były to błędy kwantyfikowalne. Trybunał oszacował poziom błędu na 4,9 % ([27]). W ***załączniku 7.2*** przedstawiono przegląd wyników badania przez państwa członkowskie transakcji objętych *zarządzaniem dzielonym*, a w ***załączniku 7.3*** przegląd błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji.

7.20. *Komisja przyjmuje do wiadomości oszacowany przez Trybunał Obrachunkowy poziom błędu, który jest zbliżony do poziomu podanego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2016 r.*

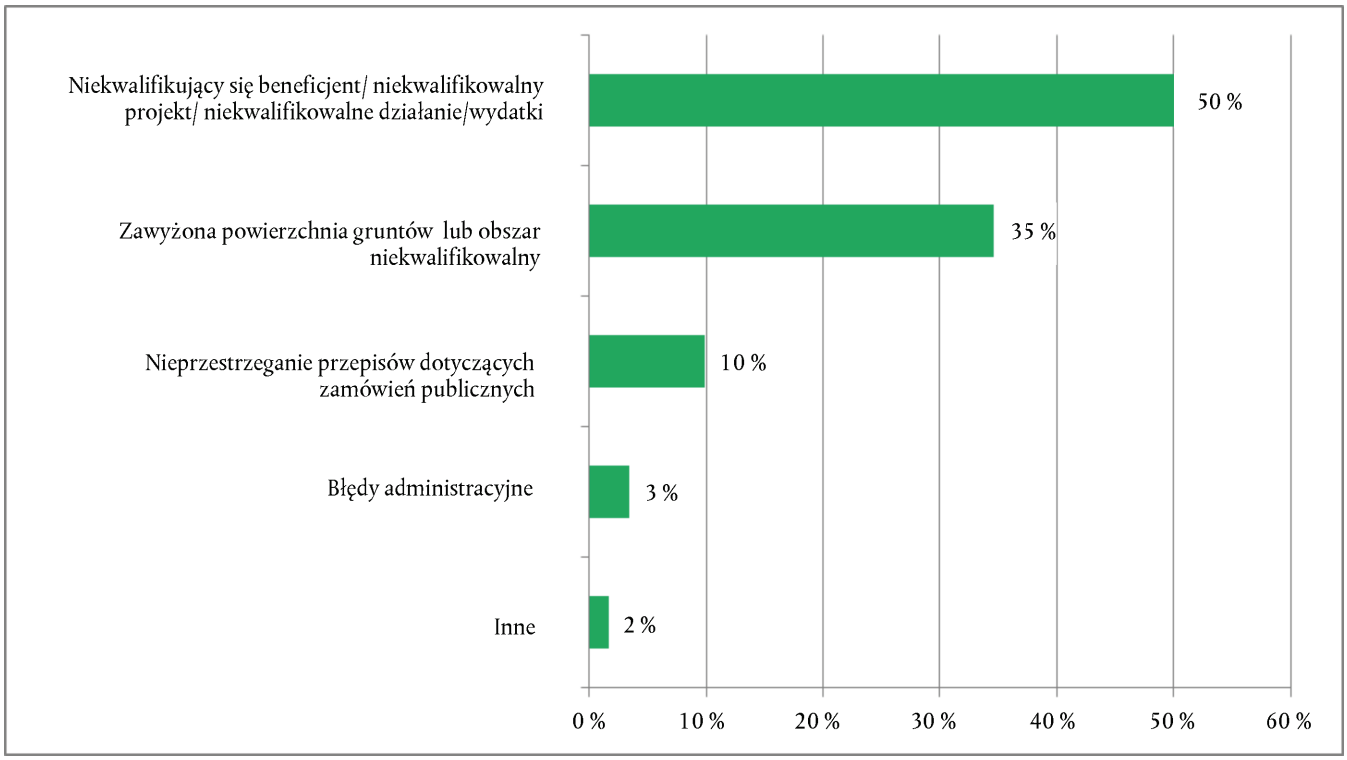
Rozwój obszarów wiejskich pozostaje obszarem, w którym uzasadniona jest ścisła kontrola, w szczególności w odniesieniu do środków o charakterze inwestycyjnym. W przypadku stwierdzenia uchybień w systemie kontroli Komisja systematycznie zwraca się do państw członkowskich o opracowanie planów działań zaradczych, a także wspiera ich realizację. Ponadto Komisja aktywnie promuje stosowanie form kosztów uproszczonych, aby ograniczać zarówno koszty administracyjnych, jak i błędy. Zważywszy na konieczność zapewnienia równowagi między legalnością i prawidłowością a osiągnięciem celów polityki i mając jednocześnie na względzie koszty realizacji (zarządzanie i kontrola), nie można jednak zakładać ponad wszelką wątpliwość, że w przypadku rozwoju obszarów wiejskich, w odniesieniu do płatności na rzecz beneficjentów, uda się osiągnąć poziom błędu poniżej 2 % przy rozsądnym nakładzie pracy. Niemniej jednak dzięki funkcji naprawczej działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu odzyskania środków oraz korekt finansowych Komisji w latach następujących po roku wydatków Komisja ma możliwość uzyskać pewność co do wydatków w ramach WPR.

([27]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,1 % a 7,7 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.21. W ***ramce 7.6*** przedstawiono strukturę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2016 r. w rozbiciu na poszczególne kategorie błędów.

Ramka 7.6 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
7.22. Spośród 153 skontrolowanych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich 64 dotyczyły działań obszarowych, a 89 – innych niż obszarowe (na ogół projektów inwestycyjnych). W 58 spośród 153 zbadanych transakcji (38 %) wystąpiły błędy, z czego w 38 przypadkach były to błędy kwantyfikowalne. W odniesieniu do próby 10 transakcji w zakresie środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa błędy stwierdzono w pięciu z nich (50 %), w tym trzy błędy kwantyfikowalne.	**7.22.** *Komisja zauważa, że w przypadku 30 spośród 38 błędów kwantyfikowalnych poziom błędu wynosił poniżej 20 %.*
7.23. W przypadku ośmiu transakcji wchodzących w skład próby organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej obniżył się o 0,4 punktu procentowego. W przypadku 16 błędów kwantyfikowalnych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami ([28]), aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby organy krajowe w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej byłby o 1,5 punktu procentowego niższy.	**7.23.** *Komisja jest świadoma, że władze krajowe mogły wykryć więcej błędów spośród tych, które Trybunał Obrachunkowy wykrył w obszarze rozwoju obszarów wiejskich. Przepisy dotyczące WPR zapewniają państwom członkowskim wszelkie instrumenty niezbędne do ograniczenia większości ryzyka wystąpienia błędów.* *Komisja uważa także, że wysiłki państw członkowskich w celu sprawdzenia transakcji powinny być proporcjonalne.* *Komisja zachowuje ostrożność i odbywa wizyty w celu przeprowadzenia kontroli zgodności rozliczeń, które służą sprawdzeniu systemów zarządzania i kontroli w poszczególnych agencjach płatniczych w państwach członkowskich i są cennym źródłem informacji na temat tego, na ile skutecznie systemy te chronią środki UE, które są w ich ramach wydatkowane.* *W 2016 r. Komisja (DG AGRI) przeprowadziła 56 kontroli zgodności dotyczących EFRROW. Ponadto do zapobiegania błędom przyczyniają się jednostki certyfikujące w państwach członkowskich.*
7.24. Rodzaje błędów są podobne do tych, które Trybunał wykrył w poprzednich latach i które wskazał w swoim sprawozdaniu specjalnym zawierającym analizę przyczyn błędów w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich ([29]). Podobnie jak w latach ubiegłych największa część (62 %) szacowanego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 7.20, przypada na działania inne niż obszarowe.	**7.24.** *Komisja zwraca szczególną uwagę na ustalenia z poprzednich lat, a także na to, aby w odniesieniu do nich podejmowane były odpowiednie działania następcze oraz aby zapobiegać podobnym błędom w innych państwach członkowskich.* *Ponadto służby Komisji także ściśle monitorują wdrażanie planów działania. Komisja stwierdza, że skuteczne wdrożenie tych planów działania przyczynia się do ograniczenia błędów.*
7.25. W przypadku skontrolowanych transakcji dotyczących działań innych niż obszarowe główną przyczyną błędów było nieprzestrzeganie wymogów kwalifikowalności. Trzy błędy kwantyfikowalne w obszarze środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa były także związane z wydatkami niekwalifikowalnymi.	
7.26. W tym roku trzy z największych błędów w zakresie kwalifikowalności dotyczyły beneficjentów, którzy nie ujawnili, że są kontrolowani przez przedsiębiorstwa powiązane, składają wnioski wspólnie z nimi lub dokonują od nich zakupów, co stanowi naruszenie przepisów unijnych lub krajowych (zob. przykłady 1, 2 i 6 w ***załączniku 7.3***).	

([28]) Informacje zawarte w dokumentacji poświadczającej i bazach danych lub pozyskane w toku standardowych kontroli krzyżowych i innych kontroli obowiązkowych.

([29]) Zob. sprawozdanie specjalne nr 23/2014 „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania" (http://eca.europa.eu).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.27. Wśród 64 transakcji dotyczących działań obszarowych Trybunał wykrył 22 przypadki (34 %), w których grunty były niekwalifikowalne lub zawyżono zadeklarowaną powierzchnię gruntów (zob. przykłady 7 i 8 w ***załączniku 7.3***).

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI

7.28. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2016 r. DG AGRI podała, że ogólny skorygowany poziom błędu w wydatkach w ramach WPR wynosi 2,5 %. Jest to spójne z wnioskami z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, zgodnie z którymi poziom błędu w tym obszarze wydatków jest istotny.

7.29. W oparciu o statystyki kontroli swoich agencji płatniczych państwa członkowskie podały, że ogólny poziom błędu wyniósł 1,2 % ([30]). Następnie DG AGRI dokonała korekt, wykorzystując przede wszystkim wyniki swoich kontroli i kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w ciągu ostatnich trzech lat, a także, w mniejszym stopniu, opinie *jednostek certyfikujących* na temat legalności i prawidłowości w odniesieniu do roku budżetowego 2016 ([31]).

7.30. W tym roku Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne, w którym ocenił, czy nowe ramy ustanowione przez Komisję Europejską w 2015 r. umożliwiają jednostkom certyfikującym formułowanie opinii zgodnie z przepisami unijnymi i międzynarodowymi standardami kontroli. Mimo że wprowadzenie ram było pozytywnym krokiem w kierunku modelu jednorazowej kontroli, Trybunał wykrył w nich znaczne uchybienia ([32]). Sformułował także szereg zaleceń dotyczących usprawnień, które powinny zostać uwzględnione w nowych wytycznych Komisji mających obowiązywać od roku budżetowego 2018.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.27. *Reforma WPR i wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 wywołały również zmiany w zasadach kwalifikowalności gruntów, a co za tym idzie w LPIS. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 7.13.*

7.30. *Komisja w pełni zaakceptowała 5 spośród 7 zaleceń i potwierdziła, że uznała je za uwzględnione w wytycznych dla jednostek certyfikujących na rok budżetowy 2018 i kolejne lata. Komisja nie przyjęła zalecenia, zgodnie z którym wykorzystanie opinii jednostek certyfikujących byłoby możliwe dopiero po wykonaniu prac, jak określono w zaleceniach, lecz – wręcz przeciwnie – uznała, że chociaż wytyczne na rok budżetowy 2015 można udoskonalić, to już w swojej obecnej formie – jeżeli są prawidłowo stosowane – umożliwiają jednostkom certyfikującym wydawanie opinii na temat legalności i prawidłowości, zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami.*

([30]) Średni poziom błędu zgłoszony przez państwa członkowskie wyniósł 1,09 % w przypadku EFRG i 1,78 % w przypadku EFRROW.

([31]) Jednostki certyfikujące mają obowiązek sprawdzenia – na podstawie reprezentatywnej próby – legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot agencje płatnicze wystąpiły do Komisji. Swoje pierwsze opinie na temat prawidłowości wydały one za rok budżetowy 2015.

([32]) Szczegółowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 7/2017 pt. „Nadanie jednostkom certyfikującym nowej roli w odniesieniu do wydatków w ramach WPR: krok w kierunku modelu jednorazowej kontroli mimo istotnych niedociągnięć" (http://eca.europa.eu).

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Roczne sprawozdania z działalności DG MARE, DG ENV i DG CLIMA	
7.31. Roczne sprawozdania z działalności zostały sporządzone zgodnie z instrukcjami DG BUDG i nie stwierdzono żadnych problemów metodycznych w związku z metodami zastosowanymi w celu obliczenia poziomów błędu. Liczba transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 2016 r. w obszarze rybołówstwa, środowiska naturalnego oraz działań w dziedzinie klimatu jest statystycznie zbyt mała, by umożliwić porównanie informacji na temat prawidłowości wydatków przekazanych przez te trzy dyrekcje z wynikami kontroli Trybunału.	

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.32. Z ogółu dowodów wynika, że w wydatkach w dziale „Zasoby naturalne" i w obszarze podlegającym ocenie szczegółowej obejmującym rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 7.9 i 7.20). W odniesieniu do EFRG (z którego pochodzi ponad trzy czwarte wydatków w dziale 2 WRF) Trybunał szacuje jednak, że poziom błędu w 2016 r. kształtował się poniżej progu istotności (zob. pkt 7.9 i 7.11).

7.32. *Komisja bardzo docenia ocenę Trybunału Obrachunkowego, według której poziom błędu w odniesieniu do EFRG jest poniżej progu istotności, co zdaniem Komisji wynika z istniejących systemów zarządzania i kontroli, w szczególności IACS.*

Komisja pragnie zwrócić uwagę na funkcję naprawczą kontroli przeprowadzanych przez DG AGRI oraz kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie (zob. odpowiedź Komisji na pkt 7.9), która umożliwia uzyskanie pewności w odniesieniu do wydatków na WPR w ujęciu całościowym.

7.33. W tym dziale WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało, że szacowany ogólny poziom błędu wynosi 2,5 % (zob. ***załącznik 7.1***).

7.33. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poziom błędu oszacowany przez Trybunał Obrachunkowy jest zbliżony do poziomu podanego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2016 r.*

Zalecenia

7.34. W ***załączniku 7.4*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie dziesięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([33]). Jedno z nich przestało być aktualne. Komisja i państwa członkowskie w pełni zrealizowały pięć zaleceń, dwa zrealizowano w przeważającej mierze, a dwa – częściowo.

([33]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu na wdrożenie zaleceń.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
7.35. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2016 r. Trybunał zaleca, co następuje:	
— **Zalecenie 1:** Komisja powinna dokonać przeglądu podejścia agencji płatniczych do klasyfikowania i uaktualniania kategorii gruntów w ich systemach LPIS oraz do przeprowadzania wymaganych kontroli krzyżowych, tak aby ograniczyć ryzyko błędu w płatnościach z tytułu zazieleniania (zob. pkt 7.17 i 7.18, a także ***ramka 7.5***).	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *Podejmowane są już działania zaradcze w zainteresowanych państwach członkowskich; w razie potrzeby kontrole zgodności rozliczeń będą chronić budżet UE.*
— **Zalecenie 2:** Komisja powinna zapewnić wytyczne i rozpowszechniać przykłady dobrych praktyk (np. wykorzystanie nowych technologii informatycznych) wśród organów krajowych, tak aby zagwarantować, że w toku przeprowadzanych przez nie kontroli wykrywane będą powiązania między wnioskodawcami a innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację wspieranych projektów (zob. pkt 7.26).	*Komisja przyjmuje to zalecenie.* *W toku kontroli przeprowadzanych w różnych państwach członkowskich prowadzona jest wymiana najlepszych praktyk; która obejmuje również wydawanie zaleceń w celu udoskonalenia systemu zarządzania i kontroli. Komisja organizuje regularnie seminaria i konferencje, podczas których rozpowszechnia się najlepsze praktyki. Badane są rozwiązania informatyczne.*

CZĘŚĆ 2 – OSIĄGNIĘTE WYNIKI

7.36. Ta część sprawozdania dotyczy wyników osiągniętych w związku z wybranymi transakcjami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich ([34]) i nową płatnością z tytułu zazieleniania.

Ocena wyników projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

7.37. W ciągu ostatnich trzech lat (2014–2016) Trybunał zbadał wybrane kwestie związane z wynikami osiągniętymi w ramach 193 projektów polegających na inwestycjach w środki trwałe. Trybunał ustalił, co następuje:

— 95 % inwestycji, które ukończono do czasu przeprowadzenia wizyty kontrolnej, zostało zrealizowanych zgodnie z planem,

— w 34 % przypadków brakowało wystarczających dowodów na racjonalność kosztów.

([34]) Zob. część 2 rozdziału 7 sprawozdań rocznych Trybunału za 2014 i 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Realizacja projektów inwestycyjnych

7.38. W momencie przeprowadzania kontroli ukończonych było 139 ze skontrolowanych 193 projektów inwestycyjnych. Trybunał sprawdził, czy ukończone projekty zostały zrealizowane zgodnie z planem. W przypadku 95 % inwestycji kryterium to zostało spełnione.

Racjonalność kosztów i możliwości większego wykorzystania form kosztów uproszczonych

7.39. W latach 2014–2016 Trybunał przeanalizował 193 projekty inwestycyjne, aby sprawdzić, czy istnieją wystarczające dowody na racjonalność kosztów. Stwierdził, że tak było w przypadku 127 projektów (66 %). W 66 przypadkach (34 %) brakowało natomiast wystarczających dowodów na racjonalność kosztów.

7.40. W prawie wszystkich ze 193 projektów wykorzystywano system zwrotu poniesionych kosztów ([35]). W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mogą alternatywnie skorzystać z systemu form kosztów uproszczonych – standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych oraz finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe ([36]). We właściwych przypadkach stosowanie form kosztów uproszczonych skutecznie obniża ryzyko zawyżonych cen – o ile koszty te są ustalone na prawidłowym poziomie ([37]) ([38]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.39. *Za ocenę racjonalności kosztów odpowiadają państwa członkowskie (zob. art. 48 rozporządzenia (UE) nr 809/2014). W przypadku stwierdzenia niedociągnięć Komisja chroni budżet UE za pomocą kontroli zgodności rozliczeń i wydaje wytyczne dotyczące sposobów ulepszenia istniejących systemów (zob. wytyczne dotyczące kontroli i kar w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w tym lista kontrolna do celów oceny racjonalności kosztów).*

([35]) Zwrot kosztów wiąże się z wyższymi poziomami błędu. Na ten temat zob. również pkt 1.21–1.24 sprawozdania rocznego za rok 2015.

([36]) Art. 67 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320). Pewne formy kosztów uproszczonych były dopuszczone już w okresie programowania 2007–2013 w odniesieniu do niektórych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, lecz nie dla projektów inwestycyjnych.

([37]) Zob. pkt 58–63 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 22/2014 pt. „Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE" (http://eca.europa.eu).

([38]) Doświadczenia Trybunału w przeprowadzaniu kontroli wydatków w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej także wskazują na to, że projekty realizowane z wykorzystaniem form kosztów uproszczonych są w mniejszym stopniu narażone na błędy. Zob. pkt 6.15 sprawozdania rocznego za 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.41. Większość projektów skontrolowanych przez Trybunał w 2016 r. została zatwierdzona na mocy przepisów na lata 2007–2013, kiedy w przypadku inwestycji w rozwój obszarów wiejskich nie można jeszcze było wykorzystywać form kosztów uproszczonych. Trybunał zweryfikował sześć projektów zatwierdzonych na mocy przepisów na okres programowania 2014–2020 i pięć z nich uznał za odpowiednie, lecz stwierdził, że tylko w jednym wykorzystano formy kosztów uproszczonych (zob. ***ramka 7.7***).

Ramka 7.7 – Formy kosztów uproszczonych mogą przyczynić się do zapewnienia racjonalności kosztów

W Zjednoczonym Królestwie (Anglia) Trybunał skontrolował projekt polegający na budowie nowego dachu nad zagrodą dla żywego inwentarza. Płatność opierała się na standardowych kosztach jednostkowych w wysokości 62 funtów szterlingów za metr kwadratowy dachu, a maksymalna wysokość dotacji na gospodarstwo rolne wynosiła 10 000 funtów szterlingów.

Standardowy koszt jednostkowy za dach został zaczerpnięty z publikacji, która stanowi jedno z najszerzej wykorzystywanych niezależnych źródeł informacji na temat działalności rolnej w Zjednoczonym Królestwie. Ceny zawarte w publikacji są aktualizowane co roku.

7.42. Obecnie Trybunał pracuje nad kontrolą, której celem będzie bardziej szczegółowe zbadanie wykorzystania form kosztów uproszczonych, ponieważ zamierza opublikować sprawozdanie specjalne na ten temat w 2018 r.

Ocena wyników osiągniętych w zakresie zazieleniania

7.43. W 2016 r. Trybunał skontrolował pierwszy rok dokonywania płatności z tytułu zazieleniania. Nowy system zazieleniania ma przyczynić się do tego, by gospodarstwa rolne w UE stały się bardziej przyjazne dla środowiska za sprawą trzech działań nakierowanych na realizację celów polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska:

— dywersyfikacji upraw,

— utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych,

— ustanowienia obszarów proekologicznych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.41. *W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie ponoszą pełną odpowiedzialność za opracowanie programów i środków. Komisja będzie nadal promować i wspierać stosowanie form kosztów uproszczonych, co jest skutecznym sposobem ograniczania zarówno kosztów administracyjnych, jak i błędów.*

UWAGI TRYBUNAŁU

7.44. Celem **dywersyfikacji upraw** jest w szczególności polepszenie jakości gleby ([39]). Praktyka ta jest obowiązkowa dla gospodarstw rolnych posiadających ponad 10 hektarów gruntów ornych, przy czym większe gospodarstwa muszą spełniać dodatkowe wymogi, tak jak przedstawiono w ***ramce 7.8***.

Ramka 7.8 – Wymogi dotyczące dywersyfikacji upraw

Powierzchnia gruntów ornych na działce (w ha)	Minimalna liczba wymaganych upraw	Limit dotyczący głównej uprawy	Limit dotyczący dwóch głównych upraw
Od 10 do 30	2	75 %	nie dotyczy
Ponad 30	3	75 %	95 %

7.45. Podstawowy cel przyświecający **utrzymaniu istniejących trwałych użytków zielonych** polega na ograniczeniu w przyszłości emisji dwutlenku węgla z gleb ([40]). Państwa członkowskie muszą zapewnić, by stosunek trwałych użytków zielonych do całości użytków rolnych nie zmniejszył się o więcej niż 5 % w porównaniu ze wskaźnikiem referencyjnym. Jeżeli tak się stanie, państwa członkowskie muszą zobligować rolników do utrzymania wszystkich trwałych użytków zielonych oraz do ponownego przekształcenia w trwałe użytki zielone wszelkich gruntów przekształconych wcześniej. Państwa członkowskie muszą też wyznaczyć trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym, na których obowiązuje zakaz orania i przekształcania w grunty o innym rodzaju użytkowania.

7.46. Głównym celem ustanawiania **obszarów proekologicznych** jest ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej ([41]). Wymóg dotyczący obszarów proekologicznych stanowi, że wnioskodawcy występujący o pomoc muszą wyodrębnić obszar odpowiadający 5 % ich gruntów ornych jako obszar proekologiczny ([42]). Państwa członkowskie wybierają obszary kwalifikowalne z listy zawartej w przepisach UE. Mogą to być elementy stałe (np. żywopłoty, rowy, grupy drzew itd.) oraz niektóre tymczasowe, przyjazne dla środowiska sposoby wykorzystania gruntów ornych (np. okrywa zielona i uprawy wiążące azot, międzyplony i grunty ugorowane).

([39]) Motyw 41 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).
([40]) Zob. motyw 42 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.
([41]) Motyw 44 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.
([42]) Gospodarstwa posiadające mniej niż 15 ha gruntów ornych są wyłączone z wymogu dotyczącego obszarów proekologicznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.47. Trybunał, poza pracami w zakresie prawidłowości (zob. pkt 7.16–7.18), ocenił także zmiany w zakresie dywersyfikacji upraw i praktyk dotyczących obszarów proekologicznych od chwili wprowadzenia nowej płatności z tytułu zazieleniania. Oceny dokonano w odniesieniu do 197 gospodarstw rolnych, które otrzymały taką płatność. Poniżej przedstawiono wyniki dotyczące każdego z tych dwóch działań.

7.48. W pkt 7.17 omówiono utrzymanie istniejących trwałych użytków zielonych. Trybunał nie wykrył żadnych problemów w odniesieniu do działek prawidłowo zarejestrowanych w systemie LPIS. Nie wszystkie użytki zielone zostały jednak poprawnie zarejestrowane, a w jednym przypadku doprowadziło to do naruszenia wymogów w zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym.

Dywersyfikacja upraw

7.49. Porównując rok 2015 z 2014, stwierdzono, że wymogi dotyczące dywersyfikacji upraw nie doprowadziły do żadnych zmian w 89 % skontrolowanych gospodarstw rolnych. Ten wysoki odsetek wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze około połowa gospodarstw wprowadziła już dywersyfikację upraw w roku poprzedzającym ten, kiedy zaczęło obowiązywać zazielenianie. Po drugie około jedna trzecia gospodarstw rolnych była wyłączona z wymogu dywersyfikacji upraw ze względu na ich niewielkie rozmiary. Ustalenia Trybunału podsumowano w ***ramce 7.9***.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.49. *Komisja zauważa, że przed rokiem składania wniosków 2015 w większości państw członkowskich rolnicy nie mieli obowiązku rejestrowania upraw.*

UWAGI TRYBUNAŁU

7.50. Trybunał stwierdził, że 11 % skontrolowanych gospodarstw w 2015 r. musiało zwiększyć powierzchnię gruntów objętych dywersyfikacją w porównaniu z 2014 r. Na podstawie dobranej próby gospodarstw oszacował on, że wprowadzenie wymogów dotyczących dywersyfikacji upraw w ramach zazieleniania doprowadziło do zmian w zakresie wykorzystywania gruntów w przypadku około 2 % gruntów ornych tych gospodarstw ([43]) ([44]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.50 i 7.51. *Komisja zauważa, że przed rokiem składania wniosków 2015 w większości państw członkowskich rolnicy nie mieli obowiązku rejestrowania upraw, co utrudnia porównania między poszczególnymi gospodarstwami. Zdaniem Komisji ocena oddziaływania wymogów dotyczących zazieleniania będzie wymagać bardziej odpowiedniego podejścia (opartego na właściwym scenariuszu alternatywnym) i musi wynikać z obserwacji przez okres dłuższy niż 1 rok stosowania. Na tym etapie nie można bezpośrednio zmierzyć, na ile wyniki w zakresie środowiska i klimatu poprawiły się na obszarze, na którym nastąpiła zmiana upraw. Komisja uważnie śledzi wpływ tej nowej polityki.*

Ramka 7.9 – Zmiany w dywersyfikacji upraw w następstwie wprowadzenia zazieleniania

Zmiany w dywersyfikacji upraw	Liczba gospodarstw	%
Brak zmian (beneficjent spełniał już wymogi dotyczące dywersyfikacji upraw)	107	54 %
Brak zmian (beneficjent nie podlega dywersyfikacji upraw)	69	35 %
Zmiana (większa dywersyfikacja upraw)	21	11 %
OGÓŁEM	**197**	**100 %**

([43]) Szacunki Trybunału są oparte na rzeczywistych zmianach wprowadzonych w gospodarstwach z próby dobranej w celu zbadania płatności z EFRG. Wymóg zazieleniania dotyczący dywersyfikacji upraw stanowi, że w przypadku gospodarstw posiadających ponad 10 ha gruntów ornych pierwsza uprawa nie może zajmować więcej niż 75 % tych gruntów. Maksymalna możliwa zmiana wynikająca z zazieleniania wynosi zatem 25 % gruntów ornych gospodarstw objętych tym wymogiem (mianowicie gdy w 2014 r. w gospodarstwie stosowano monokulturę, a w 2015 r. spełniło ono wymóg zazieleniania). Wiele gospodarstw spełniło już ten wymóg w 2014 r. – w ich przypadku Trybunał uznał, że nie nastąpiła żadna zmiana. Ponadto bardzo niewiele gospodarstw, które musiały dostosować dywersyfikację upraw, w 2014 r. faktycznie stosowało monokulturę.

([44]) W przeprowadzonym przez Komisję przeglądzie dotyczącym zazieleniania po roku od jego wprowadzenia stwierdzono, że „grunty przeniesione w związku z obowiązkiem dywersyfikacji" stanowiły około 0,8 % gruntów ornych. Zob. dokument roboczy służb Komisji z dnia 22 czerwca 2016 r. pt. „Zasada zazieleniania – przegląd po roku", SWD(2016) 218 final, załącznik 4, część 5.2.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.51. Trybunał przeanalizował średnią wielkość gruntów ornych w każdej z trzech kategorii, a wyniki analizy przedstawiono w powyższej tabeli. Dane wskazują na to, że średnia wielkość gospodarstw finansowanych z EFRG w próbie, które spełniły wymogi już w 2014 r. (438 hektarów), była znacznie większa niż średnia wielkość gospodarstw, które musiały wprowadzić zmiany w dywersyfikacji upraw w 2015 r. (87 hektarów). Może to oznaczać, że ustanowienie nowych wymogów wywarło większy wpływ na gospodarstwa średniej wielkości, podczas gdy większe gospodarstwa spełniły już wymogi, zaś małe gospodarstwa były zwolnione z obowiązku ich wprowadzenia.

Obszary proekologiczne

7.52. Porównując rok 2015 z 2014, stwierdzono, że wymogi dotyczące obszarów proekologicznych nie doprowadziły do żadnych zmian w 67 % skontrolowanych gospodarstw rolnych. Przyczyny takiego stanu rzeczy były takie same jak w przypadku dywersyfikacji upraw – około jedna czwarta skontrolowanych gospodarstw posiadała wystarczającą powierzchnię gruntów wyznaczoną jako obszar proekologiczny na rok przed wprowadzeniem zazieleniania, a 42 % skontrolowanych gospodarstw było zwolnionych z praktyk dotyczących obszarów proekologicznych ze względu na ich niewielkie rozmiary. Ustalenia Trybunału podsumowano w ***ramce 7.10***.

7.53. Trybunał stwierdził, że 32 % gospodarstw, w których przeprowadzono kontrole, musiało zwiększyć, niekiedy znacznie, powierzchnię obszaru proekologicznego w 2015 r. w stosunku do powierzchni z 2014 r. Na podstawie dobranej próby gospodarstw oszacował on, że wprowadzenie wymogów dotyczących obszarów ekologicznych w ramach zazieleniania doprowadziło do zmian w zakresie wykorzystania gruntów w przypadku około 1,5 % gruntów ornych tych gospodarstw ([45]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.52. *Komisja zauważa, że przed rokiem składania wniosków 2015 obszary proekologiczne nie były rejestrowane, co utrudnia porównania między poszczególnymi gospodarstwami i sprawia, że są one mało dokładne.*

7.53. *Zob. również odpowiedzi Komisji na pkt 7.51 i 7.52.*

Komisja uważa, że na tym etapie nie można zmierzyć bezpośrednio, w jak dużym stopniu wskutek wprowadzenia wymogów dotyczących obszarów proekologicznych zmieniło się wykorzystanie gruntów. Oczekuje się, że obszary proekologiczne będą miały szersze oddziaływanie.

([45]) Szacunki Trybunału są oparte na rzeczywistych zmianach wprowadzonych w gospodarstwach z próby dobranej w celu zbadania płatności z EFRG. Aby spełnić wymóg dotyczący obszarów proekologicznych, rolnik, który zadeklarował ponad 15 ha gruntów ornych, musi zapewnić, by obszar równoważny 5 % całości jego gruntów ornych był obszarem proekologicznym. Maksymalna możliwa zmiana wynikająca z zazieleniania wynosi zatem 5 % gruntów ornych gospodarstw objętych tym wymogiem (różnica pomiędzy 2014 r., kiedy gospodarstwo nie miało obszarów proekologicznych, a 2015 r., kiedy spełniło ten wymóg). W 2014 r. wiele gospodarstw spełniało już jednak ten wymóg, a większość miała już pewien odsetek obszarów proekologicznych, nawet jeśli nie było to 5 %.

Ramka 7.10 – Zmiany w obszarach proekologicznych w następstwie wprowadzenia zazieleniania

Zmiany w obszarach proekologicznych	Liczba gospodarstw	%
Brak zmian (beneficjent spełniał już wymogi dotyczące obszarów proekologicznych)	49	25 %
Brak zmian (beneficjent nie podlega przepisom dotyczącym obszarów proekologicznych)	82	42 %
Zmiana (zwiększenie powierzchni obszarów proekologicznych)	64	32 %
Niewystarczające dowody	2	1 %
OGÓŁEM	**197**	**100 %**

UWAGI TRYBUNAŁU

7.54. Trybunał analizuje szczegółowo koncepcję i pierwszy rok wdrażania zazieleniania, ponieważ zamierza opublikować sprawozdanie specjalne na ten temat.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.54. *W niedawnym sprawozdaniu (marzec 2017 r.)* [1] *Komisja dokładniej przeanalizowała wdrożenie obszarów proekologicznych. W 2015 r. 8 mln ha gruntów zadeklarowano jako obszary proekologiczne, co stanowiło 13 % gruntów ornych objętych obowiązkiem i 10 % po uwzględnieniu czynników ważonych.*

W sprawozdaniu stwierdzono, że praktyka w zakresie obszarów proekologicznych ma duży potencjał. W oparciu o wstępne wyniki pewnych symulacji JRC (Wspólne Centrum Badawcze) i przeglądu wybranej literatury można stwierdzić pewien pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną. Na przykład miedze porośnięte roślinami kwitnącymi mają mieć korzystny wpływ na środowisko poza obszarem porośniętym roślinami kwitnącymi dzięki aktywności owadów zapylających. Ponadto obszary proekologiczne mogą mieć pozytywny wpływ na niektóre usługi ekosystemowe (np. jakość wody i owady zapylające). Wprowadzenie obszarów proekologicznych może zwiększyć odporność gospodarstw na skutki zmiany klimatu (np. dzięki stworzeniu nowych elementów krajobrazu) oraz przyczynić się do skuteczniejszego łagodzenia zmiany klimatu (np. dzięki wykorzystaniu w większym stopniu roślin strączkowych).

W analizie wskazano również, że korzyści dla środowiska zależą nie tylko od ilości, ale również od jakości, którą można jeszcze udoskonalić przez dostosowanie warunków zarządzania. Ostatnie zmiany w akcie delegowanym (rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014), które zostały niedawno przyjęte przez obu współustawodawców, będą szły w tym kierunku, gdyż wprowadza się w nich zakaz stosowania środków ochrony roślin na obszarach uprawianych zakwalifikowanych jako obszary proekologiczne.

[1] *COM(2017) 152 final.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Wnioski	
7.55. Analiza wyników osiągniętych w ramach projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że 95 % inwestycji zrealizowano zgodnie z planem, choć w 34 % przypadków brakowało wystarczających dowodów na racjonalność kosztów. We właściwych przypadkach stosowanie form kosztów uproszczonych skutecznie obniża ryzyko zawyżonych cen – o ile koszty te są ustalone na prawidłowym poziomie. Obecnie Trybunał pracuje nad kontrolą, której celem będzie bardziej szczegółowe zbadanie wykorzystania form kosztów uproszczonych, ponieważ zamierza on opublikować sprawozdanie specjalne na ten temat w 2018 r.	**7.55.** *Za ocenę racjonalności kosztów odpowiadają państwa członkowskie (zob. art. 48 rozporządzenia (UE) nr 809/2014). W przypadku stwierdzenia niedociągnięć Komisja chroni budżet UE za pomocą kontroli zgodności rozliczeń i wydaje wytyczne dotyczące sposobów ulepszenia istniejących systemów (zob. wytyczne dotyczące kontroli i kar w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w tym lista kontrolna do celów oceny racjonalności kosztów). Ponadto Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich organizuje szkolenia i wymianę dobrych praktyk. Komisja również aktywnie propaguje stosowanie przez państwa członkowskie uproszczonych opcji kosztów.*
7.56. W toku prac Trybunału dotyczących wyników osiągniętych w związku z zazielenianiem stwierdzono pewne pozytywne zmiany w praktykach rolniczych, które nastąpiły w wyniku wprowadzenia tego systemu, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów proekologicznych. W dobranej próbie obszar użytków rolnych, na których według Trybunału nastąpiły pozytywne zmiany, stanowił 3,5 % powierzchni gruntów (zob. pkt 7.50 i 7.53).	**7.56.** *Komisja uważa, że po upływie roku lub dwóch lat jest jeszcze zbyt wcześnie, aby dokładnie ocenić wyniki w zakresie środowiska. Metodyka będzie rzeczywiście trudna do ustalenia ze względu na brak punktu odniesienia w kwestii różnorodności biologicznej i jakości gleby przed 2015 r. Ponadto na wyniki w zakresie środowiska naturalnego osiągane w rolnictwie mają wpływ także inne czynniki, takie jak zazielenianie.* *Komisja zwraca jednak uwagę na zmiany w praktykach rolniczych, które nastąpiły w wyniku wprowadzenia zazieleniania, i zauważa również, że w porównaniu z 2014 r. w 11 % skontrolowanych gospodarstw konieczne były zmiany praktyk w zakresie dywersyfikacji upraw, a w 32 % – praktyk dotyczących obszarów proekologicznych.* *Należy jednak przypomnieć, że nie wystarczy dokonać pomiaru zmian upraw i wykorzystania gruntów w wyniku zazieleniania, aby można było ocenić wyniki w zakresie środowiska uzyskane w następstwie zazieleniania.* *W oparciu o aktualną ocenę (przegląd dotyczący zazieleniania po upływie roku, dokument roboczy służb Komisji z czerwca 2016 r. oraz sprawozdanie Komisji dotyczące obszarów proekologicznych wydane w marcu 2017 r.) stwierdza się, że płatności z tytułu zazieleniania mają duży potencjał, jeżeli chodzi o zasięg obszarowy. 77 % powierzchni użytków rolnych podlegało zazielenianiu w 2016 r., a 69 % gruntów ornych – wymogom dotyczącym obszarów proekologicznych.* *W sprawozdaniu Komisji (z marca 2017 r.) w sprawie obszarów proekologicznych oceniono potencjalny wpływ na środowisko obszarów proekologicznych zadeklarowanych przez rolników w 2015 r.* *Wstępne wyniki są obiecujące, zwłaszcza jeżeli chodzi o wpływ obszarów nieprodukcyjnych, takich jak elementy krajobrazu lub miedze śródpolne, na różnorodność biologiczną, ale także w innych dziedzinach, jak np. wpływ roślin strączkowych na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe, w zależności od zarządzania nimi.* *Zmiana aktu delegowanego (rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014) jest ważnym krokiem na rzecz dalszej poprawy wyników w zakresie środowiska przez wprowadzenie zakazu stosowania środków ochrony roślin na obszarach uprawianych zakwalifikowanych jako obszary proekologiczne.*

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ZASOBY NATURALNE”

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	**217**	180
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	**163**	179
Łączna liczba transakcji w dziale „Zasoby naturalne”	**380**	359
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu – Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	**1,7 %**	2,2 %
Szacowany poziom błędu – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	**4,9 %**	5,3 %
Szacowany poziom błędu – dział „Zasoby naturalne”	**2,5 %**	2,9 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	3,5 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,5 %	

Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru „Rolnictwo – Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia”: 0,8 i 2,6 %.
Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo” wynoszą odpowiednio: 2,1 i 7,7 %.

ZAŁĄCZNIK 7.2

PRZEGLĄD WYNIKÓW BADANIA TRANSAKCJI W ODNIESIENIU DO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA, DZIAŁAŃ W DZIEDZINIE KLIMATU I RYBOŁÓWSTWA W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH ([1])

Niderlandy
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Zjednoczone Królestwo	
Transakcje bez wykrytych błędów	7
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	8

Niemcy	
Transakcje bez wykrytych błędów	13
Błędy niekwantyfikowalne	1
Błędy o wpływie poniżej 20 %	2
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	16

Szwecja
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Finlandia	
Transakcje bez wykrytych błędów	-
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	4
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	4

Łotwa
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Litwa	
Transakcje bez wykrytych błędów	6
Błędy niekwantyfikowalne	1
Błędy o wpływie poniżej 20 %	-
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	8

Irlandia	
Transakcje bez wykrytych błędów	4
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	-
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	4

Dania	
Transakcje bez wykrytych błędów	-
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	1

Estonia	
Transakcje bez wykrytych błędów	3
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	-
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	4

Polska	
Transakcje bez wykrytych błędów	10
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	2
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	13

Belgia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Republika Czeska	
Transakcje bez wykrytych błędów	8
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	4
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	12

Luksemburg
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Słowacja	
Transakcje bez wykrytych błędów	2
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	2
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	4

Francja	
Transakcje bez wykrytych błędów	7
Błędy niekwantyfikowalne	2
Błędy o wpływie poniżej 20 %	3
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	12

Austria	
Transakcje bez wykrytych błędów	4
Błędy niekwantyfikowalne	3
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	8

Portugalia	
Transakcje bez wykrytych błędów	4
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	3
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	8

Węgry	
Transakcje bez wykrytych błędów	3
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	-
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	4

Hiszpania	
Transakcje bez wykrytych błędów	3
Błędy niekwantyfikowalne	4
Błędy o wpływie poniżej 20 %	3
Błędy o wpływie 20 % lub większym	2
Łącznie	12

Rumunia	
Transakcje bez wykrytych błędów	7
Błędy niekwantyfikowalne	5
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	13

Włochy	
Transakcje bez wykrytych błędów	1
Błędy niekwantyfikowalne	2
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	4

Słowenia
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Chorwacja	
Transakcje bez wykrytych błędów	1
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	2
Błędy o wpływie 20 % lub większym	1
Łącznie	4

Malta
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Grecja	
Transakcje bez wykrytych błędów	4
Błędy niekwantyfikowalne	3
Błędy o wpływie poniżej 20 %	1
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	8

Cypr
Brak skontrolowanych transakcji za 2016 r.

Bułgaria	
Transakcje bez wykrytych błędów	9
Błędy niekwantyfikowalne	-
Błędy o wpływie poniżej 20 %	-
Błędy o wpływie 20 % lub większym	-
Łącznie	9

Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał oszacowuje prawdopodobny poziom błędu w populacji transakcji jako całości. Oszacowanie to opiera się na metodyce „prawdopodobieństwa proporcjonalnego do rozmiaru próby" i w związku z tym nie zapewnia informacji na temat częstości błędów w populacjach, które są objęte kontrolą (wymagałoby to losowego doboru transakcji). Z tego powodu powyższe dane liczbowe nie powinny być rozumiane jako wskaźnik częstości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych, ani w poszczególnych państwach członkowskich, a częstość błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie może służyć do wyciągania wniosków co do relatywnego poziomu błędu w tych państwach.

([1]) Siedem skontrolowanych transakcji objętych zarządzaniem bezpośrednim nie zostało ujętych na mapie.

ZAŁĄCZNIK 7.3

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE CO NAJMNIEJ 20 % W ODNIESIENIU DO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA, DZIAŁAŃ W DZIEDZINIE KLIMATU I RYBOŁÓWSTWA

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI

Wstęp

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji transakcji w przypadku tego działu WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w ***załączniku 1.1***. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich potencjalne rodzaje. Ustalenia przytoczone poniżej, dotyczące błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji, mają charakter przykładów w ramach oceny szczegółowej obejmującej rozwój obszarów wiejskich, środowisko, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo ([1]). Błędy te wykryto w transakcjach o wartości od 1 600 euro do 1 mln euro, przy czym mediana wartości transakcji wynosiła nieco poniżej 100 000 euro ([2]).

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę, którą Trybunał Obrachunkowy zawarł w załączniku 7.2 i w której wyjaśnia, że na podstawie dokonanego przez niego przeglądu transakcji nie można wyciągać wniosków co do relatywnego poziomu błędu w państwach członkowskich uwzględnionych w próbie. Komisja zwraca uwagę, że szczegółowe informacje na temat wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję oraz państwa członkowskie są przedstawiane dla każdego państwa członkowskiego w rocznych sprawozdaniach z działalności departamentów Komisji wdrażających unijne fundusze w ramach zarządzania dzielonego oraz w załącznikach technicznych do tych sprawozdań.

Przykłady błędów

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo

Niekwalifikujący się beneficjent/niekwalifikowalne wydatki

Przykład 1 – Wsparcie na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw przyznane spółdzielni należącej do dużej spółki międzynarodowej

Na Litwie Trybunał zbadał płatność na rzecz spółdzielni w ramach wsparcia inwestycyjnego dotyczącego przetwarzania i wprowadzania na rynek produktów rolnych. Zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi wsparcie takie jest dostępne jedynie dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, co ustala się na podstawie liczby pracowników, rocznego obrotu i rocznej sumy bilansowej. W obliczeniach trzeba uwzględnić powiązane przedsiębiorstwa, takie jak spółka matka lub spółka córka. Trybunał stwierdził, że przedmiotowa spółdzielnia należała do dużej spółki międzynarodowej, w związku z czym nie była kwalifikowalna jako mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo. Beneficjent nie kwalifikował się do wypłaty wsparcia, co doprowadziło do błędu w wysokości 100 %.

([1]) Błędy te składają się na ponad trzy czwarte ogólnego szacowanego poziomu błędu w ramach tej oceny szczegółowej.

([2]) Innymi słowy, połowa błędów o wpływie co najmniej 20 % została wykryta w transakcjach o wartości poniżej 100 000 euro, a pozostałe – w transakcjach, których wartość przewyższała tę kwotę.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Przykład 2 – Beneficjent zakupił maszyny przy wsparciu unijnym od spółki powiązanej Trybunał przeanalizował płatność dokonaną na rzecz przedsiębiorstwa rolnego na Węgrzech w związku z zakupem maszyn. Zgromadzone dowody wykazały jednoznacznie, że beneficjent był powiązany z przedsiębiorstwem, które dostarczyło maszyny. Zgodnie z przepisami krajowymi powoduje to, że cała płatność jest niekwalifikowalna i skutkuje błędem w wysokości 100 %.	
Przykład 3 – Niezgodność z zasadami kwalifikowalności programu LIFE Trybunał zbadał płatność na rzecz zarządzanego bezpośrednio projektu środowiskowego finansowanego w ramach programu LIFE. Wykrył kilka przypadków naruszenia zasad kwalifikowalności programu LIFE dotyczących kosztów osobowych. Przykładowo w umowach nie wspomniano o programie LIFE, arkusze czasu pracy nie zostały poświadczone, a koszty nie zostały naliczone na podstawie faktycznego czasu pracy. Trybunał odnotował błąd w wysokości 60 % zbadanych kosztów.	*Zgodnie z art. 25 ust. 1 wspólnych przepisów dotyczących LIFE (na podstawie art. 126 rozporządzenia finansowego) koszty kwalifikowalne muszą opierać się na rzeczywistych poniesionych kosztach, w związku z czym koszty nie mogą opierać się na przewidzianej w budżecie stawce dziennej.* *Czas poświęcony przez personel na pracę nad projektem powinien być udokumentowany za pomocą odpowiednich środków (arkusze czasu pracy). Należy jednak zauważyć, że bez arkuszy czasu pracy dopuszcza się zgłoszenie do 2 dni na miesiąc. Ponadto, jeżeli czas poświęcony na pracę nad projektem można udokumentować za pomocą alternatywnych źródeł (np. wyciągi z analitycznego systemu rachunkowości), Komisja uznałaby związane z tym koszty za kwalifikowalne.* *Nie ma wprawdzie warunku, aby dany projekt był konkretnie wskazany w umowie z pracownikiem, ale w arkuszach czasu pracy lub innym narzędziu do rejestracji czasu projekt powinien być odnotowany. Ponadto, jeżeli czas poświęcony na pracę nad projektem można udokumentować za pomocą innych źródeł niż arkusze czasu pracy, np. wyciągów z analitycznego systemu rachunkowości, związane z tym koszty zostałyby uznane za kwalifikowalne.* *Jeżeli arkusze czasu pracy nie są podpisane przez pracownika i zatwierdzone przez przełożonego, nie spełniają one odpowiedniego standardu, a związane z nimi koszty uznaje się za niekwalifikowalne. Takie arkusze czasu pracy uznaje się za niekwalifikowalne jedynie w przypadku, gdy są one systematycznie niepodpisane i niezatwierdzone. Arkusze ewidencji czasu pracy, które jedynie losowo są niepodpisane i niezatwierdzone, uznaje się za obarczone błędem pisarskim, i zwykle bierze się je pod uwagę.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady 4 i 5 – Władze regionalne otrzymały unijne dofinansowanie robót, którego wysokość obliczono w oparciu o zawyżone koszty

Trybunał zbadał dwa komplety robót, za które zapłaciły regionalne władze Andaluzji w Hiszpanii – jeden dotyczył odbudowy drogi wiejskiej, a drugi wiejskiego domu z przyległym budynkiem gospodarczym. W obu przypadkach Trybunał wykrył, że zamówienia na roboty zostały bezpośrednio udzielone przedsiębiorstwu po zawyżonych cenach. W związku z tym zgłosił on błędy w wysokości, odpowiednio, 33 % i 41 % zbadanych kosztów.

Przykład 6 – Łączne składanie wniosków o przyznanie pomocy nie było dozwolone

Trybunał przeanalizował płatność dokonaną na rzecz przedsiębiorstwa rolnego w Estonii w związku z zakupem maszyn. Przedsiębiorstwo złożyło wniosek o przyznanie pomocy wraz z innym przedsiębiorstwem. Zgodnie z przepisami krajowymi wnioski złożone wspólnie kwalifikują się do uzyskania wyższych kwot pomocy, jest to jednak dozwolone tylko wtedy, gdy żaden z wnioskodawców nie wywiera pośrednio ani bezpośrednio dominującego wpływu na pozostałych. Trybunał stwierdził jednak, że ten warunek nie został spełniony, co poskutkowało błędem w wysokości 32 %.

Trybunał wykrył błędy dotyczące niekwalifikujących się beneficjentów lub kosztów niekwalifikowalnych (skwantyfikowane na poziomie do 20 %) w Danii, Niemczech, Grecji, Portugalii (część kontynentalna), we Włoszech (Bazylikata), Austrii i Polsce.

Zawyżona powierzchnia gruntów lub obszar niekwalifikowalny

Przykład 7 – Wsparcie na rzecz ochrony tradycyjnych sadów wypłacone na obszar porośnięty zbyt małą liczbą tradycyjnych drzew

W Portugalii Trybunał zbadał płatność dokonaną w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz rolnika, przeznaczoną na ochronę tradycyjnych sadów na Azorach. Jednym z krajowych warunków otrzymania dofinansowania było posiadanie sadu z przynajmniej jedną odmianą tradycyjnych na Azorach drzew, która, jeśli posadzono ją wraz z innymi drzewami, stanowi przynajmniej 80 % populacji drzew. Trybunał skontrolował dwie działki, w przypadku których złożono wnioski o dofinansowanie, i stwierdził, że nie ma na nich wystarczającej liczby kwalifikowalnych drzew. Działki nie spełniały warunków dotyczących kwalifikowalności, co stanowiło błąd na poziomie 100 %.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Przykład 8 – Wsparcie wypłacone na rzecz obszarów, na których nie jest prowadzona działalność rolnicza	
W ramach działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich „Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami" wsparciem objęte są gospodarstwa na niektórych wyznaczonych obszarach, takich jak obszary górskie. Płatności są dokonywane raz do roku na hektar gruntów kwalifikowalnych w celu zrekompensowania rolnikom wszystkich lub części poniesionych przez nich dodatkowych kosztów oraz dochodu utraconego w związku z ograniczeniami produkcji rolnej na takich obszarach. Aby kwalifikować się do otrzymania wsparcia, rolnicy muszą prowadzić działalność rolną na wyznaczonych obszarach.	
Trybunał skontrolował gospodarstwo rolne w Chorwacji, które otrzymało płatność kompensacyjną z tytułu uprawy gruntów na obszarach górskich. Trybunał zbadał próbę składającą się z trzech działek, które beneficjent zadeklarował jako pastwiska. Na jednej z działek nie wykryto żadnych oznak prowadzenia działalności rolnej, np. wypasu. W związku z tym nie kwalifikowała się ona do płatności kompensacyjnej. Na dwóch pozostałych działkach stwierdzono także obszary niekwalifikowalne z powodu ich gęstego zalesienia. Trybunał stwierdza, że agencja płatnicza odnotowała podobne problemy, a następnie rozpoczęła proces odzyskiwania środków. Na podstawie zbadanej próby Trybunał oszacował błąd na poziomie 91 %.	*Komisja rozumie, że władze Chorwacji stwierdziły potencjalną niekwalifikowalność gruntów w wyniku oceny jakości LPIS i starały się podjąć działania następcze w celu skorygowania tego błędu.*
Trybunał wykrył błędy związane z zawyżoną powierzchnią gruntów lub obszarem niekwalifikowalnym (skwantyfikowane na poziomie do 20 %) w Republice Czeskiej, Niemczech (Saksonia), Hiszpanii (Estremadura), Francji (Rodan-Alpy), Chorwacji, Portugalii (Azory i część kontynentalna), na Słowacji, w Finlandii i w Zjednoczonym Królestwie (Anglia).	*Komisja rozumie, że władze Chorwacji dokonały aktualizacji LPIS po szybkiej wizycie w terenie i przystąpiły do odzyskania wsparcia w terminach wyznaczonych w przepisach unijnych; w związku z tym nie wystąpią żadne skutki finansowe w związku z zawyżeniem deklaracji.*
Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych	
Przykład 9 – Organ publiczny bezzasadnie wykluczył najniższą ofertę wykonania robót	
Trybunał skontrolował płatność dokonaną na rzecz organu publicznego w Polsce w związku z odbudową wału przeciwpowodziowego chroniącego grunty rolne przed zalaniem. 97 % skontrolowanych kosztów przypadało na roboty budowlane. Trybunał zweryfikował procedurę *udzielenia zamówienia publicznego* zastosowaną w celu wyłonienia przedsiębiorstwa, które miało wykonać roboty budowlane, i stwierdził, że ofertę o najniższej wartości wykluczono bez uzasadnionej przyczyny. Odnośne koszty nie były zatem kwalifikowalne, co przełożyło się na błąd na poziomie 97 %.	*Komisja rozumie, że decyzja o wykluczeniu najniższej oferty została zakwestionowana przez odrzuconego oferenta. Jednakże krajowy organ odwoławczy (KIO) właściwy w tej kwestii odrzucił odwołanie. Agencja płatnicza postąpiła zgodnie z decyzją krajowego organu odwoławczego.*

ZAŁĄCZNIK 7.4

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI – DZIAŁ „ZASOBY NATURALNE”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	3.46. *Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:*							
	Zalecenie 1: Komisja i państwa członkowskie powinny podjąć działania, które zapewnią pełne wykorzystanie możliwości systemu ZSZiK. W ramach tych działań należy przede wszystkim zapewnić, by: — państwa członkowskie prawidłowo oceniły i zarejestrowały kwalifikowalność i wielkość działek rolnych, zwłaszcza trwałych użytków zielonych, w oparciu o właściwe kryteria unijne, poprzez dogłębną analizę najnowszych ortoobrazów (zob. pkt 3.9, 3.10 i 3.20), — państwa członkowskie podjęły natychmiastowe działania zaradcze w przypadku stwierdzenia, że w ZSZiK wystąpiły błędy systemowe, zwłaszcza nieprawidłowa obsługa administracyjna wniosków o przyznanie pomocy (zob. pkt 3.15 i ramka 3.5), — rejestry dłużników utworzone przez państwa członkowskie zawierały pełne i wiarygodne informacje na temat wysokości i charakteru zadłużenia oraz by stosowano skuteczne procedury odzyskiwania środków i procedury egzekucyjne bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. pkt 3.24 i 3.25).		X					
	Zalecenie 2: Komisja powinna zapewnić skuteczne stosowanie procedury wzmocnienia wiarygodności w celu poprawy jakości i porównywalności prac przeprowadzanych przez krajowe organy kontrolne oraz podjęcie działań zaradczych w związku z nieuzasadnionym obniżeniem przez władze włoskie poziomu kontroli na miejscu (zob. pkt 3.30–3.35).					X		

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	**Zalecenie 3:** Komisja powinna aktywnie nadzorować podejmowanie działań naprawczych w związku z uchybieniami w systemie kontroli stosowanym w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów w Polsce (zob. pkt 3.36–3.38).	X						
	4.37. *Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:*							
	Zalecenie 1: Państwa członkowskie udoskonaliły przeprowadzane kontrole administracyjne, wykorzystując na ich potrzeby wszelkie stosowne informacje dostępne agencjom płatniczym, ponieważ może to prowadzić do wykrywania i korygowania większości błędów (zob. pkt 4.8 i 4.20). W przypadku kontroli administracyjnych, zwłaszcza odnoszących się do działań inwestycyjnych, należy wykorzystać wszelkie dostępne informacje, aby potwierdzić kwalifikowalność wydatków, projektów i beneficjentów (w tym wszystkich udziałowców końcowych) oraz zgodność postępowań o udzielenie zamówienia z obowiązującym przepisami unijnymi lub krajowymi.			X				
	Zalecenie 2: Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy (zgodnie z informacjami w pkt 4.14, 4.20 i 4.21, jak również w pkt 4.16 dotyczącym środowiska).			X				*Komisja uznaje, że przedstawiła Trybunałowi Obrachunkowemu dowody na to, że we wszystkich przypadkach podjęto właściwe działania następcze. Indywidualne transakcje opisane w pkt 4.14 i 4.21 były przedmiotem specjalnych kontroli Komisji. Uchybienia systemowe opisane w pkt 4.20 dotyczą tych samych zagadnień, które zostały wykryte przez kontrolerów Komisji i zostały uwzględnione jako takie w ocenie ryzyka przy opracowaniu rocznego programu prac.* *Ponadto, w odniesieniu do pkt 4.16, beneficjent potwierdził na piśmie w trakcie oceny sprawozdania końcowego, że nie może odzyskać VAT, więc Komisja nie miała żadnego powodu, aby to pisemne potwierdzenie kwestionować.*
	Zalecenie 3: Państwa członkowskie zapewniły kompletność planów działania mających na celu wyeliminowanie wysokiego poziomu błędu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez objęcie planami wszystkich regionów i działań, zwłaszcza działań inwestycyjnych, oraz uwzględnienie wyników kontroli Komisji i Trybunału (zob. pkt 4.30).		X					

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	*W odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:*							
	Zalecenie 4: Komisja dokumentowała sposób obliczania wydatków podlegających jej kontrolom zgodności (zob. pkt 4.24).	X						
	Zalecenie 5: Komisja podjęła działania w celu dalszego ograniczenia liczby niezakończonych postępowań tak, aby wszystkie kontrole przeprowadzone przed 2012 r. mogły zostać zamknięte do końca 2015 r. (zob. pkt 4.27).	X						
	Zalecenie 6: Komisja w dalszym ciągu rozwijała swoje podejście do obliczania błędu resztowego, tak by zapewnić uwzględnienie wszystkich wydatków i agencji płatniczych (zob. pkt 4.29).	X						
	4.38. *Trybunał zaleca ponadto, aby:*							
	Zalecenie 7: Korekty finansowe wobec państw członkowskich dotyczące Europejskiego Funduszu Rybackiego były poparte dowodami świadczącymi, że zostały one poprawnie zatwierdzone (zob. pkt 4.34).	X						

ROZDZIAŁ 8

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	8.1–8.6
Krótki opis badanego działu WRF	8.2–8.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.6
Prawidłowość transakcji	8.7
Badanie wybranych systemów	8.8–8.12
Zarządzanie dzielone	8.8–8.10
Zarządzanie bezpośrednie	8.11
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.12

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu *wieloletnich ram finansowych* (WRF) „Bezpieczeństwo i obywatelstwo". W ***ramce 8.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2016 r.

Ramka 8.1 – Dział 3 WRF – Struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)

Płatności za rok ogółem	3,1
– *zaliczki* (2)	*2,2*
+ *rozliczenie zaliczek* (2)	*1,5*
Skontrolowana populacja ogółem	**2,4**

(1) Obejmuje wydatki na programy dotyczące konsumentów, sprawiedliwości, praw, równości i obywatelstwa.
(2) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. ***załącznik 1.1***, pkt 10).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis badanego działu WRF

8.2. Dział 3 obejmuje różne polityki, których wspólnym celem jest wzmocnienie koncepcji „obywatelstwa europejskiego" poprzez stworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa pozbawionego granic wewnętrznych. Jak pokazano w ***ramce 8.1***, największym obszarem wydatków jest migracja i bezpieczeństwo. Środki przeznaczane są również na program „Żywność i pasze" (który obejmuje żywienie, zdrowie zwierząt i roślin oraz dobrostan zwierząt), na działania kulturalne i kreatywne („Kreatywna Europa"), jak również na programy dotyczące sprawiedliwości, praw, równości i obywatelstwa oraz konsumentów i zdrowia. Znaczna część wydatków dokonywana jest za pośrednictwem agencji zdecentralizowanych ([1]).

Migracja i bezpieczeństwo

8.3. Większość wydatków na migrację i bezpieczeństwo pochodzi z dwóch funduszy – Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) ([2]) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF). Zostały one ustanowione na lata 2014–2020 i zastąpiły program SOLID („Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi"), na który składały się cztery instrumenty ([3]), oraz programy „Zapobieganie i walka z przestępczością" (ISEC) i „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa" (CIPS). Tak jak w przypadku programu SOLID, zarządzanie większością środków w ramach obydwu tych funduszy odbywa się w trybie dzielonym pomiędzy państwa członkowskie i Komisję (DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME)). Celem funduszu AMIF jest wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii azylu i imigracji. ISF ma z kolei na celu osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE. Składają się na niego dwa instrumenty ([4]) – jeden dotyczący granic i wiz, a drugi – policji. Pierwszy z nich zapewnia wsparcie na rzecz zharmonizowanych działań w ramach zarządzania granicami oraz rozwoju wspólnej polityki wizowej, drugi natomiast koncentruje się na współpracy organów ścigania i zwiększaniu zdolności zarządzania ryzykiem związanym z bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

([1]) Obecnie funkcjonuje 12 takich agencji, które prowadzą działania w różnych obszarach polityki w ramach tego działu.

([2]) Akt prawny ustanawiający Fundusz Azylu, Migracji i Integracji można znaleźć na portalu Eur-Lex.

([3]) Akty prawne ustanawiające te instrumenty można znaleźć na portalu Eur-Lex. Instrumenty te to: Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

([4]) Akty prawne ustanawiające te instrumenty można znaleźć na portalu Eur-Lex. Instrumenty te to Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący granic i wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący policji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Pozostałe obszary

8.4. Głównym celem programu „Żywność i pasze" jest zapewnienie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego. Największa pozycja wydatków dotyczy zwrotu państwom członkowskim kosztów poniesionych w ramach zatwierdzonych przez Komisję programów zwalczania niektórych chorób zwierząt.

8.5. „Kreatywna Europa" to unijny program ramowy zapewniający wsparcie na rzecz sektora kultury i sektora audiowizualnego. Dział 3 obejmuje również szereg programów mających przyczynić się do realizacji wspólnego celu, jakim jest wzmocnienie obszaru bezpieczeństwa i obywatelstwa, w tym w szczególności programy dotyczące sprawiedliwości i konsumentów oraz program „Prawa, równość i obywatelstwo".

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.6. W 2016 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące kwestie w odniesieniu do działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo":

a) próbę obejmującą 15 transakcji, zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu dokonanych w 2016 r., nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. Decyzja ta podyktowana była faktem, że poziom płatności w tym obszarze polityki w 2016 r. był stosunkowo niewielki (około 2 % ogólnej kwoty wydatków UE). Próba obejmowała pięć transakcji zrealizowanych w trybie *zarządzania dzielonego* z państwami członkowskimi ([5]), siedem transakcji zrealizowanych w ramach *zarządzania bezpośredniego* sprawowanego przez Komisję oraz trzy transakcje obejmujące rozliczenie zaliczek dla agencji;

b) główne systemy wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby potwierdzenia wiarygodności płatności dokonanych w ramach programu SOLID oraz w ramach funduszy AMIF i ISF. W celu uzupełnienia prac kontrolnych dotyczących systemów Trybunał przeprowadził także dodatkowe badanie próby 35 transakcji – 24 z tych transakcji było objętych zarządzaniem dzielonym przez Komisję i państwa członkowskie, a 11 zostało zrealizowanych w ramach zarządzania bezpośredniego sprawowanego przez Komisję. Próba transakcji objętych zarządzaniem dzielonym dotyczyła głównie programu SOLID, ponieważ większość wydatków rozliczonych przez Komisję w 2016 r. w dalszym ciągu była realizowana w ramach tego programu. Trybunał skontrolował przede wszystkim te systemy państw członkowskich, w przypadku których Komisja oceniła, że zapewniają one wystarczający poziom pewności;

([5]) Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy i Litwa.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
c) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG HOME i DG ds. Komunikacji Społecznej (DG COMM) przedstawiono informacje na temat *prawidłowości* wydatków, które zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału.	

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

8.7. W czterech z 15 zbadanych transakcji wystąpiły *błędy* kwantyfikowalne, przy czym w trzech przypadkach nie przekraczały one 2 % wartości skontrolowanej transakcji. Ponieważ próba nie miała być reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu WRF, nie obliczono poziomu błędu.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW

Zarządzanie dzielone

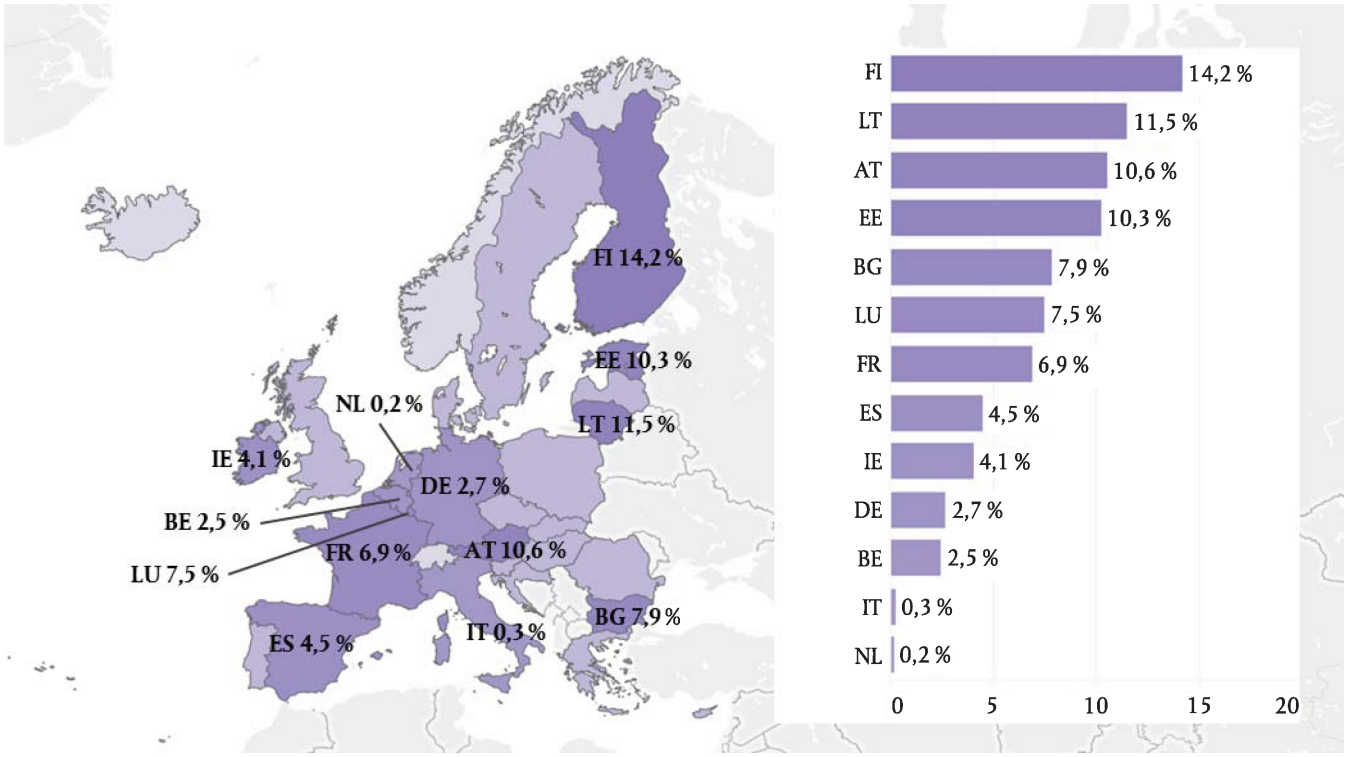
Fundusze AMIF i ISF

8.8. Trybunał zbadał procedurę zatwierdzenia przez Komisję dziesięciu programów krajowych, dokonaną przez nią ocenę systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich oraz rozliczenie rachunków funduszy AMIF i ISF w 2016 r. Te same systemy zostały zbadane w ramach wizyt w czterech państwach członkowskich ([6]). Jak wykazano w ***ramce 8.2***, po upływie dwóch lat z siedmioletniego *okresu programowania* postępy w dokonywaniu płatności z funduszy AMIF i ISF objętych zarządzaniem dzielonym były niewielkie.

8.8. *Chociaż poziom płatności w pierwszych rozliczeniach rachunków za lata budżetowe 2014 i 2015 był niski, Komisja pragnie podkreślić, że płatności wykazane w 2017 r. (w rozliczeniach rachunków za 2016 r.) wzrosły ponad trzykrotnie w porównaniu z rozliczeniami za lata 2014–2015. Ponadto zgodnie ze sprawozdaniem z wdrożenia funduszy AMIF i ISF za 2016 r. kwoty zadeklarowane na poziomie państw członkowskich osiągnęły poziom 36 % w przypadku funduszu AMIF oraz poziom 40 % w przypadku funduszu ISF. Można się zatem spodziewać, że tendencja wzrostowa płatności utrzyma się w przyszłości.*

([6]) W odniesieniu do funduszu AMIF w Hiszpanii i Austrii, a w odniesieniu do funduszu ISF – w Niemczech i we Francji.

Ramka 8.2 – Do roku budżetowego 2015 wdrażanie funduszy AMIF i ISF przebiegało stosunkowo powoli



Uwaga: Wskaźnik wykorzystania środków jest obliczany poprzez porównanie wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w latach budżetowych 2014 i 2015 z łączną pulą środków przyznanych na okres finansowania 2014–2020 dla 13 państw członkowskich, w przypadku których Komisja rozliczyła wydatki za 2014 i 2015 r.

Źródło: Decyzja Komisji w sprawie rozliczenia rocznych sprawozdań finansowych za lata budżetowe 2014 i 2015 dotyczących programów krajowych obejmujących wydatki współfinansowane z funduszy AMIF i ISF.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
8.9. Trybunał wykrył szereg uchybień na poziomie Komisji (DG HOME) i państw członkowskich. W ***ramce 8.3*** opisano główne uchybienia systemowe oraz ich skutki.	**8.9.** *Komisja podkreśla, że jej system kontroli funkcjonuje dobrze i jest spójny, co pozwala jej na odpowiednie poświadczenie wiarygodności, co potwierdza roczne sprawozdanie z działalności.*
Program SOLID	
8.10. Przeprowadzone przez Trybunał badanie dodatkowej próby transakcji (zob. pkt 8.6 b)) potwierdziło zasadniczo oceny Komisji dotyczące poziomu pewności zapewnianego przez systemy państw członkowskich.	**8.10.** *Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Obrachunkowy zasadniczo potwierdził jej ocenę poziomu pewności zapewnianego przez systemy państw członkowskich w przypadku programu SOLID. Komisja uważa, że wskazuje to, iż poziom pewności jest tym samym również wiarygodny.*

Ramka 8.3 – Uchybienia systemowe dotyczące programu SOLID oraz funduszy AMIF i ISF

Uchybienie	Skutki	Odpowiedzi Komisji
Poziom Komisji		
1. Odnotowano dużą liczbę wstępnych wersji programów w ramach funduszy AMIF i ISF (np. w przypadku niemieckiego programu ISF przygotowano 10 wersji, zaś w przypadku brytyjskiego programu AMIF – dziewięć) sporządzanych przez państwa członkowskie i poddawanych ocenie przez Komisję przed ich zatwierdzeniem.	Może to przyczynić się do opóźnień we wdrażaniu.	*Etap programowania był powtarzalnym procesem z udziałem państw członkowskich, niezbędnym w celu zapewnienia wysokiej jakości programów krajowych zatwierdzonych przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020.*
2. Dokonywane przez Komisje oceny systemów państw członkowskich dotyczących funduszy AMIF i ISF opierały się często na niedostatecznie szczegółowych informacjach, zwłaszcza w zakresie strategii audytu.	Ogranicza to dokonywaną przez Komisję ocenę systemów państw członkowskich.	*Komisja nie zgadza się z opinią Trybunału Obrachunkowego, szczególnie w kwestii strategii audytu, opierając się na następujących założeniach.* *Mimo że podstawa prawna nie wymaga od instytucji audytowych składania sprawozdań z audytu systemu, Komisja systematycznie zwracała się do instytucji audytowych, by w razie potrzeby składały takie sprawozdania. W oparciu o model pewności w ramach zarządzania dzielonego Komisja uznawała, że nie ma realistycznych możliwości przeglądu i analizy całej treści wszystkich poszczególnych sprawozdań z audytu systemu oraz że nie byłoby to efektywne.* *Sprawozdania audytowe instytucji audytowej są tylko jednym z narzędzi, które umożliwiają instytucji audytowej, a następnie Komisji, uzyskanie pewności co do prawdziwości trzech opinii sformułowanych przez instytucję audytową w rozliczeniach rachunków. Model pewności w ramach zarządzania dzielonego opiera się na czterech innych filarach pewności (streszczenie strategii audytu; wynik prac w zakresie audytu systemu; wynik prac w zakresie audytu finansowego; ponowne czynności audytowe (w stosownych przypadkach) oraz wszelkie inne audyty, jakim została poddana właściwa instytucja w okresie odniesienia; własne prace audytowe DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, tj. w formie przeglądów dokumentacji, spotkań poświęconych przeglądom systemu i audytów systemu).*
3. Zlecone na zewnątrz prace kontrolne dotyczące programu SOLID: — Choć państwa członkowskie szybko udzielały odpowiedzi, w sprawozdawczości z kontroli zgodności *ex post* wystąpiły opóźnienia (sporządzenie ostatecznego sprawozdania z kontroli zajmowało średnio 20 miesięcy).	Opóźnienia w korygowaniu przez państwa członkowskie uchybień w systemach kontroli.	*Mimo że Komisja uznaje niektóre wcześniejsze opóźnienia w sprawozdawczości z kontroli zgodności* ex post*, nie zgadza się, że opóźniły one korektę uchybień w systemach kontroli przez państwa członkowskie.* *Głównym celem kontroli* ex post *jest określenie poziomu błędu rezydualnego w skontrolowanych programach; poświadczenie wiarygodności Komisji również opiera się na kontrolach systemów w całym okresie programowania, które stanowią dla państw członkowskich główną możliwość wdrożenia środków naprawczych w odniesieniu do uchybień systemowych.*

Uchybienie	Skutki	Odpowiedzi Komisji
— Niedostatecznie udokumentowane procedury kontroli jakości w przypadku prac kontrolnych zlecanych na zewnątrz.	Stanowi to ryzyko z perspektywy zapewnienia jednolitej jakości kontroli zgodności *ex post*.	*DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych skorzystała z tych wykonawców zewnętrznych w celu realizacji audytów w następstwie rocznego planu prac.* *DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych opiera swój nadzór nad wykonawcami na kluczowych elementach wykraczających poza systematyczne wypełnianie list kontrolnych i związane z tym dalsze obciążenie administracyjne (tj. szczegółowe wytyczne na temat ryzyka dla kadry kierowniczej wyższego szczebla, która koordynuje proces przeglądu, standardowe listy kontrolne do celów audytów projektów opracowane w celu zapewnienia jednolitego podejścia kontrolnego we wszystkich państwach członkowskich; spotkania audytorów dokumentacji z wykonawcami zewnętrznymi w celu przedstawienia informacji o zakresie audytu, rodzajach ryzyka itp.).*
Poziom państw członkowskich		
4. W Austrii i Hiszpanii kontrole na miejscu przeprowadzone przez właściwe organy nie były wystarczająco udokumentowane, a ponadto w Hiszpanii próby na potrzeby inspekcji nie zostały dobrane z całej populacji.	Zwiększone ryzyko w zakresie kwalifikowalności oraz w obszarze zarządzania finansowanymi działaniami i ich kontroli.	
5. Hiszpania i Francja nie posiadają specjalnego narzędzia informatycznego na potrzeby zarządzania funduszami i ich kontroli.		*W odniesieniu do narzędzi informatycznych służących zarządzaniu funduszami Francja wprowadziła system PRESAGE, który nie był w pełni operacyjny w momencie pierwszego rozliczenia rachunków. Właściwa instytucja zobowiązała się do wprowadzenia wszystkich projektów do bazy danych do połowy 2017 r. Nie miało to jednak wpływu na kwalifikowalność kosztów i nie wiązało się z ryzykiem finansowym, ponieważ właściwa instytucja dokonała jedynie płatności zaliczkowych.*
6. Uchybienia w działaniach kontrolnych *instytucji audytowych*: W Niemczech i Austrii nie było wystarczających dowodów na to, że właściwa instytucja spełniła kryteria desygnacji. We Francji w metodyce doboru próby nie uwzględniono różnic pomiędzy funduszami AMIF i ISF, jeśli chodzi o ryzyko nieodłączne. W Niemczech badanie kontroli administracyjnych zostało przeprowadzone w ograniczonym zakresie.		*Jeśli chodzi o metodę doboru próby zastosowaną przez francuską instytucję audytową, zmieniła ona swoje podejście.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zarządzanie bezpośrednie

8.11. Jeśli chodzi o wydatki zarządzane bezpośrednio przez Komisję, przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w około połowie z nich nie wystąpiły błędy. Błędy wykryte przez Trybunał zazwyczaj nie były poważne i dotyczyły kwalifikowalności kosztów oraz postępowań o udzielenie zamówienia. Przykładowe ustalenie dotyczące finansowania ze środków unijnych w ramach programu z zakresu pomocy nadzwyczajnej przedstawiono w ***ramce 8.4***.

8.11. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje potwierdzenie przez Trybunał Obrachunkowy, że wykryte błędy były głównie mniej poważnymi błędami.*

Ramka 8.4 – Przykładowe ustalenie

Trybunał zbadał płatność dokonaną przez Komisję (DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych) na rzecz Grecji w ramach pomocy nadzwyczajnej, dotyczącą transportu migrantów spoza UE z wysp greckich do części kontynentalnej kraju w okresie między sierpniem i listopadem 2015 r., tj. w momencie największego natężenia kryzysu uchodźczego.

Władze greckie wydały 8 mln euro na czarter statków w celu przetransportowania migrantów, a także na ich zakwaterowanie i zapewnienie im drobnych posiłków. Na mocy porozumienia podpisanego z władzami greckimi w listopadzie 2015 r. Komisja udzieliła *dotacji* w wysokości 6 mln euro na te działania.

Wybrani armatorzy przetransportowali ponad 150 000 migrantów, a także zapewnili im zakwaterowanie i drobne posiłki. Za transport pobierali oni opłatę w wysokości 60 euro od osoby dorosłej (i do 30 euro za dziecko), w wyniku czego ich zarobki sięgnęły maksymalnie 9 mln euro. W trakcie rejsów z części kontynentalnej na wyspy w celu odebrania migrantów statki nie zabierały pasażerów.

Ramka 8.4 – Przykładowe ustalenie

Napływ setek tysięcy migrantów do Grecji wymagał pilnych i skutecznych działań humanitarnych UE. Celem tych działań było umożliwienie przewiezienia migrantów z wysp na część kontynentalną, aby uniknąć katastrofy humanitarnej. W tym celu Grecja zawarła umowy z przedsiębiorstwami żeglugowymi przewidujące wykorzystanie statków, które z tego powodu nie mogły być wykorzystane do działalności turystycznej lub świadczenia regularnych usług. Działania te były bardzo pilne i niezmiernie przydatne, i zrealizowano je z pełnym poszanowaniem zasady należytego zarządzania finansami.

Władze greckie podpisały umowę w celu:

1) zagwarantowania, by statki, które nie kursują już na regularnych trasach, zwłaszcza statki przeznaczone dla turystów w okresie letnim, były dostępne na użytek tego projektu na rzecz migrantów;

2) zagwarantowania świadczenia na rzecz migrantów usług w zakresie transportu, zakwaterowania i wyżywienia.

W zaproszeniu opublikowanym przez władze greckie wyraźnie określono, że wykonawcę wzywa się do świadczenia usług wykraczających poza te, które są normalnie przewidziane w cenie biletu. Obejmowało to zapewnienie posiłków, zakwaterowania itp., a z otrzymanych ofert również jasno wynikało, że cena ofertowa uwzględnia fakt, że statki muszą odbyć podróż powrotną puste. Dokumentacja przetargowa opublikowana przez władze greckie również określała, że cenami biletów za takie podróże wykonawcy mogą obciążać migrantów. Znalazło to również odzwierciedlenie w cenie złożonych ofert.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Komisja została poinformowana, że armatorzy pobierali opłaty od migrantów. Dokonując oceny planowanych działań w październiku 2015 r. oraz przeprowadzając ewaluację osiągniętych *wyników* przed wypłatą salda dotacji w marcu 2016 r., Komisja nie wspomniała jednak o potencjalnych dochodach uzyskiwanych od migrantów. W dokumentacji dotyczącej umów zawartych pomiędzy władzami greckimi i armatorami wspomniano co prawda o pobieraniu opłat od migrantów, lecz nie oszacowano wielkości tych przychodów. W przypadku tego działania nadzwyczajnego brakuje zatem przejrzystości, jeśli chodzi o to, w jakim stopniu na jego finansowanie składały się środki publiczne i przychody uzyskiwane od migrantów.	*Komisja nie podziela oceny Trybunału Obrachunkowego i tego ustalenia.*
W szczycie sezonu średnia cena rynkowa biletu na przejazd na tych trasach w dwie strony wynosiła do 90 euro. Dochody osiągane od migrantów, w postaci opłat sięgających 60 euro za bilet, stanowiły źródło przychodów dla armatorów i w rezultacie przyczyniły się do tego, że osiągnęli oni zyski. Przepisy UE nie zezwalają na to, by beneficjenci dotacji unijnych czerpali zyski w następstwie realizacji projektów. W tym przypadku władze greckie, które były beneficjentem dotacji, faktycznie nie osiągnęły żadnych zysków.	*Realizacja finansowa tego działania jest w pełni zgodna z umową o udzielenie dotacji zawartą z władzami greckimi i jest realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest zatem legalna i prawidłowa.* *Ceny biletu nie można uznać za właściwe dochody do celów umowy, biorąc pod uwagę fakt, że celem umowy było zapewnienie usług zdecydowanie wykraczających poza te przewidziane w cenie biletu.*
Umowy podpisane przez władze greckie z armatorami przewidywały wykorzystywanie statków przez okresy do 20 dni, łącznie przez 228 dni, przy czym koszt czarteru statku wahał się między 30 000 i 40 000 euro na dzień. W niektóre dni statki nie opuszczały portu, lecz mimo to armatorzy otrzymali wynagrodzenie przewidziane w umowie. Mimo że trzy statki były zacumowane w porcie przez odpowiednio trzy, cztery i pięć dni, armatorom wypłacono za te dni 415 500 euro.	*W związku z tym Komisja uważa, że procedura przetargowa, ocena ofert, udzielenie zamówienia, świadczenie usług i płatności przeprowadzone przez władze greckie były legalne, prawidłowe i w pełni przejrzyste.* *Biorąc również pod uwagę fakt, że migranci korzystali z całego wyposażenia statku (w tym z miejsc w pierwszej klasie i kabin) i firmy żeglugowe nie uzyskały dochodu z przewozu pojazdów lub z innych usług, takich jak sprzedaż żywności, Komisja uważa, że władze greckie zapłaciły godziwą cenę za usługi przewozowe.* *Jak już wyjaśniono powyżej, celem umowy było zapewnienie usług zdecydowanie wykraczających poza te przewidziane w cenie biletu, a więc wszelki potencjalny dochód, czy nawet ewentualny zysk, z biletów nie jest ani istotny w przypadku tej umowy o udzielenie dotacji, ani wymierny.* *Wykazane przez Trybunał Obrachunkowy kilka dni braku aktywności statków należy uznać za uzasadnione, uwzględniając fakt, że statki te były zgodnie z umową zobowiązane do ciągłej dyspozycyjności, do wypłynięcia w każdej chwili w wyjątkowo nadzwyczajnej sytuacji, jakiej musiała stawić czoła Grecja w okresie objętym umową o udzielenie dotacji, i do udania się do dowolnego celu o każdej porze. Komisja szacuje, że ogółem było siedem dni braku aktywności.*

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.12. Roczne sprawozdania z działalności DG HOME i DG COMM zostały sporządzone zgodnie z instrukcjami wydanymi przez DG ds. Budżetu, a metody zastosowane w celu obliczenia poziomu błędu nie wykazują żadnych problemów metodycznych. Liczba transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 2016 r. jest statystycznie zbyt mała, by umożliwić porównanie informacji na temat prawidłowości wydatków przekazanych przez te dyrekcje z wynikami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał.

ROZDZIAŁ 9

Globalny wymiar Europy

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	9.1–9.5
Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”	9.2–9.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.5
Prawidłowość transakcji	9.6–9.23
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.24–9.33
Ocena systemów dokonywana przez DG NEAR	9.24–9.27
Uchybienia w funkcjonowaniu instytucji audytowych	9.24
Badanie poziomu błędu resztowego za 2016 r.	9.25–9.27
Ocena systemów dokonywana przez DG DEVCO	9.28
Roczne sprawozdania z działalności	9.29–9.33
Wnioski i zalecenia	9.34–9.37
Wnioski	9.34–9.35
Zalecenia	9.36–9.37

Załącznik 9.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Globalny wymiar Europy”

Załącznik 9.2 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 % w dziale „Globalny wymiar Europy”

Załącznik 9.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Globalny wymiar Europy”

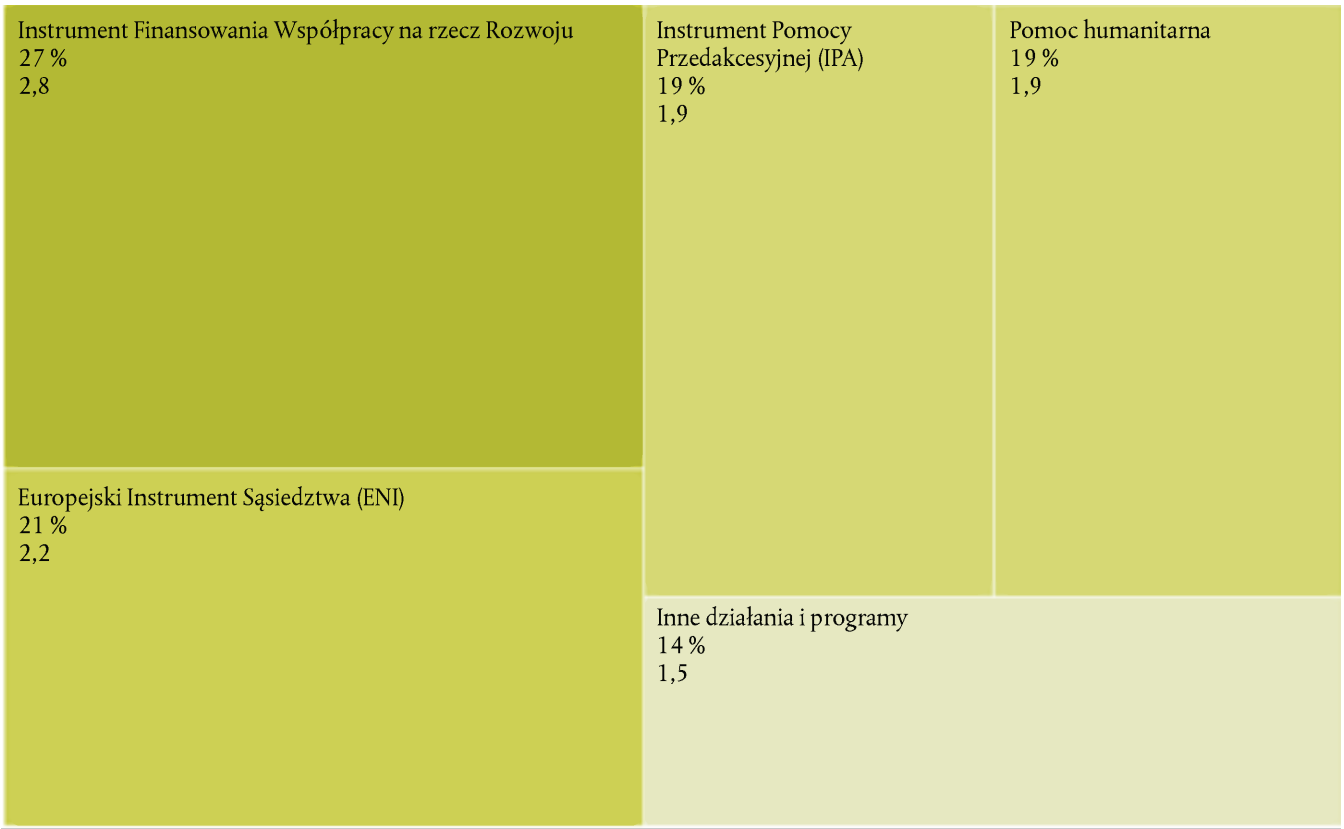
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Globalny wymiar Europy". W ***ramce 9.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2016 r.

Ramka 9.1 – Dział WRF „Globalny wymiar Europy" – Struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	10,3
– *zaliczki* ([1]) ([2])	*6,6*
+ *rozliczenie zaliczek* ([1])	*4,6*
Skontrolowana populacja ogółem	**8,3**

([1]) Zgodnie z ujednoliconą definicją *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 10 ***załącznika 1.1***).
([2]) Z uwzględnieniem płatności w kwocie 0,3 mld euro na rzecz Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy"

9.2. Dział „Globalny wymiar Europy" obejmuje wydatki na wszystkie działania zewnętrzne (politykę zagraniczną) finansowane z budżetu ogólnego UE. Polityka w tym obszarze jest ukierunkowana na:

— propagowanie za granicą wartości unijnych, takich jak prawa człowieka, demokracja i praworządność,

— rozwiązywanie największych problemów globalnych, takich jak zmiana klimatu czy utrata różnorodności biologicznej,

— zwiększanie wpływu unijnej współpracy na rzecz rozwoju, której głównym celem jest pomoc w eliminowaniu ubóstwa,

— inwestowanie w długoterminowy dobrobyt i stabilność w krajach sąsiedzkich, zarówno przez przygotowanie państw kandydujących do członkostwa, jak i przez politykę sąsiedztwa,

— zwiększanie europejskiej solidarności w kontekście klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka,

— poprawianie zdolności w zakresie zapobiegania kryzysom i ich rozwiązywania, utrzymywanie pokoju oraz wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego.

9.3. Dyrekcje generalne zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych to przede wszystkim: Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

9.4. W 2016 r. płatności w dziale „Globalny wymiar Europy" wyniosły 10,3 mld euro i zostały dokonane w ponad 150 krajach z wykorzystaniem kilku instrumentów (zob. ***ramka 9.1***) i metod realizacji ([1]).

([1]) Takich jak w szczególności finansowanie zamówień, dotacji, specjalnych pożyczek, gwarancji kredytowych i pomocy finansowej, wsparcia budżetowego i innych ukierunkowanych form pomocy budżetowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.5. W 2016 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu „Globalny wymiar Europy":

a) próbę obejmującą 156 *transakcji*, zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. Składała się ona z 68 transakcji zatwierdzonych przez delegatury UE w 12 państwach będących *beneficjentami* oraz 88 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji, z czego 24 zrealizowano na obszarach objętych kryzysami humanitarnymi za pośrednictwem partnerów ECHO;

b) odpowiednie systemy służące do identyfikowania uchybień systemowych, w przypadku gdy wykryto *błędy*;

c) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG DEVCO i DG NEAR przedstawiono informacje na temat *prawidłowości* wydatków, które zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

9.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 9.1***. Na 156 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 48 (31 %) ([2]). Na podstawie 24 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,1 % ([3]).

9.7. W przypadku 13 transakcji wchodzących w skład próby Komisja zastosowała środki naprawcze. Środki te były istotne z punktu widzenia obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla tego rozdziału obniżył się o 0,3 punktu procentowego.

([2]) Niektóre transakcje obarczone były więcej niż jednym błędem. Trybunał odnotował łącznie 56 błędów.

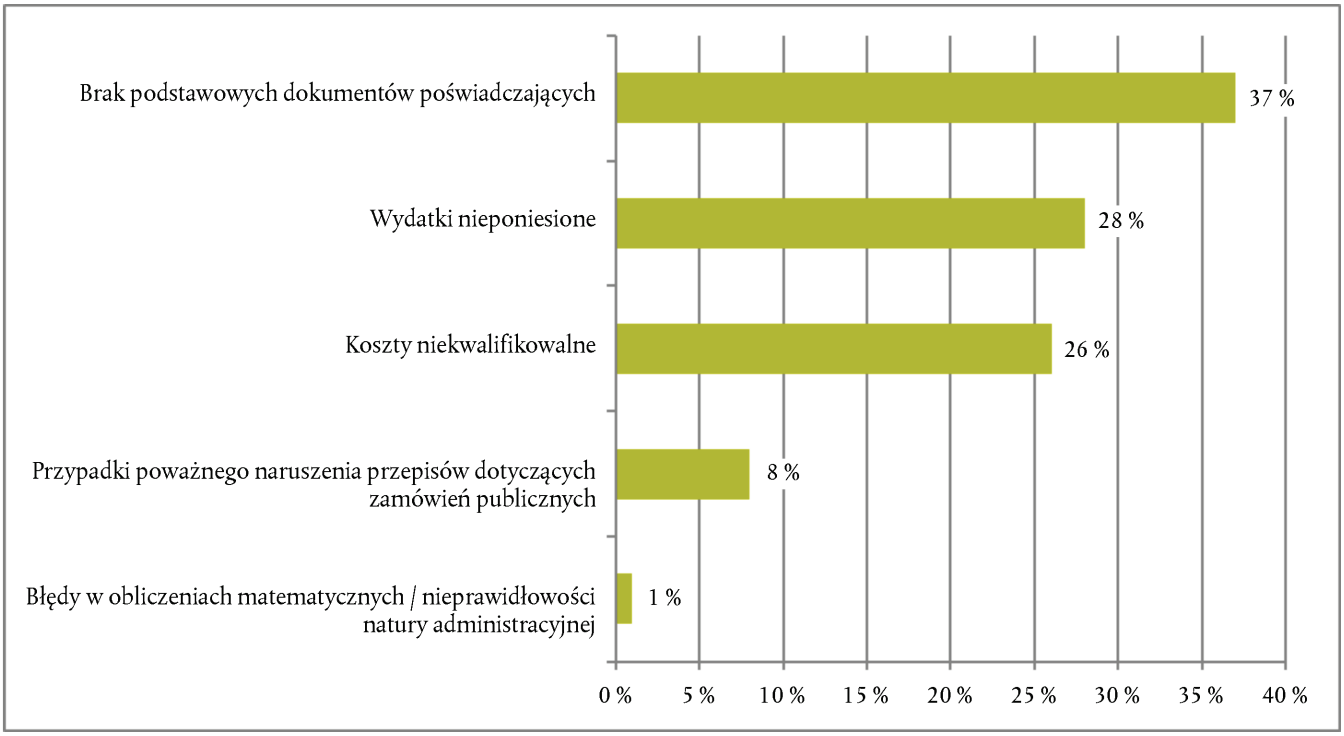
([3]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,6 % a 3,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

9.8. W przypadku pięciu błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby przed zaakceptowaniem wydatków wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, *szacowany poziom błędu* w ramach tego rozdziału byłby o 0,7 punktu procentowego niższy ([4]). Trybunał odnotował sześć innych transakcji, w przypadku których błędy powinny były zostać wykryte przez audytorów wyznaczonych przez beneficjentów. Wkład tych błędów do szacowanego poziomu błędu wyniósł 0,2 punktu procentowego.

9.9. W ***ramce 9.2*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2016 r.

Ramka 9.2 – Dział „Globalny wymiar Europy" – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([4]) W dwóch przypadkach, których wkład w poziom błędu wynosił 0,6 %, Komisja sama popełniła błąd, natomiast w trzech przypadkach (0,1 %) błąd popełnili beneficjenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.10. W dwóch obszarach warunki udzielania płatności ograniczają podatność transakcji na błędy. Obszary te to *wsparcie budżetowe* ([5]) oraz obszar, w ramach którego zastosowano tak zwane podejście założeniowe w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe ([6]).

9.11. Wsparcie budżetowe to wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

9.12. Zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma jednak znaczną swobodę przy ocenie tego, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu, jako że po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, prowadzące do nieprawidłowego wykorzystania środków na poziomie krajowym, nie będą uznawane za błędy w ramach kontroli Trybunału ([7]).

9.13. 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. Podejście to, w formie stosowanej przez Komisję, zostało również uwzględnione przez Trybunał w badaniach bezpośrednich ([8]).

([5]) Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego w 2016 r. wyniosły 1,1 mld euro.

([6]) Płatności z budżetu ogólnego na rzecz instytucji międzynarodowych wyniosły w 2016 r. 3,0 mld euro. Trybunał nie jest w stanie podać, w przypadku jakiego odsetka tej kwoty zastosowano „podejście założeniowe", gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

([7]) Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego jest poruszana w wielu sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze z nich poświęcone temu zagadnieniu to: sprawozdanie specjalne nr 32/2016 „Pomoc UE na rzecz Ukrainy", sprawozdanie specjalne nr 30/2016 „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie" oraz sprawozdanie specjalne nr 13/2016 „Pomoc UE na rzecz wzmocnienia administracji publicznej w Mołdawii" (http://eca.europa.eu).

([8]) Trybunał nie przeprowadził kontroli w odniesieniu do pozycji wydatków, jeśli wkład Komisji wynosił poniżej 75 % budżetu na dane działanie. W sytuacji gdy wkład ten kształtował się między 75 % a 90 %, Trybunał analizował potrzebę przeprowadzenia kontroli wydatków indywidualnie dla każdego przypadku.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.14. Po wyłączeniu z kontrolowanej próby 7 transakcji wsparcia budżetowego i 17 transakcji z wykorzystaniem podejścia założeniowego szacowany poziom błędu wynosi 2,8 % ([9]).

9.15. 37 % szacowanego poziomu błędu przypada na wydatki, w odniesieniu do których nie przedstawiono podstawowych dokumentów poświadczających (zob. przykłady 1–3 w ***załączniku 9.2***).

9.16. Na 28 % szacowanego poziomu błędu składają się dwa przypadki zaakceptowania przez Komisję wydatków, które nie zostały faktycznie poniesione (zob. przykład 4 w ***załączniku 9.2***).

9.17. Najczęściej występujący rodzaj błędu, na który przypada 26 % szacowanego poziomu błędu, dotyczy wydatków niekwalifikowalnych. Są to m.in. wydatki związane z działaniami nieobjętymi umową lub poniesione poza okresem kwalifikowalności, jak również wydatki niezgodne z regułą pochodzenia, niekwalifikowalne podatki oraz zastosowanie nieprawidłowych kursów wymiany (zob. przykład 5 w ***załączniku 9.2***).

9.18. Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących umów o *dotacje* i umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych z organizacjami międzynarodowymi niż w przypadku innych form wsparcia. Na 91 zbadanych transakcji tego rodzaju błędy kwantyfikowalne wystąpiły w 19 z nich (21 %).

9.19. Poza błędami skwantyfikowanymi przez Trybunał wykryto 32 błędy niekwantyfikowalne polegające na nieprzestrzeganiu zobowiązań prawnych lub umownych.

9.20. W siedmiu zbadanych transakcjach wsparcia budżetowego nie odnotowano błędów.

9.21. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji ujawniło pewne uchybienia w mechanizmach kontroli w ramach systemów DG Komisji dotyczących działu „Globalny wymiar Europy". Jak opisano w pkt 9.8, w kilku przypadkach audytorzy wyznaczeni przez beneficjentów nie wykryli błędów w wydatkach, w wyniku czego Komisja zaakceptowała koszty niekwalifikowalne ([10]).

([9]) 132 transakcje: najniższy poziom błędu = 1,1 %, najwyższy poziom błędu = 4,5 %, pewność na poziomie 95 %.

([10]) Z sześciu przypadków, o których mowa w pkt 9.8, pięć dotyczy DG DEVCO, a jeden – DG NEAR.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.22. Trybunał zbadał trzy transakcje w ramach umów twinningowych ([11]). W momencie przeprowadzania kontroli nowe zasady Komisji dotyczące stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych i kosztów opierających się na stawkach ryczałtowych nie były przyjęte, w związku z czym nadal występowały problemy wykryte w 2015 r. ([12]). Ponieważ umowy twinningowe są oparte na modelu umów o udzielenie dofinansowania, nie mogą przynosić zysków ([13]). Jeśli w odniesieniu do finansowania *kosztów pośrednich* nie wyznaczono górnego limitu, partnerzy wdrażający mogą generować zyski.

9.23. W większości transakcji (108 (69 %)) nie wystąpiły błędy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.22. *Komisja wprowadziła obecnie (zgodnie z art. 124 rozporządzenia finansowego) zmieniony system stawek zryczałtowanych i kosztów jednostkowych do celów realizacji projektów twinningowych. Wprowadziła rozróżnienie na koszty bezpośrednie i pośrednie, z których te drugie są ograniczone do 6 % łącznych kosztów kwalifikowalnych. Ten nowy system ma zastosowanie do dotacji twinningowych.*

ROCZNE SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI I INNE MECHANIZMY ZARZĄDZANIA

Ocena systemów dokonywana przez DG NEAR

Uchybienia w funkcjonowaniu instytucji audytowych

9.24. W ramach przeglądu ocen systemów przeprowadzonych przez DG NEAR Trybunał znalazł dowody świadczące o tym, że audytorzy DG NEAR wykryli uchybienia w zarządzaniu pośrednim drugim instrumentem pomocy przedakcesyjnej (IPA II), a mianowicie w funkcjonowaniu instytucji audytowych w trzech krajach będących beneficjentami IPA II (Albania, Turcja i Serbia). Uchybienia te obejmowały m.in. brak odpowiednich kwalifikacji u dyrektorów tych instytucji oraz istotne niedociągnięcia metodyczne. Dotyczyły one również kwestii organizacyjnych, takich jak brak odpowiedniego nadzoru czy niedociągnięcia w planach kadrowych, szkoleniach i rekrutacji. Podczas gdy albańskie i serbskie instytucje audytowe wprowadziły zmiany w celu wyeliminowania wykrytych problemów, w systemach stosowanych przez turecką *instytucję audytową* występują pewne obszary, które w dalszym ciągu mogą ograniczać poziom pewności zapewniany przez nią Komisji.

([11]) Partnerstwo (twinning) to unijny instrument rozwoju instytucjonalnego opracowany przez Komisję, oparty na współpracy partnerskiej pomiędzy organami administracji publicznej w państwach członkowskich UE a krajem będącym beneficjentem w celu osiągnięcia wiążących rezultatów uzgodnionych wspólnie z Komisją.

([12]) Rozdział 8 sprawozdania rocznego za 2015 r., pkt 8.30 i 8.31.

([13]) Zasada niedochodowości jest ustanowiona w art. 125 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

Badanie błędu resztowego za 2016 r.

9.25. W 2016 r. DG NEAR po raz drugi przeprowadziła badanie *poziomu błędu resztowego* mające na celu oszacowanie poziomu błędów w całym obszarze jej odpowiedzialności, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych bądź których nie wykryto i nie skorygowano.

9.26. W ramach tego badania skontrolowano reprezentatywną próbę transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2015 r. do sierpnia 2016 r. i wykorzystano metodykę stosowaną przez DG DEVCO od 2012 r. Trybunał ocenił tę metodykę i uznał, że jest ona zasadniczo skuteczna i adekwatna do założonych celów. Dokonany przez Trybunał przegląd badania poziomu błędu resztowego wykazał jednak, że pod wieloma względami istnieje pole do poprawy, zwłaszcza jeśli chodzi o stopień subiektywnego osądu, jakim audytorzy kierują się przy szacowaniu poziomu błędu w przypadku indywidualnych transakcji.

9.27. Wyniki badania poziomu błędu resztowego DG NEAR za 2016 r. przedstawiono w jej rocznym sprawozdaniu z działalności ([14]). Wynika z niego, że ogólny poziom błędu resztowego dla tej dyrekcji wynosi 0,93 %, czyli znajduje się poniżej *progu istotności* 2 % wyznaczonego przez Komisję.

Ocena systemów dokonywana przez DG DEVCO

9.28. Trybunał ocenił również systemy DG DEVCO. Rezultaty tych prac przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (pkt 28–33).

([14]) Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2016 r., s. 36 i 37.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności

9.29. W ramach tegorocznych prac Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG NEAR za 2016 r.

9.30. DG NEAR oszacowała, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności ([15]) w przypadku wydatków zaakceptowanych w 2016 r. (2 543 mln euro) wyniosła 29 mln euro (1,14 % wydatków w 2016 r.). Szacuje się, że 10 mln euro (35 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach ([16]). Dyrektor generalny DG NEAR stwierdził, że zważywszy na wysokość kwoty obarczonej ryzykiem w momencie zamknięcia, ryzyko finansowe dla dyrekcji kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Trybunał doszedł co prawda do wniosku, że w dziale WRF „Globalny wymiar Europy" występuje istotny poziom błędu, jednak opinia dyrektora generalnego nie przeczy wynikom prac kontrolnych Trybunału, ponieważ jedynie niewielka część poziomu błędu dotyczy transakcji, za które odpowiedzialna jest DG NEAR.

9.31. Jeśli chodzi o *zdolność naprawczą* DG NEAR, Trybunał stwierdził, że mimo starań poczynionych przez tę dyrekcję, by z wyliczeń wyłączyć odzyskane kwoty zaliczek, anulowane nakazy odzyskania środków oraz dochody z tytułu odsetek, w kwocie podanej za 2016 r. (10 mln euro) uwzględniono pewne kwoty, które powinny były zostać wyłączone ([17]). Doprowadziło to do zawyżenia zdolności naprawczej oraz, w rezultacie, do zawyżenia ogólnej kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności. Choć trudno jest skwantyfikować ogólny zakres tego uchybienia, nie ma ono wpływu na poziom pewności zapewniany przez dyrektora generalnego.

9.30. *Łączną kwotę obarczoną ryzykiem w chwili zamknięcia ustalono na podstawie badania poziomu błędu resztowego.*

([15]) Najlepszy ostrożny szacunek dotyczący kwoty wydatków zatwierdzonych w ciągu roku, lecz niezgodnych z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.

([16]) Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2016 r., s. 51.

([17]) W trakcie przeglądu Trybunał wykrył błędy w 6 z 25 przypadków objętych próbą, które nie zostały uwzględnione w wyliczeniach.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.32. Jak przyznał dyrektor generalny, pozytywna ocena procedur kontrolnych, opierająca się głównie na badaniu poziomu błędu resztowego z 2016 r., może przesłaniać trudności występujące w pewnych częściach portfela. W związku z tym DG NEAR sporządziła wzory kontroli wewnętrznej, które służą do wykrywania poważnych uchybień ([18]). Wskaźniki ryzyka, które mają zapewnić większą przydatność tych wzorów, nie zostały jednak jak dotąd opracowane. Ocena dokonywana obecnie za pośrednictwem wzorów kontroli wewnętrznej ogranicza się zatem do analizy błędów uwzględnionych w *poświadczeniu wiarygodności* Trybunału oraz błędów składających się na błąd resztowy i wymaga dalszych prac, tak aby możliwy był pomiar ogólnego wpływu tych błędów. Ponadto Trybunał stwierdził, że w rocznym sprawozdaniu z działalności nie przedstawiono należycie ograniczeń dotyczących zakresu badania poziomu błędu resztowego w porównaniu z zakresem określonym w zadaniu kontrolnym.

9.33. Trybunał przeanalizował również roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2016 r. Wyniki przedstawiono w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (pkt 34–37).

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

9.34. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w dziale „Globalny wymiar Europy" był istotny.

9.35. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany poziom błędu wynoszący 2,1 % (zob. ***załącznik 9.1***).

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.32. *Komisja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w 2016 r. po raz pierwszy badanie poziomu błędu resztowego objęło wszystkie jej operacje.*

W 2017 r. będzie ona dalej opracowywać swoją segmentację zróżnicowaną ze względu na ryzyko.

([18]) Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2016 r., s. 38–48.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Zalecenia	
9.36. W ***załączniku 9.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([19]). Jedno z nich Komisja zrealizowała w pełni, drugie – jedynie częściowo.	**9.36.** *Komisja pragnie podkreślić, że osiągnięto już znaczące postępy we wdrażaniu tego zalecenia ocenionego przez Trybunał jako zrealizowane „jedynie częściowo".* *W chwili publikacji przedmiotowego sprawozdania pięć na dziesięć misji uznano za spełniające wymogi; stanowią one najistotniejszą część (75 % płatności dokonanych w 2016 r.) operacji prowadzonych w ramach WPBiO (EULEX Kosowo, EUPOL Afganistan, EUMM Georgia, EUPOL COPPS na okupowanych terytoriach palestyńskich oraz EUAM Ukraine). Zgodność w przypadku EU BAM Rafah zostanie sformalizowana w nadchodzących tygodniach.* *EUCAP Sahel Mali jest obecnie przedmiotem oceny z myślą o zapewnieniu zgodności do listopada 2017 r. Oceny misji EUCAP Sahel Niger i EUCAP Nestor przed 2016 r. były niezgodne z wymogami, opracowano więc odpowiedni plan działania. Prace nad zapewnieniem zgodności tych dwóch misji są obecnie zaawansowane, a ponowna ocena zostanie przeprowadzona zgodnie ze wspomnianym planem działania w 2018 r.* *Kontrola misji EUBAM Libya jest planowana na koniec 2017 r. (misja została przeniesiona z Trypolisu do Tunisu i została zredukowana).*
9.37. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2016 r., Trybunał zaleca, co następuje:	
— **Zalecenie 1:** DG NEAR powinna współpracować z instytucjami audytowymi w krajach będących beneficjentami instrumentu IPA II, tak aby wzmocnić ich kompetencje, organizując w tym celu seminaria, tworząc sieci współpracy oraz wykorzystując dostępne narzędzia, takie jak programy partnerskie czy pomoc techniczna.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.*
— **Zalecenie 2:** DG NEAR powinna opracować wskaźniki ryzyka, aby ulepszyć oceny dokonywane na podstawie wzorów kontroli wewnętrznej, co ułatwi pomiar wpływu błędów.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.*
— **Zalecenie 3:** W kolejnym rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR powinna należycie przedstawić zakres badania poziomu błędu resztowego oraz szacowany najniższy i najwyższy poziom błędu.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.*
— **Zalecenie 4:** DG NEAR powinna udoskonalić wyliczenia zdolności naprawczej w 2017 r., uwzględniając uchybienia wskazane w niniejszym sprawozdaniu rocznym.	*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

([19]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „GLOBALNY WYMIAR EUROPY"

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**156**	156
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**2,1 %**	2,8 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	3,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,6 %	

ZAŁĄCZNIK 9.2

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE CO NAJMNIEJ 20 % W DZIALE „GLOBALNY WYMIAR EUROPY"

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI

Wstęp

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku tego działu WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w ***załączniku 1.1***. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich potencjalne rodzaje. Ustalenia przytoczone poniżej, dotyczące błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji, mają charakter przykładowy ([1]). Błędy te wykryto w transakcjach o wartości od 281 000 euro do 19,0 mln euro, przy czym mediana wartości transakcji wynosiła 1,3 mln euro ([2]).

Przykłady błędów

Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Przykład 1 – Brak dokumentów poświadczających

DG DEVCO – Indonezja

Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z umową o wkładzie finansowym podpisaną z organizacją międzynarodową, która podejmowała działania na rzecz zwiększenia zdolności pracowników miejscowych w zakresie bezpieczeństwa.

Podmioty partnerskie beneficjenta nie były w stanie przedstawić (wszystkich bądź części) dokumentów poświadczających niektóre koszty objęte kontrolą, w szczególności koszty usług doradczych, koszty podróży i inne koszty operacyjne, które w związku z tym uznano za niekwalifikowalne. Za sprawą tych niekwalifikowalnych wydatków poziom błędu wyniósł 41 %.

Procedura odzyskiwania jest w toku.

([1]) Błędy te składają się na ponad połowę ogólnego szacowanego poziomu błędu w dziale „Globalny wymiar Europy".

([2]) Innymi słowy, połowa błędów o wpływie co najmniej 20 % została wykryta w transakcjach o wartości poniżej 1,3 mln euro, a pozostałe – w transakcjach, których wartość przewyższała tę kwotę.

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Przykład 2 – Brak dokumentów poświadczających DG DEVCO – Niger Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z dotacją przyznaną organizacji pozarządowej zajmującej się dostępem do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Beneficjent nie był w stanie przedstawić dokumentów poświadczających niektóre z kosztów objętych kontrolą, w szczególności wynagrodzenia pracowników, ubezpieczenia, podatek dochodowy oraz koszty wynajmu pojazdu i sal lekcyjnych. Z tego względu koszty te uznano za niekwalifikowalne, a poziom błędu wyniósł 50 %.	*Beneficjent oficjalnie oświadczył, że nie było możliwe przekazanie dokumentów, ponieważ zaginęły podczas przeprowadzki do innego biura po ukończeniu projektu. Komisja stwierdza zatem, że nie jest to przypadek złego zarządzania lub odmowy udzielenia dostępu do dokumentów. Niemniej jednak Komisja rozpoczęła już procedurę odzyskania odnośnej kwoty.*
Przykład 3 – Brak dokumentów poświadczających DG DEVCO Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z wkładem na rzecz funduszu powierniczego zarządzanego przez organizację międzynarodową zajmującą się działaniami przygotowawczymi na wypadek epidemii grypy w Azji. Beneficjent nie był w stanie przedstawić dokumentów poświadczających niektóre z kosztów objętych kontrolą, w szczególności koszty leków i sprzętu medycznego. Z tego względu w badaniu poziomu błędu resztowego koszty te uznano za niekwalifikowalne, a Trybunał przychylił się do takiego wniosku. Odnośny poziom błędu wyniósł 35 %.	*Transakcja ta wchodzi w skład badania poziomu błędu resztowego DG DEVCO. Po zakończeniu badania odnośna organizacja międzynarodowa przedstawiła Komisji dowody dotyczące przyczyn braku dokumentów.* *W związku z infekcją wirusową w budynku rządowym w Kambodży i trwającymi pracami w innym budynku, który został częściowo zniszczony w wyniku trzęsienia ziemi w Nepalu w 2015 r., beneficjent nie był w stanie przedstawić dokumentów poświadczających niektóre skontrolowane koszty, w szczególności w odniesieniu do leków i sprzętu medycznego.*

UWAGI TRYBUNAŁU	ODPOWIEDZI KOMISJI
Wydatki nieponiesione	
Przykład 4 – Rozliczenie zawyżonych płatności zaliczkowych	
DG DEVCO Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z umową o wkładzie finansowym podpisaną z organizacją międzynarodową, która dotyczyła ochrony i zrównoważonego wykorzystywania zwierzęcych zasobów genetycznych w Afryce. Komisja zaakceptowała i zaksięgowała kwotę, która była wyższa niż łączna kwota poniesionych wydatków zadeklarowanych przez beneficjenta w jedynym udostępnionym sprawozdaniu finansowym. Ta zawyżona, niekwalifikowalna kwota przełożyła się na poziom błędu w wysokości 82 %.	*W wyniku przeprowadzonego przez ETO przeglądu dokumentacji odnośne rozliczenia zostały anulowane.*
Wydatki niekwalifikowalne	
Przykład 5 – Nieudokumentowane pochodzenie towarów	
Instrumenty Polityki Zagranicznej – Niger Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z dofinansowaniem na rzecz podmiotu publicznego, który prowadził działania w celu wzmocnienia roli instytucji uczestniczących w misji pokojowej w niektórych regionach kraju. Beneficjent dokonał zakupu motocykli na lokalnym rynku, nie był jednak w stanie przedstawić wystarczających dowodów na to, że pochodziły one z kwalifikującego się kraju. Nieprzestrzeganie „reguły pochodzenia" sprawia, że odnośne koszty są niekwalifikowalne – mimo to w tym przypadku Komisja nieprawidłowo je zaakceptowała. Trybunał ustalił, że dwie płatności (zaliczka w wysokości 40 % oraz płatność końcowa salda w ramach tego samego zakupu) były niekwalifikowalne, a poziom błędu w odniesieniu do tych transakcji wynosił odpowiednio 27 % i 20 %.	*Komisja uznaje niekwalifikowalność tych wydatków z powodu ich niezgodności z regułami pochodzenia. Komisja podejmie niezbędne działania, aby zapobiegać tego rodzaju błędom w przyszłości oraz je wykrywać i korygować. W szczególności w celu zwiększenia nadzoru nad delegaturami Komisja, począwszy od 2017 r., wprowadzi zespoły regionalne. Delegatura w Nigrze jest również uwzględniona w planie misji nadzorczej z 2017 r.* *Komisja jest w trakcie odzyskiwania środków, które przeznaczono na wydatki niekwalifikowalne, aby skutecznie chronić interesy finansowe UE.*

UWAGI TRYBUNAŁU

Przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych

Przykład 6 – Brak konkurencji

DG NEAR – Turcja

Trybunał zbadał wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z umową zawartą z regionalną organizacją zapewniającą wsparcie w zakresie budowania zdolności w dziedzinie środowiska.

Beneficjent nie przestrzegał wymogów przepisów dotyczących udzielania zamówień, które przewidują, że aby zapewnić warunki konkurencji, należy skonsultować się z co najmniej trzema usługodawcami. Za sprawą tych niekwalifikowalnych wydatków poziom błędu wyniósł 20 %.

ZAŁĄCZNIK 9.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – „GLOBALNY WYMIAR EUROPY”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja i w szczególności DG ELARG powinny dopilnować, by w instrukcjach dla pracowników znalazła się informacja, że rozliczeń należy dokonywać tylko na podstawie poniesionych wydatków, a nie na podstawie szacunków.	X						
	Zalecenie 2: FPI powinna akredytować wszystkie wizyty kontrolne w ramach WPZiB zgodnie z „oceną sześciu filarów”.			X				

ROZDZIAŁ 10

Administracja

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	10.1-10.5
Krótki opis badanego działu WRF	10.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.4-10.5
Prawidłowość transakcji	10.6
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.7
Uwagi dotyczące instytucji i organów	10.8-10.16
Uwagi wspólne dla kilku instytucji i organów	10.8-10.13
Przestrzeganie budżetowej zasady jednoroczności	10.8
Wdrożenie pięcioprocentowej redukcji liczby pracowników	10.9-10.13
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	10.14-10.16
Parlament Europejski	10.15
Europejski Trybunał Obrachunkowy	10.16
Wnioski i zalecenia	10.17-10.19
Wnioski	10.17
Zalecenia	10.18-10.19

Załącznik 10.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Administracja”

Załącznik 10.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Administracja”

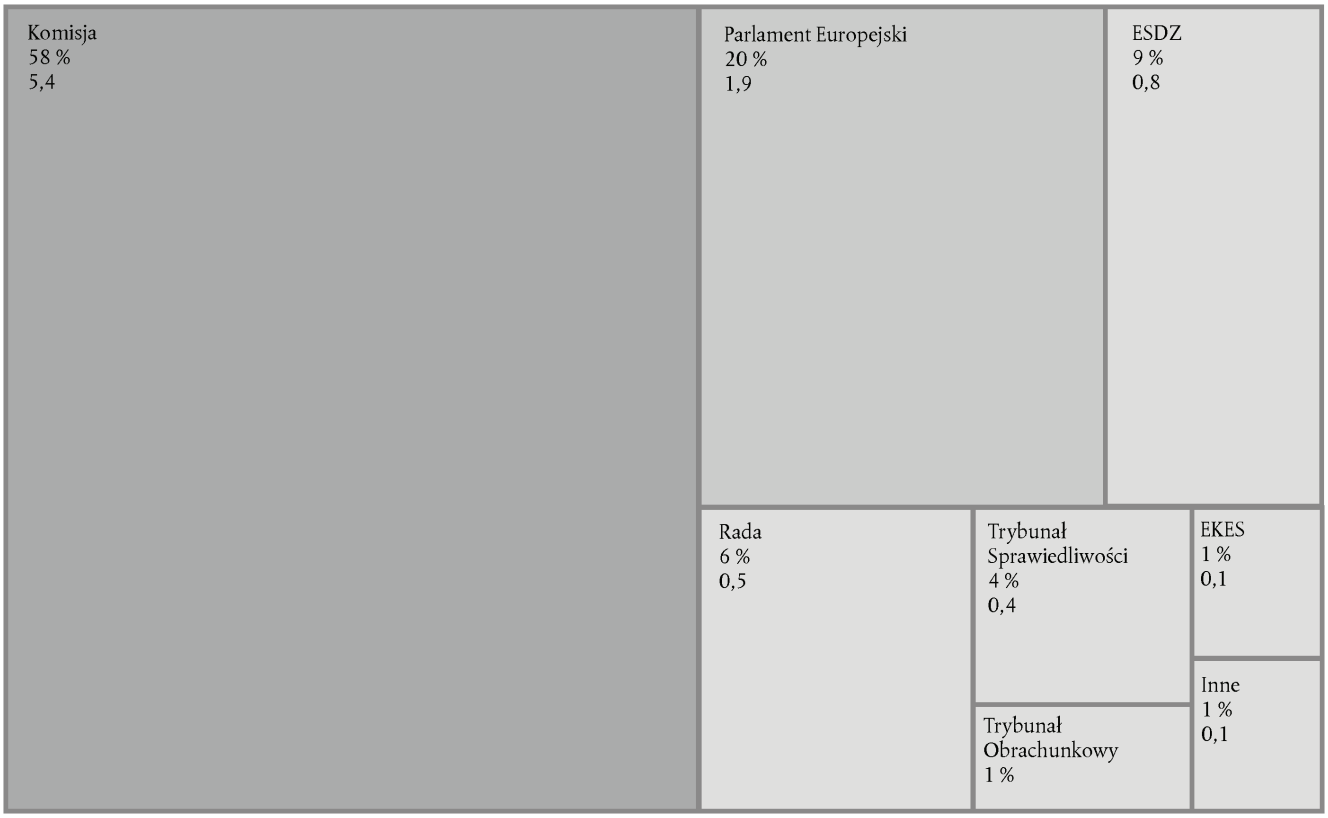
UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 5 *WRF* „Administracja" ([1]). W ***ramce 10.1*** przedstawiono przegląd wydatków w ramach tego działu w 2016 r. w podziale na instytucje.

Ramka 10.1 – Dział 5 WRF – Struktura wydatków w 2016 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	9,3
– zaliczki ([1])	*0,1*
+ rozliczenie zaliczek ([1])	*0,2*
Skontrolowana populacja ogółem	**9,4**

([1]) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. ***załącznik 1.1***, pkt 10).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016.

([1]) Obejmuje to wydatki administracyjne wszystkich instytucji 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 Europejskiej.

10.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów UE ([2]). Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

Krótki opis badanego działu WRF

10.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, które składają się na około 60 % łącznych wydatków w tym dziale, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę. Z kontroli Trybunału prowadzonych od wielu lat wynika, że jest to obszar niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.4. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1*** Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu 5 WRF:

a) próbę obejmującą 100 *transakcji*, zgodnie z pkt 7 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (zob. ***ramka 10.1*** i pkt 10.3);

b) próbę dobraną na podstawie analizy ryzyka obejmującą 20 *zobowiązań* ([3]), zatwierdzonych pod koniec roku budżetowego na podstawie *środków* z 2016 r. i przeniesionych automatycznie na 2017 r., w celu skontrolowania, czy instytucje wykorzystały budżet zgodnie z zasadą jednoroczności ([4]);

([2]) Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

([3]) Trzy dla Parlamentu Europejskiego, jedno dla Rady, 12 dla Komisji Europejskiej, jedno dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i trzy dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

([4]) Na podstawie art. 9, 13, 202 i 203 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

c) wykonanie przez instytucje i organy planu zakładającego redukcję liczby pracowników o 5 % ([5]) do 2017 r. ([6]);

d) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* wszystkich instytucji i organów UE, w tym dyrekcji generalnych i urzędów Komisji Europejskiej ([7]) odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne, przedstawiono informacje na temat *prawidłowości* wydatków, które zasadniczo były zgodne z wynikami prac Trybunału.

10.5. Wydatki własne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną ([8]). Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału za rok zakończony dnia 31 grudnia 2016 r. przedstawiono w pkt 10.16.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

10.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 10.1***. Na 100 zbadanych transakcji *błędy* wystąpiły w 12 (12 %). W oparciu o błędy skwantyfikowane przez Trybunał (płatności nieobjęte umowami wynikającymi z postępowania o udzielenie zamówienia – zob. pkt 10.15) *szacowany poziom błędu* wyniósł 0,2 % ([9]).

([5]) Redukcja została wprowadzona, „by wykorzystać dodatkowe zasoby wynikające z wydłużenia czasu pracy do 40 godzin tygodniowo" i miała zostać osiągnięta w latach 2013–2017 na podstawie liczby stanowisk przypisanej każdej z instytucji – „planu zatrudnienia" na dzień 1 stycznia 2013 r. Została przyjęta w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 2 grudnia 2013 r. (ust. 27 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją o dyscyplinie budżetowej, współpracy w sprawach budżetowych i o należytym zarządzaniu finansowym (Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1)).

([6]) Badaniem przeprowadzonym przez Trybunał objęte zostały: Parlament Europejski, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów i Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Nie uwzględniono natomiast Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ani Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, ponieważ ich plany zatrudnienia były zbyt małe.

([7]) Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i w Luksemburgu, Urząd Publikacji oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

([8]) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

([9]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,0 % a 0,8 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ROCZNE SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI I INNE MECHANIZMY ZARZĄDZANIA

10.7. W zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie stwierdzono istotnych poziomów błędu, co jest zgodne z wynikami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał.

UWAGI DOTYCZĄCE INSTYTUCJI I ORGANÓW

Uwagi wspólne dla kilku instytucji i organów

Przestrzeganie budżetowej zasady jednoroczności

10.8. Trybunał zbadał 20 zobowiązań zatwierdzonych pod koniec roku budżetowego 2016. W przypadku 15 z nich przedmiotowe usługi miały zostać zrealizowane w całości lub w większości w 2017 r., a odnośne płatności miały zostać dokonane w tym samym roku. W *przepisach rozporządzenia finansowego* dotyczących budżetowej zasady jednoroczności przewidziano możliwość zaciągania przed końcem roku zobowiązań prawnych, w przypadku których dostawa towarów i usług, jak i realizacja płatności mają miejsce w roku kolejnym. Trybunał zauważa jednak, że takie *przeniesienia* należy postrzegać jako wyjątki od zasady jednoroczności odzwierciedlające faktyczne potrzeby, nie zaś jako metodę na zmaksymalizowanie wykorzystania środków na koniec roku.

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

10.8. *ESDZ jest zdania, że – tak jak zauważył Trybunał – zaciąganie pod koniec roku budżetowego zobowiązań prawnych i budżetowych, w przypadku których dostawa towarów i usług ma miejsce w roku kolejnym, jest w pełni zgodne z postanowieniami rozporządzenia finansowego. Rozporządzenie finansowe nie zawiera żadnych przepisów, które nadawałyby odnośnym postanowieniom charakter wyjątkowy.*

UWAGI TRYBUNAŁU

Wdrożenie pięcioprocentowej redukcji liczby pracowników

10.9. W 2013 r., w odpowiedzi na zwiększenie tygodniowego wymiaru pracy pracowników unijnej służby cywilnej (z 37,5 do 40 godz., wzrost o 6,6 %), *władze budżetowe* uzgodniły cel zakładający zmniejszenie liczby stanowisk przewidzianej w planie zatrudnienia instytucji i organów UE o 5 % w latach 2013–2017. Zasadniczo osiągnięcie tego celu oznaczałoby, że całkowita liczba przepracowanych godzin nie uległaby zmianie.

10.10. Trybunał stwierdził, że w latach 2013–2017 instytucje ([10]) łącznie zmniejszyły liczbę stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia o 4,0 % (z 39 649 do 38 072). W latach 2013–2017 instytucje zredukowały liczbę personelu (faktycznie obsadzone etaty) o 1,4 % (z 37 153 do 36 657 etatów – zob. ***ramka 10.2*** poniżej).

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

10.10. *Parlament Europejski nadal w pełni angażuje się we wdrażanie uzgodnionych cięć. W 2018 r. zlikwidowanych zostanie 60 stanowisk, a w 2019 r. 59 stanowisk, jak ustalono w 2015 r. ([1]).*

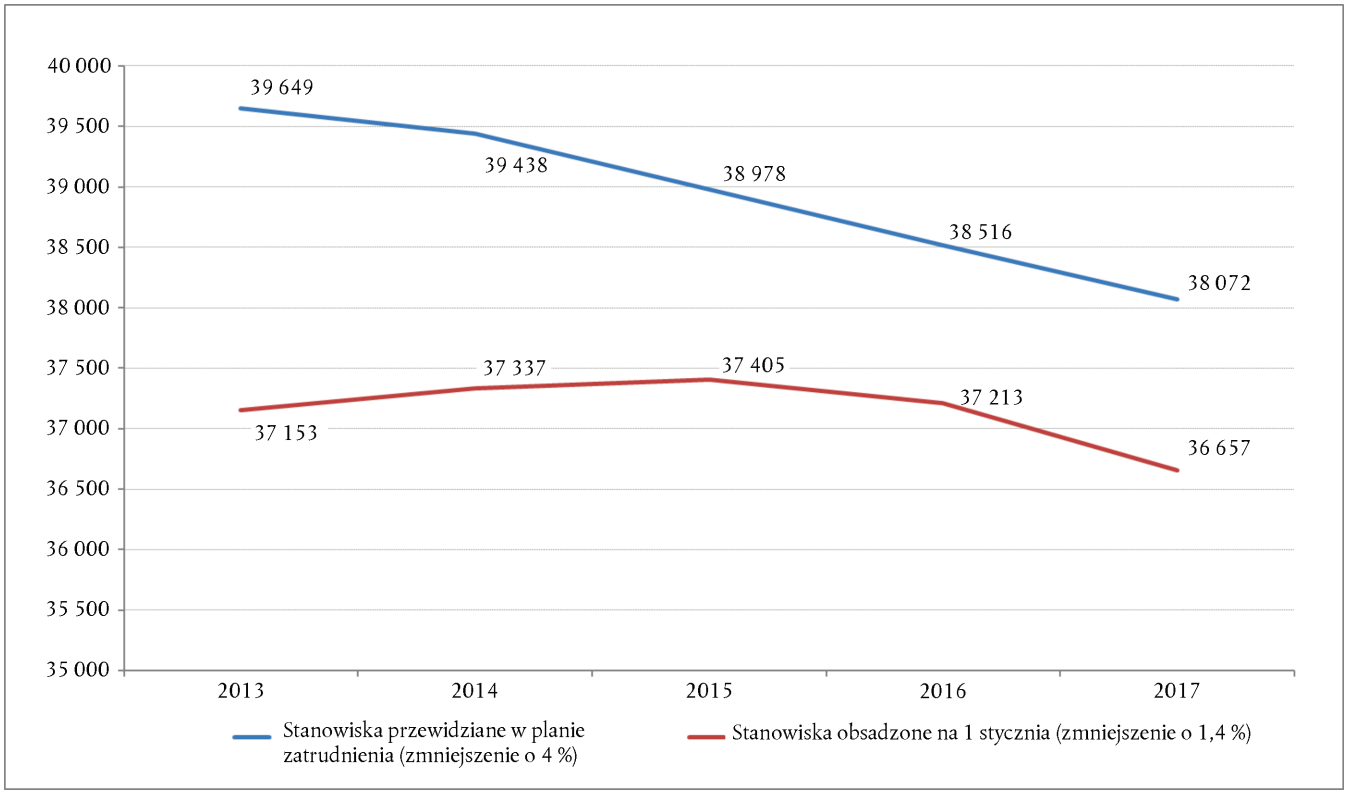
ODPOWIEDZI KOMISJI

10.10. *Komisja rozpoczęła redukcję liczby pracowników na początku 2012 r. i proces ten kontynuowano do dnia 1 stycznia 2017 r. W tym 5-letnim okresie (1.1.2012–1.1.2017) liczba pracowników zajmujących stanowiska w Komisji zmniejszyła się o 4,0 % (z 24 016 do 23 045).*

([10]) W niniejszym sprawozdaniu rocznym nie uwzględniono zmniejszenia liczby pracowników w przypadku Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych ani w agencjach.

([1]) *Zob. pkt 3.3 wspólnego oświadczenia dołączonego do rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wspólnego projektu budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2016, zatwierdzonego przez komitet pojednawczy w ramach procedury budżetowej.*

Ramka 10.2 – Kształtowanie się liczby stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia i stanowisk obsadzonych w latach 2013–2017



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez instytucje.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.11. Najważniejsze zmiany w liczbie stanowisk przewidzianej w planie zatrudnienia przedstawiono w ***ramce 10.3***. Poza pięcioprocentową redukcją liczby stanowisk ([11]) i dodaniem stanowisk w związku z przystąpieniem Chorwacji zmiany opisane poniżej wyjaśniają w większości redukcję netto 230 stanowisk w pozycji „Inne dodane i zredukowane stanowiska".

— Komisja Europejska zlikwidowała 359 stanowisk, aby zrekompensować wzrost liczby stanowisk i personelu zewnętrznego w agencjach wykonawczych ([12]) oraz wzrost liczby personelu w Agencji Europejskiego GNSS.

— Parlament Europejski stworzył 93 stanowiska przeznaczone na realizację nowych zadań i zadań wykonywanych uprzednio przez wykonawców zewnętrznych i personel kontraktowy oraz zlikwidował 76 stanowisk, aby zrekompensować wzrost liczby stanowisk przypisanych grupom politycznym ([13]).

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.11. *Liczba rzeczywistych cięć przedstawiona w ramce 10.3 (1 844) jest o 54 wyższa niż przedstawiona przez Komisję w tabeli prezentującej działania następcze związane z redukcją o 5 % liczby pracowników we wszystkich instytucjach. Wynika to ze stosowanej przez Komisję metodyki, zgodnie z którą przyznane danej instytucji stanowiska niemające charakteru strukturalnego uznaje się za kompensujące postępy w kierunku docelowego poziomu redukcji o 5 %. W związku z tym zgodnie z metodyką Komisji pozostała liczba stanowisk objętych redukcją wynosi 189.*

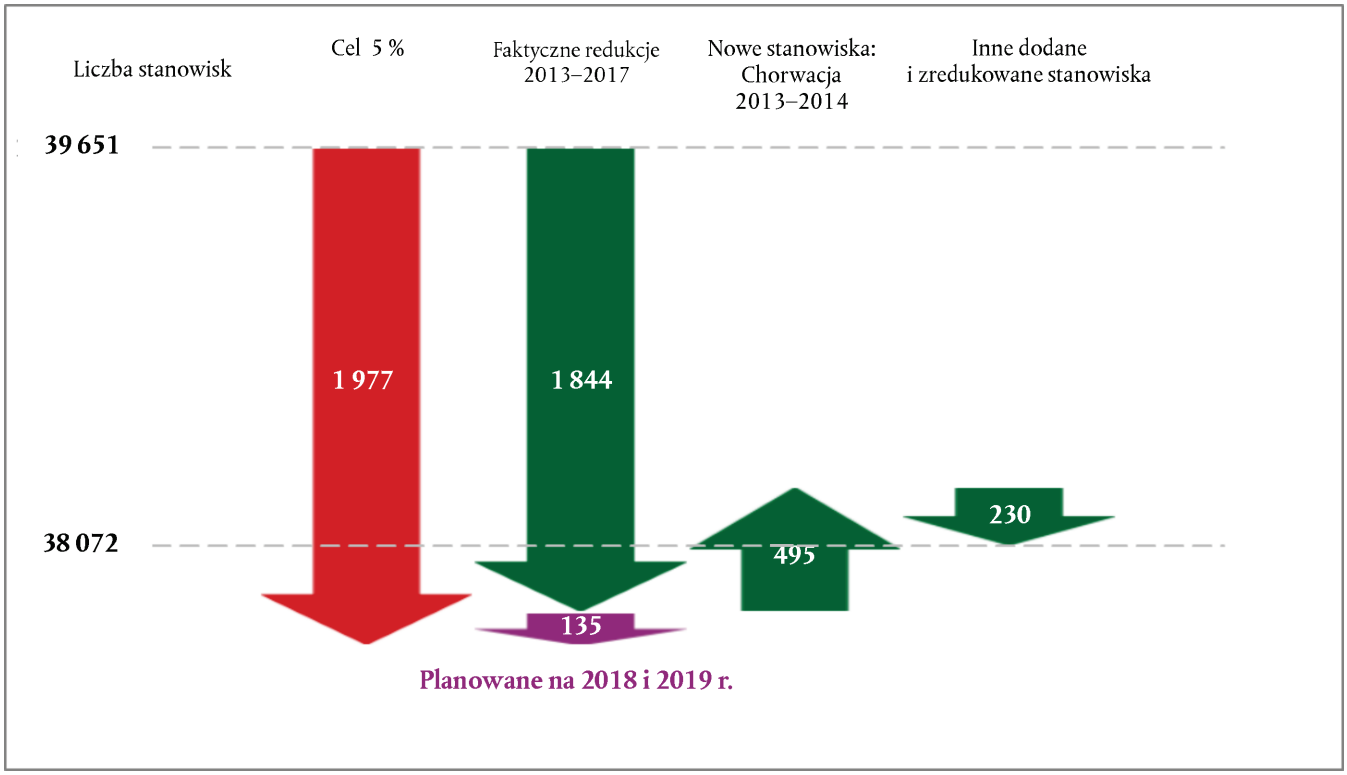
([11]) Planowane redukcje dotyczą ESDZ (2018 r.) i Parlamentu Europejskiego (2018 i 2019 r.).
([12]) Na skutek oddelegowania zadań do agencji wykonawczych.
([13]) Parlament Europejski postanowił wyłączyć grupy polityczne z zakresu pięcioprocentowej redukcji personelu.

UWAGI TRYBUNAŁU

— Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypisano dodatkowo 137 stanowisk, co wynikało głównie ze wzrostu liczby sędziów i rzeczników generalnych.

— Instytucje stworzyły 53 stanowiska w związku ze stopniowym znoszeniem derogacji dotyczącej tłumaczeń na język irlandzki.

Ramka 10.3 – Wdrożenie pięcioprocentowej redukcji liczby pracowników (2013–2017)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez instytucje.

10.12. Trybunał zbadał także, jak ewoluowała liczba pracowników kontraktowych przewidziana w budżecie. W latach 2013–2017 zwiększyła się ona z 4 517 do 5 417, co oznacza wzrost o 19,9 %. W 2013 r. pracownicy kontraktowi stanowili 11,4 %, a w 2017 r. 14,2 % liczby pracowników przewidzianej w planie zatrudnienia. W przypadku Parlamentu Europejskiego wzrost ten jest w głównej mierze spowodowany powierzeniem pracownikom kontraktowym zadań realizowanych uprzednio przez wykonawców zewnętrznych.

10.13. Instytucje osiągają pięcioprocentowy cel redukcji zatrudnienia ([14]), eliminując nieobsadzone stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia i nie zastępując pracowników odchodzących w związku z przejściem na emeryturę, chorobą lub końcem umowy na czas określony.

([14]) Cel określony w porozumieniu międzyinstytucjonalnym dotyczył wyłącznie redukcji personelu ujętego w planie zatrudnienia.

UWAGI TRYBUNAŁU

Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów

10.14. Poza kwestiami omówionymi w pkt 10.8–10.13 Trybunał nie stwierdził konkretnych problemów w przypadku Rady, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Trybunał wykrył pewne uchybienia dotyczące procedur udzielania zamówień przez ESDZ w państwach spoza UE, o których poinformował kierownictwo ESDZ. Podobne uchybienia stwierdzono w 2015 r. ([15]).

Parlament Europejski

10.15. W przypadku jednej płatności na rzecz grupy politycznej ([16]) Trybunał stwierdził uchybienia w kontrolach w zakresie zatwierdzania i rozliczania wydatków dokonanych w 2015 r., ale rozliczonych w 2016 r. ([17]). Trybunał stwierdził także, że dokonywano płatności, które nie były objęte umowami wynikającymi z postępowania o udzielenie zamówienia (zob. także pkt 10.6). W 2015 r. Trybunał wykrył podobne uchybienia w transakcji dotyczącej innej grupy politycznej ([18]).

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

10.15. *Parlament przyjął do wiadomości uwagi i poinformował o nich zainteresowane grupy polityczne. Zgodnie z art. 1.4 odnośnych przepisów przyjętych przez Prezydium „Grupy polityczne są odpowiedzialne przed instytucją za wykorzystanie środków w granicach uprawnień udzielonych im przez Prezydium do zastosowania niniejszych przepisów. Dopilnowują one, by środki były wykorzystywane zgodnie z niniejszymi przepisami, oraz podejmują stosowne działania, aby uniemożliwić jakiekolwiek wydatki niezgodne z tymi przepisami. Grupa polityczna, reprezentowana przez jej przewodniczącego, ma uprawnienia urzędnika zatwierdzającego […]".*

Na podstawie sprawozdania audytora zewnętrznego grupy Parlament podejmie decyzję o tym, czy zastosuje pkt 2.7.4 wyżej wymienionych przepisów, który przewiduje, że: w przypadku gdyby Prezydium uznało, że środki nie zostały wykorzystane zgodnie z tymi przepisami, środki te będą musiały zostać zwrócone.

([15]) Zob. sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 9.14 i zalecenie 4 w pkt 9.18.

([16]) W tym przypadku zastosowanie mają przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 4 0 0, przyjęte przez Prezydium w dniu 30 czerwca 2003 r. (ostatnio zmienione decyzjami Prezydium z dnia 14 kwietnia 2014 r. i 27 kwietnia 2015 r.). Grupy polityczne zarządzają przyznanymi im funduszami zgodnie z zasadami pośredniego zarządzania środkami, stosując analogicznie art. 60 rozporządzenia finansowego, z uwzględnieniem konkretnych wymogów tych grup.

([17]) Wydatki w roku n są rozliczane w roku n+1 na podstawie sprawozdania z badania sprawozdania finansowego sporządzonego przez niezależnego biegłego rewidenta. Prezydium Parlamentu może wystąpić o zwrot środków na rzecz Parlamentu w przypadku stwierdzenia, że nie wykorzystano ich zgodnie z Regulaminem.

([18]) Zob. sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 9.11 i zalecenie 1 w pkt 9.18.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Trybunał Obrachunkowy

10.16. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta ([19]) zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2016 r., a także jego wyniku ekonomicznego, przepływów pieniężnych i zmian w aktywach netto za rok budżetowy zamknięty tego dnia".

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

10.17. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Administracja" nie był istotny. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 0,2 % (zob. ***załącznik 10.1***).

Zalecenia

10.18. W ***załączniku 10.2*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. ([20]). Instytucje i organy, których dotyczyły zalecenia, zrealizowały dwa zalecenia w przeważającej mierze, a jedno zalecenie częściowo.

10.19. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2016 r., Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Parlament Europejski powinien dokonać przeglądu swoich ram monitorowania wykonania środków budżetowych przyznanych grupom politycznym. Powinien także zapewnić lepsze wytyczne grupom politycznym i bardziej skutecznie monitorować stosowanie przez nie przepisów dotyczących zatwierdzania i rozliczania wydatków oraz przeprowadzania procedur udzielania zamówień (zob. pkt 10.15).

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.18. *Jeśli chodzi o zalecenie dotyczące aktualizacji sytuacji osobistej personelu i zarządzanie dodatkami rodzinnymi, Komisja podjęła już działania mające na celu udoskonalenie jej systemów monitorowania i stwierdza, że pełne wdrożenie tego zalecenia zostanie zapewnione przed końcem 2017 r.*

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament przyjmuje do wiadomości zalecenie i będzie dążyć do usprawnienia, zachowując obecny zbiór zasad.

Sekretariat Generalny będzie nadal podejmował dodatkowe wysiłki, które rozpoczął w 2016 r., aby pomóc grupom politycznym w poprawie wewnętrznego gospodarowania środkami finansowymi. We współpracy z grupami zorganizowano np. sesje szkoleniowe na temat ogólnych zasad zarządzania budżetem oraz na temat udzielania zamówień, a także wydano wytyczne na temat prowadzonych przez grupy polityczne procedur udzielania zamówień. Same grupy również podejmują wysiłki na rzecz dalszej harmonizacji i poprawy.

([19]) Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 10.5.

([20]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by instytucje i organy mogły wdrożyć zalecenia Trybunału.

ZAŁĄCZNIK 10.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ADMINISTRACJA”

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**100**	151
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**0,2 %**	0,6 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	0,8 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

ZAŁĄCZNIK 10.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ADMINISTRACJA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	**Zalecenie 1 (Komisja):** *Aktualizacja informacji dotyczących sytuacji osobistej pracowników i administrowanie dodatkami rodzinnymi* Komisja powinna podjąć dalsze działania, aby zapewnić, że jej pracownicy będą systematycznie dostarczali dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz ulepszyć systemy zapewniające terminowe przetwarzanie dokumentów, które mają wpływ na wysokość dodatków rodzinnych (zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt. 9.11 i 9.20).		X					
	Zalecenie 2 (ESDZ): *Aktualizacja informacji dotyczących sytuacji osobistej pracowników i administrowanie dodatkami rodzinnymi* ESDZ powinna podjąć dalsze działania, aby zapewnić, że jej pracownicy będą systematycznie dostarczali dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz ulepszyć systemy zapewniające terminowe przetwarzanie dokumentów, które mają wpływ na wysokość dodatków rodzinnych (zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt. 9.11 i 9.20).		X					*Jeżeli chodzi o zalecenie dotyczące „Aktualizacji informacji dotyczących sytuacji osobistej pracowników i administrowania dodatkami rodzinnymi”, pracownikom ESDZ przypomina się regularnie o obowiązku bezzwłocznego informowania o zmianach, które wystąpiły w ich sytuacji rodzinnej, a odzyskiwanie nienależnie wypłaconych świadczeń jest konsekwentnie stosowaną praktyką. ESDZ uważa, że zalecenie to zostało spełnione.*
	Zalecenie 3 (ESDZ): *Zamówienia* ESDZ powinna udoskonalić koncepcję, koordynację i sposób prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień poprzez większe wsparcie delegatur i udzielanie im wytycznych przez centralę (zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 9.14, 9.15 i 9.20).			X				*W odniesieniu do zalecenia związanego z udzielaniem zamówień publicznych w delegaturach (zob. również pkt 10.14) ESDZ aktywnie angażuje się w jego realizację. W dalszym ciągu podejmuje działania na rzecz poprawy szkoleń oraz zapewnienia lepszego wsparcia i wytycznych dla personelu delegatur odpowiedzialnego za udzielanie tego rodzaju zamówień. Ponadto projekt pilotażowy dotyczący regionalizacji wsparcia administracyjnego (dla 27 delegatur w krajach sąsiadujących) ma umożliwić wyciągnięcie użytecznych wniosków na przyszłość.*