

## IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII  
EUROPEJSKIEJ

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Zgodnie z przepisami art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 148 ust. 1 i art. 162 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 oraz z przepisami art. 43, 48 i 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 567/2014

**Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2016 r. przyjął**

**SPRAWOZDANIA ROCZNE****za rok budżetowy 2015.**

Sprawozdania wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostały przekazane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Prezes), Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, 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, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.



# **SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU**

(2016/C 375/01)



# SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp .....	7
Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw .....	9
Rozdział 2 – Zarządzanie budżetem i finansami .....	49
Rozdział 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty .....	77
Rozdział 4 – Dochody .....	125
Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia .....	143
Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna .....	161
Rozdział 7 – Zasoby naturalne .....	207
Rozdział 8 – Globalny wymiar Europy oraz bezpieczeństwo i obywatelstwo .....	253
Rozdział 9 – Administracja .....	275



## WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ustanowioną na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>(1)</sup> w celu sprawowania kontroli nad finansami Unii Europejskiej (UE). Jako zewnętrzny kontroler UE przyczynia się on do poprawy zarządzania finansami UE i pełni funkcje niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii. Więcej informacji na temat prac Trybunału można znaleźć w jego rocznym sprawozdaniu z działalności, sprawozdaniach specjalnych dotyczących dochodów i programów wydatków UE, przeglądach horyzontalnych oraz opiniach w sprawie nowych lub zmienionych przepisów unijnych bądź w sprawie innych decyzji mających istotny wpływ na zarządzanie finansami<sup>(2)</sup>.

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 39. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2015. 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 Europejski, po uzyskaniu zalecenia Rady, rozstrzyga, czy Komisja w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. 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 finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (zwanym dalej w sprawozdaniu „prawidłowością transakcji”). Trybunał uzupełnia to poświadczenie ocenami szczegółowymi dotyczącymi każdego z głównych obszarów działalności UE.

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

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

0.7. Tegoroczne sprawozdanie 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 ustalenia Trybunału na temat zarządzania budżetem i finansami,
- rozdział 3 poświęcony jest celowi strategicznemu Trybunału polegającemu na poprawie rozliczalności publicznej UE i skoncentrowano się w nim na tym, w jakim stopniu ramy wykonania zadań w przypadku programu badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” umożliwiają Komisji monitorowanie postępów w realizacji celów tego programu i kierowanie nimi,
- w rozdziale 4 przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów,
- rozdziały od 5 do 9 (odpowiadające głównym działom WRF<sup>(3)</sup>) zawierają wyniki kontroli prawidłowości transakcji oraz badania rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej, jak również pozostałych mechanizmów zarządzania.

0.8. Odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE – zostały zamieszczone w sprawozdaniu. Trybunał uwzględnia te odpowiedzi w swoich ustaleniach i wnioskach. Niemniej to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie ustaleń z kontroli, wyciągnięcie wniosków na podstawie tych ustaleń, a co za tym idzie, dokonanie niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji.

<sup>(1)</sup> Art. 285–287.

<sup>(2)</sup> Publikacje dostępne na stronie internetowej Trybunału: <http://eca.europa.eu>.

<sup>(3)</sup> Rozdział 8 „Globalny wymiar Europy oraz bezpieczeństwo i obywatelstwo” składa się z dwóch części. Część 1 dotyczy działu 4 WRF („Globalny wymiar Europy”), a część 2 zawiera analizę działu 3 WRF („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”). W analizie tej nie podano szacowanego poziomu błędu. Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków uwzględnionych w dziale 6 WRF („Wyrównania”) ani innych wydatków.





## ROZDZIAŁ 1

**Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XII
Wstęp	1.1–1.3
Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne	1.1–1.3
W sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.4–1.7
Kluczowe obszary badania	1.8–1.18
Trybunał usiłował uzyskać dodatkowe informacje od Komisji na poparcie wyceny instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym	1.9–1.11
Trybunał ocenił sposób rozliczenia operacji gwarancyjnych Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)	1.12–1.16
Trybunał przeanalizował wzrost przedstawionych w sprawozdaniu finansowym rozliczeń międzyokresowych biernych	1.17–1.18
Prawidłowość transakcji: Mimo że szacowany poziom błędu pozostaje istotny, w pewnych obszarach zaobserwowano poprawę	1.19–1.43
Wyniki kontroli za 2015 r. przedstawiają zasadniczo podobny obraz jak w latach poprzednich	1.20–1.33
W kolejnych dokumentach Komisja znacznie zwiększyła szacowane poziomy błędu...	1.34–1.36
...a obliczenie zdolności naprawczej nadal przysparza jej trudności	1.37–1.41
Podejmowane terminowo działania naprawcze doprowadziły do ograniczenia szacowanego przez Trybunał poziomu błędu	1.42–1.43
Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego przesłane przez Trybunał do OLAF	1.44
Wnioski	1.45–1.48
Wyniki kontroli	1.46–1.48
Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli	
Załącznik 1.2 – Podejście do badania niepoprawnych i nieprawidłowych płatności i sprawozdawczości w tym zakresie w USA i w UE	
Załącznik 1.3 – Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych za rok 2015	

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

I. Trybunał zbadał:

- a) skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego <sup>(1)</sup> oraz ze zagregowanego sprawozdania z wykonania budżetu <sup>(2)</sup> za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 11 lipca 2016 r., jak również
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, zgodnie z wymogami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 317–318 TFUE oraz rozporządzenia finansowego Komisja odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania 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 opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie i prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

### Zadania Trybunału

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

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

V. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i dochodzie narodowym brutto, jako punkt wyjścia przyjmuje się odpowiednie zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystywane do obliczania tych zasobów oraz ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu 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.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Zagregowane sprawozdanie z wykonania budżetu składa się ze zagregowanego sprawozdania z wykonania budżetu i informacji dodatkowych.

VI. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostały poniesione, ujęte i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się tylko wówczas, gdy od odbiorcy środków żąda się uzasadnienia ich właściwego wykorzystania lub gdy przedstawi on takie uzasadnienie, a zaliczka zostanie rozliczona lub jest możliwa do odzyskania.

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

## Wiarygodność rozliczeń

### *Opinia na temat wiarygodności rozliczeń*

VIII. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

## Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

### Dochody

### *Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń*

IX. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

### Płatności

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

X. W wydatkach za 2015 r. ujętych w działach wieloletnich ram finansowych, które obejmują wydatki operacyjne<sup>(3)</sup>, wystąpił istotny poziom błędów. Szacowany przez Trybunał poziom błędów w zakresie płatności leżących u podstaw rozliczeń wynosi 3,8 %. Ogólny wniosek Trybunału opiera się na wyższym szacowanym poziomie błędów w wydatkach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów<sup>(4)</sup> i poparty jest dokonaną przez Komisję analizą kwot obarczonych ryzykiem przedstawioną w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

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

XI. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r. występuje istotny poziom błędów.

<sup>(3)</sup> Działom tym (1–4) odpowiadają rozdziały 5–8 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.

<sup>(4)</sup> 82,7 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.21–1.24 sprawozdania rocznego za 2015 r.

*Pozostałe informacje*

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

14 lipca 2016 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Prezes*

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

## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

**Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne**

1.1. Wydatki UE, które w 2015 r. wyniosły 145,2 mld euro, stanowią istotny instrument pozwalający osiągnąć cele polityczne. Podobną rolę odgrywają mechanizmy stanowienia prawa oraz swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej Unii Europejskiej. Wydatki UE stanowią 2,1 % łącznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wszystkich państw członkowskich UE (zob. **ryc. 1.1**) oraz 1,0 % unijnego dochodu narodowego brutto.

1.2. Zgodnie z Traktatem Trybunał:

- ocenia, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi,
- wyraża opinię na temat rozliczeń UE,
- sporządza sprawozdania na temat tego, czy wydatki UE są realizowane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności<sup>(5)</sup>,
- przedstawia opinie w sprawie wniosków legislacyjnych, które mają skutki finansowe.

Prace Trybunału wykonywane na potrzeby poświadczenia wiarygodności przyczyniają się do osiągnięcia pierwszych dwóch celów wymienionych powyżej. Pomagają one określić zagrożenia w zakresie oszczędności, skuteczności i wydajności wydatkowania środków UE i dostarczają kluczowych danych na potrzeby sporządzania opinii Trybunału w sprawie wniosków legislacyjnych w dziedzinie finansów.

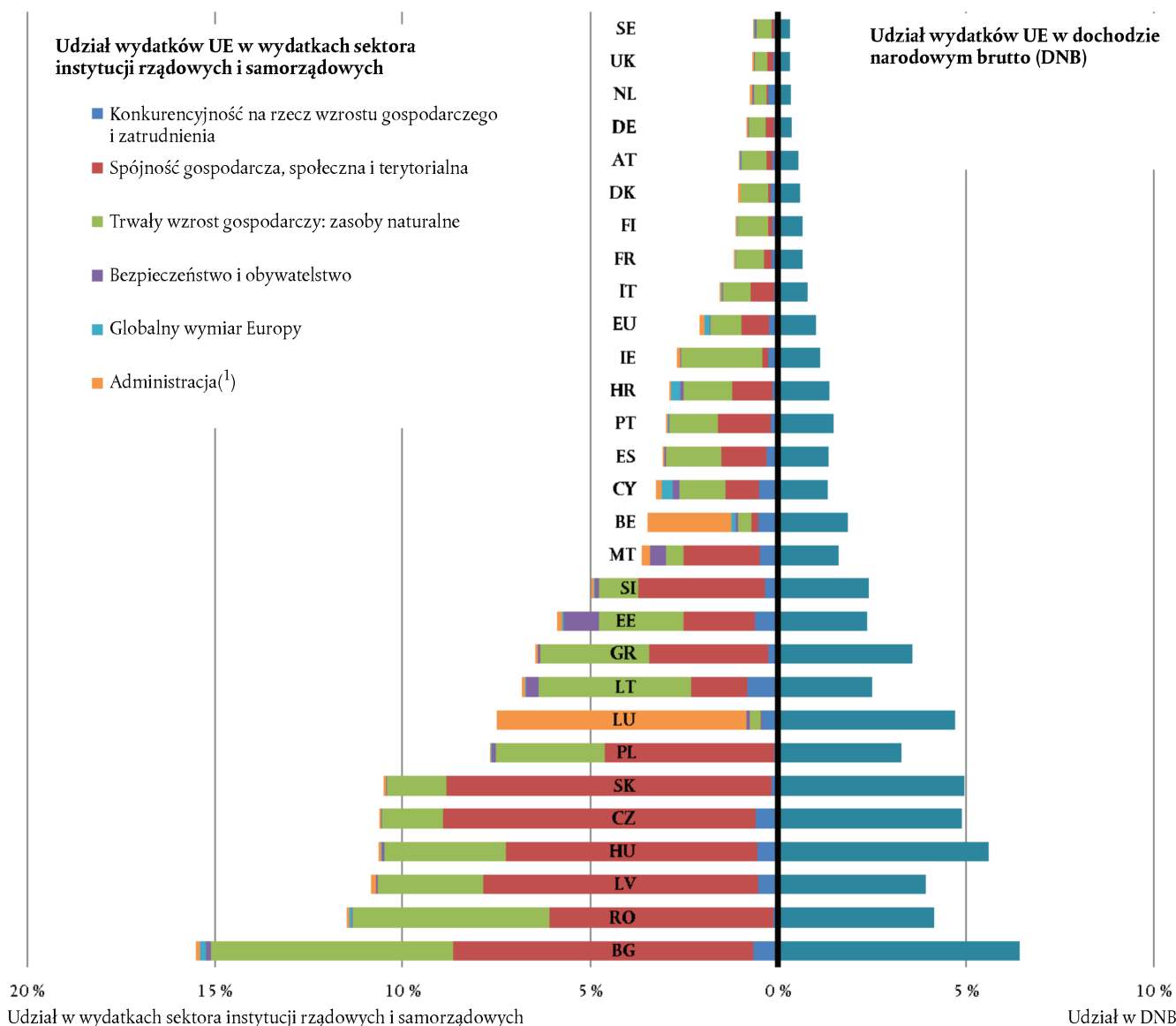
---

<sup>(5)</sup> Zasady zdefiniowane w art. 30 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) w następujący sposób:

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

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

Ryc. 1.1 – Udział wydatków UE w 2015 r. w dochodzie narodowym brutto (DNB) i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych poszczególnych państw członkowskich



DNB państw członkowskich – uzgodniony zestaw prognoz dotyczących tradycyjnych zasobów własnych oraz podstaw VAT/DNB – 19.5.2016 – Komisja Europejska.

Państwa członkowskie – wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych – Eurostat – roczne rachunki narodowe. Kody państw wyjaśniono w załączniku 1.3.

<sup>(1)</sup> Obejmuje wydatki, wynagrodzenia i inne koszty instytucji i organów UE mających siedziby w państwach członkowskich.

Źródło: Wydatki Unii Europejskiej (dane księgowe Komisji Europejskiej zestawione przez Trybunał).

#### UWAGI TRYBUNAŁU

1.3. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności, a także podsumowano podejście kontrolne (zob. załącznik 1.1) oraz ustalenia i wnioski Trybunału,
- omówiono kluczowe obszary badania wynikające z kontroli sprawozdania finansowego UE,

## UWAGI TRYBUNAŁU

- porównano wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości wydatków za 2015 r. z ustaleniami z ostatnich lat i z szacunkami Komisji Europejskiej,
- w **załączniku 1.2** omówiono podejście do badania niepoprawnych i nieprawidłowych płatności i sprawozdawczości w tym zakresie w Stanach Zjednoczonych (USA) i w UE.

**W SPRAWOZDANIU FINANSOWYM NIE WYSTĄPIŁY ISTOTNE ZNIEKSZTAŁCENIA**

1.4. Ustalenia Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania rocznego<sup>(6)</sup> Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 12 lipca 2016 r.<sup>(7)</sup><sup>(8)</sup>. Sprawozdaniu temu towarzyszy „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”<sup>(9)</sup>. 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 2015 r. zobowiązania wyniosły łącznie 226,1 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 153,7 mld euro. Deficyt za 2015 r. wynosi 13,0 mld euro.

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

<sup>(6)</sup> Skonsolidowane sprawozdanie roczne zawiera:

- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmujące bilans (przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego), sprawozdanie z finansowych wyników działalności (obejmujące dochody i wydatki w danym roku budżetowym), rachunek przepływów pieniężnych (ukazujący, w jaki sposób zmiany w rozliczeniach wpływają na środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych) oraz zestawienie zmian w aktywach netto, a także informacje dodatkowe;
- b) zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu obejmujące dochody i wydatki w danym roku oraz informacje dodatkowe.

<sup>(7)</sup> Trybunał otrzymał wstępną wersję sprawozdania rocznego wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 31 marca 2016 r., a więc w terminie przewidzianym na jego przekazanie w rozporządzeniu finansowym (zob. art. 147 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012). Zatwierdzoną ostateczną wersję sprawozdania otrzymał natomiast w dniu 12 lipca, a więc przed ostatecznym terminem przekazania sprawozdania, ustalonym w art. 148 rozporządzenia na 31 lipca.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.

<sup>(9)</sup> Zob. wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”, wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.7. W 2015 r. Komisja wzmocniła spójność z międzynarodowymi standardami rachunkowości<sup>(10)</sup> oraz z wytyczną dotyczącą zalecanych praktyk w zakresie sporządzania i przedstawiania „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego”<sup>(11)</sup>.

**KLUCZOWE OBSZARY BADANIA**

1.8. Kluczowe obszary badania 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<sup>(12)</sup>.

**Trybunał usiłował uzyskać dodatkowe informacje od Komisji na poparcie wyceny instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym**

1.9. Organy państw członkowskich przekazują część środków wypłaconych przez Komisję w formie zaliczek na rzecz instrumentów finansowych<sup>(13)</sup> w postaci pożyczek, instrumentów kapitałowych lub gwarancji. W WRF na lata 2007–2013 organy te nie były zobowiązane na mocy prawa unijnego do sporządzania okresowych sprawozdań na temat kwot, którymi dysponują te instrumenty, na potrzeby opracowania sprawozdania rocznego. W związku z tym Komisja oszacowała kwotę wykorzystanych zaliczek, zakładając, że środki są wykorzystywane w pełni i rozkładają się równomiernie w całym okresie realizacji (początkowo do dnia 31 grudnia 2015 r., jednak potem okres ten został wydłużony – bez stosownej podstawy prawnej<sup>(14)</sup> – do dnia 31 marca 2017 r.). Do końca 2014 r.<sup>(15)</sup> na realizację projektów przekazano jedynie 9,2 mld euro (57 %) z kwoty 16 mld euro (z uwzględnieniem wkładów krajowych) udostępnionej w ramach instrumentów finansowych w zakresie spójności objętych zarządzaniem dzielonym.

1.9. Komisja przypomina, że nie zgadzała się ze stwierdzeniem Trybunału dotyczącym przedłużenia okresu działania instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (zob. także odpowiedzi Komisji na pkt 6.41 i 6.45).

<sup>(10)</sup> Na przykład w kwestii ujmowania informacji o emeryturach i rentach oraz innych świadczeniach dla pracowników.

<sup>(11)</sup> Na przykład dzięki rozszerzeniu części odnoszącej się do zarządzania ryzykiem i niepewnością.

<sup>(12)</sup> Kontrolerzy mają obowiązek przedstawiać ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania od 2015 r., w wyniku wprowadzenia Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej nr 701.

<sup>(13)</sup> Instrumenty finansowe to narzędzia, które mają „formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka”. Art. 2 lit. p) rozporządzenia finansowego dotyczący definicji – rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.

<sup>(14)</sup> Zob. pkt 6.52 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(15)</sup> Najnowsze dane przekazane Komisji przez instytucje zarządzające.



## UWAGI TRYBUNAŁU

1.10. Trybunał zwrócił się do Komisji o potwierdzenie wiarygodności metodyki zastosowanej przez nią w celu oszacowania kwoty przedstawionej w bilansie (3,3 mld euro na dzień 31 grudnia 2015 r.), w wyniku czego Komisja rozpoczęła gromadzenie danych, koncentrując się na państwach członkowskich o najwyższych kwotach bilansowych<sup>(16)</sup>.

1.11. Trybunał dokonał przeglądu procedur stosowanych w celu gromadzenia danych od państw członkowskich i, biorąc pod uwagę uzyskane rezultaty, doszedł do wniosku, że przedstawiona w bilansie ogólna kwota zaliczek związanych z instrumentami finansowymi została przedstawiona rzetelnie.

### **Trybunał ocenił sposób rozliczenia operacji gwarancyjnych Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)**

1.12. W 2015 r. uruchomiony został Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)<sup>(17)</sup>. Jest to wspólna inicjatywa uruchomiona przez UE i EBI w celu zachęcenia do inwestycji na terenie UE poprzez zwiększenie zdolności grupy EBI do ponoszenia ryzyka. W ramach tej inicjatywy budżet UE zapewni gwarancję do wysokości 16 mld euro na pokrycie ewentualnych strat związanych z operacjami EFIS<sup>(18)</sup> (12,3 mld euro w przypadku portfela dłużnego i 3,7 mld euro w przypadku portfela kapitałowego). Szczegółowe wyjaśnienia można znaleźć w pkt 2.32–2.38. Trybunał skupił się na tym obszarze, ponieważ ustanowienie EFIS spowodowało liczne złożone problemy związane z księgowaniem, wynikające z ustaleń między UE a EBI.

<sup>(16)</sup> 45 % niewykorzystanych kwot na dzień 31 grudnia 2014 r. dotyczyło jednego państwa członkowskiego (zob. pkt 2.31).

<sup>(17)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1) (dalej: „rozporządzenie w sprawie EFIS”).

<sup>(18)</sup> Operacje portfela dłużnego obejmują pożyczki standardowe, gwarancje i kontrgwarancje. Operacje portfela kapitałowego obejmują bezpośrednie i pośrednie udziały kapitałowe i quasi-kapitałowe oraz pożyczki podporządkowane.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.13. Gwarancja udzielana z budżetu UE w ramach portfela dłużnego EFIS obejmuje pierwszą stratę w ramach portfela operacji finansowania realizowanych przez EBI. Komisja rozlicza ją więc jako gwarancyjne zobowiązanie finansowe<sup>(19)</sup>. W ramach portfela kapitałowego EFIS EBI dokonuje równomiernych, równoległych inwestycji na własne ryzyko oraz na ryzyko UE. W przypadku inwestycji kapitałowych dokonywanych przez EBI na ryzyko UE całe ryzyko ponosi budżet unijny, a Komisja na koniec każdego roku przekazuje do EBI kwotę równą sumie ujemnych korekt wartości (niezrealizowanych strat), strat poniesionych przy dezinvestycji oraz kosztów finansowania EBI, po odliczeniu wpływów z odsetek, dywidend i zrealizowanych zysków. Z EBI do UE nie są przekazywane żadne środki z tytułu niezrealizowanych zysków powyżej początkowej wartości inwestycji. Inwestycje w ramach portfela kapitałowego (dotyczące wyłącznie segmentu infrastruktury i innowacji) objęte gwarancją z budżetu UE wyniosły na koniec roku 7,6 mln euro<sup>(20)</sup>.

1.14. Księgowy dokonał istotnego osądu, przeprowadzając ocenę i wnioskując na jej podstawie, że EFIS nie spełnił kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie go jako wspólnej operacji<sup>(21)</sup>. Inne złożone kwestie rachunkowe dotyczą ujmowania i pomiaru gwarancyjnego zobowiązania finansowego w ramach portfela dłużnego, jak również gwarancji UE w odniesieniu do inwestycji kapitałowych oraz ujmowania potencjalnych zysków w ramach portfela kapitałowego.

1.15. W swych pracach Trybunał skupił się na analizie wskaźników kontrolnych. Gdyby Komisja traktowała EFIS jako wspólną operację, wymagałoby to podania dodatkowych informacji na temat udziałów własnościowych i praw głosu, uwzględnienia tego funduszu w informacji dodatkowej nr 9 do sprawozdania finansowego (zakres konsolidacji) oraz ujęcia unijnej części aktywów, zobowiązań, kosztów i przychodów portfela kapitałowego. Nie miałyby to jednak wpływu na pozycję UE netto na koniec 2015 r.

**1.14.** *Podjmując decyzję w sprawie podejścia księgowego do EFIS, księgowy Komisji dokonał, tak jak często ma to obowiązek robić w przypadku wielu innych kwestii księgowych, profesjonalnego osądu. Osąd ten opierał się na szczegółowej analizie faktów przeprowadzonej przez służby Komisji oraz jednogłosem poparciem unijnej grupy doradczej ds. standardów rachunkowości.*

**1.15.** *W informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego za 2015 r. Komisja uwzględniła wszystkie informacje obowiązkowe wymagane na podstawie unijnych reguł rachunkowości, które obowiązywały w odniesieniu do tego sprawozdania. Ponadto zarówno informacje dodatkowe, jak i „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego” zawierają wiele dodatkowych informacji na temat charakteru, zakresu oraz efektów finansowych EFIS dla UE.*

<sup>(19)</sup> Gwarancyjne zobowiązanie finansowe oblicza się jako wyższą z dwóch wartości: kwoty spodziewanych strat i kwoty początkowo uznanej, pomniejszonej w stosownych przypadkach o skumulowaną amortyzację dochodów.

<sup>(20)</sup> W 2015 r. zawarto kontrakty na 125 mln euro, z czego połowa jest objęta gwarancją UE. Wypłaty dokonane na podstawie tych kontraktów wyniosły 7,6 mln euro.

<sup>(21)</sup> Zgodnie ze standardami IPSAS 35 „Skonsolidowane sprawozdania finansowe” i IPSAS 37 „Wspólne ustalenia umowne”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.16. W przypadku portfela dłużnego Trybunał sprawdził również, czy stosowane polityki rachunkowości są odpowiednie, i ustalił, że sposób rozliczania jest spójny i zgodny ze standardami międzynarodowymi<sup>(22)</sup>. W odniesieniu do portfela kapitałowego Trybunał jest zdania, że jeśli wartość inwestycji kapitałowych w nadchodzących latach wzrośnie powyżej ich pierwotnej wyceny, fakt ten powinien zostać odzwierciedlony w sprawozdaniu rocznym UE. Na koniec 2015 r. odnośne kwoty (zob. pkt 1.13) nie mają istotnego wpływu na skonsolidowane sprawozdanie roczne UE. W przyszłości wpływ wszelkich zysków na pozycję UE netto byłby taki sam niezależnie od tego, czy Komisja rozliczyłaby te operacje jako operacje wspólne, czy jako instrumenty pochodne<sup>(23)</sup>. Trybunał będzie nadal przyglądał się tej kwestii, jednak doszedł do wniosku, że nie ma ona wpływu na opinię pokontrolną dotyczącą 2015 r.

### Trybunał przeanalizował wzrost przedstawionych w sprawozdaniu rocznym rozliczeń międzyokresowych biernych

1.17. W ostatecznej wersji sprawozdania za 2015 r. Komisja oszacowała, że poniesione wydatki kwalifikowalne należne do zwrotu beneficjentom, a jeszcze do niej nie zgłoszone, wyniosły 106 mld euro i ujęła je jako rozliczenia międzyokresowe<sup>(24)</sup>. Stanowi to wzrost o 18 mld euro w porównaniu z rokiem 2014.

1.18. Trybunał zbadał metodykę i systemy kontroli stosowane w najważniejszych dyrekcjach generalnych w odniesieniu do szacunków na koniec roku oraz zestawień poniesionych wydatków przedłożonych przez państwa członkowskie w pierwszym kwartale 2016 r. Aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych, przeprowadzono prace kontrolne na próbie faktur i zaliczek. Zwrócono się również do księgowego z prośbą o wyjaśnienie wzrostu ujętych w sprawozdaniu finansowym rozliczeń międzyokresowych biernych. Prace przeprowadzone przez Trybunał na wstępnej wersji sprawozdania rocznego oraz korekty netto w wysokości 3,3 mld euro<sup>(25)</sup> dokonane w ostatecznej wersji sprawozdania pozwalają na sformułowanie wniosku, że ogólna kwota rozliczeń międzyokresowych biernych w ostatecznym skonsolidowanym bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

1.16. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uznał podejście księgowe do portfela dłużnego za spójne i zgodne ze standardami międzynarodowymi.

*Komisja prowadzi jeszcze z grupą EBI dyskusje na temat portfela kapitałowego, który nie został wdrożony w 2015 r. Księgowy podejmie decyzję w sprawie podejścia księgowego do operacji kapitałowych po zasięgnięciu opinii unijnej grupy doradczej ds. standardów rachunkowości, kiedy zmieniona podstawa prawna zostanie sfinalizowana.*

1.17. Aby jeszcze udoskonalić procedurę rozdzielania okresów sprawozdawczych w przyszłości, Komisja wykorzysta doświadczenia związane z szacowaniem poniesionych wydatków kwalifikowalnych.

<sup>(22)</sup> Międzynarodowe Standardy Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSAS) to zestaw standardów rachunkowości wydawanych przez Radę IPSAS do stosowania przy sporządzaniu sprawozdań finansowych w jednostkach sektora publicznego na całym świecie.

<sup>(23)</sup> Zgodnie z pkt 10 standardu IPSAS 29 instrument pochodny to taki instrument finansowy, który spełnia następujące trzy warunki: a) jego wartość zmienia się w odpowiedzi na zmiany określonej stopy procentowej, ceny instrumentu finansowego, ceny towaru lub innej zmiennej; b) nie wymaga żadnych początkowych inwestycji lub wymaga początkowej inwestycji w kwocie netto mniejszej niż byłaby konieczna w przypadku innych rodzajów kontraktów, od których można by oczekiwać podobnej reakcji na zmiany czynników rynkowych; c) jest rozliczany w określonym terminie w przyszłości.

<sup>(24)</sup> Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne po stronie zobowiązań w wysokości 67 mld euro, jak również kwotę 39 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek po stronie aktywów.

<sup>(25)</sup> Spadek rozliczeń międzyokresowych biernych o 4,1 mld euro w przypadku DG REGIO i wzrost o 0,8 mld euro w przypadku DG EMPL.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI: MIMO ŻE SZACOWANY POZIOM BŁĘDU POZOSTAJE ISTOTNY, W PEWNYCH OBSZARACH ZAOBSERWOWANO POPRAWĘ**

1.19. Trybunał kontroluje dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Trybunał przedstawia wyniki swoich kontroli w zakresie dochodów w rozdziale 4, a w zakresie wydatków – w rozdziałach 5–9 (zob. **ryc. 1.2**).

- a) W dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 4.22).
- b) Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał po raz kolejny stwierdził, że wystąpił w nich istotny poziom błędu. Szacowany poziom błędu w wydatkach wyniósł 3,8 %, a więc był niższy niż w 2014 r. (4,4 %) (zob. **ryc. 1.2**).
- (i) W wydatkach w dziale 5 WRF („Administracja”) nie stwierdzono istotnego poziomu błędu (zob. pkt 9.16).
- (ii) W wydatkach operacyjnych wystąpił natomiast istotny poziom błędu (zob. pkt 5.35–5.36, 6.76–6.77, 7.64–7.65 i 8.33–8.34), przy czym znacznie wyższe poziomy błędu wystąpiły w wydatkach dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów (zob. pkt 1.22).

**Ryc. 1.2 – Podsumowanie wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji w 2015 r.**

Rozdział sprawozdania rocznego	Dział WRF	Transakcje objęte kontrolą (w mld EUR)	Szacowany poziom błędu w 2015 r. (w %)	Przedział ufności (w %)		Szacowany poziom błędu w 2014 r. (w %)
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)	
5. Konkurencyjność	Dział 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Spójność	Dział 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Zasoby naturalne	Dział 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 <sup>(2)</sup>
8. Globalny wymiar Europy	Dział 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administracja	Dział 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Inne <sup>(1)</sup>	Dział 3, 6 i inne	3,0	—	—	—	—
<b>Razem</b>		<b>145,9</b>	<b>3,8</b>	<b>2,7</b>	<b>4,8</b>	<b>4,4 <sup>(2)</sup></b>
<b>Dochody</b>		<b>153,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

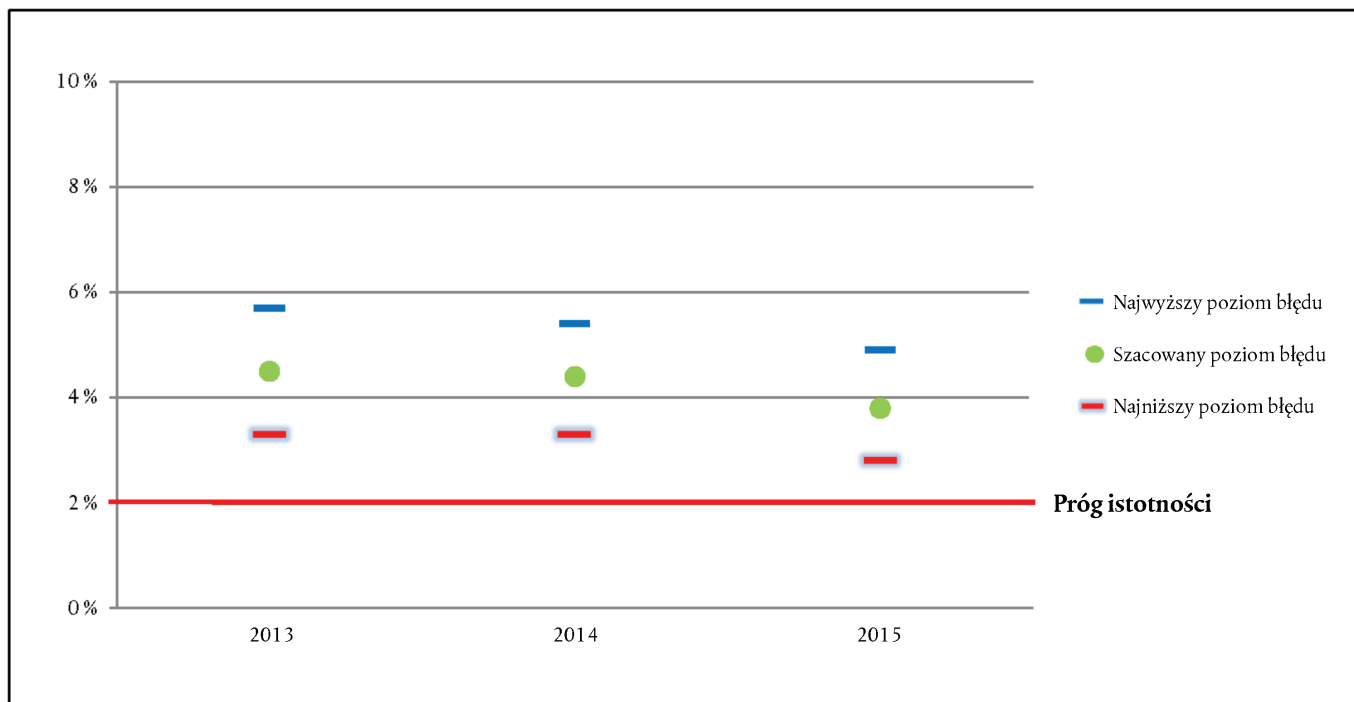
<sup>(1)</sup> Trybunał nie przedstawia oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków w dziale 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”), w dziale 6 WRF („Wyrównania”) ani w odniesieniu do innych wydatków (instrumenty szczególne nieobjęte WRF na lata 2014–2020, takie jak rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Europejski 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 rok 2015.

<sup>(2)</sup> W 2015 r. uległy zmianie ramy prawne wspólnej polityki rolnej i Trybunał nie uwzględnił już w badaniu transakcji zasady wzajemnej zgodności. W 2014 r. udział tego rodzaju błędów w szacowanym poziomie błędu w dziale 2 WRF wyniósł 0,6 punktu procentowego. W latach 2011–2014 ich roczny udział w ogólnym szacowanym poziomie błędu wynosił 0,1–0,2 punktu procentowego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Wyniki kontroli za 2015 r. przedstawiają zasadniczo podobny obraz jak w latach poprzednich**

1.20. Ogólny szacowany poziom błędów obniżył się wprawdzie w porównaniu z minionymi latami, w dalszym ciągu znacznie przekracza jednak przyjęty przez Trybunał próg istotności (zob. **ryc. 1.3**).

**Ryc. 1.3 – Szacowany poziom błędów (2013–2015)**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy (zob. **ryc. 1.2**).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Zwrot kosztów wiąże się z wyższymi poziomami błędu*

1.21. Środki UE są wydatkowane głównie za pośrednictwem dwóch rodzajów programów wydatkowania. Różnice pomiędzy dwiema podstawami dokonywania płatności (zwrot kosztów i uprawnienia do płatności) w znacznym stopniu wyjaśniają zmienność szacowanego poziomu błędu.

- W ramach programów zwrotu poniesionych wydatków ze środków unijnych zwracane są koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją kwalifikowalnych działań. Obejmują one projekty badawcze (rozdział 5), programy szkoleń (rozdział 6), jak również projekty rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich (rozdziały 6 i 7) i projekty w dziedzinie rozwoju (rozdział 8). W ramach tych programów odbiorcy wraz z wnioskiem o płatność mają obowiązek przedstawić informacje świadczące, że wykonywali działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia i że ponieśli koszty, do których zwrotu są uprawnieni. Wymóg podawania precyzyjnych informacji jest przyczyną powstawania skomplikowanych zasad kwalifikowalności (dotyczących tego, co można deklarować do zwrotu) i wymogów formalnych (dotyczących tego, w jaki sposób ponosić koszty, np. przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa).
- W ramach programów opartych na uprawnieniach do płatności uzyskanie płatności jest uzależnione od spełnienia określonych warunków. Przykłady takich programów to stypendia dla studentów i stypendia naukowe (rozdział 5), wsparcie budżetowe<sup>(26)</sup> (rozdział 8) czy wynagrodzenia oraz renty i emerytury (rozdział 9). Pomoc bezpośrednia dla rolników (rozdział 7) jest oparta na uprawnieniach do płatności i obliczana na podstawie informacji potwierdzonych lub zadeklarowanych przez rolników. Ryzyko związane z ewentualnymi nieprawidłowymi wnioskami o płatność jest w dużym stopniu zniwelowane dzięki uproszczonemu charakterowi informacji, których wymaga się od beneficjentów i które można w dużej części zweryfikować przed dokonaniem płatności, na przykład przez porównanie z bazami danych i ortobrazami.

**1.21.**

*Komisja uważa, że wpływ skomplikowanych zasad kwalifikowalności, o których wspomina Trybunał, jest w znacznym stopniu łagodzony przez stosowanie uproszczonych opcji kosztów.*

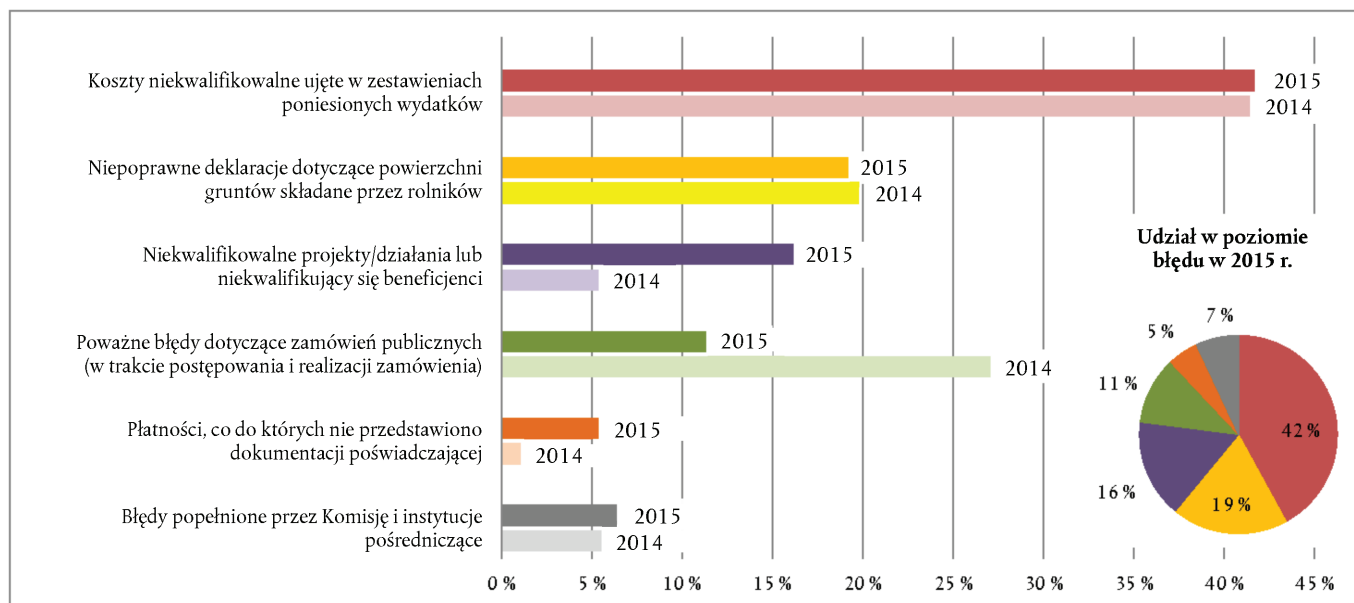
<sup>(26)</sup> Płatności w ramach wsparcia budżetowego stanowią wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczanego na realizację określonej polityki lub celu (zob. również pkt 8.7).

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.22. Wśród błędów wykrytych w 2015 r. dominują błędy kwalifikowalności w programach zwrotu poniesionych wydatków.

- a) W wydatkach dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów szacowany poziom błędu wynosi 5,2 % (5,5 % w 2014 r.). Typowe błędy w tym zakresie to m.in.:
- niekwalifikowalne koszty ujęte w zestawieniach poniesionych wydatków,
  - niekwalifikowalne projekty i działania oraz niekwalifikujący się beneficjenci,
  - przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych <sup>(27)</sup> (ryc. 1.4).
- b) W wydatkach z tytułu uprawnień do płatności szacowany poziom błędu wynosi 1,9 % (2,7 % w 2014 r.). Do typowych błędów w tym obszarze należą przypadki niewielkiego zawyżenia przez rolników powierzchni gospodarstw i gruntów (zob. pkt 7.16).

Ryc. 1.4 – Szacowany ogólny poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Wartość porównawcza za 2014 r. w kategorii „Błędy popełnione przez Komisję i instytucje pośredniczące” stanowi sumę „Błędów administracyjnych w dziale »Zasoby naturalne«” i „Innych rodzajów błędów”.

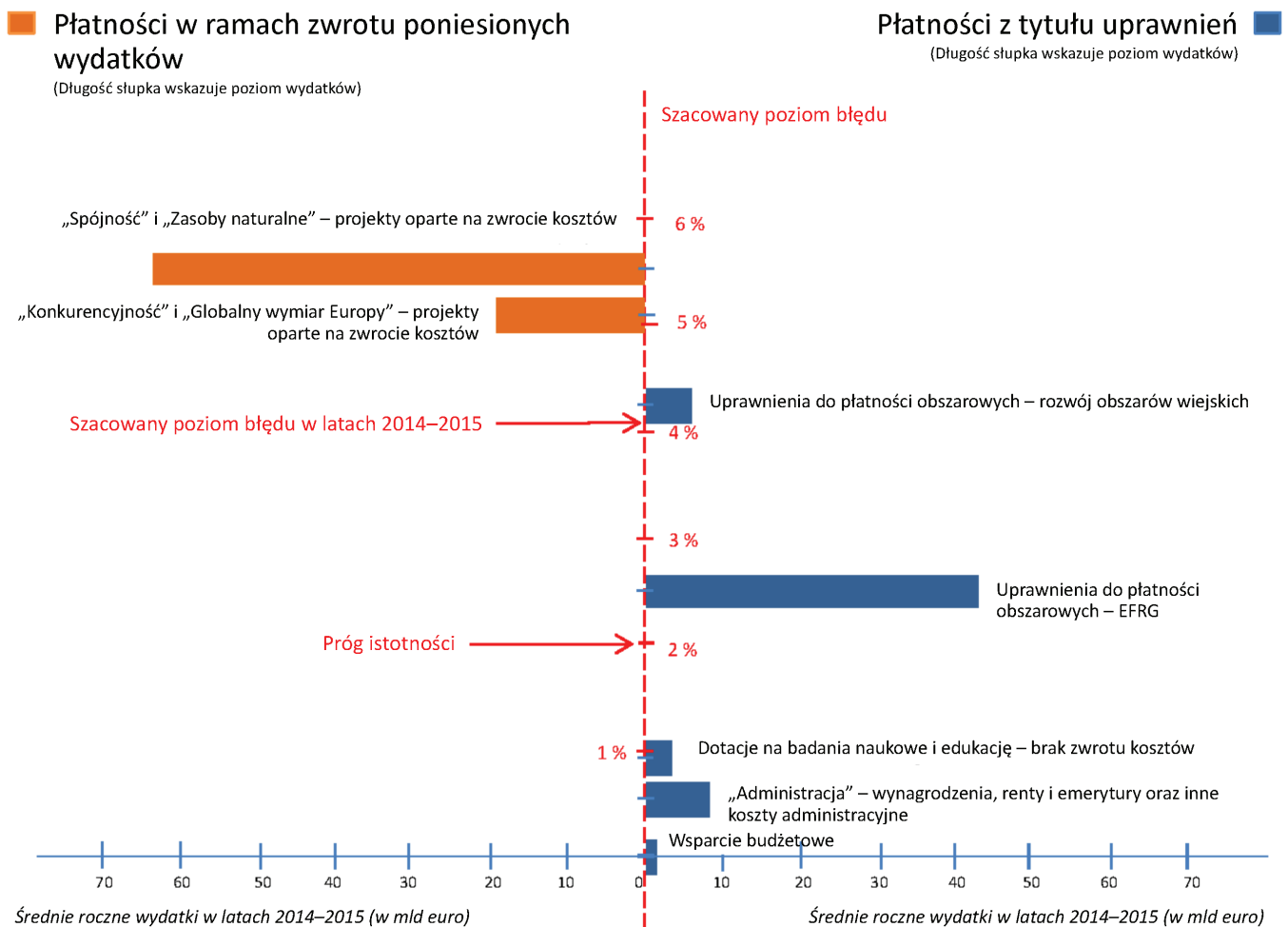
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>(27)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf)

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.23. **Ryc. 1.5** sporządzono na podstawie wyników badań kontrolnych wydatków UE przeprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch lat na potrzeby sprawozdań rocznych dotyczących budżetu ogólnego i Europejskich Funduszy Rozwoju. Ogółem, im bardziej złożonych informacji wymaga się od beneficjentów, tym wyższe jest ryzyko błędu.

Ryc. 1.5 – Związek pomiędzy podstawą dokonania płatności a szacowanym poziomem błędu w transakcjach UE w latach 2014–2015



<sup>(1)</sup> Zwrot kosztów w przypadku działu „Globalny wymiar Europy” obejmuje projekty z udziałem wielu darczyńców, które w praktyce są pod wieloma względami zbliżone do wydatków opartych na uprawnieniach do płatności i w których występuje niższy poziom błędu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



## UWAGI TRYBUNAŁU

1.24. Trybunał zbadał inne czynniki ryzyka i ich związek z szacowanym poziomem błędu i ustalił, że w ramach wydatków w trybie zarządzania bezpośredniego na poziom błędu istotny wpływ mają dwa czynniki ryzyka.

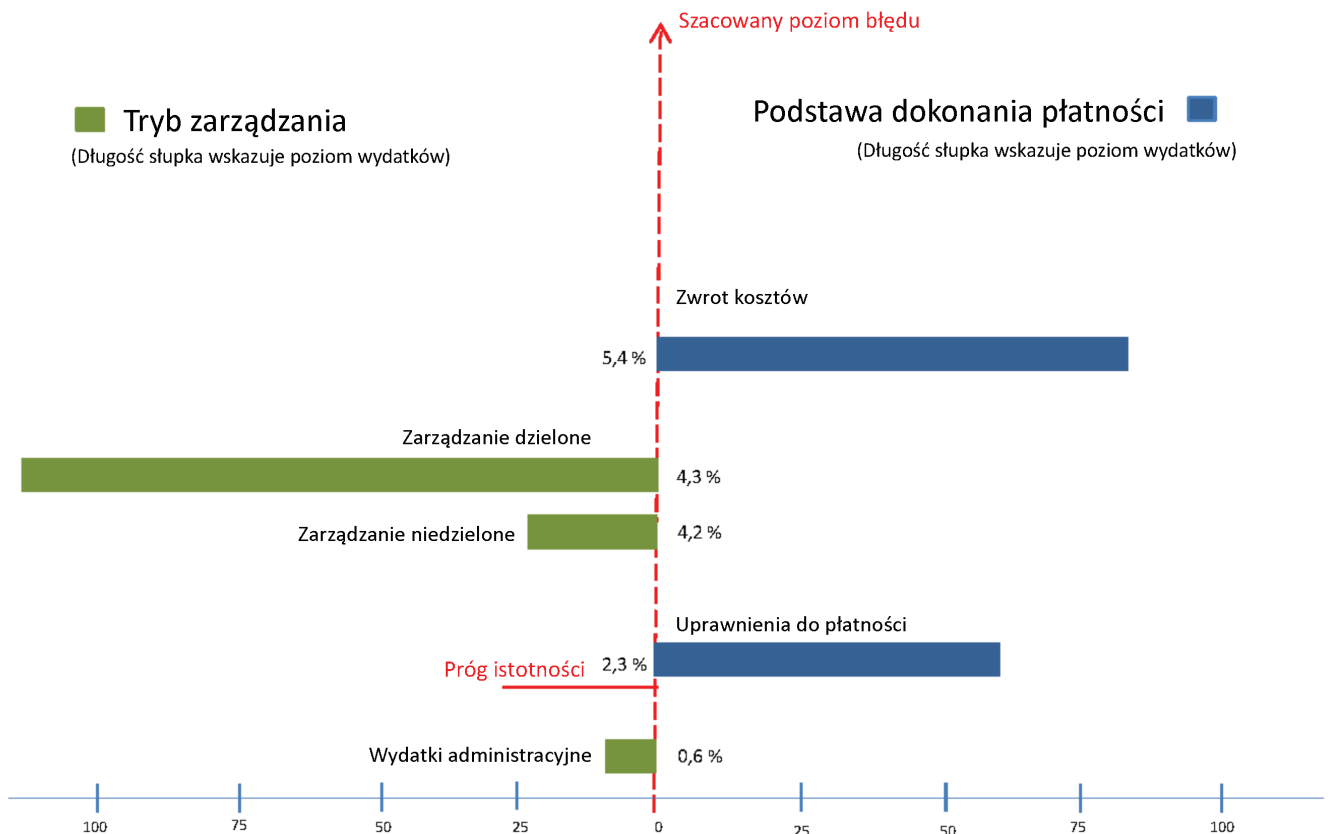
- W ocenie Trybunału w obszarach, w których przepisy przewidywały kontrolę lub inspekcję przed dokonaniem płatności, wystąpił niższy poziom błędu.
- W zwrotach kosztów projektów skupiających kilku partnerów (np. konsorcja) występuje wyższy poziom błędu niż w zwrotach na rzecz jednego beneficjenta.

*Tryb zarządzania ma ograniczony wpływ na poziom błędu*

1.25. Na poziom błędu w różnych obszarach wydatków<sup>(28)</sup> wpływają przede wszystkim różnice pod względem ryzyka w programach zwrotu poniesionych wydatków i programach opartych na uprawnieniach do płatności, a nie tryb zarządzania. Z szacowanego poziomu błędu wynika znacznie ściślejszy związek z podstawą dokonania płatności niż z trybem zarządzania. Trybunał ustalił, że najwyższe poziomy błędu w ciągu ostatnich dwóch lat wystąpiły w działach „Konkurencyjność” (dział objęty zarządzaniem bezpośrednim przez Komisję i zarządzaniem pośrednim przez podmioty, którym powierzono to zadanie) i „Spójność” (dział objęty zarządzaniem dzielonym). W wydatkach w obu tych obszarach dominują programy zwrotu poniesionych wydatków (zob. **ryc. 1.6**)

---

<sup>(28)</sup> Zarządzanie bezpośrednie (za wykonanie budżetu odpowiada bezpośrednio Komisja), zarządzanie pośrednie (wykonanie budżetu powierzone jest krajom partnerskim spoza UE, organizacjom międzynarodowym itp.), zarządzanie dzielone (za wykonanie budżetu odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie).

Ryc. 1.6 – Średni szacowany poziom błędu w rozbiciu na tryby zarządzania i podstawy dokonania płatności w latach 2014–2015 <sup>(1)</sup>

Średnie roczne wydatki w latach 2014–2015: 145,9 mld euro, w podziale według trybów zarządzania

Średnie roczne wydatki w latach 2014–2015: 145,9 mld euro, w podziale według podstawy dokonania płatności

<sup>(1)</sup> Każda z części wykresu pokazuje tę samą kwotę wydatków. Z przedstawionego po lewej stronie podziału wydatków na tryby zarządzania wynika, że większość wydatków operacyjnych dokonywana jest w ramach zarządzania dzielonego. Po prawej stronie pokazano wydatki w podziale według podstaw dokonywania płatności. Z tej części wykresu wynika, że wydatki objęte programami zwrotu poniesionych wydatków są znacznie wyższe niż wydatki z tytułu uprawnień do płatności. Usytuowanie słupków na osi pionowej wskazuje szacowany poziom błędu dla każdego z nich, co odzwierciedla ograniczone znaczenie trybu zarządzania oraz istotny wpływ na poziom błędu, jaki ma podstawa dokonywania płatności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

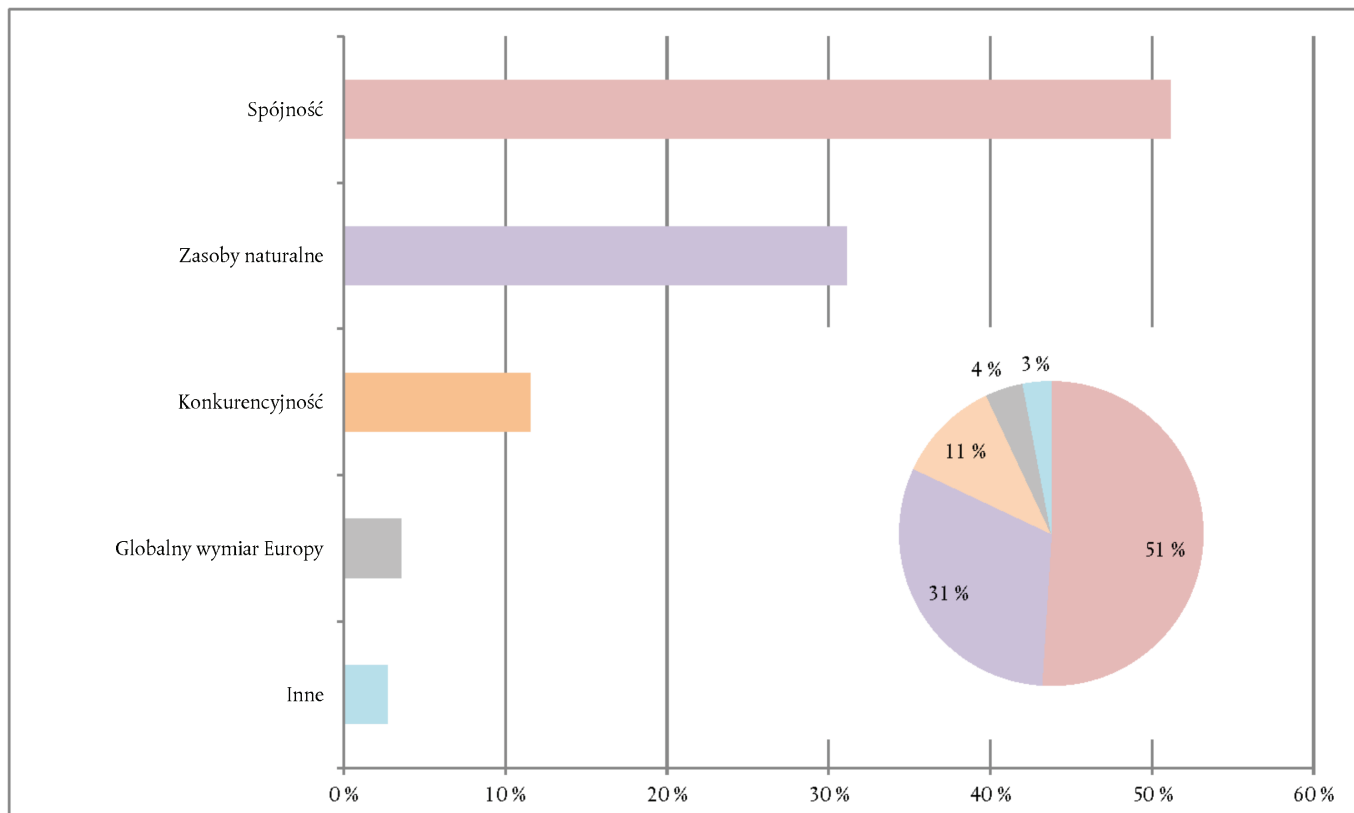
## ODPOWIEDZI KOMISJI

Wyniki w poszczególnych obszarach wydatkowania wskazują na różny rozkład błędów

1.26. Jak wynika z **ryc. 1.7**, największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2015 r. miał dział „Spójność”, przed działami „Zasoby naturalne”, „Konkurencyjność” i „Globalny wymiar Europy”. Rozkład ten pokrywa się z ustaleniami Trybunału za 2014 r.

1.26. Komisja podziela ocenę Trybunału dotyczącą błędów i podejmie w stosunku do nich działania naprawcze w celu ochrony budżetu UE.

Ryc. 1.7 – Udział poszczególnych działów WRF w ogólnym szacowanym poziomie błędów za 2015 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.27. „Konkurencyjność” (rozdział 5): szacowany poziom błędów wynosi 4,4 %, co oznacza spadek w stosunku do 2014 r. (5,6 %). 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).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.28. „Spójność” (rozdział 6): szacowany poziom błędu wynosi 5,2 %, co oznacza, że jest niższy niż w 2014 r. (5,7 %). Niemal wszystkie wydatki w tym obszarze dokonywane są w formie zwrotu kosztów. Uwzględnianie wydatków niekwalifikowalnych w zestawieniach poniesionych wydatków oraz niekwalifikowalne projekty złożyły się na trzy czwarte poziomu błędu, zaś poważne naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych – na jedną siódmą (w 2014 r. stanowiły one połowę).

1.29. „Zasoby naturalne” (rozdział 7): szacowany poziom błędu wynosi 2,9 %, co oznacza, że jest na poziomie zbliżonym do 2014 r. (3,6 %) <sup>(29)</sup>. Ponad trzy czwarte wydatków w tym obszarze przypada na Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). Poziom błędu w tym obszarze (2,2 %) jest niższy niż w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (5,3 %), w przypadku którego Trybunał od dawna stwierdza wyższe poziomy błędu w wydatkach na inwestycje (w ramach których przedsiębiorstwa rolne otrzymują dotacje na zasadzie zwrotu kosztów kwalifikowalnych). Niemal dwie trzecie wydatków w dziale 2 WRF przypada na bezpośrednie wsparcie obszarowe dla rolników. W rezultacie do szacowanego poziomu błędu w największym stopniu przyczyniły się przypadki zawyżania powierzchni gruntów (stanowiły one ponad połowę poziomu błędu). Błędy związane z niekwalifikującymi się beneficjentami, działaniami lub wydatkami złożyły się na jedną piątą poziomu błędu. Udział naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych wzrósł w porównaniu z poziomem z 2014 r.

1.30. „Globalny wymiar Europy” (rozdział 8): szacowany poziom błędu wynosi 2,8 %, co oznacza, że jest na zbliżonym poziomie jak w 2014 r. (2,7 %). Dwie trzecie poziomu błędu w tym obszarze przypada na rozliczone przez Komisję płatności za roboty, usługi lub dostawy, które nie zostały wykonane bądź zrealizowane, oraz niekwalifikowalne koszty zwrócone przez Komisję.

1.31. „Administracja” (rozdział 9): szacowany poziom błędu wynosi 0,6 %, co oznacza, że jest bardzo zbliżony do poziomu z 2014 r. (0,5 %). Większość wydatków w tym obszarze dotyczy wynagrodzeń, emerytur i rent oraz dodatków wypłacanych przez instytucje i agencje UE. Poziom błędu w tym obszarze nie jest istotny, a złożyła się na niego w głównej mierze niewielka liczba błędów dotyczących dodatków.

1.28. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 6.11 i 6.76.

1.29. Niższy poziom błędu dla EFRG odzwierciedla skuteczność systemu IACS, a w szczególności odpowiednio stosowanego systemu identyfikacji działek rolnych, w zapobieganiu błędom od samego początku tego procesu. Komisja jest zdania, że IACS jako całość jest solidnym systemem zarządzania wydatkami w ramach WPR (zob. pkt 7.16–7.18).

Wyższy poziom błędu w przypadku rozwoju obszarów wiejskich wynika częściowo ze złożoności przepisów regulujących niektóre środki. Poziom błędu w przypadku rozwoju obszarów wiejskich wprawdzie przekracza próg istotności, ale w ostatnich latach uległ obniżeniu.

<sup>(29)</sup> Wyniki za 2014 r. obejmują kwantyfikację błędów związanych z zasadą wzajemnej zgodności. W 2014 r. udział tego rodzaju błędów w szacowanym poziomie błędu w dziale 2 WRF wyniósł 0,6 punktu procentowego (zob. *ryc. 1.2*). W latach 2011–2014, gdy Trybunał dokonywał kwantyfikacji tych błędów, ich średni udział wynosił 0,4 punktu procentowego w przypadku „Wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej” oraz 0,3 punktu procentowego w przypadku „Rozwoju obszarów wiejskich”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.32. Trybunał nie szacuje poziomu błędu w innych obszarach wydatków, w tym w dziale 3 WRF (zob. rozdział 8). Łącznie wydatki objęte poświadczeniem wiarygodności w tych obszarach wyniosły 3 mld euro (2,1 % wydatków objętych kontrolą). Wyniki prac w tych obszarach nadal są uwzględniane w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących 2015 r.

1.33. W 2015 r. szacowany poziom błędu w wydatkach podlegających zarządzaniu dzielonemu jako całości wyniósł 4,0 % (4,6 % w 2014 r.), zaś w przypadku wszystkich pozostałych form wydatków operacyjnych<sup>(30)</sup> – 3,9 % (4,6 % w 2014 r.). Szacowany poziom błędu w wydatkach administracyjnych wyniósł 0,6 % (0,5 % w 2014 r.).

**W kolejnych dokumentach Komisja znacznie zwiększyła szacowane poziomy błędu...**

1.34. Każda dyrekcja generalna Komisji sporządza roczne sprawozdanie z działalności obejmujące 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 rozdziale 3). Ponadto zawiera ono sprawozdanie dyrektora generalnego z wykonania powierzonych mu obowiązków, które przedkłada się komisarzom. W 2015 r. Komisja uprościła strukturę rocznych sprawozdań z działalności i zezwoliła dyrekcjom generalnym na większą elastyczność przy przedstawianiu informacji.

---

<sup>(30)</sup> Głównie wydatki przedstawione w rozdziałach 5 i 8, ale po części również wydatki ujęte w rozdziałach 6 i 7. W przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu ekstrapolowany błąd jest oparty na badaniu 580 transakcji (dobranych z populacji 113 mld euro), natomiast w przypadku pozostałych form wydatków operacyjnych ekstrapolacja oparta jest na badaniu 318 transakcji (dobranych z populacji 24 mld euro).

Ryc. 1.8 – Porównanie wyników kontroli Trybunału za 2015 r. z szacunkowymi kwotami obciążeniami ryzykiem w chwili dokonywania płatności i zdolnością naprawczą przedstawionymi w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2015 r. oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności

Rozdział sprawozdania rocznego <sup>(1)</sup>	Szacowany poziom błędów (w %)	Przedział ufności (w %)		Roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych Komisji <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>	Ryzyko finansowe brutto dotyczące płatności <sup>(4)</sup> zgłoszone przez dyrekcje generalne (w %)		Skorygowane ryzyko finansowe po stronie Komisji <sup>(5)</sup> (zob. pkt 1.35)		Zdolność naprawcza Komisji (w %)
		Najniższy poziom błędów (NNPB)	Najwyższy poziom błędów (NWPB)		Najniższa wartość	Najwyższa wartość	Najniższa wartość	Najwyższa wartość	
Rozdział 5 – Konkurencyjność	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD i TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Rozdział 6 – Spójność	5,2	2,8	7,6	EMPL i REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6-2,7 <sup>(7)</sup>
Rozdział 7 – Zasoby naturalne	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE i SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Globalny wymiar Europy i EFR <sup>(2)</sup>	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO <sup>(2)</sup> , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Rozdział 9 – Administracja	0,6	0,0	1,2	Administracja <sup>(6)</sup>	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>(1)</sup> Zob. przypis 1 do **rw. 1.2**.

<sup>(2)</sup> W tym 8., 9., 10. i 11. Europejski Fundusz Rozwoju.

<sup>(3)</sup> Niektóre dyrekcje generalne (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO i SANTE) zarządzają wydatkami w ramach więcej niż jednego działu WRF.

<sup>(4)</sup> Listę skrótów zamieszczono w **załączniku 1.3**.

<sup>(5)</sup> Ryzyko finansowe definiuje się jako odsetek wydatków, które mogą nie spełniać obowiązujących wymogów regulacyjnych i umownych w momencie dokonywania płatności.

<sup>(6)</sup> BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, Sekretariat Generalny, Służba Prawna.

<sup>(7)</sup> Jeśli chodzi o obszar spójności, Komisja przedstawiła zdolność naprawczą w postaci przedziału, którego górna granica opiera się na średniej kwocie korekt finansowych i odzyskanych środków z przeszłości.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji przekazanych przez DG ds. Budżetu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.35. Komisja podaje trzy zestawy szacowanych poziomów błędów:

- pierwotne szacunki przekazane Komisji przez organy utworzone na mocy przepisów sektorowych<sup>(31)</sup> oraz inne podmioty (udostępniane Trybunałowi w kwietniu i maju),
- szacunki (w niektórych przypadkach znacznie wyższe od pierwotnych<sup>(32)</sup>) w rocznych sprawozdaniach z działalności, skorygowane na podstawie dokonanej przez Komisję oceny dostępnych informacji, również udostępniane Trybunałowi w kwietniu i maju,
- skorygowane wartości opublikowane w lipcu 2016 r. w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, uwzględniające różnice pomiędzy przepływami pieniężnymi i rozliczeniami.

Szacowany przez Trybunał poziom błędów opiera się na badaniu statystycznie dobranej próby płatności i rozliczeń okresowych i końcowych (zob. **ryc. 1.8**). W przeciwieństwie do amerykańskich organów odpowiedzialnych za zarządzanie środkami federalnymi (zob. **załącznik 1.2**) Komisja Europejska nie ma obowiązku przedstawiać własnego, wiarygodnego pod względem statystycznym wyliczenia szacowanego poziomu błędów.

1.36. Rozporządzenie finansowe nakłada na Trybunał obowiązek przedłożenia Komisji wstępnych uwag w tym samym terminie, w którym Komisja jest zobowiązana podpisać sprawozdanie podsumowujące. W tym roku Komisja przekazała Trybunałowi sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników obejmujące sprawozdanie podsumowujące za 2015 r. w dniu 5 lipca 2016 r., tj. w dniu, w którym odbyło się postępowanie kontradiktoryjne. Z tego względu w niniejszym sprawozdaniu nie przedstawiono żadnych istotnych uwag na temat sprawozdania podsumowującego (które w tym roku jest częścią sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników). Jako że sprawozdanie podsumowujące i sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników nie stanowią części sprawozdania finansowego, Trybunał nie poświadcza w żadnym stopniu ich wiarygodności.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.35.** Komisja postanowiła skorygować szacunki na użytek rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników dotyczącego budżetu UE, aby były one bardziej porównywane z poziomem błędów szacowanym przez Trybunał.

Komisja uważa, że odniesienie do metodyki stosowanej przez „amerykańskie organy odpowiedzialne za zarządzanie środkami federalnymi” nie jest właściwe w przypadku środków objętych zarządzaniem dzielonym. W zarządzaniu dzielonym Komisja opiera się nie na kontrolach wydatków przeprowadzonych przez własne służby na poziomie UE, ale na instytucjach kontrolnych w suwerennych państwach członkowskich kontrolujących wydatki poniesione przez te państwa członkowskie, często z dofinansowaniem krajowym. Z tego względu Komisja uważa, że przedstawienie wiarygodnego pod względem statystycznym oszacowania poziomu błędów dla całej UE przez samokontrolujących się beneficjentów nie przyniosłoby wartości dodanej w przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym.

Zgodnie z wymogami ram prawnych Komisja będzie dalej współpracować z instytucjami kontrolnymi państw członkowskich i określi wspólne, wiarygodne pod względem statystycznym podejście do szacowania poziomu błędów na poziomie programu oraz będzie dalej stosować te poziomy błędów po zatwierdzeniu. Komisja wdraża zatem zasadę jednorazowej kontroli i koncentruje swoje działania na kontrolowaniu kontrolerów działających w państwach członkowskich i zatwierdzaniu ich prac kontrolnych. Opiera się przy tym na opinii Trybunału nr 2/2004 dotyczącej modelu jednorazowej kontroli oraz wniosku w sprawie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej. Podejście to jest w pełni zgodne z celem, jakim jest zmniejszenie obciążenia administracyjnego beneficjentów oraz ograniczenie zapotrzebowania na stanowiska kontrolne w KE.

<sup>(31)</sup> Z zastosowaniem procedur uzgodnionych z Komisją.

<sup>(32)</sup> Na przykład DG AGRI skorygowała średni poziom błędów zgłoszony przez agencje płatnicze w odniesieniu do EFRG z 0,68 % do 1,47 %, a w odniesieniu do EFRROW z 1,78 % do 4,99 % (zob. również pkt 7.53, 7.55–7.56).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**...a obliczenie zdolności naprawczej nadal przysparza jej trudności**

1.37. Od 2014 r. dyrekcje generalne przedstawiają oszacowany przez siebie poziom błędu, jak również szacunkowe dane dotyczące przyszłej „zdolności naprawczej”, zdefiniowanej przez Komisję jako ostrożny szacunek dotyczący kwoty wydatków niezgodnych z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, które zostaną wykryte i skorygowane przez dyrekcję generalną w toku kontroli po zatwierdzeniu płatności<sup>(33)</sup>.

1.38. Aby umożliwić obliczenie „zdolności naprawczej”, DG ds. Budżetu przekazuje dyrektorom generalnym informacje dotyczące średniej kwoty środków odzyskanych oraz korekt finansowych od 2009 r. na podstawie danych ze sprawozdań rocznych UE<sup>(34)</sup>. Spośród 48 dyrekcji generalnych i agencji UE 29 dokonało odpowiednich korekt tej wartości, tak aby przedstawić bardziej ostrożny szacunek, eliminując w tym celu korekty *ex ante*, a także inne nieistotne korekty, odzyskane środki i jednorazowe zdarzenia<sup>(35)</sup> bądź wybierając alternatywną podstawę obliczeń<sup>(36)</sup>. Na tej podstawie w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja szacuje, że przyszłe korekty w odniesieniu do wydatków za 2015 r. wyniosą 2,1 mld euro (wobec 2,7 mld euro w 2014 r.). Komisja podaje również wyższy szacunek potencjalnych przyszłych korekt, na poziomie 2,7 mld euro.

1.39. W „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” za 2015 r. podano, że łączna kwota zrealizowanych korekt finansowych i odzyskanych środków wyniosła 3,9 mld euro. Podobnie jak w latach poprzednich, kwota ujęta w sprawozdaniu obejmowała szeroki zakres działań naprawczych, które zastosowano zarówno przed dokonaniem (lub zaakceptowaniem) płatności przez Komisję, jak i po nim. Klasyfikację korekt i środków odzyskanych oraz ich rozkład w podziale na obszary wydatków przedstawiono na **ryc. 1.9**.

**1.38.** W swoim rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników dotyczącym budżetu UE Komisja podaje przedział dotyczący szacowanych przyszłych korekt, który wynosi od 2,1 do 2,7 mld euro. Obydwa szacunki wynikają z ostrożnego podejścia.

<sup>(33)</sup> Wytyczne Komisji dotyczące najważniejszych pojęć i definicji na potrzeby ustalania poziomów błędów, kwot obciążonych ryzykiem oraz szacowanych przyszłych korekt.

<sup>(34)</sup> Do 2014 r. Komisja dobrowolnie przedstawiała dane na temat korekt finansowych i odzyskanych środków w informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE. Obecnie dane te zostały przesunięte do części „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”.

<sup>(35)</sup> Na przykład EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP i Sekretariat Generalny. Przeprowadzone przez Trybunał badanie korekt i odzyskanych środków zaksięgowanych w 2015 r. wykazało, że dyrekcje generalne uwzględniały w obliczeniach kwoty niezwiązane z błędami, nieprawidłowościami czy nadużyciami (tj. zwrot niewykorzystanych zaliczek), a ponadto sklasyfikowały niektóre korekty finansowe i środki odzyskane *ex ante* jako *ex post* (tj. odzyskane kwoty zaliczek w przypadku wystąpienia błędów, nieprawidłowości lub nadużyć bądź potrącenia z zadeklarowanych kosztów przed zaakceptowaniem wydatków). Uchybienia te nie wpływają co prawda całościowo na sprawozdanie roczne UE, lecz mogą wywrzeć istotny wpływ na obliczenie zdolności naprawczej wielu dyrekcji generalnych.

<sup>(36)</sup> Na przykład DG REGIO i DG EMPL.



Ryc. 1.9 – Klasyfikacja środków naprawczych zrealizowanych w 2015 r. i ich rozkład w podziale na obszary wydatków

**Korekta korekcie nierówna****— przed dokonaniem wydatków, po dokonaniu wydatków, z zastąpieniem/bez zastąpienia**

Komisja podaje, że ogólna kwota działań naprawczych zrealizowanych w 2015 r. wyniosła 3,9 mld euro



1,2 mld euro – **korekty i środki odzyskane „u źródła”** przed zaakceptowaniem wydatków



1,1 mld euro – **wycofania** przed zaakceptowaniem wydatków dokonane poprzez zastąpienie kwot niekwalifikowalnych nowymi projektami/kosztami



1,6 mld euro – **korekty netto**, dokonane po zaakceptowaniu wydatków, skutkujące zazwyczaj wystąpieniem dochodów przeznaczonych na określony cel

**— w podziale na obszary**

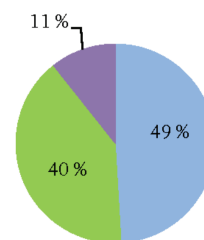
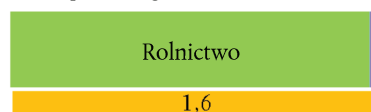
**Korekty i środki odzyskane „u źródła”** doprowadziły do ograniczenia bądź wyeliminowania wydatków w obszarze spójności (objętych zarządzaniem dzielonym) i wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego



**Wycofania środków** miały zastosowanie wyłącznie do wydatków w obszarze spójności



Większość **korekt netto** w następstwie decyzji w sprawie zgodności w obszarze rolnictwa



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

w mld EUR

■ Rolnictwo ■ Spójność ■ Zarządzanie bezpośrednie/pośrednie

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego” stanowiącego część skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE za 2015 r. i w oparciu o dane leżące u jego podstaw.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.40. W 2015 r. zgłoszone przez Komisję korekty i środki odzyskane „u źródła” (a więc zanim Komisja zaakceptowała wydatki) wyniosły około 1,2 mld euro, co stanowi ponad jedną czwartą łącznej kwoty zgłoszonych korekt finansowych i odzyskanych środków. Komisja nie wykazała tych kwot jako wydatków – zostały one bowiem potrącone z wnioskowanych środków przed zatwierdzeniem. W ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego potrącenia te, które zazwyczaj wykazuje się jako środki odzyskane, złożyły się na ponad dwie trzecie działań naprawczych zgłoszonych za 2015 r.

1.41. Pozostała kwota (2,7 mld euro) dotyczyła wniosków już zaakceptowanych przez Komisję. Z kwoty tej:

- a) około 1,1 mld euro stanowią dokonane przez państwa członkowskie wycofania środków z wcześniej zaakceptowanych wniosków o płatność w ramach projektów i wydatków w obszarze spójności, które zostały zastąpione nowymi projektami lub wydatkami. Wycofania te ujmowane są razem z nowymi projektami i wydatkami i tym samym wchodzi w skład populacji, z której Trybunał dobiera próbę. Nie prowadzą one do zwrotu środków do budżetu UE, lecz stanowią skuteczny mechanizm naprawy przy założeniu, że w projektach i wydatkach zastępczych nie występuje istotny poziom błęd;
- b) około 1,5 mld euro dotyczy decyzji w sprawie zgodności w obszarze rolnictwa. Komisja wykazała tę kwotę jako dochody przeznaczone na określony cel, z których finansowane są wydatki na rolnictwo. Korekty te dokonywane są często na zasadzie ryczałtowej i wynikają z uchybień systemowych, a nie błędów na poziomie beneficjentów końcowych.

**Podjęmowane terminowo działania naprawcze doprowadziły do ograniczenia szacowanego przez Trybunał poziomu błęd**

1.42. Trybunał uwzględnia środki naprawcze zastosowane przez państwa członkowskie i Komisję w sytuacji, gdy zostały one zrealizowane przed dokonaniem płatności lub przed kontrolą Trybunału. Trybunał weryfikuje, czy korekty (w tym odzyskiwanie środków od beneficjentów oraz korekty na poziomie projektów) zostały właściwie zastosowane, i – w stosownych przypadkach – koryguje kwantyfikację błędów. Wpływ środków naprawczych różni się jednak znacznie w zależności od obszaru wydatkowania i rodzaju środka.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.43. W przypadku 16 transakcji wchodzących w skład próby za 2015 r. Komisja i organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze, które miały bezpośredni wpływ na daną transakcję i były istotne z punktu widzenia obliczeń Trybunału. Za sprawą tych środków naprawczych szacowany przez Trybunał poziom błędu obniżył się o 0,5 punktu procentowego (1,1 punktu procentowego w 2014 r.). Zmiany w liczbie transakcji objętych środkami naprawczymi i w wielkości wpływu na poziom błędu szacowany przez Trybunał nie świadczą o tym, że działania naprawcze stały się bardziej lub mniej skuteczne, ponieważ środki te mają zastosowanie do stosunkowo niewielkiej części próby transakcji dobranej przez Trybunał i należy oczekiwać wahań w tym zakresie z roku na rok.

**PRZYPADKI PODEJRZEŃ NADUŻYCIA FINANSOWEGO PRZESŁANE PRZEZ TRYBUNAŁ DO OLAF**

1.44. Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego wykryte w trakcie prac kontrolnych Trybunału są zgłaszane do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu dalszej analizy i ewentualnego wszczęcia dochodzenia. Trybunał nie może wypowiadać się na temat poszczególnych przypadków ani na temat odnośnych działań podejmowanych przez OLAF. Należy jednak zauważyć, że w ramach kontroli za 2015 r.:

- dokonano oceny legalności i prawidłowości około 1 200 transakcji,
- wykryto 12 przypadków podejrzeń nadużycia finansowego (22 w 2014 r.), które przesłano do OLAF<sup>(37)</sup>,
- przypadki podejrzenia nadużycia dotyczyły najczęściej konfliktu interesów i sztucznego stworzenia warunków w celu uzyskania dofinansowania, nieco rzadziej zaś deklarowania wydatków, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności.

---

<sup>(37)</sup> W roku kalendarzowym 2015 Trybunał przekazał do OLAF 27 przypadków dotyczących lat 2014 i 2015 (16 przypadków w 2014 r.). Niektóre z nich stwierdzono w trakcie prac kontrolnych niezwiązanych z poświadczeniem wiarygodności.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**WNIOSKI**

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

**Wyniki kontroli**

1.46. Wyniki kontroli Trybunału wykazują co prawda poprawę sytuacji w niektórych obszarach, w dużym stopniu są jednak zbieżne z wynikami z poprzednich lat.

1.47. Jak przedstawiono na **ryc. 1.5** i **1.6**, wskazują one na ścisłą zależność pomiędzy podstawą dokonania płatności a poziomami błędów. Trybunał w dalszym ciągu odnotowuje, że w wydatkach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów wystąpił znacznie wyższy poziom błędów niż w wydatkach z tytułu uprawnień do płatności.

1.48. Komisja podjęła wprawdzie dalsze działania, by udoskonalić swoją kwantyfikację kwot obarczonych ryzykiem i zdolności naprawczej, wciąż jednak może ulepszyć analizę wpływu obu tych kwestii.

**1.48.** Komisja doskonali swoją metodykę i w stosownych przypadkach skorygowała dane liczbowe zawarte w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników dotyczącym budżetu UE za 2015 r., aby dane te stanowiły ostrożny szacunek kwot obarczonych ryzykiem i zdolności naprawczej. Biorąc pod uwagę nowe ramy prawne na lata 2014–2020, w przyszłości zasadne mogą być zmiany obecnej metodyki.

## 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. Skonsolidowane sprawozdanie roczne UE zawiera:

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

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

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

Kontrola Trybunału obejmuje:

- a) ocenę środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
- b) sprawdzenie funkcjonowania kluczowych procedur księgowych oraz procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego;
- c) analityczne kontrole (dotyczące spójności i racjonalności) głównych danych księgowych;
- d) analizy i uzgodnienia kont lub sald;
- e) badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych przeprowadzone na reprezentatywnych próbach;
- f) wykorzystanie, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, wyników prac innych kontrolerów. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

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

3. Kontrola prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń obejmuje bezpośrednie badanie transakcji (zob. **ryc. 1.2**) przeprowadzane w celu ustalenia, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami.

*W jaki sposób Trybunał bada transakcje*

4. Bezpośrednie badanie transakcji w ramach każdej oceny szczegółowej (rozdziały 5–9) odbywa się na podstawie reprezentatywnej próby transakcji. Wynikiem tego badania jest oszacowanie stopnia nieprawidłowości transakcji w danej populacji.

5. Badanie transakcji polega na analizie każdej spośród transakcji znajdujących się w próbie w celu ustalenia, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały wydatkowane na cele zatwierdzone w budżecie i określone w odpowiednich przepisach. Trybunał weryfikuje również, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały prawidłowo obliczone (w przypadku większych kwot weryfikacja ta opiera się na reprezentatywnej próbie pozycji, na podstawie których udzielono dofinansowania). Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do poziomu końcowego odbiorcy (np. rolnika, organizatora szkolenia czy promotora projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje na każdym poziomie jej zgodność. Błąd stwierdza się, jeśli transakcja (na dowolnym poziomie):

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

6. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i dochodzie narodowym brutto za punkt wyjścia przyjmuje się odpowiednie zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystywane do obliczania tych zasobów. Aby uzyskać pewność, Trybunał bada systemy kontroli stosowane przez Komisję w celu przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich ujęcia w sprawozdaniu rocznym.

7. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:

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

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

9. Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, który otrzymał wsparcie. Przypadki opisane w sprawozdaniu rocznym mają charakter przykładowy i pokazują najbardziej typowe błędy, jakie wykryto. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony wymieniono z nazwy, nie oznacza, że takie sytuacje nie wystąpiły gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących danych państw członkowskich, krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie.

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

*W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji*

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

12. Wiele błędów pojawia się w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Aby zapewnić poszanowanie podstawowych zasad konkurencji przewidzianych w prawodawstwie UE, istotne ogłoszenia o zamówieniach muszą być publikowane, oferty muszą być oceniane na podstawie ustalonych kryteriów, a zamówienia nie mogą być sztucznie dzielone w celu uniknięcia przekroczenia obowiązujących pułapów<sup>(1)</sup>.

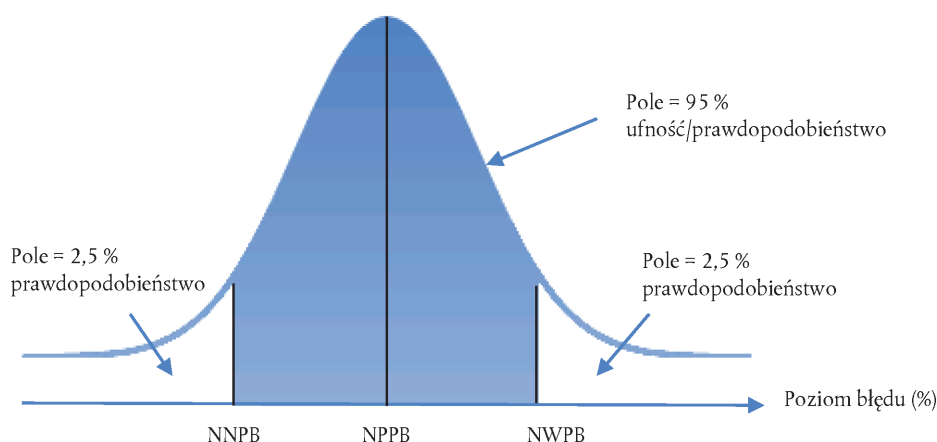
<sup>(1)</sup> Zob. również pkt 6.30–6.35 oraz sprawozdanie specjalne nr 10/2015 pt. „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności”.

13. Kryteria stosowane przez Trybunał 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] <sup>(2)</sup>.

14. 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

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



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

17. Trybunał planuje prace kontrolne, mając na względzie próg istotności na poziomie 2%. Trybunał kieruje się tym progiem istotności, przygotowując swoją opinię pokontrolną, w której uwzględnia również charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

#### W jaki sposób Trybunał bada systemy i przedstawia wyniki takiego badania

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

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

#### Na jakiej podstawie Trybunał formułuje swoją opinię wyrażoną w poświadczeniu wiarygodności

20. Trybunał formułuje swoją opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej na podstawie wszystkich przeprowadzonych przez siebie prac opisanych w rozdziałach 4–9. Opinię tę przedstawia w poświadczeniu wiarygodności. W tym celu uwzględnia również ocenę rozległości błędów. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą. Oszacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do całości wydatków w 2015 r. wynosi 3,8%. Trybunał uzyskał pewność na poziomie ponad 95%, że poziom błędów w zbadanej populacji jest istotny. Szacowany poziom błędów wykryty w poszczególnych działach WRF waha się, jak przedstawiono w rozdziałach 5–9. Trybunał ocenił, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że pojawiał się w większości obszarów wydatkowania.

<sup>(2)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf)

*Podjęcie popętnienia nadużycia finansowego*

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

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

22. Trybunał przedstawił:

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

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

W standardach tych określono okoliczności, w których kontrolerzy mogą wydać opinie na temat wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Stwierdzono w nich również, że zmodyfikowana opinia na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania zmodyfikowanej opinii na temat wiarygodności rozliczeń. W sprawozdaniu finansowym, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje opinię, uznaje się, że istnieje poważny problem związany z naruszaniem przepisów w zakresie wydatków, którymi obciążony jest budżet UE. Trybunał zdecydował zatem, że wystąpienie istotnego poziomu błędów mającego wpływ na prawidłowość rozliczeń nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.



## ZAŁĄCZNIK 1.2

PODEJŚCIE DO BADANIA NIEPOPRAWNYCH I NIEPRAWIDŁOWYCH PŁATNOŚCI I SPRAWOZDAWCZOŚĆ NA TEN  
TEMAT W USA I W UE

1. Zgodnie z ustawą przyjętą przez Kongres Stanów Zjednoczonych wszystkie agencje rządowe są zobowiązane do kontrolowania w wystarczającym zakresie własnych płatności w celu wiarygodnego pod względem statystycznym oszacowania w ujęciu rocznym kwoty niepoprawnych płatności w programach, w przypadku których z analizy ryzyka wynika, że płatności takie mogą przekroczyć 1,5 % łącznej wypłaconej kwoty<sup>(3)</sup>. Agencje mają obowiązek publikowania wyniku tych obliczeń zarówno w postaci ekstrapolowanej kwoty łącznej, jak i odsetka dokonanych płatności. Audytorzy agencji rządowych<sup>(4)</sup> są następnie zobowiązani przedstawić sprawozdanie, czy obliczenia i publikacji tych wartości dokonano zgodnie z odnośną ustawą przyjętą przez Kongres<sup>(5)</sup>.
2. W USA (podobnie jak w przypadku nieprawidłowych płatności w UE) definicja tego, co jest niepoprawne, zależy od przepisów, na podstawie których dokonywana jest płatność. Ogólna definicja niepoprawnych płatności stosowana w systemie amerykańskim<sup>(6)</sup> jest zbliżona do definicji nieprawidłowych płatności przedstawionej w rozdziale 1 niniejszego sprawozdania rocznego. W tabeli poniżej przedstawiono podobieństwa i różnice pomiędzy amerykańskim i unijnym podejściem do badania wydatków i sprawozdawczości w tym zakresie.
3. W USA łączna kwota niepoprawnych płatności obejmuje szeroki wachlarz wydatków publicznych – od świadczeń socjalnych po wydatki na obronę. Obszary wydatkowania, które dominują w budżecie UE (rolnictwo, infrastruktura), stanowią stosunkowo niewielką część amerykańskiego budżetu federalnego. Pewne wyraźne różnice pod względem rozkładu błędów wylaniają się, jeśli spojrzeć na poszczególne kategorie błędów. Przypadki nieprzestrzegania warunków dodatkowych (takich jak odpowiednia procedura przetargowa czy kwestie dotyczące pomocy państwa, wynikające z przyjętego w ramach polityki unijnej priorytetu dotyczącego rozwijania jednolitego rynku) mają większy wpływ na poziom błędu szacowany przez Trybunał niż na łączną kwotę niepoprawnych płatności w USA. Niedopłaty z kolei mają duże znaczenie w USA, ale nie w szacunkach Trybunału. Również błędy w dokumentacji mają większy wpływ na wyliczenia w USA, niż ma to miejsce w przypadku poziomu błędu szacowanego przez Trybunał.
4. Dokonując oszacowania niepoprawnych płatności, agencje amerykańskie nie mogą polegać „wyłącznie na informacjach przekazywanych przez odbiorców płatności”<sup>(7)</sup> ani kompensować łącznej kwoty niepoprawnych płatności poprzez uwzględnienie wpływu odzyskanych środków. Tymczasem, jak przedstawiono w pkt 1.42–1.43, działania naprawcze podjęte przed kontrolą Trybunału prowadzą do obniżenia szacowanego poziomu błędu.
5. Agencje przeznaczają duże zasoby na skontrolowanie wybranych płatności. Przykładowo, aby obliczyć poziom niepoprawnych płatności, w przypadku amerykańskiej Administracji Zabezpieczenia Społecznego weryfikacją obejmuje się co roku niemal sześć tysięcy płatności, a nakład pracy na to zadanie odpowiada pracy jednej osoby przez prawie 90 lat. Organy, z którymi Trybunał omawiał tę kwestię, są zdania, że dzięki takiemu podejściu agencje dysponują wysokiej jakości informacjami na temat mechanizmów powstawania niepoprawnych płatności i często są w stanie opracować i zrealizować odpowiednie działania służące wyeliminowaniu ryzyka wystąpienia błędu.
6. Niepoprawne płatności zgłoszone za 2015 r. wyniosły 136,7 mld USD (123,2 mld euro)<sup>(8)</sup>, co stanowi 4,4 % wydatków rządowych na poziomie federalnym<sup>(9)</sup>. Istnieje wiele różnic, jeśli chodzi o charakter wydatków objętych kontrolami i szczegółowe definicje błędu. Główna różnica polega na tym, że amerykańskie organy zarządzające funduszami są zobowiązane do przedstawiania własnego, wiarygodnego pod względem statystycznym oszacowania poziomu błędu.

<sup>(3)</sup> Agencje przeprowadzają własne analizy ryzyka. W przypadku niektórych programów wydatkowania poziom niepoprawnych płatności jest szacowany automatycznie, a próg 1,5 % może zostać obniżony.

<sup>(4)</sup> W większości agencji są to inspektorzy generalni, w pozostałych przypadkach – Rządowe Biuro Obrachunkowe.

<sup>(5)</sup> Obecnie jest to ustawa o eliminowaniu niepoprawnych płatności i usprawnieniu ich odzyskiwania (IPERIA) z 2012 r. Niektóre agencje zaczęły podawać informacje na temat niepoprawnych płatności w 2003 r., zgodnie z wymogiem przewidzianym w ustawie o informowaniu o niepoprawnych płatnościach (IPIA) z 2002 r. Zob. również [paymentaccuracy.gov](#).

<sup>(6)</sup> Załącznik C do okólnika nr A-123 „Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments” [Wymogi dotyczące skutecznego szacowania niepoprawnych płatności i środków zaradczych w tym zakresie].

<sup>(7)</sup> Komisja Europejska korzysta w dużym stopniu z danych przekazanych jej przez organy utworzone na mocy przepisów sektorowych i inne podmioty (pkt 1.35).

<sup>(8)</sup> Średni kurs wymiany w 2015 r.: 1 euro = 1,1095 USD.

<sup>(9)</sup> Sprawozdanie finansowe rządu federalnego Stanów Zjednoczonych za 2015 r.

**Podobieństwa i różnice między modelami stosowanymi w USA i przez Trybunał Obrachunkowy w celu oszacowania poziomu błędu w wydatkach budżetowych**

		Rząd federalny USA	Trybunał Obrachunkowy
Kto odpowiada za obliczenie szacowanego poziomu błędu	Przedstawienie statystycznego oszacowania poziomu błędu należy do zadań zarządzających funduszami	✓	✗
	Za statystyczne oszacowanie poziomu błędu odpowiadają kontrole-ry zewnętrzni	✗	✓
Zakres kontroli	Próbę dobiera się ze wszystkich płatności z budżetu	✗	✓
	Próba dobierana jest jedynie z wydatków w ramach programów uznanych za obciążone ryzykiem przez zarządzających funduszami	✓	✗
Główne błędy	Nieprawidłowe kwoty wypłacone na rzecz kwalifikujących się odbiorców	✓	✓
	Płatności na rzecz niekwalifikujących się odbiorców	✓	✓
	Płatności za niekwalifikowalne towary lub usługi	✓	✓
	Płatności za nieotrzymane towary lub usługi	✓	✓
	Płatności dokonane dwukrotnie	✓	✓
	Płatności, co do których nie przedstawiono wystarczającej bądź żadnej dokumentacji	✓	✓
Podstawa obliczenia błędu	Badanie próby transakcji dobranej z wykorzystaniem metod statystycznych	✓	✓
	Działania naprawcze <i>ex post</i> (podjęte przez zarządzających funduszami) mogą przyczynić się do obniżenia szacowanego poziomu błędu	✗	✓
Prezentacja szacowanego poziomu błędu	Błąd ekstrapolowany, wyrażony w ujęciu pieniężnym	✓	✗
	Błąd ekstrapolowany, wyrażony jako wartość procentowa	✓	✓
Rezultaty	Średnia w latach 2012–2015	4,1 %	4,3 %
	Poziom w 2015 r.	4,4 %	3,8 %

ZALĄCZNIK 1.3  
CZĘSTOŚĆ BŁĘDÓW WYKRZYTYCH W PRÓBACH KONTROLNYCH ZA ROK 2015

Państwo członkowskie (zarządzanie dzielone)	Dział 1b WRF – Spójność										Dział 2 WRF – Zasoby naturalne										
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Społeczny (EFS)					Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia					Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo					Zarządzanie dzielone działy 1b (Spójność) i 2 (Zasoby naturalne) WRF (łącznie)					
	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy					Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy					Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy					Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy					
	Liczba transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy <20 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 20 %–80 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 80 %–100 %	Tylko inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	Liczba transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy <20 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 20 %–80 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 80 %–100 %	Tylko inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	Liczba transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy <20 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 20 %–80 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 80 %–100 %	Tylko inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	Liczba transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy <20 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 20 %–80 %	Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy 80 %–100 %	Tylko inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0
BG	9	0	0	0	4	2	0	0	0	5	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0
CZ	28	6	2	4	2	4	0	0	0	5	4	0	0	0	37	10	2	8	6	0	2
DK	0	0	0	0	0	8	5	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0
DE	16	6	3	3	2	1	0	24	5	2	3	0	0	14	3	3	2	1	0	1	0
IE	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
EL	17	2	2	0	0	8	1	0	0	5	2	1	0	0	30	5	2	3	2	0	1
ES	17	7	5	2	0	2	0	20	5	0	4	0	1	21	8	3	5	3	2	0	1
FR	8	3	0	3	2	0	1	32	10	1	9	7	2	14	11	8	3	2	1	0	3
IT	25	9	5	4	1	2	1	20	8	1	7	5	2	22	13	7	6	4	1	1	2
CY	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0	3	0	0	0	4	3	0	0	0	0	0
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	0	0	3	5	3	0	0	0	0	0
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	0	3	3	0	5	1	1	0	1	1	0	0

Państwo członkowskie (zarządzanie dzielone)	Dział 1b WRF – Spójność										Dział 2 WRF – Zasoby naturalne										Zarządzanie dzielone działy 1b (Spójność) i 2 (Zasoby naturalne) WRF (łącznie)				
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Społeczny (EFS)					Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia					Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo					Zasoby naturalne									
	Liczba transakcji, w których wystąpiły:					Liczba transakcji, w których wystąpiły:					Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy					Liczba transakcji, w których wystąpiły:					Liczba transakcji, w których wystąpiły błędy				
	Liczba transakcji	inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy >20 %	błędy 20 %–80 %	błędy 80 %–100 %	Liczba transakcji	inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy >20 %	błędy 20 %–80 %	błędy 80 %–100 %	Liczba transakcji	inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy >20 %	błędy 20 %–80 %	błędy 80 %–100 %	Liczba transakcji	inne błędy dot. zgodności i błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy >20 %	błędy 20 %–80 %	błędy 80 %–100 %	
NL	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0		
AT	8	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	18	2	1	0	1	0		
PL	41	16	11	5	1	2	8	0	0	0	0	22	4	3	1	1	0	71	20	14	6	2	2		
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	20	7	7	0	0	0		
RO	4	2	0	2	1	1	8	2	1	1	0	11	3	0	3	0	2	23	7	1	6	2	3		
SI	8	1	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0		
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	5	1	0	1	0	0		
SF	0	0	0	0	0	0	4	1	1	1	0	5	4	0	4	0	0	9	5	0	5	5	0		
SE	0	0	0	0	0	0	4	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0		
UK	9	6	2	4	3	1	8	5	5	5	0	10	6	3	3	0	0	27	17	5	12	11	1		
<b>Ogółem</b>	<b>223</b>	<b>72</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>180</b>	<b>52</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>172</b>	<b>67</b>	<b>29</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>575</b>	<b>191</b>	<b>73</b>	<b>118</b>	<b>82</b>	<b>25</b>		

Trybunał uwzględnił środki naprawcze, co ma wpływ na dane przedstawione w tabeli (zob. również pkt 1.42–1.43). Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, który otrzymał wsparcie. W badaniu za 2015 r. nie uwzględniono żadnych transakcji w Luksemburgu, na Malcie, w Chorwacji i Estonii. W ramach podjęcia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w populacji. W związku z tym danych tych nie można traktować jako wskaźnika częstości błędów w transakcjach objętych dofinansowaniem UE czy w poszczególnych państwach członkowskich. Na podstawie stosunkowej częstości błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie można wyciągać wniosków co do relatywnego poziomu błędów w tych państwach.

Dyrekcja generalna (DG) Komisji Europejskiej, inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:					
			tylko inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne < 20 %	błędy kwantyfikowalne 20 %–80 %	błędy kwantyfikowalne 80 %–100 %	
<b>Komisja Europejska:</b>								
AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju	49	14	5	9	7	2	0
HOME	Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych	8	4	2	2	2	0	0
JUST	Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności	2	1	0	1	0	1	0
EACEA	Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiovizualnego	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego	82	30	16	14	8	5	1
JRC	Wspólne Centrum Badawcze	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia	46	13	2	11	8	3	0
PMO	Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu	7	1	1	0	0	0	0
RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji	55	35	15	20	14	5	1
ENER	Dyrekcja Generalna ds. Energii	11	7	5	2	2	0	0
GROW	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MSP	7	1	1	0	0	0	0

Dyrekcja generalna (DG) Komisji Europejskiej, inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				
			tylko inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne < 20 %	błędy kwantyfikowalne 20 %–80 %	błędy kwantyfikowalne 80 %–100 %
EAC	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	1	1	1	0	0	0	0
COMM	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	1	0	0	0	0	0	0
ENV	7	2	0	2	2	0	0
MARE	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	36	7	1	6	6	0	0
OP	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	3	1	1	0	0	0	0
HR	5	0	0	0	0	0	0
OIB	6	1	1	0	0	0	0
OIL	2	0	0	0	0	0	0
SJ	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	1	0	0	0	0	0	0
Komisja Europejska łącznie	975	319	124	195	139	40	16

Dyrekcja generalna (DG) Komisji Europejskiej, inne instytucje i organy (wszystkie tryby zarządzania)	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:						
			tylko inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne < 20 %	błędy kwantyfikowalne 20 %-80 %	błędy kwantyfikowalne 80 %-100 %		
<b>Inne instytucje i organy</b>									
Parlament Europejski	25	2	1	1	1	0	0	0	
Europejska Służba Działania Zewnętrznych	25	9	7	2	2	0	0	0	
Rada Unii Europejskiej	9	0	0	0	0	0	0	0	
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	6	1	1	0	0	0	0	0	
Europejski Trybunał Obrachunkowy	3	0	0	0	0	0	0	0	
Inne organy	6	0	0	0	0	0	0	0	
Inne instytucje i organy łącznie	74	12	9	3	3	0	0	0	
<b>Ogółem</b>	<b>1 049</b>	<b>331</b>	<b>133</b>	<b>198</b>	<b>142</b>	<b>40</b>	<b>16</b>		





## ROZDZIAŁ 2

**Zarządzanie budżetem i finansami**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.4
Uwagi	2.5–2.38
Zobowiązania pozostające do spłaty wzrosły, a poziom przyszłego zapotrzebowania na płatności w dalszym ciągu zwiększał się	2.5–2.10
Pierwotny budżet na płatności w 2015 r. był wyższy niż w poprzednich latach...	2.11
...a płatności na dochody przeznaczone na określony cel i ze środków przeniesionych oznaczają, że płatności końcowe były wyższe niż pułap WRF	2.12–2.13
Nastąpił spadek w zestawieniach poniesionych wydatków w obszarze spójności	2.14–2.15
Okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków wciąż jest długi	2.16–2.18
Występują znaczne zaległości w wykorzystaniu wieloletnich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)	2.19–2.21
Instrumenty finansowe stanowią coraz większą część budżetu...	2.22–2.26
...i bilansu...	2.27–2.30
...a niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie	2.31
Zaksięgowano pierwsze operacje na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)...	2.32–2.37
...a uruchomienie instrumentu „Łącząc Europę” opóźniło się	2.38
Wnioski i zalecenia	2.39–2.47
Wnioski dotyczące 2015 r.	2.39–2.46
Zalecenia	2.47

## UWAGI TRYBUNAŁU

**WSTĘP**

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono główne kwestie dotyczące zarządzania budżetem i finansami w 2015 r. oraz mające wpływ na budżet i bilans UE. Obejmują one: ogólne poziomy wydatkowania i zaciągniętych zobowiązań, związek między kontami budżetowymi a rachunkami finansowymi, instrumenty finansowe oraz sposób powiązania budżetu z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF).

2.2. WRF to siedmioletnie ramy rocznego budżetu UE. Ramy te zostały określone w rozporządzeniu Rady<sup>(1)</sup> i wyznaczają całkowity roczny pułap środków na płatności i środków na zobowiązania. W obecnych WRF przyjęto, że w okresie siedmioletnim<sup>(2)</sup> obejmującym lata 2014–2020 wartość graniczna zobowiązań wynosi 1 083 mld euro, zaś wartość graniczna płatności – 1 024 mld euro. Nowe rozwiązanie zastosowane w obecnych WRF polega na tym, że kwoty niewykorzystane w ramach rocznego pułapu zobowiązań<sup>(3)</sup> i rocznego pułapu płatności<sup>(4)</sup> automatycznie zwiększają pułapy określone w WRF w kolejnych latach.

2.3. Rok 2015 był drugim rokiem trwania obecnych WRF. Ponad trzy czwarte wydatków operacyjnych przypadło na programy podlegające przepisom poprzednich WRF (dopłaty dla rolników za 2014 r., zwrot wydatków poniesionych w związku z realizacją projektów w obszarze spójności w ramach programów operacyjnych na lata 2007–2013 oraz projekty badawcze realizowane w siódmym programie ramowym, który rozpoczął się w 2007 r.). W nowych WRF Komisja wypłaciła kwotę 9,6 mld euro na płatności zaliczkowe związane z nowymi programami operacyjnymi w obszarze spójności.

---

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884). Wartości graniczne w niniejszym punkcie są podane w cenach bieżących.

<sup>(2)</sup> Kwoty podane są w cenach bieżących.

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

<sup>(4)</sup> Art. 14 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 1311/2013 stanowi, że marginesy pozostawione poniżej pułapów WRF na środki na zobowiązania w latach 2014–2017 stanowią łączny margines WRF na zobowiązania, który zostanie udostępniony poza pułapami określonymi w WRF na lata 2016–2020, przeznaczony na cele polityki związane z wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem, w szczególności zatrudnieniem młodzieży.

## UWAGI TRYBUNAŁU

2.4. Większość korzyści płynących z członkostwa w UE (takich jak dostęp do jednolitego rynku) nie jest pokrywana bezpośrednio z unijnego budżetu ogólnego. Nie są w nim też rejestrowane wszystkie koszty (takie jak współfinansowanie wydatków w ramach zarządzania dzielonego i administrowanie nimi). Trybunał odnotował<sup>(5)</sup>, że niektóre mechanizmy finansowe wspierające polityki unijne nie są finansowane bezpośrednio z budżetu unijnego ani rejestrowane w unijnym bilansie. Należą do nich: Europejski Instrument Stabilności Finansowej, Europejski Mechanizm Stabilności, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)<sup>(6)</sup>, a także (powiązany z nim) Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). W odniesieniu do niektórych z tych mechanizmów Trybunał nie posiada uprawnień kontrolnych, w związku z czym zakres, w jakim zostały one omówione w niniejszym rozdziale, jest ograniczony. Inne mechanizmy zostały ujęte w unijnym bilansie częściowo; należą do nich instrumenty łączone<sup>(7)</sup> i Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) (zob. pkt 2.32–2.37). Trybunał poddał osobnej kontroli jeden mechanizm, Europejski Fundusz Rozwoju<sup>(8)</sup>, w przypadku którego uwagi na temat zarządzania budżetem i finansami zostały zawarte w specjalnym sprawozdaniu rocznym<sup>(9)</sup>.

## UWAGI

**Zobowiązania pozostające do spłaty wzrosły, a poziom przyszłego zapotrzebowania na płatności w dalszym ciągu zwiększał się**

*W 2015 r. Komisja zaciągnęła więcej zobowiązań niż w którymkolwiek wcześniejszym roku*

2.5. Komisja zaksięgowała zobowiązania budżetowe na łączną kwotę 177,2 mld euro, co odpowiada 97,7 % całkowitego dostępnego poziomu zobowiązań. „Zobowiązanie” ma różną podstawę w różnych obszarach budżetu (zob. **ryc. 2.1**).

<sup>(5)</sup> Przemówienie prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przed Komisją Kontroli Budżetowej (CONT) Parlamentu Europejskiego w dniu 10 listopada 2015 r. (<http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AR2014.aspx>).

<sup>(6)</sup> W 2015 r. EBI wypłacił kwotę 57,4 mld euro w ramach UE (sprawozdanie statystyczne EBI za 2015 r., s. 2).

<sup>(7)</sup> Unijne instrumenty mieszane w polityce zewnętrznej UE uzupełniają pozostałe sposoby udzielania pomocy. Zasada, która rządzi tym mechanizmem, polega na połączeniu dotacji unijnych z pożyczkami lub inwestycjami kapitałowymi pochodzącymi od instytucji finansowych sektora publicznego i prywatnego.

<sup>(8)</sup> W 2015 r. z Europejskich Funduszy Rozwoju wypłacono 3 088 mln euro.

<sup>(9)</sup> Zob. pkt 13–17 „Sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2015” w aktualnym Dzienniku Urzędowym.

**Ryc. 2.1 – Zobowiązania**

Zobowiązania budżetowe wymagane są w przypadku różnego rodzaju umów, decyzji i porozumień między UE a osobami prywatnymi, przedsiębiorstwami, organizacjami, instytucjami, agencjami lub rządami. Przykładowo:

Działy WRF	Standardowa podstawa zobowiązania	Łączna kwota zobowiązań zaciągniętych w 2015 r. (w mld euro)
Dział 1a – Konkurencyjność	Umowy z badaczami i organizacjami badawczymi, organizacjami odpowiedzialnymi za programy kosmiczne, agencjami krajowymi odpowiedzialnymi za program Erasmus.	18,9
Dział 1b – Spójność	Roczne raty na potrzeby planowanych wydatków w obszarze spójności w każdym z państw członkowskich w okresie obowiązywania WRF.	69,5
Dział 2 – Zasoby naturalne	Porozumienia z rolnikami i przedsiębiorstwami rolnymi nakładającymi warunki obowiązujące dłużej niż jeden rok w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Umowy o partnerstwie w sprawie połowów zawierane z państwami trzecimi w celu zabezpieczenia praw połowowych.	67,4
Dział 3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	Umowy i porozumienia zawierane w celu wspierania działań związanych ze zdrowiem, kulturą, polityką azylową, równością i sprawiedliwością.	2,8
Dział 4 – Globalny wymiar Europy	Umowy w sprawie finansowania podpisane z partnerami działającymi na rzecz rozwoju.	9,4
Dział 5 – Administracja	Umowy o wykonanie zamówień na dostawy i usługi.	9,2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

---

**UWAGI TRYBUNAŁU**

2.6. Środki na zobowiązania dostępne w 2015 r. były wyższe niż w którymkolwiek wcześniejszym roku. Przyczyniły się do tego dwie decyzje, dozwolone na mocy unijnych przepisów budżetowych i związane z opóźnieniem w zatwierdzeniu programów w obecnych WRF:

- (i) decyzja Rady, aby przenieść niewykorzystane zobowiązania w kwocie 16,5 mld euro z 2014 na 2015 r.<sup>(10)</sup>, zwiększając pułap WRF do 163 mld euro;
- (ii) decyzja Komisji o przeniesieniu niewykorzystanych środków na zobowiązania z 2014 r. w kwocie ponad 12,1 mld euro, z czego w odniesieniu do 11 mld euro procedura zaciągania zobowiązań była „bliska zakończenia”<sup>(11)</sup>.

---

**ODPOWIEDZI KOMISJI**

2.6. Zwiększenie środków na zobowiązania na 2015 r. było spodziewane, gdyż obejmowało ono te dodatkowe zobowiązania związane z polityką spójności, które miały zostać zaciągnięte w 2014 r., ale zostały przesunięte na później zgodnie z mającymi zastosowanie ramami prawnymi (ze względu na późne przyjęcie programów operacyjnych w ramach polityki spójności).

<sup>(10)</sup> Na mocy rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2015/623 (Dz.U. L 103 z 22.4.2015, s. 1) przeprogramowana została łączna kwota 21,1 mln euro z roku 2014 na lata kolejne (na 2015 r. – 16,5 mld euro, na 2016 r. – 4,5 mld euro, a na 2017 r. – 0,1 mld euro). Warunkiem koniecznym do przeprowadzenia tego przesunięcia był również budżet korygujący nr 1 na rok 2015.

<sup>(11)</sup> Art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia finansowego – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) ([http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm)) – umożliwia dokonywanie przeniesień środków.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.7. Dalsze podwyższenia poziomu dostępnych środków na zobowiązania były pochodną dochodów przeznaczonych na określony cel<sup>(12)</sup> (6,8 mld euro) i innych budżetów korygujących (0,5 mld euro). Łączne dostępne środki na zobowiązania wyniosły zatem 181,3 mld euro, co stanowi 1,3 % of DNB UE. Zaledwie 2 mld euro środków na płatności było dostępne do przesunięcia na 2015 r. Przesunięcie środków na zobowiązania zwiększa zatem obciążenie przyszłych budżetów na płatności.

2.8. Zobowiązania pozostające do spłaty to zobowiązania, które zostały zaciągnięte, ale nie zostały rozliczone w drodze spłaty lub anulowania. Osiągnęły one kwotę 217,7 mld euro (zob. **ryc 2.2**).

2.9. Zobowiązania i koszty należne są ujęte w bilansie bez konieczności zaciągnięcia zobowiązania (na przykład w przypadku emerytur urzędników UE lub prawdopodobnego kosztu likwidacji unijnych obiektów jądrowych). Zobowiązania i koszty należne, które nie zostały objęte zobowiązaniem budżetowym, odpowiadają kwocie 121 mld euro, z czego wynika, że łączna kwota do sfinansowania z przyszłych budżetów według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosi 339 mld euro (w 2014 było to 305 mld euro)<sup>(13)</sup>.

2.10. Trybunał zauważył już w ubiegłych latach<sup>(14)</sup>, że Komisja nie opracowuje ani nie publikuje corocznie aktualizowanych prognoz przepływu środków pieniężnych, które obejmowałyby okres od siedmiu do 10 lat i uwzględniałyby pułapy budżetowe, potrzeby w zakresie płatności, ograniczoną zdolność do absorpcji środków i ewentualne anulowanie zobowiązań.

2.7. Zważywszy, że większość tych zobowiązań podlega regule N+3, nie prowadzą one oczywiście do odpowiedniego zwiększenia płatności. Prowadzą natomiast do zwiększenia poziomu płatności dotyczących zobowiązań pozostających do spłaty (*fr. reste à liquider*).

2.10. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 2.40.

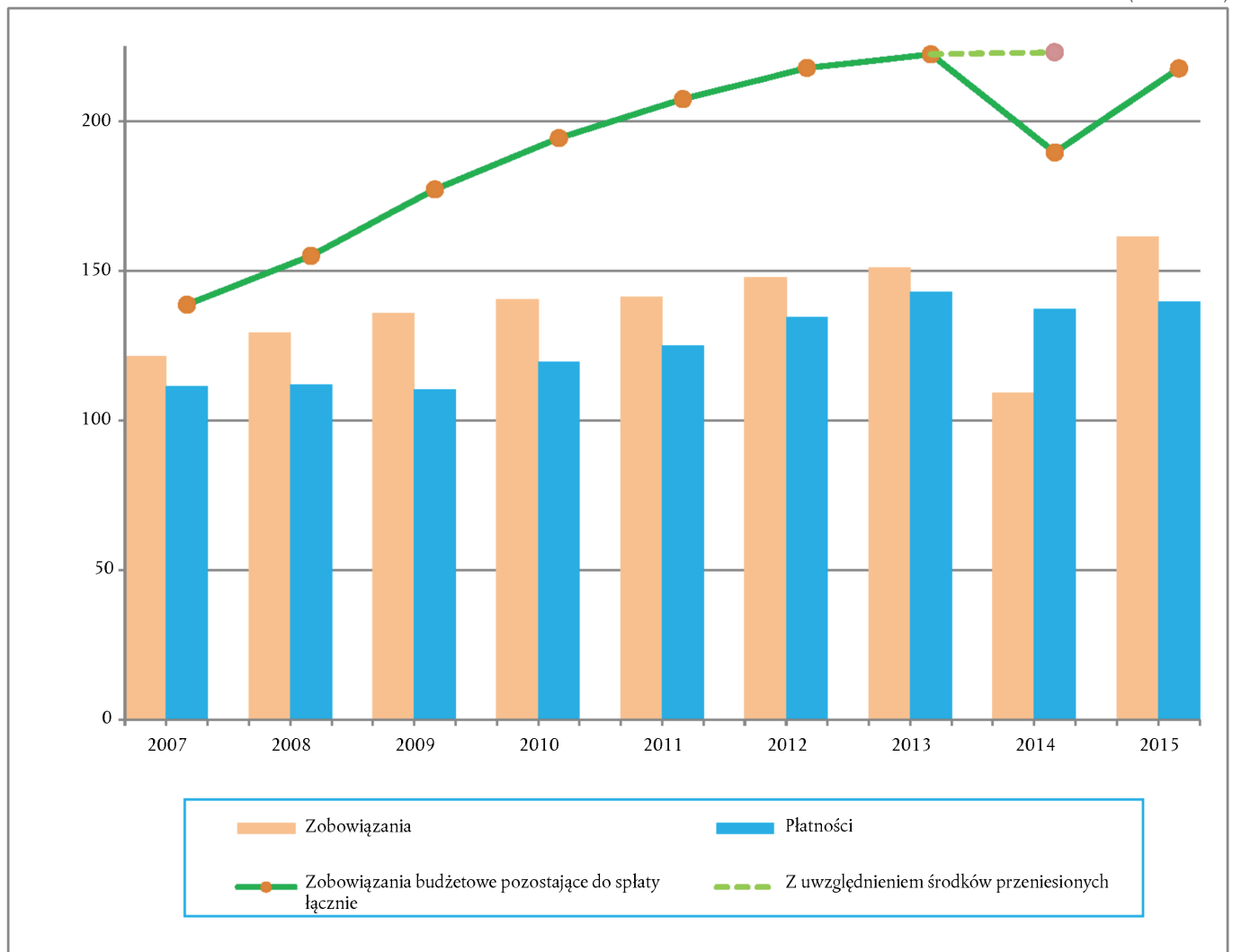
<sup>(12)</sup> Dochody przeznaczone na określony cel to dochody zarezerwowane na konkretne działania. Ich źródłem były głównie kary nakładane w obszarze rolnictwa oraz inne odzyskane środki; pochodziły też od stron trzecich, w tym od krajów EFTA i krajów kandydujących do członkostwa.

<sup>(13)</sup> Z kwoty tej 19,1 mld euro (w 2014 r. było to 33 mld euro) stanowią zobowiązania na rzecz rolników, które są zazwyczaj rozliczane w ciągu dwóch pierwszy miesięcy kolejnego roku.

<sup>(14)</sup> Pkt 2.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 1.50 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 1.59 sprawozdania rocznego za 2012 r.

Ryc. 2.2 – Kształtowanie się skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty

(w mld EUR)



Źródło: Skonsolidowane sprawozdania roczne Unii Europejskiej za lata budżetowe 2007–2015.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

### Pierwotny budżet na płatności w 2015 r. był wyższy niż w poprzednich latach...

2.11. UE planuje budżet na płatności i składa sprawozdania z jego wykonania zgodnie z metodą kasową, a także musi zrównoważyć wpływy i płatności – stąd budżet nie może być finansowany z pożyczek<sup>(15)</sup>. Pierwotny budżet UE na płatności w 2015 r. był wyższy niż w którymkolwiek wcześniejszym roku.

<sup>(15)</sup> Art. 17 rozporządzenia finansowego.

**...a płatności na dochody przeznaczane na określony cel i ze środków przeniesionych oznaczają, że płatności końcowe były wyższe niż pułap WRF**

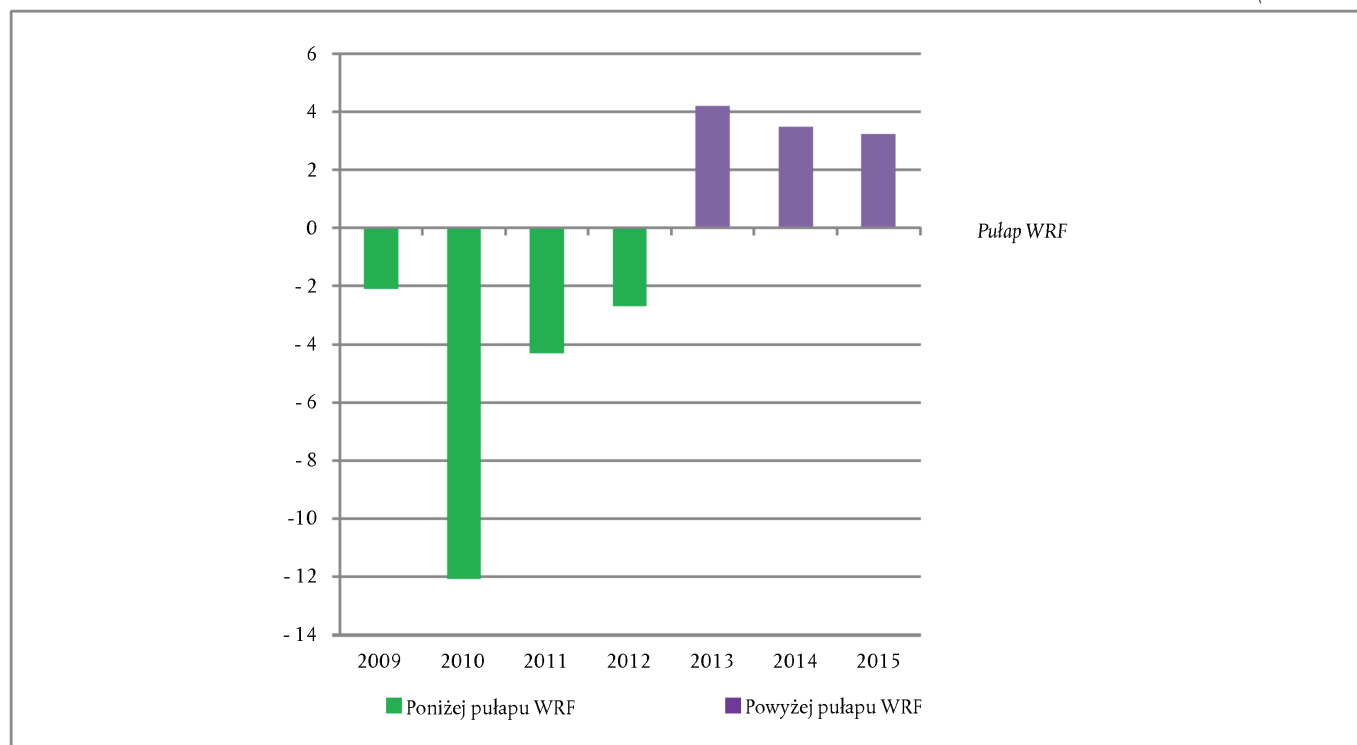
2.12. W rozporządzeniu w sprawie WRF<sup>(16)</sup> przyjętym w 2013 r. określono, że w 2015 r. maksymalny poziom środków na płatności wyniesie 142 mld euro<sup>(17)</sup>. Pierwotny budżet ustalono na poziomie 141,2 mld euro, a więc nieco poniżej tego pułapu. Ostateczny poziom płatności był wyższy o 4 mld euro od poziomem określonego w pierwotnym budżecie (zob. pkt 2.2 i **ryc. 2.4**) i był niższy jedynie od tego z 2013 r. Trzeci rok z rzędu ostateczny poziom płatności był wyższy niż pułap WRF na odnośny rok. Na **ryc. 2.3** przedstawiono różnicę między pułapem określonym w WRF a płatnościami końcowymi w ciągu ostatnich siedmiu lat.

**2.12.** Trybunał porównuje przyjęty budżet z poziomem płatności, który obejmuje:

- płatności dokonane ze środków wygenerowanych przez dochody przeznaczane na określony cel (stanowią one uzupełnienie środków na płatności zatwierdzonych w budżecie na 2015 r. oraz w pułapie WRF), oraz
- płatności związane ze środkami przeniesionymi z poprzednich lat (które odlicza się od pułapu WRF na dany rok, podczas gdy pierwotnie środki te zostały zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę).

**Ryc. 2.3 – Porównanie płatności końcowych z pułapem określonym w WRF**

(w mld EUR)



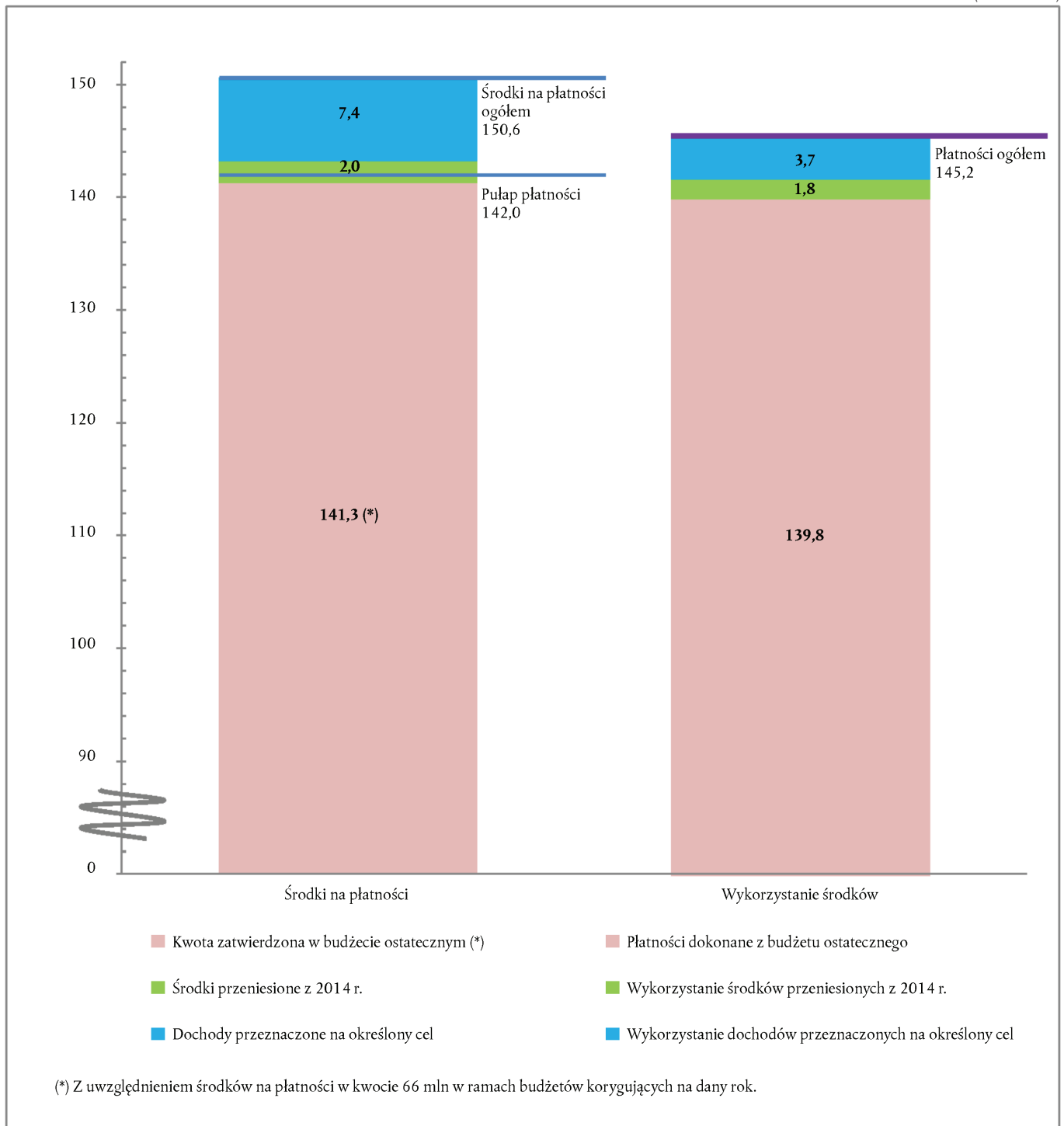
Źródło: Skonsolidowane sprawozdania roczne Unii Europejskiej za lata budżetowe 2009–2015 oraz rozporządzenia w sprawie WRF.

<sup>(16)</sup> Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013.

<sup>(17)</sup> Zmienione komunikatem Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Dostosowanie techniczne ram finansowych na rok 2016 do zmian DNB (COM(2015) 320 final).

Ryc. 2.4 – Środki na płatności i płatności dokonane w 2015 r.

(w mld EUR)



Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015, „Zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe”, tabele 5.1 i 5.3.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.13. Parlament i Rada zatwierdziły osiem budżetów korygujących. Pierwszy z nich był największy i dotyczył przeprogramowania kwoty w wysokości 16,5 mld euro (pkt 2.6). Pozostałe budżety korygujące łącznie zwiększyły dostępne środki na zobowiązania o 486 mln euro i dostępne środki na płatności o 85 mln euro. W ramach tych budżetów:

- środki na zobowiązania w kwocie 1,4 mld euro zostały ponownie przydzielone głównie z instrumentu „Łącząc Europę” na rzecz funduszu gwarancyjnego EFIS (zob. pkt 2.35),
- środki na zobowiązania w wysokości 407 mln euro zostały dodane do budżetu na rzecz polityki migracyjnej,
- środki na płatności w kwocie 127 mln euro zostały ponownie przydzielone z innych działów do budżetu na rzecz polityki migracyjnej.

### Nastąpił spadek w zestawieniach poniesionych wydatków w obszarze spójności

2.14. Organy w państwach członkowskich przedstawiły niższy poziom wydatków w zestawieniach poniesionych wydatków przedkładanych w celu uzyskania zwrotu kosztów za działania w obszarze spójności w 2015 r. niż w roku 2014 (42,2 mld euro w 2015 r. w porównaniu z 56,6 mld euro w 2014 r.). Zaowocowało to spadkiem poziomu wydatków pozostających do spłaty ujętych w zestawieniach poniesionych wydatków z 23,2 mld euro na koniec 2014 r. do 10,8 mld euro<sup>(18)</sup> na koniec 2015 r. Poziom wydatków w zestawieniach otrzymanych w ostatnim miesiącu roku spadł o niemal połowę do kwoty 10,5 mld euro (w 2014 r. było to 19,4 mld euro), podobnie jak poziom zestawień otrzymanych w ciągu czterech ostatnich dni roku (w 2015 r. – 5,4 mld euro; w 2014 r. – 10,1 mld euro). Z kwoty pozostającej do spłaty, wynoszącej na koniec roku 10,8 mld euro, 2,8 mld euro pozostawało niespłacone od końca 2014 r.

2.15. Budżet unijny zapewnił zaliczki wszystkim państwom członkowskim zarówno w WRF na lata 2007–2013, jak i w WRF na lata 2014–2020. Łączna kwota nierozliczonych płatności zaliczkowych wyniosła na koniec 2015 roku 32,7 mld euro<sup>(19)</sup>. Suma „nieuregulowanych rachunków” nie oznacza zatem łącznych środków, które należą się ogółem państwom członkowskim z budżetu.

2.15. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 stanowi, że zaliczkowanie w ramach danego okresu programowania wykorzystuje się na finansowanie operacji prowadzonych w ramach tego okresu programowania.

<sup>(18)</sup> Informacja dodatkowa 2.12 do sprawozdania rocznego UE. Zestawienia poniesionych wydatków pozostające do spłaty, których prawidłowość została zweryfikowana przez Komisję i które zaksięgowano jako gotowe do wypłaty w systemie rachunkowym Komisji, wynosiły 3,3 mld euro (w 2014 r. było to 1,3 mld euro).

<sup>(19)</sup> Na kwotę tę składa się 23,1 mld euro z lat 2007–2013 i 9,6 mld euro z lat 2014–2020.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków wciąż jest długi**

2.16. Na **ryc. 2.5** przedstawiono zobowiązania i zaliczki pozostające do spłaty w podziale na okres ich trwania. Okres od zaciągnięcia zobowiązania do dokonania płatności trwa średnio 2,4 roku (w 2014 r. było to 2,1 roku). W większości przypadków pierwsza płatność w ramach programu lub projektu (ograniczająca poziom zobowiązań pozostających do spłaty) stanowi zaliczkę. Zaliczka pozostaje niespłacona do momentu, w którym odbiorca środków unijnych wykona odnośną usługę lub uzasadni wykorzystanie finansowania unijnego.

2.17. Kwota zobowiązań pozostających do spłaty („stan”) odpowiada kwocie niemal dwa i pół raza większej od tej zaksięgowanej w ciągu roku („przepływ”) <sup>(20)</sup>. Kwota zaliczek pozostających do spłaty brutto odpowiada kwocie płatności dokonywanych w ciągu nieco ponad pół roku. Łączny średni okres od zaciągnięcia zobowiązania do zatwierdzenia wydatków wynosi trzy lata w całym budżecie UE. Wykorzystanie zaliczek jest o wiele wyraźniejsze w przypadku obszarów wydatków objętych zarządzaniem w trybie pośrednim/bezpośrednim (w których stan zaliczek odpowiada płatnościom dokonywanym przez 1,6 roku) niż w przypadku zarządzania dzielonego. W dziale 4 łączna kwota zobowiązań i zaliczek pozostających do spłaty odpowiada kwocie normalnego wydatkowania z 4,6 roku.

2.18. Znaczne opóźnienia między zaciągnięciem zobowiązania a ostatecznym rozliczeniem wydatków są powiązane z problemem brakujących dokumentów w momencie zamknięcia i ograniczają one elastyczność. Jak Trybunał zauważył w pkt 2.3, płatności dokonane w 2015 r. były nierzadko w dalszym ciągu związane z programami z poprzednich okresów.

2.17. Komisja uważa, że kwota zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) jest zgodna z odpowiednimi przepisami dotyczącymi automatycznego umarzania.

2.18. W przypadku polityki spójności ostateczną datę kwalifikowalności ustalono na dzień 31 grudnia 2015 r. Dokumenty dotyczące zamknięcia programów należy przedłożyć do dnia 31 marca 2017 r. W rozporządzeniu (UE) nr 1083/2006 przewidziano zatrzymanie 5 % całkowitej kwoty przydzielonych unijnych środków do momentu zamknięcia programu.

Współtawodawca podjął decyzję o zmianie rozporządzenia i przedłużeniu terminu automatycznego umorzenia (N+2) dla dwóch państw członkowskich. Zmniejszyło to presję na te dwa państwa członkowskie do złożenia wniosków o płatność w krótszym okresie odniesienia. Ponadto, traktat o przystąpieniu Chorwacji dopuszcza wyjątek od zasady automatycznego umorzenia. Przewidziano w nim także zasadę N+3.

Ponadto w 2014 r. powołano grupę zadaniową ds. lepszego wdrażania, aby pomóc państwom członkowskim w optymalnym wykorzystaniu pul środków na politykę spójności na lata 2007–2013. Komisja monitoruje postępy w tym zakresie.

<sup>(20)</sup> W przypadku wydatków w obszarze spójności na programy operacyjne przyjęte w WRF na lata 2007–2013 należy zastosować automatycznie umorzenie środków zgodnie z zasadą „n+2” w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Chorwacji, Rumunii i Słowacji (w odniesieniu do których ma zastosowanie zasada „n+3”).

Ryc. 2.5 – Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty przez Komisję i prefinansowanie w podziale na działy ram finansowych

(w mln EUR)

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty <sup>(1)</sup>											
Dział		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	Czas trwania zobowiązań w latach <sup>(2)</sup>
1a	Konkurencyjność	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Spójność	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Zasoby naturalne	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Globalny wymiar Europy	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Administracja	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
<b>Ogółem</b>		<b>3 130</b>	<b>1 333</b>	<b>2 473</b>	<b>4 671</b>	<b>14 931</b>	<b>47 931</b>	<b>37 049</b>	<b>105 606</b>	<b>217 123 <sup>(3)</sup></b>	<b>2,4</b>

Płatności zaliczkowe <sup>(4)</sup>

Dział		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ogółem	Okres płatności w latach <sup>(5)</sup>
1a	Konkurencyjność	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Spójność	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Zasoby naturalne	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Globalny wymiar Europy	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Administracja	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
<b>Razem (płatności zaliczkowe brutto)</b>		<b>16 758</b>	<b>10 130</b>	<b>1 626</b>	<b>2 439</b>	<b>4 645</b>	<b>8 673</b>	<b>11 090</b>	<b>25 434</b>	<b>80 795 <sup>(6)</sup></b>	<b>0,6</b>

<sup>(1)</sup> Źródło: Sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej za rok budżetowy 2015, „Zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe”, tabela 2.5.<sup>(2)</sup> Źródło: Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2015 – część A.7.2.<sup>(3)</sup> W zobowiązaniach budżetowych pozostających do spłaty nie została uwzględniona kwota 570 mln euro pochodząca z innych instytucji.<sup>(4)</sup> Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.<sup>(5)</sup> Płatności zaliczkowe na dzień 31.12.2015 z podziałem na płatności dokonane ze środków na dany rok.<sup>(6)</sup> Zob. sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej za rok budżetowy 2015, informacja dodatkowa 2.5.1.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

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

2.19. Do końca 2015 r. płatności na rzecz państw członkowskich z EFSI w WRF na lata 2007–2013<sup>(21)</sup> wyniosły 400,8 mld euro (90 % łącznej kwoty 446,2 mld euro<sup>(22)</sup> na wszystkie zatwierdzone programy operacyjne). Analizę dotyczącą tego, w jakim stopniu Komisja dokonała płatności w odniesieniu do zobowiązań w poszczególnych państwach członkowskich, przedstawiono na **ryc. 2.6**. Ponad połowa niewykorzystanych zobowiązań w ramach EFSI, które nie doprowadziły do dokonania płatności, przypada na pięć państw członkowskich<sup>(23)</sup>.

2.20. W niektórych państwach członkowskich wkład UE, o który dotychczas nie wystąpiono<sup>(24)</sup>, wraz z odnośną wymaganą kwotą dofinansowania ze środków krajowych stanowią znaczą część łącznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (zob. **ryc. 2.7**). W siedmiu państwach członkowskich łączna skumulowana kwota środków, o które można by wnioskować z funduszy UE (z uwzględnieniem zarówno lat 2007–2013, jak i lat 2014–2020), kształtuje się na poziomie powyżej 15 % rocznych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2.21. W celu wykorzystania wszystkich środków dostępnych w WRF na lata 2007–2013 organy państw członkowskich będą musiały złożyć uzasadnione wnioski odpowiadające sumie wszystkich zobowiązań pozostających do spłaty wraz z wymaganym współfinansowaniem krajowym i kwotą zaliczek już wypłaconych z budżetu. Na **ryc. 2.8** przedstawiono udział niewykorzystanych zobowiązań z lat 2007–2013 w odniesieniu do każdego z państw członkowskich wraz z płatnościami zaliczkowymi wypłaconymi na poczet WRF na lata 2014–2020 na koniec 2015 r.

**2.19.** Największa część środków przydzielonych na ESI przypada na pięć państw członkowskich wskazanych przez Trybunał.

W związku z niskimi poziomami absorpcji grupa zadaniowa ds. lepszego wdrażania utworzona przez Komisję pomaga państwom członkowskim, których ten problem dotyczy w największym stopniu.

**2.20.** Grupa zadaniowa ds. lepszego wdrażania w państwach członkowskich została utworzona w 2014 r., aby zapewnić lepsze wdrażanie i lepszą absorpcję budżetu w państwach członkowskich, w których odnotowuje się najniższe poziomy absorpcji i w przypadku których zaległy wkład UE jest proporcjonalnie najwyższy<sup>(1)</sup>.

<sup>(21)</sup> Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). W WRF na lata 2007–2013 EFRROW i EFMR nie zostały sklasyfikowane łącznie z funduszami spójności (EFS, EFRR i Fundusz Spójności).

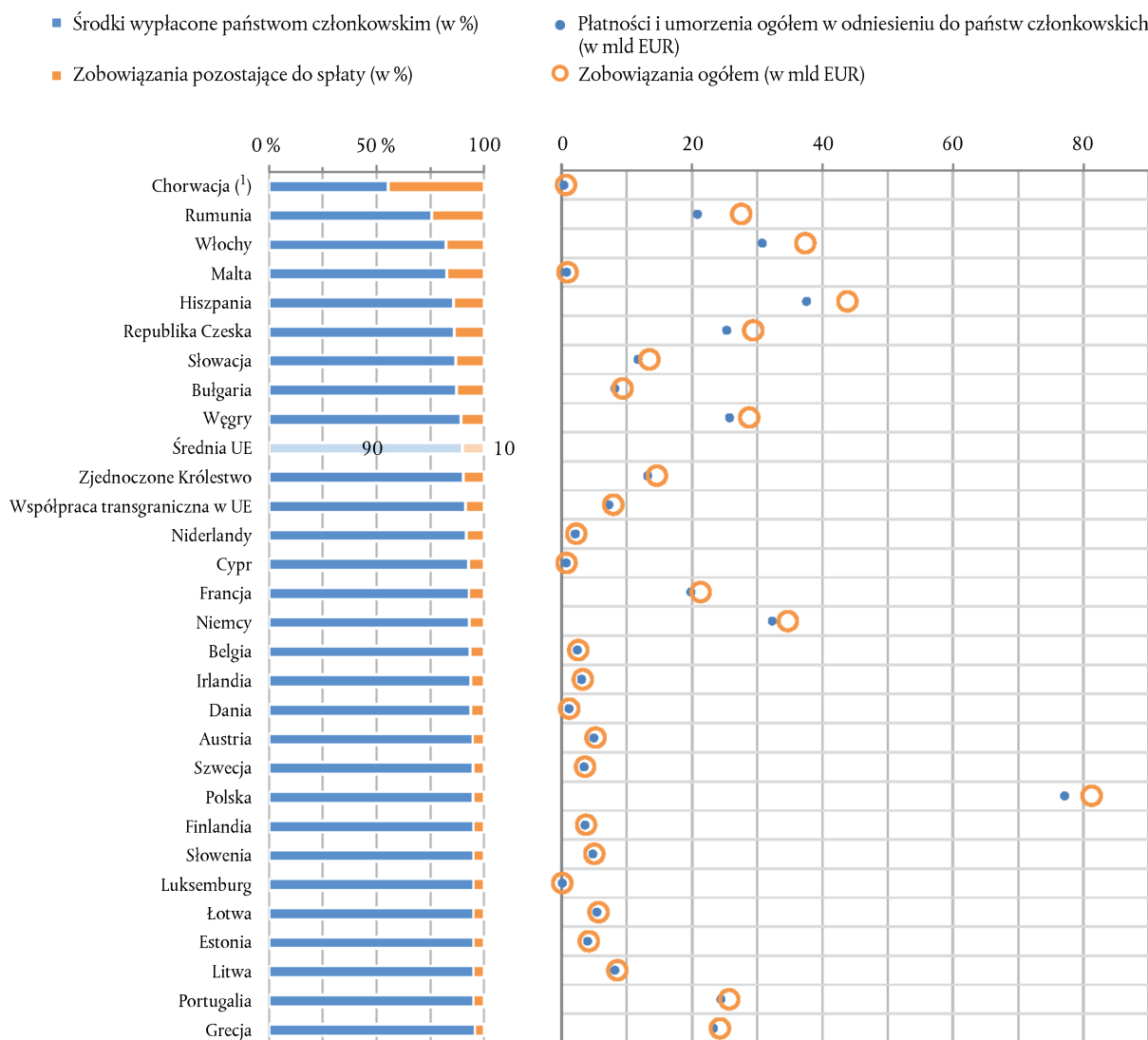
<sup>(22)</sup> Z uwzględnieniem rocznych działań w ramach EFRROW w celu umożliwienia porównania z EFSI w obecnych WRF.

<sup>(23)</sup> Z kwoty 45,4 mld euro niewykorzystanych zobowiązań w ramach EFSI 27,9 mld euro przypada na Republikę Czeską, Hiszpanię, Włochy, Polskę i Rumunię.

<sup>(24)</sup> Na który składa się wkład pozostający do spłaty z WRF na lata 2007–2013 oraz roczne transze z obecnych WRF na lata 2014–2020.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation)

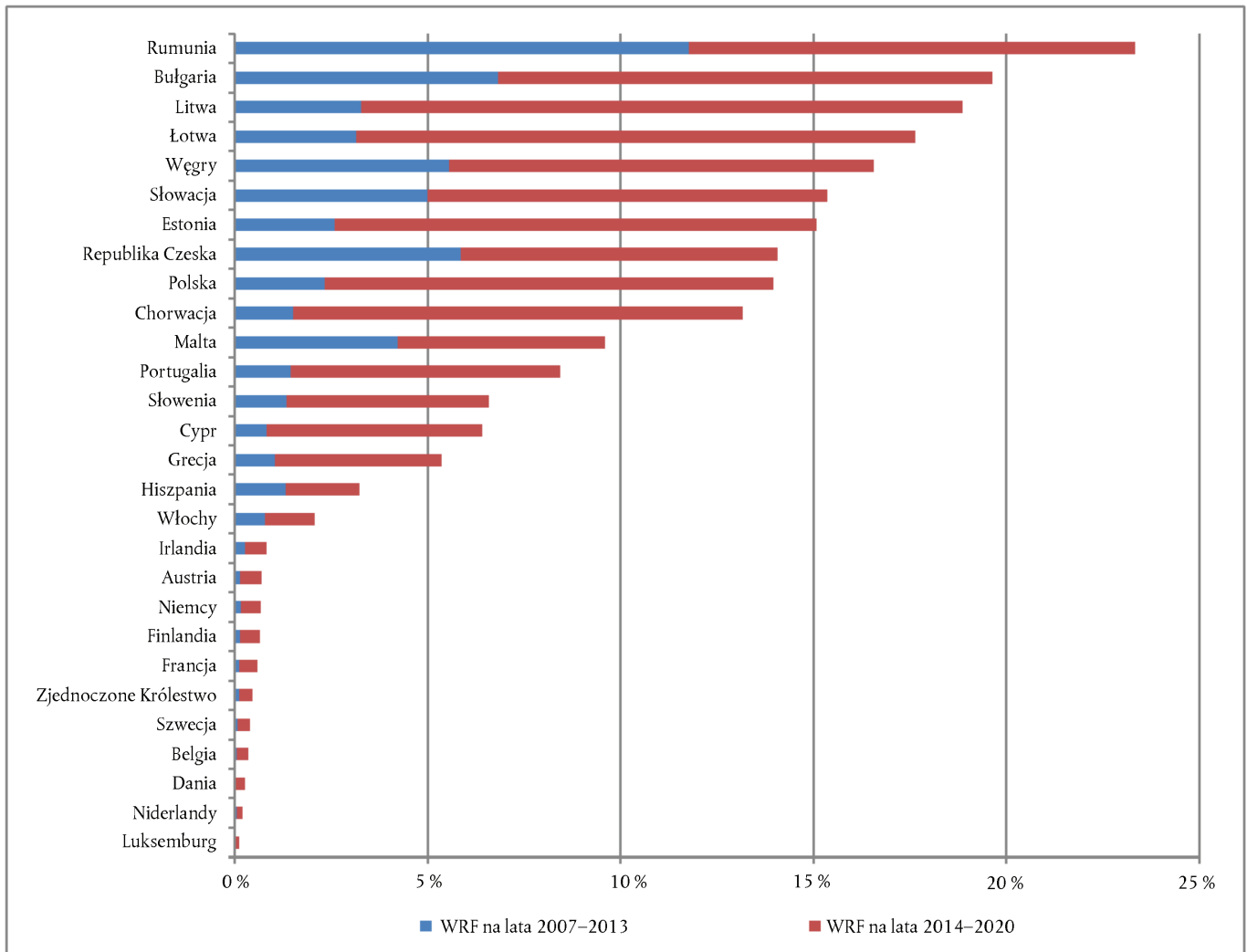
Ryc. 2.6 – Absorpcja EFSI w WRF na lata 2007–2013 wyrażona procentowo i w wartościach bezwzględnych według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.



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

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

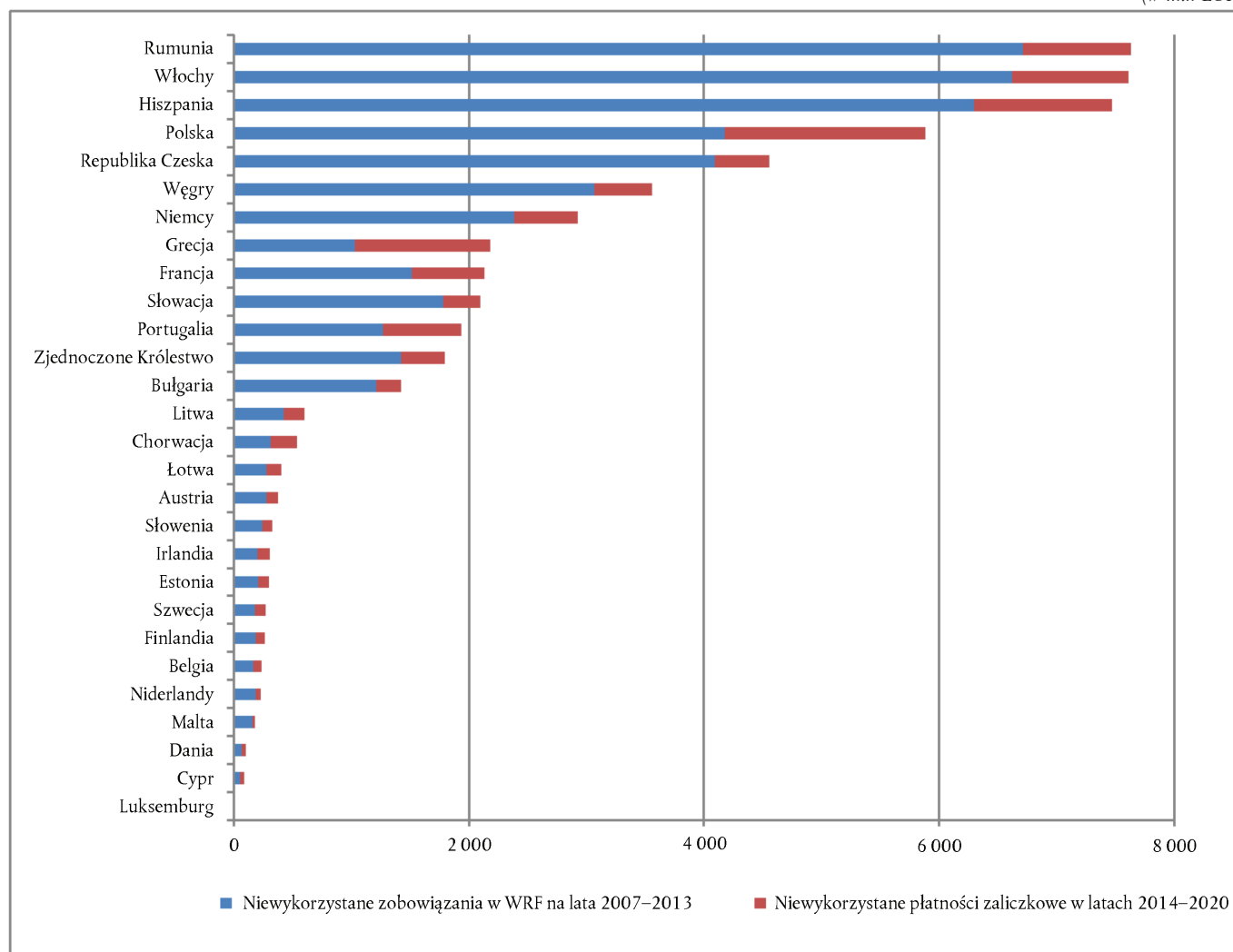
Ryc. 2.7 – Niewykorzystane zobowiązania w ramach EFSI według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wyrażone jako odsetek wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję. Dane Eurostatu na temat wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r., kwiecień 2016.

Ryc. 2.8 – Niewykorzystane zobowiązania w ramach EFSI na lata 2007–2013 i płatności zaliczkowe na lata 2014–2020 według stanu na koniec 2015 r.

(w mln EUR)



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

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Instrumenty finansowe stanowią coraz większą część budżetu...**

2.22. Instrumenty finansowe są zasadniczo złożone z pożyczek, instrumentów kapitałowych, gwarancji i instrumentów opartych na podziale ryzyka<sup>(25)</sup>.

*Instrumenty finansowe w ramach zarządzania pośredniego*

2.23. W WRF na lata 2014–2020 instrumenty finansowe w ramach zarządzania pośredniego zyskały na znaczeniu i obejmują coraz większą część wypłat z unijnego budżetu. Grupa EBI zarządza niemal wszystkimi instrumentami finansowymi w trybie pośrednim. Należy do nich Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (zob. **ryc. 2.9**), na który przypada 32 % łącznych aktywów w ramach instrumentów finansowych. Jedynie kilka instrumentów o bardzo niewielkiej wartości (aktywa o wartości 74 mln euro) i niektóre instrumenty pomocy technicznej ustanowione przed 2014 r. są zarządzane przez inne międzynarodowe instytucje finansowe<sup>(26)</sup>. W odniesieniu do WRF na lata 2014–2020 Komisja podpisała zaledwie dwie umowy o delegowaniu zadań<sup>(27)</sup> z organami spoza grupy EBI.

**2.23.** Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych nie jest instrumentem finansowym w rozumieniu rozporządzenia finansowego. Istniał on jeszcze przed rozporządzeniem finansowym i opiera się na *lex specialis*, jakim jest rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych.

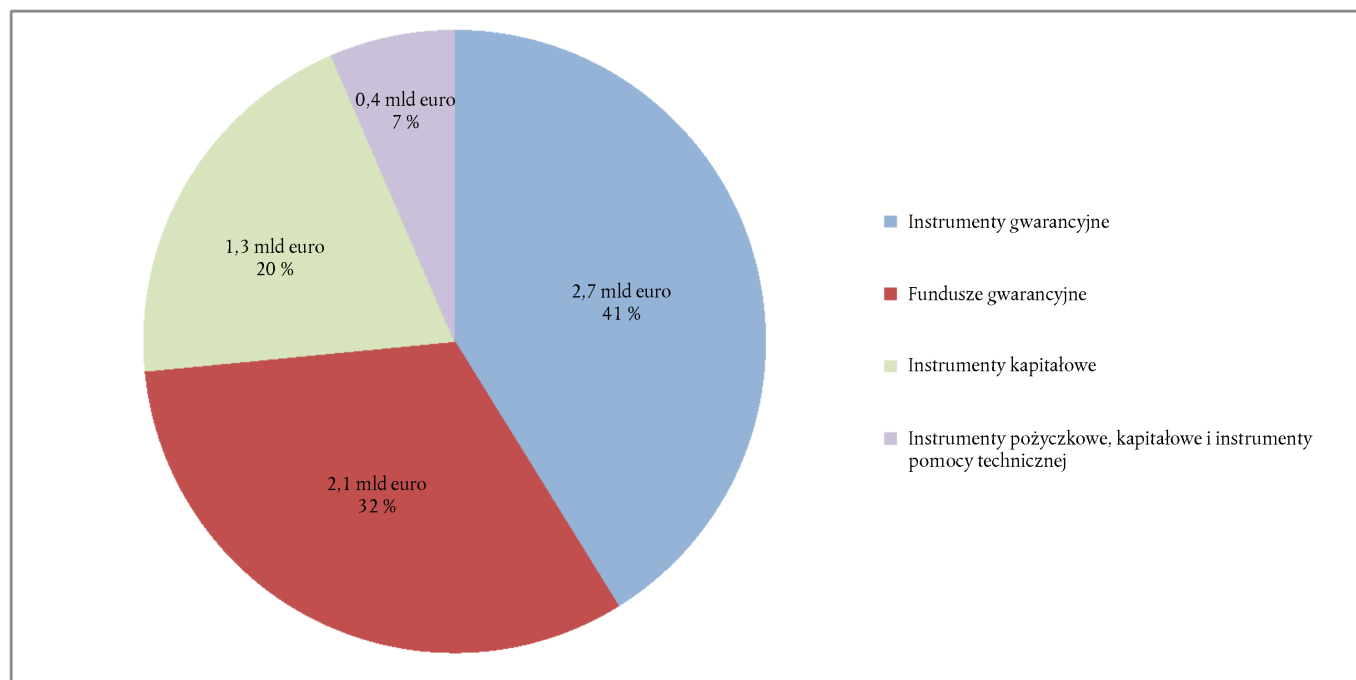
<sup>(25)</sup> „Instrumenty finansowe” są środkami, które przybierają „formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka”. Art. 2 lit. p) rozporządzenia finansowego dotyczący definicji.

<sup>(26)</sup> Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Kreditanstalt für Wiederaufbau i Bank Rozwoju Rady Europy.

<sup>(27)</sup> W dniu 29 grudnia 2015 r. z EBOR w sprawie instrumentu finansowania MŚP Armenii (15 mln euro) i programu „Kobiety w biznesie w ramach Partnerstwa Wschodniego” (5 mln euro).



Ryc. 2.9 – Łączne aktywa o wartości 6,5 mld euro <sup>(1)</sup> w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w podziale na rodzaj instrumentu



<sup>(1)</sup> Zob. tabela na temat instrumentów finansowych w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” w sprawozdaniu rocznym.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015 (część „Omówienia i analizy sprawozdania finansowego” na temat instrumentów finansowych) i kompilacja danych z pakietów sprawozdawczych na temat instrumentów finansowych za 2015 r.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

2.24. Komisja przeprowadza obecnie proces zamknięcia instrumentów finansowych z poprzednich WRF <sup>(28)</sup> lub łączy je, tworząc nowe instrumenty <sup>(29)</sup>.

2.25. W WRF na lata 2014–2020:

- spodziewane wpłaty na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim zwiększyły się niemal dwukrotnie, osiągając kwotę 7,4 mld euro (w WRF na lata 2007–2013 było to 3,8 mld euro),
- w budżecie UE przewidziano dodatkową gwarancję o wartości do 16 mld euro dla nowo utworzonego EFIS (zob. pkt 2.33),

<sup>(28)</sup> System poręczeń dla MŚP – SMEG 1998.

<sup>(29)</sup> W 2016 r. inicjatywa w zakresie obligacji projektowych i instrument gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T mają zostać połączone z instrumentem dłużnym „Łącząc Europę”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

— unijna inicjatywa dla małych i średnich przedsiębiorstw (pierwotnie opracowana jako instrument reagowania kryzysowego) łączy środki z budżetu UE dostępne w ramach COSME<sup>(30)</sup> i programu „Horyzont 2020” (po 175 mln euro z każdego z nich) oraz w ramach EFRR-EFRROW<sup>(31)</sup> (8,5 mld euro) ze środkami grupy EBI<sup>(32)</sup>.

2.26. Jak przedstawiono na **ryc. 2.10**, na koniec 2015 r. skumulowane wpłaty na rzecz nowych instrumentów wyniosły 1,3 mld euro (w 2014 r.: 0,7 mld euro), z czego:

- instrumenty gwarancyjne stanowiły 1,1 mld euro (88 %) skumulowanych wpłat,
- instrumenty kapitałowe stanowiły 0,2 mld euro (12 %) skumulowanych wpłat.

---

<sup>(30)</sup> Unijny program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

<sup>(31)</sup> EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

<sup>(32)</sup> Grupa EBI składa się z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

Ryc. 2.10 – Instrumenty w WRF na lata 2014–2020 objęte zarządzaniem pośrednim

(w mln EUR)

Nazwa instrumentu	Rodzaj instrumentu	Budżet orientacyjny na lata 2014–2020	Łączna kwota zobowiązań		Łączna kwota płatności	
			2014	2015	2014	2015
„Horyzont 2020” – Instrument pożyczkowo-gwarancyjny na rzecz badań, rozwoju i innowacji InnovFin – EBI <sup>(1)</sup>	Gwarancja	1 060	483	646	483	646
	w tym dochód przeznaczony na określony cel przesunięty ze wspólnych inicjatyw technologicznych		375	430	374	395
„Horyzont 2020” – Instrument obsługi kredytów udzielanych MŚP i małym spółkom o średniej kapitalizacji na badania naukowe i innowacje InnovFin – EBI <sup>(2)</sup>	Gwarancja	1 060	169	306	169	304
„Horyzont 2020” – Instrument kapitałowy na rzecz działalności badawczej i innowacyjnej InnovFin – EBI <sup>(1)</sup>	Kapitał własny	430	0	125	0	110
Instrument dłużny „Łącząc Europę” – EBI	Gwarancja	2 557	128	247	0	0
Instrument kapitałowy „Łącząc Europę”	Kapitał własny		0	10	0	0
Instrument kapitałowy na rzecz wzrostu w ramach programu COSME – EBI	Kapitał własny	633	52	102	33	41
Instrument gwarancji kredytowych w ramach programu COSME – EBI	Gwarancja	686	89	238	42	131
Instrument gwarancji kredytowych dla studentów (program „Erasmus+”) – EBI	Gwarancja	517	28	61	0	20
Program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) – EBI	Gwarancja	193	28	60	0	10
System poręczeń na rzecz sektora kultury i sektora kreatywnego <sup>(3)</sup>	Gwarancja	123	0	0	0	0
Instrument finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej – EBI	Gwarancja	80	30	50	6	12
Mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego – EBI	Gwarancja	60	10	30	3	12
<b>Ogółem</b>		<b>7 399</b>	<b>1 017</b>	<b>1 875</b>	<b>735</b>	<b>1 286</b>

<sup>(1)</sup> Oprócz budżetu wskazanego w akcie podstawowym wkłady odpowiadające dochodom i spłatom z programu na rzecz konkurencyjności i innowacji i siódmego programu ramowego instrumenty finansowe zostaną przyznane na rzecz instrumentów finansowych w ramach programów COSME i „Horyzont 2020”.

<sup>(2)</sup> Z uwzględnieniem wkładu z programu „Horyzont 2020” na rzecz inicjatywy dla małych i średnich przedsiębiorstw.

<sup>(3)</sup> Do końca 2015 r. umowa o delegowaniu zadań nie została podpisana.

Źródło: SWD(2015) 206 final, Umowy o delegowaniu zadań i program „ABAC Workflow”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

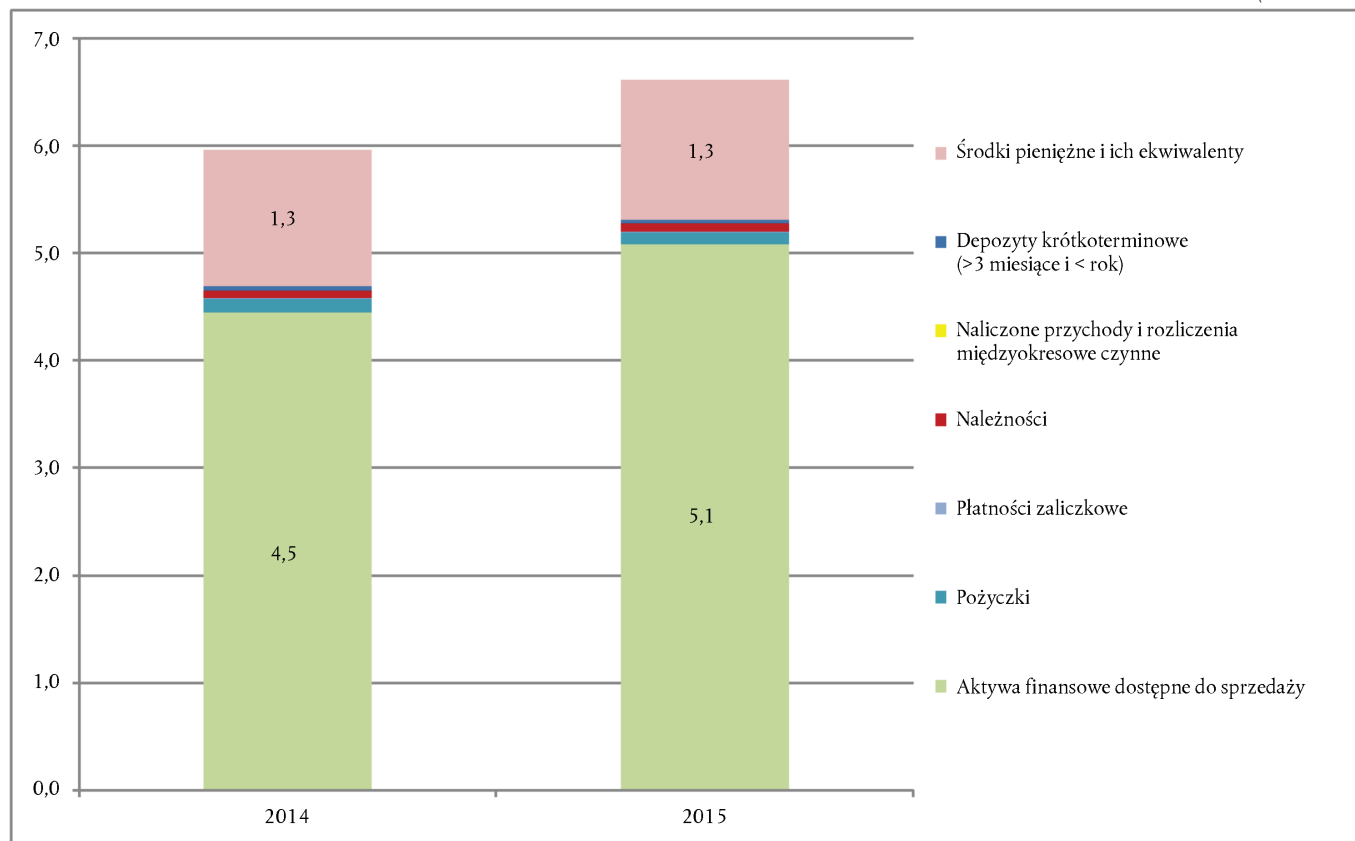
**...i bilansu...**

2.27. Wartość łącznych aktywów w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 650 mln euro (11 %) (zob. **ryc. 2.11**). Na wartość tę składają się głównie:

- wzrost o 251 mln euro inwestycji w dłużne papiery wartościowe i papiery wartościowe przynoszące stały dochód wynikający z przesunięć środków z budżetu UE na rachunki powiernicze,
- wzrost o 177 mln euro inwestycji z Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych w obligacje denominowane w euro<sup>(33)</sup>, na rzecz którego z budżetu UE dokonano przesunięcia kwoty 144 mln euro.

**Ryc. 2.11 – Łączne aktywa w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim według rodzaju aktywów**

(w mld EUR)



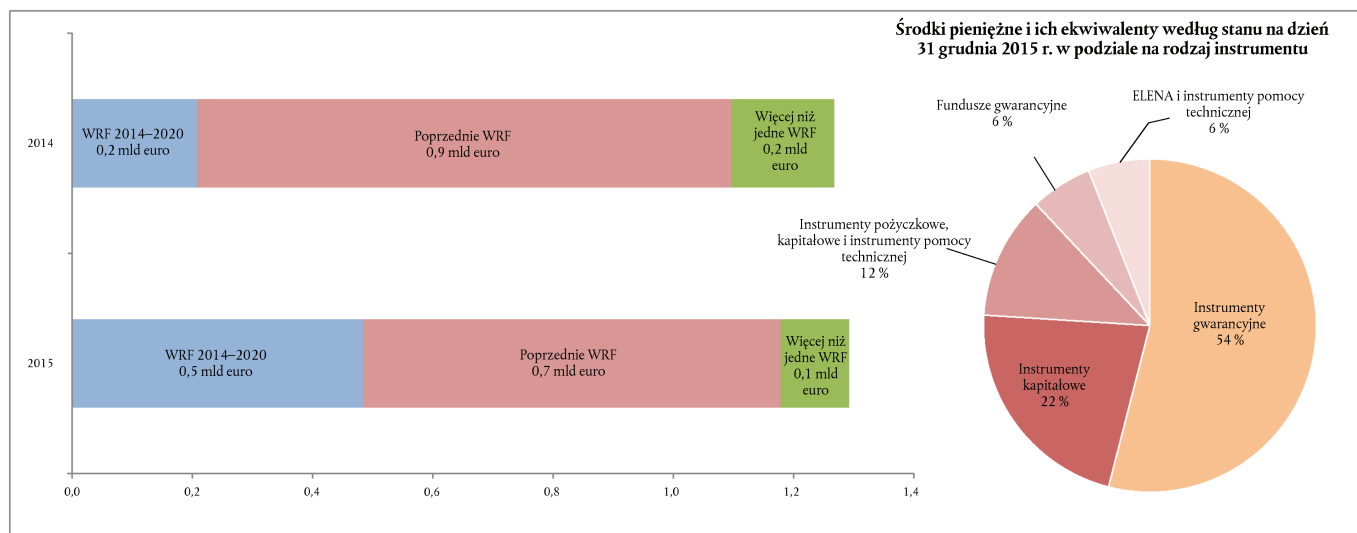
Źródło: Skonsolidowane sprawozdania roczne Unii Europejskiej za lata budżetowe 2014–2015.

<sup>(33)</sup> Na koniec roku wkłady na rzecz Funduszu Gwarancyjnego wyniosły 1,2 mld euro, przy czym w 2015 r. wzrost wyniósł 144 mln euro. W celu osiągnięcia docelowej wartości odpowiadającej 9 % łącznych zobowiązań kapitałowych pozostających do spłaty w 2015 r. na rzecz Funduszu przydzielono z budżetu unijnego dodatkową kwotę 257 mln euro do wypłaty w 2016 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

2.28. Środki pieniężne stanowią 20 % łącznych aktywów w ramach instrumentów finansowych i na koniec 2015 r. pozostawały na niezmiennym poziomie 1,3 mld euro (w 2014 r. było to 1,3 mld euro <sup>(34)</sup>) (zob. **ryc. 2.12**).

Ryc. 2.12 – Środki pieniężne i ich ekwiwalenty należące do instrumentów finansowych<sup>(1)</sup>



<sup>(1)</sup> Zob. informacja dodatkowa 2.8 do sprawozdania rocznego UE za 2015 r.

Źródło: Kompilacja danych z pakietów sprawozdawczych na temat instrumentów finansowych za 2015 r.

<sup>(34)</sup> Zob. pkt 2.24 sprawozdania rocznego za 2014 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.29. W ciągu 2015 r. z rachunków powierniczych instrumentów finansowych zarządzanych przez podmioty, którym powierza się wdrażanie, dokonano zwrotu w wysokości 211 mln euro: 126 mln euro do budżetu ogólnego<sup>(35)</sup> i 85 mln euro jako wewnętrzny dochód przeznaczony na określony cel, z czego:

- 134 mln euro stanowi dochody i spłaty,
- 59 mln euro stanowi zwroty niewykorzystanych środków znajdujących się na rachunkach powierniczych instrumentów finansowych i instrumentów pomocy technicznej w momencie zamknięcia do budżetu ogólnego UE, 18 mln euro odpowiada anulowanym operacjom Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

2.30. Łączne opłaty administracyjne i opłaty za zarządzanie instrumentami finansowymi za rok budżetowy 2015 wynoszą 63 mln euro (w 2014 r. było to 50 mln euro). W przypadku nowych instrumentów skumulowana wartość opłat za lata 2014 i 2015 wynosi 72 mln euro (5,77 % łącznych aktywów w ramach instrumentów finansowych).

### **...a niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie**

2.31. Jak wynika z najnowszego dostępnego sprawozdania na temat instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym, w którym opisano sytuację według stanu na koniec 2014 r.<sup>(36)</sup>, kwota niewykorzystanych środków w ramach tych instrumentów wyniosła 6,8 mld euro. 80 % tej kwoty przypadło na pięć państw członkowskich<sup>(37)</sup>. Włochy (3 mld euro) odpowiadały za 45 % łącznej kwoty<sup>(38)</sup>. Podczas kontroli bilansu Trybunał zwrócił się do Komisji z prośbą o przedstawienie dodatkowej analizy na temat wykorzystania tych instrumentów we Włoszech do dnia 31 grudnia 2015 r. Z analizy wynika, że w przypadku Włoch według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kwota 1,7 mld euro pozostała niewykorzystana.

**2.31.** W dniu 31 grudnia 2015 r. Komisja zwróciła się do Włoch o udzielenie dodatkowych informacji. Wynika z nich, że w przypadku Włoch na dzień 31 grudnia 2015 r. niewykorzystane pozostawało 45 %. Otrzymane dane, zweryfikowane z zapisami księgowymi wykonanymi w 2015 r. w księgach Komisji, zostały przekazane Trybunałowi. Po przeprowadzeniu analizy wydawało się, że nie ma potrzeby zmieniać obecnej metodyki. Wdrożenie zostanie jednak ponownie przeanalizowane w toku oceny w 2016 r.

<sup>(35)</sup> Zgodnie z art. 140 ust. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

<sup>(36)</sup> Najbardziej aktualne dane dotyczą sytuacji na koniec 2014 r. i pochodzą ze sprawozdania Komisji „Zestawienie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.” z września 2015 r.

<sup>(37)</sup> Zob. pkt 6.41 i 6.42 oraz pkt 29–45 sprawozdania specjalnego nr 19/2016 „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013”.

<sup>(38)</sup> Pozostała część przypadła na: Hiszpanię – 0,9 mld euro (13 %), Grecję – 0,9 mld euro (13 %), Zjednoczone Królestwo – 0,5 mld euro (7 %), Niemcy – 0,3 mld euro (4 %) i inne państwa członkowskie – 1,2 mld euro (18 %).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zaksięgowano pierwsze operacje na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)...**

2.32. W dniu 22 lipca 2015 r. Komisja (reprezentująca UE) i EBI podpisały umowę w sprawie EFIS. EFSI stanowi część ogłoszonego w 2014 r. przez przewodniczącego Komisji Europejskiej planu inwestycyjnego dla Europy. Ma on na celu wspieranie inwestycji w takich obszarach jak infrastruktura, edukacja, badania naukowe i innowacje, a także wspieranie finansowania ryzyka dla małych przedsiębiorstw.

2.33. W budżecie UE przewidziano gwarancję o wartości do 16 mld euro (z czego 8 mld euro w latach 2016–2022 zostanie stopniowo przekazane do specjalnego funduszu), a EBI wniesie 5 mld euro z zasobów własnych na rzecz rezerwy z tytułu ryzyka. Komisja i EBI spodziewają się, że środki te wesprą finansowanie z EBI/EFI o wartości do 61 mld euro w celu przyciągnięcia inwestycji o wartości 315 mld euro.

2.34. UE jest gwarantem przeprowadzenia operacji w obszarze infrastruktury i innowacji wdrażanych przez EBI oraz operacji w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) wdrażanych przez EFI. Do każdego z tych obszarów przypisany jest portfel dłużny (gwarancja UE w wysokości 11 mld euro dla obszaru infrastruktury i innowacji oraz 1 250 mln euro dla obszaru MŚP) i portfel kapitałowy (gwarancja UE w wysokości 2 500 mln euro dla obszaru infrastruktury i innowacji oraz 1 250 mln euro dla obszaru MŚP).

2.35. Komisja przekaze EBI środki z gwarancji po otrzymaniu odnośnego wniosku tej instytucji. W celu odpowiedzi na tego rodzaju wnioski Komisja utworzyła fundusz gwarancyjny (fundusz gwarancyjny EFIS)<sup>(39)</sup>. Fundusz ten będzie finansowany z budżetu unijnego do 2020 r., a środki na ten cel zostaną uzyskane w wyniku zmniejszenia planowanych wydatków na instrument „Łącząc Europę” o 2,8 mld euro i na program „Horyzont 2020” o 2,2 mld euro<sup>(40)</sup>, a także wykorzystania 3 mld euro z nieprzydzielonych marginesów w ramach pułapów wydatków określonych w WRF. W grudniu 2015 r. Komisja przeznaczyła na wpłaty do tego funduszu 1,4 mld euro<sup>(41)</sup>. W 2015 r. nie dokonała żadnych płatności.

**2.35.** Środki zostaną wypłacone EBI, jeżeli będą wymagane w związku z żądaniami wypłaty środków z gwarancji zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFIS, na warunkach określonych w umowie w sprawie EFIS.

<sup>(39)</sup> Art. 12 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2015/1017.

<sup>(40)</sup> Pułę środków finansowych na rzecz programu „Horyzont 2020” i instrumentu „Łącząc Europę” zmodyfikowano w załączniku I do rozporządzenia w sprawie EFIS.

<sup>(41)</sup> Kwota ta została przesunięta z linii budżetowych instrumentu „Łącząc Europę” (790 mln euro), programu „Horyzont 2020” (70 mln euro) i ITER (490 mln euro).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.36. EBI zatwierdził osiem operacji w ramach portfela dłużnego w obszarze infrastruktury i innowacji (wartych łącznie 1 092,7 mln euro), z czego w 2015 r. wypłacił 193,8 mln euro. EBI zatwierdził dwie operacje w ramach portfela kapitałowego w obszarze infrastruktury i innowacji (w 2015 r. wartych łącznie 125 mln euro), z czego połowa jest gwarantowana przez UE. Z kwot objętych gwarancją UE EBI wydał w 2015 r. jedynie 7,6 mln euro. Łączna gwarancja UE w odniesieniu do kwot wypłaconych i odsetek naliczonych w ramach tego portfela wyniosła na koniec roku 202 mln euro<sup>(42)</sup>.

2.37. W przypadku obszaru MŚP w ciągu 2015 r. EFI skorzystał w gwarancji UE jedynie w celu udzielenia gwarancji na operacje w ramach istniejących instrumentów finansowych dla MŚP<sup>(43)</sup>.

### **...podczas gdy uruchomienie instrumentu „Łącząc Europę” było opóźnione**

2.38. Komisja i EBI podpisały umowę w sprawie instrumentu dłużnego „Łącząc Europę” 22 lipca 2015 r., czyli w tym samym dniu, w którym podpisały umowę w sprawie EFIS. Połączenie portfeli instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T i inicjatywy w zakresie obligacji projektowych zostało przełożone na 2016 r. W 2015 r. Komisja nie wpłaciła wkładu na rzecz instrumentu, a EBI nie zatwierdził żadnych operacji.

## **WNIOSKI I ZALECENIA**

### **Wnioski dotyczące 2015 r.**

2.39. Rozpowszechnienie się mechanizmów finansowych, które nie są finansowane bezpośrednio z budżetu unijnego i nie podlegają kontroli przeprowadzanej przez Trybunał, stwarza zagrożenie zarówno dla rozliczalności, jak i dla koordynacji unijnych polityk i operacji (pkt 2.4).

<sup>(42)</sup> Zob. informacja dodatkowa 5.2.1 na s. 75 sprawozdania rocznego UE.

<sup>(43)</sup> 55 mln euro na rzecz systemu poręczeń dla MŚP InnovFin i 39 mln euro na rzecz operacji w ramach instrumentu gwarancji kredytowych w programie COSME.



## UWAGI TRYBUNAŁU

2.40. W 2015 r. Komisja doprowadziła do powstania wysokiego poziomu zobowiązań, częściowo w odniesieniu do środków przeniesionych z 2014 r. Zobowiązania pozostające do spłaty powróciły do poprzednich poziomów (pkt 2.5–2.9). Kwoty, które mają zostać sfinansowane z przyszłych budżetów, wzrosły do poziomu 339 mld euro. Komisja nie opracowała prognozy przepływu środków pieniężnych, która obejmowałaby okres kolejnych siedmiu do 10 lat (pkt. 2.10). Tego rodzaju prognoza umożliwiłaby zainteresowanym stronom przewidzenie przyszłego zapotrzebowania na płatności i przyszłych priorytetów budżetów, a co za tym idzie poczynienie konstruktywnych planów na przyszłość.

2.41. Poziom zestawień poniesionych wydatków w obszarze spójności w 2015 r. obniżył się. Doprowadziło to do ograniczenia liczby zestawień poniesionych wydatków, które pozostają do zwrotu, ale nie zmniejszyło poziomu dokonanych płatności (zob. pkt 2.14 i 2.15).

2.42. Utrzymujące się znaczne opóźnienia między zaciągnięciem zobowiązania a ostatecznym rozliczeniem wydatków oznaczają, że modele wydatkowania uniemożliwiają szybkie reagowanie na zmieniające się priorytety budżetowe, a ryzyko, że w momencie zamknięcia dokumentacja nie będzie dostępna, zwiększa się (zob. pkt 2.16 i 2.17).

2.43. Zobowiązania pozostające do spłaty (wraz z nierozliczonymi zaliczkami) w ramach EFSI w WRF na lata 2007–2013 w przypadku niektórych państw członkowskich utrzymują się na wysokim poziomie i często przekraczają 15 % wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (pkt 2.19–2.21).

2.44. Kwoty w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim są coraz większe i w ich przypadku preferowaną instytucją finansową na potrzeby zarządzania pozostaje grupa EBI (pkt 2.23).

2.45. Niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielnym utrzymują się na wysokim poziomie i są skoncentrowane w kilku państwach członkowskich (pkt 2.31).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**2.40.** WRF są narzędziem zapewniającym stabilność i przewidywalność wymagań dotyczących płatności i priorytetów budżetowych w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Dlatego też prognozy długoterminowe można opracować jedynie przy uwzględnieniu obecnych ram finansowych. Nie można precyzyjnie określić skutków, jakie dla płatności będą miały przyszłe ramy finansowe, których jeszcze nie uzgodniono.

Prognoza na okres po 2020 r. zostanie przedstawiona w 2017 r. (jak przewidziano w pkt 9 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami) i będzie stanowiła integralny element wniosków Komisji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata po 2020 r. (które zgodnie z art. 25 rozporządzenia w sprawie WRF mają zostać przedstawione przed dniem 1 stycznia 2018 r.).

Komisja już zobowiązała się do przedstawienia prognozy średnioterminowej dotyczącej płatności (w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych), w której przeanalizuje możliwość utrzymania paupów płatności oraz zmiany poziomu RAL i umorzenia do 2020 r.

**2.42.** Opóźnienia między zaciągnięciem zobowiązań a płatnościami wynikają jedynie z czasu trwania projektów w toku. Niektóre z nich to duże projekty infrastrukturalne w Unii lub projekty w państwach trzecich, w których panuje dość trudna sytuacja, i średnie opóźnienie wynoszące 2,4 roku nie powinno się wydawać szczególnie nadzwyczajne. Ramy prawne zobowiązują beneficjentów do przechowywania odpowiedniej dokumentacji przez pewien okres po zamknięciu programu.

**2.45.** Zob. odpowiedź na pkt 2.31.

## UWAGI TRYBUNAŁU

2.46. Utworzenie EFIS wpłynęło negatywnie na uruchomienie instrumentu „Łącząc Europę”. Choć ma to wpływ na założenia sformułowane przez Komisję w ocenie *ex ante* dotyczącej wykorzystania instrumentów finansowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, ponowna ocena nie została przeprowadzona. EFIS będzie miał również wpływ na wykorzystanie niektórych z pozostałych instrumentów finansowych (zob. pkt 2.32–2.38).

## Zalecenia

2.47. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna działać na rzecz ograniczenia poziomu zobowiązań pozostających do spłaty np. poprzez szybsze umarzanie i sprawniejsze zamykanie programów z lat 2007–2013 w stosownych przypadkach, w miarę możliwości szersze zastosowanie korekty netto w obszarze spójności, ograniczenie środków pieniężnych w posiadaniu powierników oraz sporządzenie planów nadrabiania zaległości płatniczych i prognoz w obszarach, w których występuje wysoki poziom zobowiązań pozostających do spłaty i innych zobowiązań (zob. pkt 2.5–2.9, 2.19 i 2.28).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna opracować i publikować corocznie aktualizowane prognozy przepływu środków pieniężnych, które obejmowałyby okres od siedmiu do 10 lat i uwzględniałyby pułapy budżetowe, potrzeby w zakresie płatności, ograniczoną zdolność do absorpcji środków i ewentualne umorzenia zobowiązań (pkt 2.10).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**2.46.** Utworzenie EFIS nie wpłynęło na cele ogólne instrumentu „Łącząc Europę”, ale stworzyło dodatkowy mechanizm udzielania unijnej pomocy finansowej np. na projekty infrastrukturalne, szczególnie przez finansowanie dłużne. Aby uwzględnić utworzenie EFIS, Komitet Sterujący ds. Instrumentu Dłużnego „Łącząc Europę” na swoim pierwszym posiedzeniu określił główne zasady udzielania wsparcia w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz EFIS, aby zwiększyć ich komplementarność. Ponadto przygotowuje się dodatek do oceny *ex ante* dotyczącej instrumentu „Łącząc Europę”, aby odzwierciedlić (i) najnowsze analizy dotyczące możliwości uruchomienia instrumentu kapitałowego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach, które on obejmuje, oraz (ii) zmiany na rynku po uruchomieniu EFIS. Dodatek ten należy traktować jako uzupełnienie poprzedniej oceny *ex ante*, a nie jej rewizję. Spójność instrumentu dłużnego „Łącząc Europę” z innymi inicjatywami UE, w tym EFIS, zostanie oceniona w ramach przeglądu śródkresowego tego instrumentu.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wszelkie działania podejmowane przez Komisję wobec państw członkowskich, w tym wysiłki na rzecz ograniczenia zobowiązań pozostających do spłaty oraz szerszego stosowania korekt netto w polityce spójności, muszą być oczywiście zgodne z ramami regulacyjnymi.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Prognoza na okres po 2020 r. zostanie przedstawiona w 2017 r. (jak przewidziano w pkt 9 porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami) i będzie stanowiła integralny element wniosków Komisji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata po 2020 r. (które zgodnie z art. 25 rozporządzenia w sprawie WRF mają zostać przedstawione przed dniem 1 stycznia 2018 r.).

Ponadto w ramach przeglądu śródkresowego WRF Komisja przedstawi prognozę średnioterminową dotyczącą płatności, w której przeanalizuje możliwość utrzymania obecnych pułapów płatności do końca okresu obowiązywania obecnych WRF.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** W ramach zarządzania budżetem i finansami Komisja powinna wziąć pod uwagę ograniczoną zdolność do wykorzystania środków w niektórych państwach członkowskich, tak aby zapewnić skuteczne wykorzystanie funduszy (zob. pkt 2.19–2.21).
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna odzyskać niewykorzystane środki pieniężne w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (zob. pkt 2.31) i pozostałe niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim z poprzednich WRF, w przypadku których wygasł okres kwalifikowalności<sup>(44)</sup>.
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna dokonać ponownej oceny *ex ante* w przypadku instrumentu dłużnego „Łącząc Europę” w świetle utworzenia EFIS i rozważyć oddziaływanie tego funduszu na inne unijne programy i instrumenty finansowe.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie w granicach, jakie wyznaczają obecne WRF i odpowiednio przepisy.

Komisja już utworzyła grupę zadaniową ds. lepszego wdrażania w celu usprawnienia wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w niektórych państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego przestrzegania zasad legalności i prawidłowości wydatków (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 2.19 i 2.20). Komisja zamierza zapewnić pełne wykorzystanie efektów prac grupy zadaniowej i będzie bardziej proaktywna i ukierunkowana w swoich kontaktach z państwami członkowskimi, aby wspierać wdrażanie finansowania polityki spójności na lata 2014–2020.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe objęte zarządzaniem pośrednim, w listopadzie 2015 r. Komisja wraz z EFI dopracowała procedurę zwrotu środków do UE i ich umarzania, obejmującą przekazywanie dochodów z Instrumentu na rzecz Wysokiego Wzrostu i Innowacji w MŚP oraz zwrotów środków do programu „Horyzont 2020” i COSME, a jej wdrażanie jest w toku. Towarzyszyć temu będą wizyty w EFI w ramach monitorowania.

Jeżeli chodzi o zarządzanie dzielone, wszelkie niewykorzystane przydzielone środki będą odliczane przy zamknięciu programów zgodnie z przepisami dotyczącymi programów objętych zarządzaniem dzielonym.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Spójność instrumentu dłużnego „Łącząc Europę” z innymi inicjatywami UE, w tym EFIS, zostanie oceniona w ramach przeglądu śródookresowego tego instrumentu.

Przygotowuje się dodatek do oceny *ex ante* dotyczącej instrumentu „Łącząc Europę”, aby odzwierciedlić (i) najnowsze analizy dotyczące możliwości uruchomienia instrumentu kapitałowego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach, które on obejmuje, oraz (ii) zmiany na rynku po uruchomieniu EFIS. Dodatek ten należy traktować jako uzupełnienie poprzedniej oceny *ex ante*, a nie jej rewizję.

Uzupełniający charakter instrumentów finansowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w stosunku do EFIS opiera się na zasadzie, że finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” ma zasilić przede wszystkim inicjatywy i projekty innowacyjne, demonstracyjne i pilotażowe, które kwalifikują się na podstawie odpowiednich przepisów w sektorach objętych tym instrumentem, natomiast w przypadku EFIS zakres wsparcia oraz kryteria kwalifikowalności są szersze.

<sup>(44)</sup> Zob. pkt 6.46–6.52 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.



## ROZDZIAŁ 3

**Budżet UE a uzyskiwane rezultaty**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.5
Część 1 – Program „Horyzont 2020” (lata 2014–2020)	3.6–3.59
Sekcja 1 – Powiązania między strategią „Europa 2020”, nowymi priorytetami Komisji i programem „Horyzont 2020” nie zawsze sprzyjają koncentracji na wynikach i wymagają doprecyzowania	3.7–3.21
Sekcja 2 – Synergia i komplementarność pomiędzy EFSI a programami krajowymi	3.22–3.23
Sekcja 3 – Mechanizmy programu „Horyzont 2020” nie wspierają ukierunkowania na wyniki w sposób konsekwentny	3.24–3.59
Część 2 – Planowanie dotyczące wyników oraz sprawozdawczość w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych – grupa strategii politycznych „Zasoby naturalne”	3.60–3.65
Część 3 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań	3.66–3.85
Sprawozdania specjalne z 2015 r. i inne publikacje Trybunału dotyczące wyników	3.66–3.77
Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami przedstawionymi w sprawozdaniach specjalnych	3.78–3.85
Wnioski i zalecenia	3.86–3.95
Wnioski	3.86–3.93
Zalecenia	3.94–3.95
Załącznik 3.1 – Sprawozdania specjalne przyjęte przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2015 r.	
Załącznik 3.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących uzyskanych wyników	

## UWAGI TRYBUNAŁU

**WSTĘP**

3.1. Przedmiotem niniejszego rozdziału są uzyskane wyniki (zob. **ryc. 3.1**). Stanowi on kontynuację wprowadzonej do sprawozdań Trybunału w 2010 r. praktyki polegającej na poświęceniu jednego rozdziału ocenie różnych aspektów systemów stosowanych przez Komisję. Celem tej oceny jest dopilnowanie, by środki unijne były wydatkowane należycie, a nie jedynie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

3.2. Począwszy od 2010 r., Trybunał analizuje samoocenę Komisji dotyczącą wyników na podstawie wybranych rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez dyrektorów generalnych Komisji oraz uwzględnia badanie niektórych głównych kwestii wynikających z opublikowanych w danym roku sprawozdań specjalnych na temat kontroli wykonania zadań. Do pozostałych elementów związanych z uzyskanymi wynikami, które zostały poddane ocenie przez Trybunał, należą plany zarządzania wybranych dyrekcji generalnych (DG) i sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z uwzględnieniem kilku pierwszych wydań sprawozdań oceniających Komisji <sup>(1)</sup>.

**Ryc. 3.1 – Wyniki uzyskane przez UE**

Na poziomie UE wyniki ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność) <sup>(2)</sup>, uwzględniając przy tym:

- a) nakłady – finansowe, ludzkie, materiałowe, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu;
- b) produkty – uzyskane w wyniku programu towary i usługi;
- c) rezultaty – bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców;
- d) oddziaływanie – długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej częściowo nastąpiły na skutek działań podjętych przez UE.

<sup>(1)</sup> Zgodnie z wymogami art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, art. 27; uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), art. 30 (stosuje się od dnia 1 stycznia 2013 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.3. W rozdziale na temat uzyskanych wyników w sprawozdaniu rocznym za ubiegły rok Trybunał poświęcił szczególną uwagę długoterminowej strategii unijnej, czyli strategii „Europa 2020”. Trybunał zbadał, w jaki sposób UE monitoruje tę strategię i prowadzi sprawozdawczość na ten temat na wysokim poziomie ogólności, a w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)<sup>(3)</sup>, w jaki sposób strategia ta znajduje odzwierciedlenie w umowach partnerstwa i programach finansowania uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie. W tym roku Trybunał w dalszym ciągu poświęca uwagę tym zagadnieniom, a w swojej analizie kładzie nacisk na wyniki Komisji w kontekście programu „Horyzont 2020”. Jest to program Komisji w zakresie badań naukowych i innowacji, który – jak wykazano poniżej – stanowi bardzo znaczącą pozycję w budżecie unijnym.

3.4. Niniejszy rozdział składa się zatem z trzech części. Tematem pierwszej z nich są wyniki programu „Horyzont 2020”. Pozostałe dwie części poświęcone zostały zagadnieniom przeanalizowanym w poprzednich latach – zakresowi, w jakim uzyskiwane wyniki są uwzględniane w głównych dokumentach z zakresu planowania i sprawozdawczości sporządzanych przez dyrektorów generalnych Komisji, oraz niektórym z najważniejszych tematów wynikających ze sprawozdań specjalnych Trybunału za 2015 r., w tym działaniom następczym podjętym w związku z próbą zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach specjalnych, a także – po raz pierwszy – odpowiedziom państw członkowskich na przeprowadzoną przez Trybunał ankietę dotyczącą działań następczych podjętych w odpowiedzi na jego zalecenia.

3.5. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał podał, że zgodnie z informacjami otrzymanymi od Komisji przegląd śródkresowy dotyczący realizacji strategii „Europa 2020”, który miał zostać udostępniony Radzie w marcu 2015 r., ukaże się z opóźnieniem, na początku 2016 r.<sup>(4)</sup> Według stanu na czerwiec 2016 r. Komisja poinformowała Trybunał, że przegląd śródkresowy został zakończony i nie zostanie poparty żadnym oficjalnym dokumentem. W związku z tym Trybunał nie jest w stanie odnieść się w niniejszym rozdziale do tego, w jaki sposób przegląd został przeprowadzony. Może jednak powrócić do tej kwestii w przyszłym sprawozdaniu.

<sup>(3)</sup> Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.29.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**CZĘŚĆ 1 – PROGRAM „HORYZONT 2020” (LATA 2014–2020)**

3.6. W przeprowadzonej przez Trybunał analizie programu „Horyzont 2020” można wyróżnić trzy elementy. Po pierwsze, Trybunał określa główne cechy programu i bada ramy strategiczne, w których program ten funkcjonuje, w szczególności jego powiązania z pozostałymi strategiami unijnymi. Po drugie, Trybunał rozważa korzyści i potencjalne zagrożenia wynikające z połączenia działań z zakresu badań naukowych i innowacji. Po trzecie, Trybunał analizuje, w jakim stopniu w programie „Horyzont 2020” położony został nacisk na uzyskiwanie wyników.

**Sekcja 1 – Powiązania między strategią „Europa 2020”, nowymi priorytetami Komisji i programem „Horyzont 2020” nie zawsze sprzyjają koncentracji na wynikach i wymagają doprecyzowania***Strategia „Europa 2020” i program „Horyzont 2020”*

3.7. Strategia „Europa 2020” to dziesięcioletnia strategia Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Zapoczątkowano ją w 2010 r. w celu stworzenia warunków dla inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Za realizację strategii „Europa 2020” odpowiadają wspólnie UE i 28 państw członkowskich. Pięć celów nadrzędnych strategii<sup>(5)</sup> jest powiązanych z celami krajowymi w każdym z państw członkowskich, które odzwierciedlają odmienne uwarunkowania każdego z tych państw.

---

<sup>(5)</sup> Do pięciu celów nadrzędnych należą: 1) zatrudnienie (75 % osób w wieku 20–64 lata ma znaleźć zatrudnienie); 2) badania i rozwój (na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczyć 3 % PKB Unii); 3) zmiana klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii (redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do poziomów z 1990 r., a w sprzyjających warunkach nawet o 30 %; 20 % energii ma pochodzić ze źródeł odnawialnych; zwiększenie o 20 % efektywności energetycznej); 4) edukacja (ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10 %; co najmniej 40 % osób w wieku 30–34 lata powinno mieć wykształcenie wyższe); 5) walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby osób żyjących w ubóstwie i dotkniętych wykluczeniem społecznym lub mogących się znaleźć w takiej sytuacji).



## UWAGI TRYBUNAŁU

3.8. Program „Horyzont 2020” to unijny program na rzecz badań naukowych i innowacji, którego głównym celem jest „przyczynianie się do zbudowania społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i innowacjach w Unii”<sup>(6)</sup>. Jego budżet na lata 2014–2020 wynosi około 75 mld euro. Wspiera on strategię „Europa 2020” i cel UE polegający na utworzeniu europejskiej przestrzeni badawczej (EPB)<sup>(7)</sup>. W ramach tego programu połączone zostały istniejące wcześniej odrębne programy na rzecz badań naukowych i innowacji<sup>(8)</sup>.

3.9. Finansowanie przybiera głównie formę dotacji, choć dostępne są również inne formy finansowania, takie jak instrumenty finansowe. Komisja zarządza większością wydatków w ramach programu „Horyzont 2020” – samodzielnie lub za pośrednictwem agencji i innych organów. Beneficjenci programu to osoby prywatne, zespoły, uniwersytety, instytuty badawcze, MŚP i większe przedsiębiorstwa zarówno z Unii, jak i spoza niej. Wiele z finansowanych projektów ma charakter zespołowy.

<sup>(6)</sup> Podstawa prawna programu „Horyzont 2020” istnieje na kilku poziomach. Art. 182 TFUE przewiduje, że instrumentami unijnej polityki w zakresie badań i rozwoju są wieloletni ramowy program badawczy i programy szczegółowe. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylającym decyzję nr 1982/2006/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 104) określono ogólne i szczegółowe cele programu „Horyzont 2020”, a także ustalono odnośne priorytety, ogólne kierunki działań i ogólną kwotę finansową. Decyzją Rady 2013/743/UE z dnia 3 grudnia 2013 r. ustanawiającą program szczegółowy wdrażający program „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) i uchylającą decyzje 2006/971/WE, 2006/972/WE, 2006/973/WE, 2006/974/WE i 2006/975/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 965) zdefiniowane zostały cele szczegółowe i ogólne kierunki działań. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1290/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym zasady uczestnictwa i upowszechniania w programie „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1906/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 81) szczegółowo określono procedury udzielania dotacji, przepisy dotyczące finansowania i zasady dotyczące upowszechniania wyników.

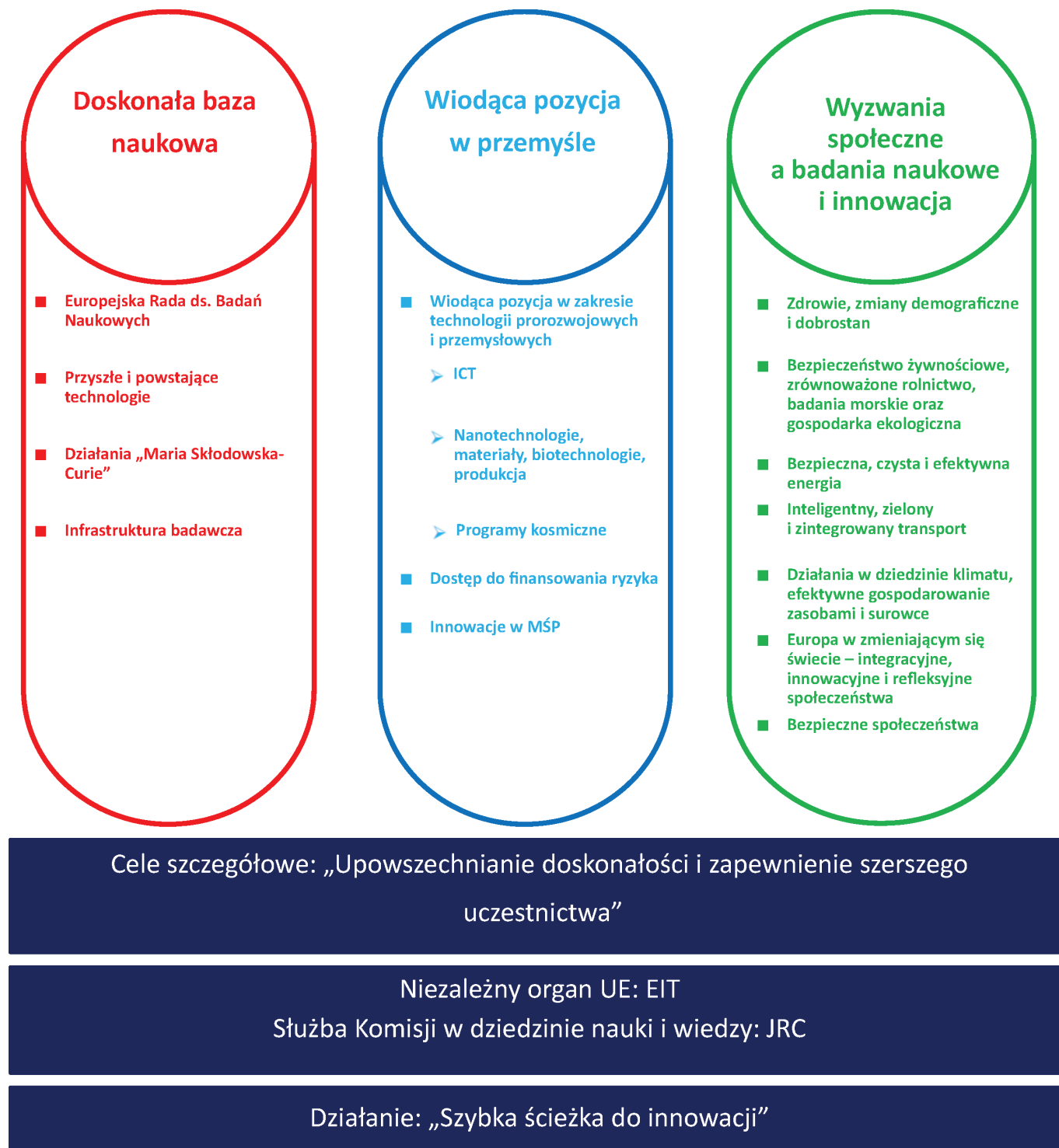
<sup>(7)</sup> Art. 179 TFUE.

<sup>(8)</sup> Poza istniejącymi uprzednio siódmym programem ramowym (7PR), programem badawczo-szkoleniowym Euratomu i niektórymi działaniami Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), wewnętrznej służby naukowej Komisji, które zostały już wcześniej połączone, program „Horyzont 2020” obejmuje również aspekty innowacyjne programu na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz wkład unijny na rzecz Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.10. Na **ryc. 3.2** przedstawiono strukturę programu „Horyzont 2020”. Główny cel przekłada się na trzy priorytety (1. doskonała baza naukowa, 2. wiodąca pozycja w przemyśle i 3. wyzwania społeczne). Priorytety te mają zostać osiągnięte za pośrednictwem 14 celów szczegółowych uzupełnionych o ogólne kierunki działań, które zapewniają naukową i techniczną zawartość programu. Osiągnięciu celu ogólnego mają służyć również dwa cele szczegółowe („Upowszechnianie doskonałości i rozszerzanie uczestnictwa” oraz „Nauka dla społeczeństwa i ze społeczeństwem”), podczas gdy dwie dodatkowe organizacje – JRC i EIT – wnoszą wkład w spełnienie celu ogólnego i priorytetów za pośrednictwem własnych celów szczegółowych. Program „Horyzont 2020” obejmuje ponadto dodatkowe działania badawcze, takie jak działanie „Szybka ścieżka do innowacji” (ang. „Fast-Track to Innovation”) mające na celu wspieranie innowacyjnych inicjatyw mających ścisły związek z rynkiem.

Ryc. 3.2 – Struktura programu „Horyzont 2020”



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020” istnieją ogólne powiązania, ale należy je wzmocnić, aby zapewnić większy nacisk na wyniki

3.11. W myśl przepisów w programie „Horyzont 2020” określono trzy wskaźniki efektywności służące ocenie postępów w realizacji celu ogólnego programu:

- a) wskaźnik dotyczący intensywności działań badawczo-rozwojowych, zgodnie z którym inwestycje powinny stanowić przynajmniej 3 % PKB do 2020 r. – co odpowiada jednemu z pięciu celów nadrzędnych strategii „Europa 2020”;
- b) wskaźnik innowacyjności;
- c) odsetek naukowców w populacji aktywnej zawodowo<sup>(9)</sup>. Wskaźnik ten nie jest bezpośrednio powiązany z celami nadrzędnymi strategii „Europa 2020”.

3.12. Za pomocą wskaźnika wyznaczającego próg 3 % mierzy się wkład środków na rzecz badań naukowych i rozwoju. Nie został on opracowany z myślą o pomiarze produktów, rezultatów czy oddziaływania. W przepisach dotyczących programu „Horyzont 2020” po raz pierwszy dodano wymóg, zgodnie z którym inwestycje prywatne – czyli inwestycje inne niż publiczne – w badania naukowe i rozwój powinny stanowić dwie trzecie ogółu inwestycji<sup>(10)</sup>. Jeśli chodzi o realizację tych celów, w 2014 r. inwestycje w badania naukowe i rozwój w całej Europie stanowiły łącznie nieco ponad 2 % PKB, przy czym udział sektora prywatnego w tych inwestycjach wyniósł około 64 %. W przypadku Stanów Zjednoczonych odnośny odsetek wynosi 2,8 %, w przypadku Japonii – 3,5 %, a w przypadku Korei Południowej – 4,2 % (dane dla tych dwóch państw pochodzą z 2013 r.).

**3.12.** *Chociaż wskaźnik dotyczący intensywności działań badawczo-rozwojowych wyznaczający próg 3 % mierzy wkład środków na rzecz badań naukowych i rozwoju, odzwierciedla on również skuteczność środków z zakresu polityki podjętych w celu stymulowania bazy naukowej wysokiej jakości w państwach członkowskich oraz w celu stworzenia lepszych warunków ramowych na potrzeby badań i innowacji w sektorze prywatnym.*

<sup>(9)</sup> Załącznik I do rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

<sup>(10)</sup> Motyw 3 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013. W marcu 2002 r. na szczycie Rady w Barcelonie wyznaczono cel polegający na zwiększeniu średniego poziomu inwestycji na rzecz badań naukowych z 1,9 % PKB do 3 % PKB, z czego dwie trzecie powinny być finansowane przez sektor prywatny.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.13. Wydatki z programu „Horyzont 2020” stanowią stosunkowo niewielki wkład w realizację tego celu. Spodziewano się, że przeważająca część środków w tym obszarze zostanie zapewniona przez państwa członkowskie. W 2014 r., czyli w pierwszym roku realizacji, wydatki z programu „Horyzont 2020” dokonane przez instytucje UE stanowiły nieco poniżej 10 % łącznych budżetów państwowych na rzecz badań i rozwoju. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał zauważył, że gdyby osiągnięto wszystkie cele krajowe w zakresie badań naukowych i rozwoju, poziom inwestycji do 2020 r. wyniósłby łącznie 2,6 % PKB, czyli poniżej poziomu 3 % określonego w celu nadrzędnym<sup>(11)</sup>.

3.14. Drugi wskaźnik efektywności określony w programie „Horyzont 2020”, dotyczący innowacji, jest złożonym wskaźnikiem produktu. Został on początkowo opracowany w związku z inicjatywą przewodnią strategii „Europa 2020”, tj. „Unią innowacji”<sup>(12)</sup>. Za jego pomocą uzyskuje się informacje na temat czterech elementów: patentów, zatrudnienia w sektorach wymagających specjalistycznej wiedzy, konkurencyjności towarów i usług opartych na specjalistycznej wiedzy oraz zatrudnienia w szybko rozwijających się przedsiębiorstwach w branżach innowacyjnych. Finansowany przez UE zespół ds. badań nad wskaźnikami złożonymi podkreśla, że tego rodzaju wskaźniki, oparte na wskaźnikach pomocniczych pozbawionych wspólnej, znaczącej jednostki pomiaru i bez jasnej metody ważenia, mają swoje zalety i wady. Ukazują one wprawdzie szerszą perspektywę, lecz istnieje ryzyko, że w oderwaniu od innych elementów mogą prowadzić do wyciągania uproszczonych wniosków. Należy je zatem stosować w połączeniu ze wskaźnikami pomocniczymi. Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat omawianego wskaźnika i wskaźników pomocniczych w marcu 2016 r.<sup>(13)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.13.** W dziedzinie badań naukowych, jak również w ramach programu „Horyzont 2020”, podejmowane są starania w celu koordynowania i ulepszenia inwestycji państw członkowskich w badania naukowe i innowacje, a także stworzenia warunków ramowych, które umożliwiają rozwój innowacyjności w sektorze prywatnym (otwarte innowacje). Ma to zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia znaczących postępów w likwidowaniu przepaści innowacyjnej między Unią Europejską a jej głównymi konkurentami.

Głównymi celami polityki w dziedzinie badań są również zwiększenie wpływu nauki i osiągnięcie doskonałej bazy naukowej poprzez otwartość (otwarta nauka) i jednolity rynek cyfrowy, uwzględnienie elementu cyfrowego w wielkich wyzwaniach społecznych, realizowanie wymiaru badań, innowacji i konkurencyjności unii energetycznej wraz z perspektywiczną polityką w dziedzinie zmiany klimatu oraz przełożenie atutów Europy w dziedzinie nauki i technologii na wiodący głos globalny (otwarty na świat).

Inwestycje w badania naukowe i innowacje w ramach programów polityki spójności na lata 2007–2013 również przyczyniły się do postępów w osiągnięciu celu dotyczącego progu 3 %. Wkład ten jest kontynuowany w okresie programowania 2014–2020 dzięki koncentracji tematycznej EFRR i wzmocni jego wpływ i efekt mnożnikowy dzięki warunkowi wstępnemu dotyczącemu „inteligentnej specjalizacji” w zakresie badań naukowych i innowacji.

Wkład programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” wzmacnia wzajemne oddziaływanie z innymi działaniami na poziomie unijnym i krajowym.

<sup>(11)</sup> Sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.17 b).

<sup>(12)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Mierzenie poziomu innowacyjności w Europie: w kierunku nowego wskaźnika”, COM(2013) 624 final z dnia 13 września 2013 r.

<sup>(13)</sup> Sprawozdanie pt. „Science, Research and Innovation Performance of the EU, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016” [Wyniki UE w zakresie nauki, badań i innowacji – wkład w otwartą innowację, otwartą naukę i program otwarty na świat – 2016 r.].

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.15. Zaletą wskaźnika innowacyjności jest to, że zwraca się w nim uwagę na stworzenie odpowiednich warunków dla innowacji oraz że umożliwia on przeprowadzanie pomiaru do celów oceny postępów w zakresie innowacji na poziomie gospodarki unijnej. Niemniej jednak wskaźnik ten cechuje również kilka niedociągnięć, które ograniczają jego użyteczność pod kątem monitorowania wkładu programu „Horyzont 2020” w realizację celów strategii „Europa 2020”:

— Komisja wciąż nie określiła wartości docelowej, którą należy osiągnąć w wyznaczonym terminie <sup>(14)</sup>,

— wbrew zaleceniom ekspertów w dziedzinie wskaźników służących do pomiaru innowacji Komisja nie przełożyła wskaźnika na cele krajowe, które odzwierciedlałyby indywidualną sytuację każdego z państw <sup>(15)</sup>.

3.16. Cele szczegółowe określone w programie „Horyzont 2020” stanowią kolejny poziom w hierarchii celów, na którym utworzono powiązania ze strategią „Europa 2020”. Największa część (38 %) budżetu programu „Horyzont 2020” została przydzielona na rzecz priorytetu „Wyzwania społeczne”, który ma stanowić odpowiedź na priorytety zawarte w strategii „Europa 2020”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## 3.15.

— Aby wartość docelowa miała wpływ na kształtowanie polityki i stymulowała postępy, musi panować zgodność co do określonej wartości, musi ona być uzasadniona dowodami i analizą porównawczą oraz musi być łatwa do zrozumienia i zakomunikowania.

*Jest to trudniejsze do osiągnięcia w przypadku wskaźników złożonych, takich jak wskaźnik innowacyjności, gdyż wyniki zbiorcze, które pokazują te wskaźniki, mają z natury charakter abstrakcyjny. Dlatego też wskaźniki złożone zazwyczaj nie mają wartości docelowych. Innym przykładem jest wskaźnik sumaryczny tablicy wyników Unii badań i innowacji, który również nie ma wartości docelowej, lecz mimo to wywiera oczywisty wpływ na kształtowanie polityki państw członkowskich.*

*Ponadto szeregi czasowe dostępne dla niektórych wskaźników składowych są jeszcze zbyt krótkie, aby można było ustalić linie tendencji i zidentyfikować znaczące unijne wartości docelowe (element dotyczący przedsiębiorstw o wysokim wskaźniku wzrostu oparto na nowym zbiorze danych Eurostatu). Wyznaczenie unijnej wartości docelowej wymagałoby również przeprowadzenia analizy porównawczej w stosunku do wyników państw spoza UE, co nie było możliwe w momencie wprowadzenia wspomnianego wskaźnika.*

— Wskaźnik dotyczący intensywności działań badawczych, który ustala państwo członkowskie, jest uzupełniany wskaźnikiem innowacyjności, który zapewnia obraz polityki w zakresie poziomu innowacyjności. Wspomniane różne elementy należy rozpatrywać łącznie.

<sup>(14)</sup> W planie zarządzania DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD) na 2015 r. stwierdza się, że wartość docelowa „ma zostać określona na późniejszym etapie, na podstawie postępów poszczególnych państw członkowskich i z uwzględnieniem całości wskaźnika i jego czterech elementów”, s. 6.

<sup>(15)</sup> Elementy tworzenia wskaźników nadrzędnych na rzecz innowacji w celu wsparcia strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie panelu wysokiego szczebla na temat pomiaru „innowacji”. Bruksela, dnia 30 września 2010 r.: „Do ich cech należą: 7. Możliwość podziału struktury. Powinna istnieć możliwość przełożenia wskaźników i ewentualnych wartości docelowych (w sposób nieautomatyczny) na cele dla różnych państw członkowskich”, s. 6.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.17. W wielu przypadkach opis celów szczegółowych odnosi się do inicjatyw przewodnich, które mają wspierać. Choć zapewniają one przydatne informacje na temat ogólnego związku między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020”, nie przekładają się na niższych poziomach na bardziej szczegółowe i operacyjne powiązania, które mogłyby służyć za podstawę monitorowania i sprawozdawczości na temat wkładu programu „Horyzont 2020” w poszczególne inicjatywy przewodnie, a co za tym idzie, w strategię „Europa 2020”.

*Należy w większym stopniu sprecyzować powiązania między 10 priorytetami politycznymi Komisji a strategią „Europa 2020”/ programem „Horyzont 2020”*

3.18. W 2013 r. w rozporządzeniu ustanawiającym program „Horyzont 2020” określono priorytety oraz cele ogólne i szczegółowe na lata 2014–2020. Zostały one opracowane w taki sposób, by były spójne ze strategią „Europa 2020” i by przyczyniały się do jej realizacji<sup>(16)</sup>. Pod koniec 2014 r. urzędująca Komisja określiła 10 priorytetów dla Komisji na lata 2014–2019<sup>(17)</sup>. Priorytety te kładą wprawdzie nacisk na pewne nowe dziedziny (takie jak umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi), lecz pokrywają się w znacznym stopniu – czego można było się spodziewać – z istniejącą strategią „Europa 2020”, wraz z jej celami nadrzędnymi i inicjatywami przewodnimi. Przykładowo zarówno w priorytetach, jak i w strategii poświęcono wiele uwagi kwestiom zatrudnienia i zmianie klimatu. Mimo że 10 priorytetów politycznych Komisji i strategia „Europa 2020” częściowo się nakładają, a częściowo wzajemnie się uzupełniają, trudno jest ustalić, w jakim zakresie priorytety te stanowią wyraźne nowe podejście Komisji lub mają stanowić dla niej nowy sposób wdrożenia strategii „Europa 2020”.

3.19. Modyfikowanie priorytetów strategicznych w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności jest normalnym stanem rzeczy. Jak zaznaczyła jednak Służba Audytu Wewnętrznej Komisji, mimo że istnieją punkty wspólne między obiema strategiami, Komisja wciąż nie sporządziła zestawienia tych powiązań. Zdaniem Trybunału, ponieważ powiązania między obiema strategiami nie zostały doprecyzowane, istnieją one równoległe i są wykorzystywane do odmiennych celów:

<sup>(16)</sup> Art. 4 i 5 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

<sup>(17)</sup> W dniu 12 listopada 2014 r. przewodniczący Komisji określił 10 priorytetów politycznych: „Zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje”, „Jednolity rynek cyfrowy”, „Unia energetyczna i klimat”, „Rynek wewnętrzny”, „Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa”, „Wyważona umowa o wolnym handlu pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi”, „Sprawiedliwość i prawa podstawowe”, „Migracja”, „Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej” i „Zmiany demokratyczne”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.17.** Na potrzeby ustanowienia budżetu wkład programu „Horyzont 2020” na rzecz poszczególnych inicjatyw przewodnich jest co roku określany w oświadczeniu dotyczącym programu „Horyzont 2020” zgodnie z metodyką opracowaną przy rozpoczęciu wdrażania tego programu.

**3.18.** Strategia „Europa 2020” to dziesięcioletnia strategia wzrostu dla UE i na poziomie UE. Zgodnie ze strategią „Europa 2020” 10 priorytetów politycznych Komisji przedstawia jasną i ukierunkowaną agendę/strategię działań Komisji na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” i są one w pełni spójne z ogólnymi celami strategii „Europa 2020”. Jednocześnie zapewniają one większą jasność i ukierunkowanie ogólnej strategii politycznej Komisji, z uwzględnieniem najnowszych zmian. Na przykład od czasu ustanowienia strategii „Europa 2020” w UE miały miejsce kryzysy zadłużeniowe, zwiększały się deficyty sektora publicznego, wybuchły wojny na Ukrainie i w Syrii, odnotowano masowy napływ migrantów oraz zawarto porozumienie w sprawie zmiany klimatu COP 21.

Wspomniane 10 priorytetów politycznych przedstawiono również Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Europejskiej i Radzie w trakcie powoływania nowej Komisji. W priorytetach tych jako wartości docelowe i wskaźniki przyjmuje się wartości docelowe i wskaźniki określone w strategii „Europa 2020”.

**3.19.** Komisja jest zdania, że jej priorytety zapewniają jasny i ukierunkowany program polityczny Komisji, który jest spójny ze strategią „Europa 2020” dla całej Unii Europejskiej.

W związku z tym są one oczywiście wykorzystywane do różnych celów. Nie oznacza to jednak, że są one w jakikolwiek sposób niekonsekwentne lub niespójne – są one w pełni komplementarne.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 3.18.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- przydział z budżetu unijnego na rzecz programów wydatkowania (takich jak „Horyzont 2020”) oparty jest m.in. na ich wkładzie w realizację celów nadrzędnych i inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”. Podstawę monitorowania i oceny programów wydatkowania również stanowią cele opracowane w sposób odzwierciedlający strategię „Europa 2020”,
- roczny program prac Komisji jest obecnie ukierunkowany na 10 priorytetów politycznych. Począwszy od 2016 r., Komisja wprowadziła także nową metodę planowania strategicznego, która nakłada na DG wymóg opracowania pięcioletnich planów strategicznych w oparciu o te same 10 priorytetów politycznych. Te pięcioletnie plany będą stanowiły punkt wyjścia podczas sporządzania projektów rocznych planów zarządzania na potrzeby wykonywania zadań DG (w tym realizacji programów wydatkowania, takich jak „Horyzont 2020”). Ponieważ sprawozdawczość w rocznych sprawozdaniach z działalności jest silnie powiązana z planami zarządzania, można oczekiwać, że począwszy od 2016 r., roczne sprawozdania z działalności będą odzwierciedlały głównie wspomniane 10 priorytetów politycznych.

3.20. W przypadku programu „Horyzont 2020” prowadzi to do sytuacji, w której ramy prawne i przydział z budżetu na rzecz programu odpowiadają strategii „Europa 2020”, podczas gdy jednostki Komisji wdrażające program zmieniły planowanie strategiczne i mechanizmy zarządzania tak, by zrealizować te 10 priorytetów. Na przykład główne priorytety, które mają zostać rozwinięte w programach prac „Horyzont 2020” na lata 2016–2017, są oparte na siedmiu z 10 obszarów polityki określonych w programie nowej Komisji. W tej sytuacji nie jest jasne, jak należy ukierunkować cele strategiczne w programie „Horyzont 2020”. DG RTD określiła cztery priorytety polityczne, do realizacji których może się przyczynić<sup>(18)</sup>. Osiągnięcie tych priorytetów będzie jednak wymagało zmiany ukierunkowania działań w porównaniu do pierwotnych celów określonych w przepisach dotyczących programu „Horyzont 2020”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” wdrożenie nastąpiło w pierwszych programach prac na lata 2014–2015. Przez pozostałą część programu programy prac oraz budżet na poszczególne elementy programu prac będą w coraz większym stopniu znajdowały się pod wpływem priorytetów politycznych określonych przez obecną Komisję w odpowiedzi na zmieniający się kontekst polityczny, gospodarczy i technologiczny.
- Roczny program prac Komisji obejmuje działania, które Komisja podejmie, aby pomóc w realizacji priorytetów politycznych i wnieść wkład w realizację strategii „Europa 2020”.

Nowe wieloletnie plany strategiczne opracowane dla każdej dyrekcji Komisji są oparte na 10 priorytetach politycznych sformułowanych jako cele ogólne. W ramach tego działania dyrekcje generalne otrzymały polecenie wyjaśnienia, w jaki sposób ich działania przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020”. Aby ułatwić to zadanie, cele nadrzędne strategii „Europa 2020” pojawiają się jako wskaźniki oddziaływania powiązane z odpowiednimi celami ogólnymi. W załączonych rocznych planach zarządzania określono planowane produkty dla każdej dyrekcji oraz sposób, w jaki produkty te przyczynią się do osiągnięcia celów.

Dyrekcje Komisji przedstawią swoje osiągnięcia w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, które będą odzwierciedlały strukturę planów strategicznych i planów zarządzania. Komisja będzie jednak w dalszym ciągu informowała o postępach w osiąganiu celów strategii „Europa 2020” w ramach procesu europejskiego semestru oraz o wkładzie z budżetu na rzecz strategii „Europa 2020” w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

**3.20.** Komisja uważa, że jest jasne, które cele strategiczne w programie „Horyzont 2020” należy ukierunkować. Celami tymi są cele strategii „Europa 2020”, określone w podstawie prawnej. Wspomniane 10 priorytetów politycznych służy do zastanowienia się, w jaki sposób Komisja może najlepiej wspomóc realizację priorytetów strategii „Europa 2020”.

Na przykład realizacja strategii jednolitego rynku cyfrowego doprowadzi do uaktualnienia priorytetów w programie prac na lata 2017–2018 części programu „Horyzont 2020” dotyczącej technologii informacyjno-komunikacyjnych zgodnie zarówno ze strategią „Europa 2020”, jak i z priorytetem Komisji dotyczącym jednolitego rynku cyfrowego, w ramach elastyczności dostępnej w programie „Horyzont 2020”. Odpowiedni zbiór środków i inicjatyw z dnia 18 kwietnia 2016 r. (pakiet dotyczący jednolitego rynku cyfrowego) już pokazuje to dostosowanie priorytetu programu „Horyzont 2020” i priorytetu dotyczącego jednolitego rynku cyfrowego.

<sup>(18)</sup> „Zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje”, „Jednolity rynek cyfrowy”, „Unia energetyczna i klimat” i „Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej”.



## UWAGI TRYBUNAŁU

3.21. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał wskazał na słabe dostosowanie strategii „Europa 2020” do siedmioletniego cyklu budżetowego UE<sup>(19)</sup>. Te same problemy mogą pojawić się w przypadku wspomnianych 10 priorytetów politycznych, gdyż kadencja obecnej Komisji upływa w 2019 r., a więc na rok przed zakończeniem realizacji strategii „Europa 2020” i programu „Horyzont 2020”.

## Sekcja 2 – Synergia i komplementarność pomiędzy EFSI a programami krajowymi

### Ograniczone informacje na temat synergii z EFSI

3.22. Jednym z głównych celów strategii „Europa 2020” i jej inicjatywy „Unia innowacji” jest ukończenie projektu europejskiej przestrzeni badawczej, w ramach której możliwy byłby swobodny przepływ badaczy, wiedzy naukowej i technologii. Wkład z budżetu UE na rzecz celu związanego z europejską przestrzenią badawczą przekazywany jest za pośrednictwem programu „Horyzont 2020” i EFSI. W związku z tym i zgodnie z obowiązującymi przepisami Komisja zaplanowała system zachęcania do tworzenia synergii między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020” oraz śledzenia tych synergii. Podstawą tego systemu byłyby kategoryzacja projektów w ramach programu „Horyzont 2020” zgodnie z celami tematycznymi EFSI oraz wprowadzenie szczegółowych odniesień do potencjalnych efektów synergii na etapie planowania i sprawozdawczości. Niemniej pierwsze sprawozdanie z monitorowania programu „Horyzont 2020” zawiera jedynie ograniczone informacje na temat wykorzystania i oddziaływania synergii między tym programem a EFSI. Komisja planuje przeanalizować oddziaływanie i synergię między programem „Horyzont 2020” a EFSI w kontekście oceny śródkresowej tego programu.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.21. Okres obowiązywania WRF na lata 2007–2013 mógł nie w pełni pokrywać się z okresem objętym strategią „Europa 2020”. Komisja podtrzymuje jednak swoje stanowisko sformułowane w odpowiedzi do pkt 3.7–3.11 i 3.87 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014 r., zgodnie z którym nie oznacza to braku dostosowania do ogólnej strategii. Ponadto okres WRF 2014–2020 zawiera się w całości w okresie obecnej strategii „Europa 2020” i kończy się w tym samym dniu. WRF na lata 2014–2020 opracowano z zamiarem skoncentrowania się na realizacji strategii „Europa 2020”. Komisja monitoruje, w jaki sposób budżet UE przyczynia się do realizacji ogólnych unijnych celów, a w szczególności do realizacji celów strategii „Europa 2020”, i składa sprawozdania na ten temat.

Obecne wieloletnie ramy finansowe, program „Horyzont 2020” i strategia „Europa 2020” są w pełni dostosowane i mają wspólny termin końcowy przypadający na rok 2020. Wygaśnięcie mandatu obecnej Komisji w 2019 r. pozostaje bez wpływu na te ramy.

3.22. Komisja stworzyła warunki regulacyjne, które mogą umożliwić synergii między funduszami poprzez lepszą koordynację i harmonizację odpowiednich ram prawnych. Wdrażanie synergii wymaga jednak ciągłego wysiłku zarówno ze strony organów odpowiedzialnych za program „Horyzont 2020”, jak i ze strony organów państw członkowskich i regionów. W państwach członkowskich i regionach podjęto znaczne wysiłki, w szczególności w ramach opracowywania strategii inteligentnej specjalizacji, mające na celu opracowanie środków z zakresu polityki, które umożliwiają wdrażanie różnych rodzajów synergii określonych w wytycznych Komisji oraz skupienie wysiłków w zakresie badań naukowych i innowacji na dziedzinach, w których państwo członkowskie lub region ma największe szanse na osiągnięcie doskonałości pod względem nauki i konkurencyjności przedsiębiorstw. Dziedziny te dają także największe szanse powodzenia w zaproszeniach do składania wniosków w ramach programu „Horyzont 2020”.

Również instytucje zarządzające programem „Horyzont 2020” podejmują szeroko zakrojone działania na rzecz promocji i rozwijania synergii, na przykład poprzez ustanawianie protokołów ustaleń między wspólnymi przedsiębiorstwami lub inicjatywę „pieczęć doskonałości” podjętą na wniosek komisarzy Moedasa i Crețu w październiku 2015 r. Liczne regiony i państwa członkowskie są już zaangażowane w tę inicjatywę. Komisja realizuje również inicjatywę „schody ku doskonałości”, która ma wspomagać państwa członkowskie UE-13 w uzyskaniu lepszego dostępu do programu „Horyzont 2020”.

<sup>(19)</sup> Sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.7–3.11, 3.87 i zalecenie 1.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Przykłady komplementarności między krajowymi i unijnymi programami badawczymi**

3.23. W przepisach dotyczących programu „Horyzont 2020” uwzględniono znaczenie tworzenia „synergii i komplementarności [między] narodowymi i europejskimi programami w zakresie badań naukowych i innowacji”<sup>(20)</sup>. Na **ryc. 3.3** poniżej przedstawiono główne wnioski sformułowane w wyniku współpracy<sup>(21)</sup> Trybunału z najwyższymi organami kontroli (NOK) Bułgarii i Portugalii. Choć istnieją obszary, w których krajowe i unijne programy badawcze wzajemnie się uzupełniają, partnerzy Trybunału napotkali pewne problemy na poziomie krajowym.

**Ryc. 3.3 – Przykłady komplementarności z programami krajowymi z uwzględnieniem wykrytych niedociągnięć na poziomie krajowym**

*Bułgaria (na podstawie kontroli przeprowadzonej przez Krajowy Urząd Kontroli w Bułgarii, której wyniki opublikowano w lipcu 2016 r.)*

Związek między priorytetami unijnymi w kontekście strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, z uwzględnieniem programu „Horyzont 2020”, a priorytetami krajowymi Bułgarii został wyrażony w formie ośmiu priorytetów określonych w krajowym programie rozwoju „Bułgaria 2020”. Trzy z nich odnoszą się do nauki i innowacji:

- zwiększenie dostępności i poprawa jakości kształcenia i szkolenia oraz poprawa jakości siły roboczej,
- wsparcie innowacji i działań inwestycyjnych w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki,
- bezpieczeństwo energetyczne i zwiększenie efektywności gospodarowania zasobami, zwłaszcza w przypadku MŚP.

**Ryc. 3.3 – Przykłady komplementarności z programami krajowymi z uwzględnieniem wykrytych niedociągnięć na poziomie krajowym**

*Bułgaria (na podstawie kontroli przeprowadzonej przez Krajowy Urząd Kontroli w Bułgarii, której wyniki opublikowano w lipcu 2016 r.)*

<sup>(20)</sup> Art. 13 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

<sup>(21)</sup> Współpraca polegała na przekazywaniu głównych ustaleń w zakresie ustalonych wcześniej obszarów kontroli, lecz faktyczne prace kontrolne prowadzone i zatwierdzane były osobno przez każdą z instytucji zgodnie z ich procedurami.

## UWAGI TRYBUNAŁU

Poza krajowym programem rozwoju, który jest kompleksowym dokumentem na temat rozwoju społeczno-gospodarczego Bułgarii do 2020 r., cele programu „Horyzont 2020” są również uwzględnione w poniższych dokumentach, w których zostały rozbite na cele i plany operacyjne:

- krajowa strategia badań naukowych do 2020 r., która ma wspierać rozwój naukowy w Bułgarii i sprawić, by stał się on czynnikiem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i działalności innowacyjnej,
- innowacyjna strategia inteligentnej specjalizacji, której celem strategicznym dla Bułgarii jest przejście do 2020 r. z grupy „słabych innowatorów” do „umiarkowanych innowatorów”.

W strategiach krajowych określono krajowy cel polegający na zwiększeniu do 2020 r. odsetka wydatków na działalność badawczo-rozwojową do 1,5 % PKB. W planach działania wdrażających krajowe dokumenty strategiczne przewidziano środki i działania służące realizacji celu krajowego. Krajowy Urząd Kontroli ustalił jednak, że w planach działań dotyczących krajowego programu rozwoju nie uwzględniono skwantyfikowanych wskaźników rezultatu ani rocznych wartości docelowych dla działań związanych z programem „Horyzont 2020”. Ponadto w planie działań dotyczącym krajowej strategii badań naukowych nie określono skwantyfikowanych wskaźników dla poszczególnych rodzajów działalności. Krajowy Urząd Kontroli wykrył problemy związane z koordynacją działań wszystkich podmiotów związanych z programem „Horyzont 2020” na poziomie krajowym oraz z interakcją między tymi podmiotami. Stwierdził, że poprawa interakcji między wszystkimi podmiotami stanowiłaby bodziec dla Bułgarii do pogłębionego uczestnictwa w programie.

*Portugalia (na podstawie szczegółowych prac kontrolnych przeprowadzonych przez NOK Portugalii, Tribunal de Contas, w pierwszym kwartale 2016 r.)*

Główny krajowy dokument strategiczny w dziedzinie badań naukowych i innowacji stanowi strategia badań naukowych i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji na lata 2014–2020. Pod względem okresu trwania strategia ta odpowiada zatem ramom czasowym programu „Horyzont 2020”, a termin jej zakończenia pokrywa się z datą końcową strategii „Europa 2020”. W jednym z rozdziałów krajowego dokumentu uwzględniono powiązania między strategią „Europa 2020” a umową partnerstwa „Portugalia 2020”, która została podpisana przez Portugalie i Komisję w odniesieniu do obszaru badań naukowych, rozwoju i innowacji i w ramach której uruchomione mają zostać środki z polityk obszaru spójności i programu „Horyzont 2020”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja aktywnie wspiera Bułgarię zarówno poprzez inicjatywę pilotażową „schody ku doskonałości” (zob. wyżej), jak i nową inicjatywę dotyczącą regionów słabiej rozwiniętych<sup>(1)</sup>, aby poprawić ekosystem innowacji Bułgarii i zwiększyć udział tego kraju w programie „Horyzont 2020” poprzez wdrożenie i rozwijanie bułgarskiej strategii inteligentnej specjalizacji.

Komisja Europejska przedstawiła w październiku 2015 r. kluczowe zalecenia dotyczące polityki, których celem jest wsparcie modernizacji sektorów badań naukowych i innowacji w Bułgarii. Był to pierwszy przypadek dobrowolnego skorzystania przez państwo członkowskie UE z narzędzia wspierania polityki w ramach programu „Horyzont 2020” – nowego instrumentu, który zapewnia rządowi praktyczne wsparcie na potrzeby określenia, wdrożenia i oceny reform niezbędnych do poprawy jakości ich publicznych struktur badań naukowych i innowacji.

<sup>(1)</sup> <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

## UWAGI TRYBUNAŁU

NOK Portugalii, Tribunal de Contas, odnotował, że strategia badań naukowych i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji zawierała dwa scenariusze dotyczące ewolucji wskaźnika udziału PKB zainwestowanego w badania naukowe i rozwój: scenariusz „konserwatywny”, zgodnie z którym do 2020 r. udział ten wyniesie 2 %, i scenariusz „zmiany”, zgodnie z którym wyniesie on 2,7 %. Portugalski NOK uznał również, że – biorąc pod uwagę wskaźniki strategii „Europa 2020”, programu „Horyzont 2020” i „Unii innowacji” – niektóre zagadnienia nie są uwzględniane we wskaźnikach w strategii krajowej. Należą do nich m.in. płec badaczy, wkład związany ze zrównoważonym rozwojem i zmianą klimatu oraz uczestnictwo MŚP.

Tribunal de Contas zauważył ponadto, że na poziomie krajowym i europejskim istnieją zbliżone wskaźniki, takie jak te odnoszące się do publikacji naukowych bądź innowacyjnych produktów lub procesów, których nie da się porównać, na przykład ponieważ zastosowane zostały różne mianowniki.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

### **Sekcja 3 – Mechanizmy programu „Horyzont 2020” nie wspierają ukierunkowania na wyniki w sposób konsekwentny**

3.24. Pomiar wyników w dziedzinie badań naukowych jest z natury rzeczy trudnym zadaniem. Rezultaty i oddziaływanie badań naukowych są trudne do przewidzenia, zasadniczo mają charakter długofalowy i często nie można ich prześledzić w sposób linearny. Niemniej jednak UE potrzebuje wiarygodnych informacji na temat postępów naukowych, produktywności i jakości badań, które finansuje, tak aby móc zmierzyć wyniki naukowe na potrzeby dobrego procesu decyzyjnego. Tę potrzebę dostrzeżono w rozporządzeniu ramowym w sprawie programu „Horyzont 2020”, w którym stwierdza się, że „[s] kuteczne zarządzanie efektywnością, w tym ocena i monitorowanie, wymaga opracowania specjalnych wskaźników efektywności [...] odpowiednich dla właściwej hierarchii celów i działań”<sup>(22)</sup>.

3.25. W tym kontekście w niniejszej sekcji zbadano:

- a) czy w procesie zarządzania dotacjami w programie „Horyzont 2020” położono nacisk na wyniki, uwzględniając jasne i funkcjonalne powiązanie ze strategią „Europa 2020”;

<sup>(22)</sup> Zob. motyw 46 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) czy system monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020” opracowano w sposób, który umożliwia Komisji monitorowanie wyników i prowadzenie sprawozdawczości na ten temat;
- c) czy Komisja w sposób konsekwentny i poprawny stosuje istotne podstawowe pojęcia z zakresu monitorowania wyników i sprawozdawczości na ten temat.

*Procedury zarządzania dotacjami nie zostały opracowane w sposób, który w pełni umożliwia skupienie się na wynikach*

3.26. Aby przekonać się, czy w procedurach zarządzania dotacjami w programie „Horyzont 2020” położono odpowiedni nacisk na wyniki, w szczególności w powiązaniach ze strategią „Europa 2020”, Trybunał zbadał ramy prawne programu, nacisk kładziony na wyniki na poziomie programów prac i zaproszeń do składania wniosków, a także po jednym zakwalifikowanym wniosku beneficjenta w ramach każdego z pięciu programów prac objętych próbą<sup>(23)</sup>.

**W ramach prawnych programu „Horyzont 2020” wprowadzono szereg elementów istotnych dla zarządzania wynikami, ale w ich konstrukcji występują uchybienia, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania wskaźników efektywności**

3.27. Cele i wskaźniki ustalone przez władzę ustawodawczą w odniesieniu do programu „Horyzont 2020” stanowią rzeczywisty krok naprzód w porównaniu z poprzednimi programami ramowymi. Trybunał zwracał już uwagę w przeszłości, że cele określone w przepisach bywają sformułowane na zbyt wysokim poziomie ogólności, by można je było wykorzystać na potrzeby zarządzania<sup>(24)</sup>. Stwierdzenie to ma zastosowanie również do celów programu „Horyzont 2020” – nawet te, które w rozporządzeniu określone zostały jako „szczegółowe”, nie są w większości sformułowane jako cele, ale jako wyzwania lub obszary. Przykładowo w przypadku priorytetu „Wyzwania społeczne” do celów szczegółowych należą: „zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan” oraz „bezpieczna, czysta i efektywna energia”. W kolejnej sekcji zbadano, w jakim stopniu te ogólne cele zostały w procesie zarządczym z powodzeniem przełożone na cele niższego szczebla.

**3.27-3.28.** W przypadku programu „Horyzont 2020” włączenie celów do tekstu aktu prawnego, co miało miejsce po raz pierwszy, było niewątpliwym krokiem naprzód. Doprowadziło to do szeroko zakrojonej debaty z władzą ustawodawczą o celach tego programu oraz o wskaźnikach, które powinny być monitorowane.

<sup>(23)</sup> Program prac Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERBN) na lata 2014 r., program prac dla działań „Maria Skłodowska-Curie” na lata 2014–2015, program prac ICT na lata 2014–2015, program prac dla instrumentu na rzecz MŚP na lata 2014–2015 oraz program prac dla celu „Zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan” na lata 2014–2015.

<sup>(24)</sup> Sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.72.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.28. W przepisach dotyczących programu „Horyzont 2020” – poza wyznaczeniem celów – określono również trzy wskaźniki efektywności na potrzeby oceny postępów w realizacji celu ogólnego, opisanego w pkt 3.10. Na kolejnym, niższym poziomie ram prawnych, w programie szczegółowym<sup>(25)</sup>, wprowadzono dodatkowe elementy, istotne z punktu widzenia zarządzania wynikami. Wymieniono w nim 18 kluczowych wskaźników oceny wyników i skutków celów szczegółowych programu „Horyzont 2020”<sup>(26)</sup>. Ponadto Komisja określiła dodatkowe pięć kluczowych wskaźników efektywności, co daje w sumie 23 wskaźniki<sup>(27)</sup>. Uwzględnienie wskaźników efektywności w przepisach stanowi pozytywny krok, niemniej Trybunał stwierdził kilka niedociągnięć w odniesieniu do wskaźników zawartych w programie. Przedstawiono je w poniższych punktach.

3.29. W ramach ponad połowy spośród tych 23 kluczowych wskaźników efektywności **mierzy się nakłady lub produkty, a nie rezultaty lub oddziaływanie** (zob. również ryc. 3.4). Co więcej, **niektóre ze wskaźników sformułowane są w sposób niejednoznaczny**, co utrudnia ich interpretację bez uzyskania dodatkowych wyjaśnień. Do przykładów należą: „liczba działań polegających na zmianie instytucjonalnej wspieranych w ramach programu” czy „liczba przypadków wymiernych szczegółowych skutków wpływających na politykę europejską, które miały miejsce na skutek technicznego i naukowego wsparcia zapewnionego przez Wspólne Centrum Badawcze”<sup>(28)</sup>.

**3.29.** *Niejednoznaczność sformułowań może występować zawsze, zwłaszcza w przepisach, dlatego często podawane są dalsze wyjaśnienia. Na przykład wskaźnik „Liczba wymiernych, konkretnych przypadków oddziaływania na polityki Unii wynikających ze wsparcia technicznego i naukowego świadczonego przez JRC” jest dodatkowo zdefiniowany w karcie wskaźnika, która zawiera również odniesienie do metodyki pomiaru tego wskaźnika.*

<sup>(25)</sup> Decyzja 2013/743/UE.

<sup>(26)</sup> Załącznik II „Wskaźniki efektywności” do decyzji 2013/743/UE.

<sup>(27)</sup> Kolejne 51 wskaźników przedstawiono w broszurze Komisji pt. „Horizon 2020 indicators” [Wskaźniki w programie „Horyzont 2020”] opublikowanej w 2015 r. (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

<sup>(28)</sup> Tego rodzaju przykłady występują również wśród wskaźników monitorowania zagadnień przekrojowych w programie „Horyzont 2020” – wartość wskaźnika „Udział procentowy uczestników z państw trzecich w programie »Horyzont 2020«” oscyluje między 2 % a 5,9 %, zależnie od definicji „państw trzecich”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.30. W przypadku jednej trzeciej kluczowych wskaźników efektywności w programie „Horyzont 2020” Komisja nie określiła poziomów bazowych, etapów pośrednich ani wartości docelowych, ponieważ wskaźniki te stanowią „nowe podejście”, a zatem nie można ustanowić wartości docelowych przed uzyskaniem pierwszych rezultatów, które mają pojawić się w 2018 r. Jedynie pięć z 23 kluczowych wskaźników efektywności w programie „Horyzont 2020” ma poziom bazowy i wartość docelową. W opinii Trybunału 2018 r. to o wiele za późno na ustanowienie wartości docelowych, by były one użyteczne w ramach programu na lata 2014–2020. Natomiast wartości docelowe, które już ustalono, są niekiedy mało ambitne. W niektórych przypadkach wartości docelowe zostały ustalone poniżej poziomu rezultatów osiągniętych w ramach 7PR. Ponadto Trybunał wykrył, że w przypadku pięciu wskaźników w programie „Horyzont 2020”<sup>(29)</sup> w oświadczeniach dotyczących programu za 2015 r. wartość docelowa była niższa od poziomu bazowego.

3.31. W przypadku kilku wskaźników do roku 2018/2019 nie będą dostępne miarodajne dane na potrzeby sprawozdawczości. W odniesieniu do jednej czwartej kluczowych wskaźników efektywności w programie „Horyzont 2020” Komisja uważa, że prowadzenie sprawozdawczości na temat rezultatów przed 2019 r. jest bezcelowe, ponieważ do tego czasu nie zostanie osiągnięta masa krytyczna ukończonych projektów. Choć wskaźniki te mogą być użyteczne w kontekście oceny ex post, nie są one odpowiednie do celów ocen śródkresowych czy monitorowania rocznego programu „Horyzont 2020” przed 2018 r. Zostało to potwierdzone w sprawozdaniu z monitorowania programu „Horyzont 2020” za 2014 r.

3.30. Chociaż ocena skutków finansowych regulacji towarzysząca wnioskowi Komisji w sprawie programu „Horyzont 2020” na ogół zawierała poziomy bazowy i wartości docelowe wskaźników, w procesie legislacyjnym uwzględniono szereg nowych wskaźników, dla których nie było poziomu bazowego, w oparciu o który można byłoby rozważyć rozsądną wartość docelową. Wyznaczenie wartości docelowej bez odpowiednich dowodów może spowodować, że nie będzie ona adekwatna i wiarygodna (dwa spośród kryteriów RACER).

Wartości docelowe programu „Horyzont 2020”, które są niższe od rezultatów osiągniętych w ramach 7PR, są wyjaśnione. Na przykład liczba naukowców, którzy dzięki wsparciu Unii uzyskali dostęp do infrastruktury badawczej, została zmniejszona, ponieważ „pierwszeństwo będą miały nowo powstające infrastruktury i działania ukierunkowane na nowe wspólnoty (wspólnoty początkujące), których infrastruktury zazwyczaj nie są w stanie zapewnić tak dużego dostępu jak infrastruktury wspólnot zaawansowanych” (sprawozdanie roczne DG RTD, s. 33).

W wielu obszarach wartości docelowe są ambitne i wyższe w porównaniu z rezultatami osiągniętymi w ramach 7PR – wśród przykładów można wymienić zaangażowanie MŚP, wydatki związane ze zmianą klimatu, wydatki na energię ze źródeł odnawialnych oraz czas potrzebny na podpisanie umowy o udzielenie dotacji.

3.31. W porównaniu z innymi obszarami finansowania może występować znaczne opóźnienie między momentem wypłacenia środków finansowych na badania naukowe, momentem uzyskania produktów w wyniku tych badań i momentem osiągnięcia rezultatów przez te produkty (w trakcie cyklu życia projektu i po jego zakończeniu). Na przykład w momencie opublikowania oceny ex post 7PR w styczniu 2016 r. (a więc dwa lata po zakończeniu 7PR) ponad połowa projektów realizowanych w ramach 7PR była nadal w toku.

Z tego powodu Komisja będzie kontynuowała informowanie o rezultatach osiągniętych w ramach 7PR w specjalnej sekcji sprawozdań z monitorowania programu „Horyzont 2020”. Ponadto ocena śródkresowa programu „Horyzont 2020” będzie obejmowała ocenę długoterminowego oddziaływania poprzednich programów ramowych.

Podejście to będzie kontynuowane, co z czasem zmniejszy ten problem.

<sup>(29)</sup> „Liczba badaczy, którzy dzięki wsparciu Unii uzyskali dostęp do infrastruktury badawczej”, „publikacje w dziedzinie zdrowia i dobrostanu we wpływowych czasopismach stosujących oceny wzajemne”, „publikacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego we wpływowych czasopismach stosujących oceny wzajemne”, „publikacje w obszarze działań w dziedzinie klimatu, efektywnej gospodarki zasobami i surowców we wpływowych czasopismach stosujących oceny wzajemne” i „liczba przypadków wymiernego, konkretnego oddziaływania na politykę europejską, które miały miejsce na skutek technicznego i naukowego wsparcia zapewnionego przez JRC”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.32. W sprawozdaniu specjalnym na temat EIT Trybunał przedstawił praktyczny przykład problemów spowodowanych niedostatecznym wykorzystaniem wskaźników. Trybunał zauważył w nim, że podstawowe wskaźniki tej instytucji nadal dotyczą przede wszystkim nakładów lub produktów, a nie rezultatów czy oddziaływania, i stwierdził, że trudno jest ocenić efektywność EIT od początku jego działalności, czyli od 2010 r. Brakowało solidnych i odpowiednich procesów sprawozdawczości i monitorowania, a przypadki widocznego oddziaływania były nieliczne<sup>(30)</sup>.

**Na poziomie programów prac i zaproszeń do składania wniosków nacisk na wyniki jest niewystarczający**

3.33. Programy prac i związane z nimi zaproszenia do składania wniosków są głównym motorem funkcjonowania programu „Horyzont 2020”. Dają one Komisji możliwość przełożenia celów ogólnych i szczegółowych programu „Horyzont 2020” sformułowanych na wysokim stopniu ogólności na cele niższego szczebla, przydatne do celów operacyjnego zarządzania wynikami.

3.34. Na podstawie programu szczegółowego Komisja opracowuje dwuletnie programy prac, w których określone są cele szczegółowe i oczekiwane oddziaływanie, a także możliwości pozyskiwania finansowania za pośrednictwem zaproszeń do składania wniosków. W latach 2014–2015 było to 15 mld euro, a w latach 2016–2017 – 14,5 mld euro. W głównym programie prac „Horyzont 2020” poświęcono jedną część każdemu z celów szczegółowych pochodzących z programu szczegółowego. Uzupełniają go odrębne programy prac dotyczące ERBN (program roczny), JRC (program dwuletni) i EIT (program trzyletni w rozbięciu na poszczególne lata).

3.35. Przepisy dotyczące programu „Horyzont 2020” zostały przyjęte wkrótce po rozpoczęciu jego realizacji, co ograniczyło zakres planowania strategicznego. Odniesienia do strategii „Europa 2020”, inicjatywy „Unia innowacji” i innych inicjatyw przewodnich znalazły się wprawdzie w ogólnych ramach strategicznych programu prac na lata 2014–2015, ale są ogólnikowe, nieusystematyzowane i nie wynika z nich, jaki jest konkretny wkład pojedynczych programów prac na rzecz poszczególnych celów strategicznych. Proces programowania strategicznego na lata 2016–2017 poprawił się i został udokumentowany w formie nadrzędnego dokumentu planowania strategicznego i w dokumentach programowych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.32. Jak stwierdzono w odpowiedzi Komisji i EIT na sprawozdanie specjalne nr 4/2016, EIT przeprowadza kompleksowe analizy w celu porównania wspólnot wiedzy i innowacji (WWiI) na podstawie szeregu czynników, a nie tylko na podstawie podstawowych kluczowych wskaźników efektywności. Proces wdrażania planów operacyjnych WWiI jest oceniany za pośrednictwem zarówno ilościowych wskaźników efektywności, jak i przeglądów jakościowych dokonywanych przez ekspertów zewnętrznych i pracowników EIT. W szerszym ujęciu EIT przeprowadza również monitorowanie działań WWiI na miejscu i dokonuje tematycznych przeglądów tych działań. Wszystkie te narzędzia zapewniają bardzo miarodajny obraz różnic między WWiI.

3.34. Od czasu przedstawienia tej uwagi przez Trybunał Komisja wprowadziła proces planowania strategicznego, który był realizowany przed zakończeniem programów prac na lata 2016–2017. Jest to strategiczna analiza priorytetów i potrzeb, przeprowadzana wraz z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami, aby zapewnić powiązanie między celami szczegółowymi programu „Horyzont 2020” a programami prac wdrażającymi te cele.

3.35. Przygotowywaniu przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” towarzyszyło równoczesne przygotowywanie programów prac na lata 2014–2015. Poszczególne części programów prac były jasno powiązane z celami szczegółowymi programu „Horyzont 2020”.

<sup>(30)</sup> Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 4/2016 „Europejski Instytut Innowacji i Technologii musi zmodyfikować swoje mechanizmy operacyjne oraz pewne elementy koncepcji w celu osiągnięcia spodziewanego oddziaływania”, pkt 54 i 109 (<http://eca.europa.eu>).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.36. Cele wszystkich zbadanych programów prac były spójne z celami szczegółowymi określonymi w programie szczegółowym. Niemniej jednak za pośrednictwem celów programów prac objętych próbą nie przełożono celów o wysokim poziomie ogólności zawartych w przepisach na cele operacyjne, które mogą być monitorowane i na temat których można prowadzić sprawozdawczość. Do opisu celów w trzech z pięciu programów zastosowano wręcz te same sformułowania, co w przepisach, a żaden z celów nie spełnia kryteriów SMART<sup>(31)</sup>. Celom nie towarzyszą też wskaźniki uzupełnione o wartości docelowe i cele pośrednie. Cele operacyjne i odpowiednie wskaźniki ułatwiłyby położenie koniecznego nacisku na wyniki lub na monitorowanie i sprawozdawczość w tym zakresie na poziomie programu prac.

3.37. Każdy program prac przewiduje nabory wniosków odpowiadające ogólnym kierunkom działań w ramach celu szczegółowego, które z kolei mają zawartość naukowo-techniczną. W objętych próbą zaproszeniach do składania wniosków określono cele zgodne z tymi zawartymi w programie prac i w stosownych przypadkach spójne z poszczególnymi ogólnymi kierunkami działań<sup>(32)</sup>. Choć ogólnie cele tych zaproszeń są bardziej szczegółowe niż te określone w programie prac, nie spełniają wszystkich kryteriów SMART. W każdym zaproszeniu oprócz celów przewidziano również część poświęconą oczekiwanemu oddziaływaniu, niemniej jednak oczekiwane skutki są rzadko wyrażone liczbowo i zasadniczo nie zawierają wskaźników. Wobec braku celów operacyjnych i wskaźników uzupełnionych wartościami docelowymi pomiar skuteczności naborów będzie stanowił dla Komisji trudne zadanie.

3.38. W programach prac, które znalazły się w próbie, nie określono długofalowego wkładu na rzecz celów strategicznych, mimo że zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów prac kwestia ta powinna zostać wyjaśniona. W żadnym z przeanalizowanych przez Trybunał przykładów nie znalazło się wyjaśnienie tego, w jaki sposób program prac przyczynia się do realizacji konkretnych celów strategii „Europa 2020”. W jednym przypadku cel programu wiąże wspierane działania z jedną z inicjatyw przewodnich, ale nie sprecyzowano, w jaki dokładnie sposób.

**3.36-3.38.** Uznano, że „oczekiwane oddziaływanie” określone w programach prac można udoskonalić, i rozpoczęto stosowne działania już w programach prac na lata 2016–2017.

Głównym celem programu prac jest jednak udzielanie informacji niezbędnych wnioskodawcom do przygotowania wniosków wysokiej jakości.

W programach prac nie trzeba określać ich wkładu w realizację celów strategii „Europa 2020”. Powinny być one raczej powiązane z celami szczegółowymi programu „Horyzont 2020”, a cele te sformułowano w taki sposób, żeby były zgodne ze strategią „Europa 2020”.

Wyniki będą oceniane najpierw na podstawie wskaźników ustalonych w przepisach. Jest to jasno określone w art. 5 rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020”.

„Pierwszą grupę stosownych wskaźników efektywności dla mierzenia postępu w realizacji celu ogólnego określono [w załączniku do rozporządzenia]”.

Będą to podstawowe informacje, na których będzie oparta ocena wyników.

<sup>(31)</sup> SMART to cele skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne, określone w czasie.

<sup>(32)</sup> Z samej swej natury program ERBN nie określa ogólnych kierunków działań.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**We wnioskach, ocenach i umowach o udzielenie dotacji położono nacisk na wyniki, ale występują też niedociągnięcia, które mogą prowadzić do problemów podczas oceny osiągniętych wyników**

3.39. W odpowiedzi na zaproszenia wnioskodawcy składają wnioski o przyznanie finansowania. Komisja ocenia wnioski i w przypadku tych, które wybrała do przyznania finansowania, podpisuje umowy o udzielenie dotacji. W niniejszej sekcji Trybunał ocenia nacisk na wyniki na powyższych etapach procesu zarządzania.

*Ocena wniosków*

3.40. Wnioski są zazwyczaj oceniane przez ekspertów w imieniu Komisji na podstawie kryteriów doskonałości, oddziaływania oraz jakości i skuteczności realizacji<sup>(33)</sup>. Z wyjątkiem ERBN, która stosuje wyłącznie kryterium doskonałości, wszystkie wnioski beneficjentów zbadane przez Trybunał zawierały części obejmujące te trzy kryteria oceny, przy czym waga oddziaływania była przynajmniej tak duża, jak pozostałych dwóch kryteriów. Jakość tej oceny zależy jednak od jakości oczekiwanych skutków określonych w zaproszeniach opublikowanych przez Komisję.

3.41. W przypadku kryterium doskonałości we wzorach stanowiących część formularzy wniosków wskazano, w jaki sposób należy zdefiniować cele. W trzech z pięciu wzorów we wnioskach objętych próbą wymagano od wnioskodawców określenia celów SMART oraz wyjaśnienia ich związku z tematem odnośnego programu prac. Cele w tych trzech wnioskach były zasadniczo zgodne z kryteriami SMART. Jednak w przypadku dwóch pozostałych wniosków objętych próbą, związanych z ERBN i działaniami „Maria Skłodowska-Curie”, cele SMART nie zostały uwzględnione, ponieważ nie było to wymagane.

<sup>(33)</sup> Art. 15 rozporządzenia (UE) nr 1290/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Umowy o udzielenie dotacji*

3.42. Główną formę przydzielania środków z programu „Horyzont 2020” w celu realizacji jego celów stanowią umowy o udzielenie dotacji. W umowach objętych próbą zawarto te same cele, co we wnioskach.

3.43. Umowy te obejmują część poświęconą „istniejącej wiedzy i wynikom”. Jak wynika z definicji określonej w zasadach uczestnictwa<sup>(34)</sup>, wyniki oznaczają „wszelkie materialne i niematerialne efekty działania”. W umowach o udzielenie dotacji zawarty jest istotny wymóg, zgodnie z którym beneficjenci zobowiązani są do przekazywania Komisji informacji na potrzeby agregowania kluczowych wskaźników efektywności w programie „Horyzont 2020”. Poziom ten stanowi zatem ważne źródło wszelkich informacji na temat wyników w programie „Horyzont 2020”. We wcześniejszych punktach Trybunał wskazał problemy związane z oceną wyników na wyższym poziomie (programów prac i zaproszeń do składania wniosków).

*System monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020” opracowano w sposób, który ogranicza możliwości Komisji w zakresie odpowiedniego monitorowania wyników i prowadzenia sprawozdawczości na ten temat*

3.44. Niniejsza sekcja poświęcona jest systemowi monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020”. Trybunał przeanalizował następujące zagadnienia:

- a) czy obecna organizacja umożliwi Komisji prowadzenie monitorowania i sprawozdawczości odrębnie dla wydatków na badania naukowe i rozwój oraz na innowacje;
- b) czy możliwe jest prowadzenie sprawozdawczości na temat wkładu programu „Horyzont 2020” w strategię „Europa 2020”;
- c) czy Komisja będzie w stanie ocenić program podczas swojej kadencji.

**3.43.** *Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 3.36–3.38. Informacje na temat wskaźników ustalonych w podstawie prawnej mogą być i będą zbierane, aby umożliwić ocenę wyników.*

<sup>(34)</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia (UE) nr 1290/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wydatki na badania naukowe nie są monitorowane odrębnie od wydatków na innowacje**

3.45. Program „Horyzont 2020” zapewnia wspólne ramy strategiczne dla instrumentów finansowania badań naukowych i innowacji, które wcześniej funkcjonowały oddzielnie<sup>(35)</sup>. Zgodnie z tym podejściem w ramach tego programu zostały połączone części Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji<sup>(36)</sup> oraz EIT związane z innowacyjnością.

3.46. Trybunał podkreślał w przeszłości, że proponowane przepisy dotyczące programu „Horyzont 2020” nie zawierają jasnej definicji innowacji, oraz że w sytuacji gdy zakres działań innowacyjnych, na które można uzyskać dofinansowanie, nie jest ograniczony, istnieje ryzyko, iż szeroka gama projektów innowacyjnych spowoduje rozproszenie funduszy<sup>(37)</sup>. W opinii Trybunału ryzyko to utrzymuje się. Program ramowy i program szczegółowy „Horyzont 2020” nie zawierają bowiem jasnych kryteriów ułatwiających odróżnienie „badań naukowych i rozwoju” od „innowacji”<sup>(38)</sup> ani prowadzenie monitorowania i sprawozdawczości odrębnie dla wyników w ramach każdego z tych działań.

**3.46-3.47.** Jednym z głównych celów programu „Horyzont 2020”, określonym od początku dyskusji na temat programu ramowego, było zmniejszenie przepaści między badaniami naukowymi a innowacjami. Przepisy nie zawierają odrębnej definicji badań naukowych i innowacji, natomiast stwierdzono w nich, że:

„działania w zakresie badań i innowacji» oznaczają całe spektrum działań związanych z badaniami, rozwojem technologicznym, demonstracją i innowacjami, w tym promowanie współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, upowszechnianie i optymalizację wyników oraz promowanie szkoleń wysokiej jakości i mobilności naukowców w Unii”.

Komisja uważa, że rozróżnienie działań w zakresie badań naukowych i działań innowacyjnych nie jest potrzebne, nie wnosi wyrażnej wartości dodanej i stwarza ryzyko sprzeczności z wysiłkami mającymi na celu zmniejszenie różnic między badaniami naukowymi a innowacjami w Europie.

<sup>(35)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych, „Przegląd Budżetu UE”, COM(2010) 700 final z dnia 19 października 2010 r., s. 8, i Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Budżet z Perspektywy »Europy 2020«”, COM(2011) 500 final z dnia 29 czerwca 2011 r., część I, s. 10. Zob. także motywy 4, 5, 7 i 10 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

<sup>(36)</sup> Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz Inteligentna Energia dla Europy.

<sup>(37)</sup> Opinia nr 6/2012 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), pkt 37 i 38 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(38)</sup> Linia podziału między „badaniami naukowymi” a „innowacją” nie zawsze jest oczywista. W celu rozróżnienia tych pojęć Komisja stosuje następujące dokumenty: „Frascati Manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development” (<http://www.oecd.org>) oraz „Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005” (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.47. W odniesieniu do wskaźnika dotyczącego intensywności działań badawczo-rozwojowych UE przejęła cel nadrzędny na poziomie 3%. Definicja badań naukowych i rozwoju opracowana na potrzeby tego wskaźnika<sup>(39)</sup> nie obejmuje wszystkich działań z zakresu innowacji finansowanych ze środków programu „Horyzont 2020”. W programie tym istnieją faktycznie działania, które są ukierunkowane na wspieranie innowacji<sup>(40)</sup>, a nie badań naukowych i rozwoju, i w związku z tym nie są objęte celem na poziomie 3%.

**Wkład programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” jest wprawdzie określony w budżecie, ale co najmniej do 2018 r. nie będzie miarodajnej sprawozdawczości na ten temat**

3.48. Oświadczenia dotyczące programu wykorzystywane w procedurze budżetowej do uzasadnienia wydatków operacyjnych zapewniają informacje na temat związków między programami wydatkowania a strategią „Europa 2020” poprzez sygnalizowanie realizowanych celów nadrzędnych i oszacowanie wkładu finansowego programów na rzecz inicjatyw przewodnich. Z tego względu obliczanie finansowania strategii „Europa 2020” z budżetu UE opiera się na szacowanym wkładzie finansowym programów wydatkowania na rzecz inicjatyw przewodnich w oświadczeniach dotyczących programów.

<sup>(39)</sup> Badania naukowe i prace rozwojowe oznaczają pracę twórczą prowadzoną w sposób systematyczny w celu zwiększenia stanu wiedzy, w tym wiedzy o człowieku, kulturze i społeczeństwie, a także użycie tego zasobu wiedzy do szukania nowych zastosowań. Istnieją trzy rodzaje badań naukowych i prac rozwojowych: badania podstawowe, badania stosowane i eksperymentalne prace rozwojowe. Eksperymentalne prace rozwojowe oznaczają prace prowadzone w sposób systematyczny na podstawie wiedzy zdobytej w ramach badań naukowych i doświadczeń praktycznych i prowadzące do uzyskania dodatkowej wiedzy. Prace te są ukierunkowane na tworzenie nowych produktów lub procesów bądź na udoskonalanie istniejących produktów lub procesów („Frascati Manual 2015”, pkt 2.5, 2.24 i 2.32).

<sup>(40)</sup> Do przykładów innowacyjnej działalności finansowanej w ramach programu „Horyzont 2020” należą: „wprowadzanie innowacji na rynek” i „umożliwienie rynkowych zastosowań dla wynalazków, prowadząc w stosownych przypadkach do wykorzystania i komercjalizacji pomysłów” (odpowiednio motyw 12 i załącznik I, część 2.1 decyzji 2013/743/UE) oraz komercyjne zastosowania działalności edukacyjnej na poziomie szkół wyższych, badawczej oraz innowacyjnej wspieranej przez EIT (motyw 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiającego Europejski Instytut Innowacji i Technologii).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.49. Na potrzeby procedury budżetowej ponad 90 % budżetu programu „Horyzont 2020” na 2015 r. powiązано za pośrednictwem oświadczeń z różnymi inicjatywami przewodnimi. Prawie połowa tej kwoty (4,3 mld z 9,5 mld euro) została przydzielona na działania związane z inicjatywą przewodnią „Unia innowacji”.

3.50. Choć związki między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020” są utworzone na potrzeby procedury budżetowej, nie są one odzwierciedlone w sprawozdawczości na temat wyników programu „Horyzont 2020”. Zgodnie z przepisami dotyczącymi tego programu monitorowanie musi obejmować informacje na temat zagadnień przekrojowych, w tym na temat wkładu we wszystkie odpowiednie inicjatywy przewodnie w ramach strategii „Europa 2020”<sup>(41)</sup>. W opublikowanym w kwietniu 2016 r. rocznym sprawozdaniu z monitorowania programu „Horyzont 2020” za 2014 r. nie uwzględniono wkładu programu w realizację odpowiednich inicjatyw przewodnich. Powiązania między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020” zostaną poddane ocenie dopiero w sprawozdaniu z oceny śródkresowej tego programu, które ma ukazać się w 2017 r. Na przestrzeni ostatnich lat w żadnym ze sprawozdań oceniających Komisji, wymaganych na mocy art. 318 TFUE, nie przedstawiono tego wkładu w użyteczny sposób.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.50.** Powiązania między programem „Horyzont 2020” a strategią „Europa 2020” zostaną dogłębnie ocenione w ramach oceny śródkresowej programu „Horyzont 2020”. Ocena śródkresowa programu „Horyzont 2020” będzie również obejmowała ocenę efektu mnożnikowego.

Komisja uważa, że art. 31 rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020”, w którym określony jest zakres rocznego sprawozdania z monitorowania, nie wymaga uwzględnienia w sprawozdaniu wkładu programu „Horyzont 2020” w stosowne inicjatywy przewodnie strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie z monitorowania jest sprawozdaniem z realizacji wyłącznie programu „Horyzont 2020”.

Zgodnie z art. 32 rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020” wkład programu „Horyzont 2020” w realizację celów strategii „Europa 2020” będzie brany pod uwagę w ocenie śródkresowej programu „Horyzont 2020”.

Sprawozdania Komisji z oceny na mocy art. 318 TFUE mogą zawierać informacje na temat wkładu programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” wyłącznie wtedy, gdy informacje te są dostępne po ocenie śródkresowej.

<sup>(41)</sup> Art. 31 i 14 rozporządzenia (UE) nr 1291/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Niektóre z nieuchronnych trudności napotkanych podczas oceny ex post 7PR mogą wystąpić również w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”**

3.51. Z oceną programów ramowych w zakresie badań naukowych wiąże się nieuchronnie trudności natury czasowej. W programie ramowym „Horyzont 2020” stwierdza się, że oceny należy przeprowadzać w czasie „pozwalającym na ujęcie ich wyników w procesie decyzyjnym”. Wymóg ten jest trudny do zrealizowania w dziedzinie badań naukowych, w przypadku której pojawienie się rezultatów i oddziaływania może zająć wiele lat. Niemniej jednak w przepisach określone zostały terminy przeprowadzania różnego rodzaju ocen – ocena śródkresowa wymagana jest na ogół w czwartym roku siedmioletniego programu ramowego (w przypadku programu „Horyzont 2020” – w 2017 r.), a ocenę ex post należy przekazać dwa lub trzy lata po zakończeniu programu (w 2023 r.). Choć terminy te zostały ustalone w celu wsparcia procesu decyzyjnego, istnieje ryzyko, że doprowadzą one do nieodpowiedniego rejestrowania rezultatów i oddziaływania programów w ocenach.

3.52. Ocena ex post 7PR (lata 2007–2013) została ukończona pod koniec 2015 r., w kiedy ponad połowa projektów programu wciąż była w toku i w dwa lata po przyjęciu zastępującego go programu „Horyzont 2020”. Na ocenie tej odbiły się opóźnienia w wielu projektach 7PR oraz fakt, że obowiązek sprawozdawczy beneficjentów wygasł wraz z końcem projektu. Ponadto w 2013 r., wraz z końcem 7PR, zaprzestano gromadzenia danych na potrzeby niektórych wskaźników efektywności w ramach tego programu.

**3.51-3.53.** Komisja dostrzegła trudność nieuchronnie związaną z przeprowadzaniem miarodajnych ocen w stałym okresie siedmiu lat w odniesieniu do każdego programu ramowego. Z tego względu ocena śródkresowa programu „Horyzont 2020” będzie zawierała zaktualizowaną ocenę wyników 7PR. Złagodzi to stwierdzone problemy.

Komisja uznaje również konieczność znalezienia równowagi pomiędzy koniecznością terminowego dostarczania danych na potrzeby nowych przepisów a koniecznością oceny długoterminowych skutków wartości dodanej wydatków na badania naukowe. Jest to odzwierciedlone w przepisach.

Komisja zgadza się, że z oceną śródkresową programu ramowego w zakresie badań wiąże się nieuchronnie pewne trudności zarówno pod względem produktów, jak i dostępności danych. Odłożenie oceny śródkresowej na późniejszy termin może jednak opóźnić wyciągnięcie ważnych wniosków, które z pewnością można ocenić na etapie oceny śródkresowej.

Fakt ten uwzględniono w przepisach, gdyż wiele konkretnych elementów określonych w art. 32 ust. 3, które trzeba ująć w ocenie śródkresowej, można ocenić na stosunkowo wczesnym etapie programu, na przykład:

- udział uczestników dysponujących infrastrukturą wysokiej klasy lub korzystających już z opcji pełnokosztowej w ramach siódmego programu ramowego,
- uproszczenia dla uczestników dysponujących infrastrukturą wysokiej klasy lub korzystających już z opcji pełnokosztowej w ramach siódmego programu ramowego,
- zakres wykorzystania systemu dodatkowego wynagrodzenia personelu, określonego w art. 27 rozporządzenia (UE) nr 1290/2013.

Komisja uważa zatem, że przepisy oraz praktyka w zakresie oceny w miarę możliwości ograniczają stwierdzone przez Trybunał trudności nieuchronnie związane z tą oceną.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.53. W przypadku programu „Horyzont 2020” ocena śródkresowa, która ma zostać przeprowadzona w 2017 r., będzie utrudniona, ponieważ dla kilku wskaźników efektywności nie będą dostępne miarodajne rezultaty (zob. pkt 3.31). Ogólnie na ocenę tego programu mogą wpłynąć niedociągnięcia wykryte w sprawozdawczości z rezultatów zaproszeń do składania wniosków i programów prac (w przypadku których gromadzone dane dotyczące projektów nie mogą zostać zagregowane w celu zapewnienia informacji zwrotnych na temat zaproszeń i programów prac – zob. pkt 3.33–3.38) i trudności, z którymi boryka się Komisja przy gromadzeniu od beneficjentów informacji na temat wyników w momencie zamykania projektów. Komisja może przeprowadzić ocenę oddziaływania po zakończeniu projektów, ale w zbadanych przypadkach Trybunał nie stwierdził, by beneficjenci byli zobowiązani do sprawozdawczości po zamknięciu projektów.

*Komisja nie zawsze stosuje najważniejsze pojęcia związane z wynikami w sposób spójny, co może negatywnie wpłynąć na system zarządzania wynikami*

3.54. Na **ryc. 3.1** przedstawiono, w jaki sposób działania unijne mogą przynosić korzyści – za pośrednictwem „produktów”, „rezultatów” i „oddziaływania”. „Wyniki” obejmują zarówno rezultaty, jak i oddziaływanie. Pojęcia te są stosowane w ramach systemu monitorowania i sprawozdawczości Komisji w celu zdefiniowania celów i wskaźników. Wszelkie niespójności lub niedociągnięcia w sposobie zastosowania tych pojęć podważają system zarządzania wynikami.

3.55. Komisja stosuje te pojęcia co do zasady zgodnie z ich definicją<sup>(42)</sup>. Niemniej jednak w programie „Horyzont 2020” w zasadach uczestnictwa beneficjentów rezultaty zdefiniowane zostały jako „wszelkie materialne lub niematerialne efekty działania, takie jak dane, wiedzę lub informacje, powstałe podczas działania”. Tego rodzaju definicja byłaby zwykle używana w odniesieniu do „wyników”, a nie do „rezultatów”.

3.56. Inna niespójność w stosowaniu tych terminów w związku z programem „Horyzont 2020” polega na tym, że na mocy przepisów poszczególne programy prac związane z programem „Horyzont 2020” powinny zawierać „oczekiwane wyniki”<sup>(43)</sup>, podczas gdy kryterium zastosowane w zasadach uczestnictwa<sup>(44)</sup> to „oddziaływanie”. Terminem, który jednak Komisja stosuje w programach prac i zaproszeniach do składania wniosków, jest „oczekiwane oddziaływanie”.

**3.53.** Komisja może agregować informacje, aby ocenić 23 wskaźniki określone w podstawie prawnej. Jest to fundament ram wykonania określony w art. 5 rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020”:

*„Pierwszą grupę stosownych wskaźników efektywności dla mierzenia postępu w realizacji celu ogólnego określono [w załączniku do aktu prawnego]”.*

**3.55-3.57.** Rozporządzenia dotyczące programu „Horyzont 2020” (grudzień 2013 r.) przyjęto przed wydaniem wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa (maj 2015 r.). Jak zauważył Trybunał, doprowadziło to do pewnych niespójności. Od czasu przyjęcia wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa terminologia z tych wytycznych jest konsekwentnie stosowana przy monitorowaniu i ocenie wyników programu „Horyzont 2020”.

<sup>(42)</sup> Zob. np. dokument roboczy służb Komisji „Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa”, SWD(2015) 111 final z dnia 19 maja 2015 r. Wyjątek stanowi dziedzina działań zewnętrznych, w której termin „rezultaty” stosowany jest jako pojęcie zbiorcze obejmujące produkty, wyniki i oddziaływanie, a „wyniki” zostały zdefiniowane jako „zmiana, która jest następstwem realizacji interwencji, i zwykle odnosi się do celów tej interwencji”, co stanowi zazwyczaj definicję stosowaną przez Komisję w odniesieniu do „rezultatów”.

<sup>(43)</sup> Zob. art. 5 ust. 6 decyzji 2013/743/UE.

<sup>(44)</sup> Art. 15 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1290/2013.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.57. Rezultaty mierzą bezpośredni wpływ, który można przypisać bezpośrednio danemu działaniu, a zatem stanowią o wiele bardziej odpowiednie kryterium wyboru projektów niż oddziaływanie, które ma charakter długofalowy i może obejmować elementy, którymi nie można się zająć na poziomie projektu.

3.58. Z dobranej przez Trybunał próby złożonej z pięciu trwających projektów w ramach programu „Horyzont 2020” wynika, że pojęcie „oczekiwanego oddziaływania” zostało zinterpretowane odmiennie w różnych zaproszeniach do składania wniosków. Od jednego beneficjenta w ramach programu dla MŚP wymagano przedstawienia analizy rynku i biznesplanu. Dokumenty te stanowiły część wniosku i zostały przeanalizowane przez oceniających pod kątem kryterium oddziaływania. Inny beneficjent przedstawił krótki opis jakościowy związku między projektem a różnymi spodziewanymi skutkami, takimi jak „zwiększone możliwości innowacji dla usługodawców, w tym MŚP i organów administracji publicznej”. Trzeci beneficjent z kolei opisał korzyści wynikające z nowego protokołu leczenia, który zostałby udostępniony w wyniku realizacji projektu i potwierdził, że rezultaty powinny przyczynić się do oddziaływania określonego w odnośnym zaproszeniu. Odmienna interpretacja „oczekiwanego oddziaływania” w zaproszeniach i różne sposoby uzasadniania przez beneficjentów ich wkładu stwarzają ryzyko, że wyniki osiągnięte w ramach projektów w odniesieniu do ogólnych celów zaproszeń i programów prac zostaną ocenione w niewłaściwy sposób.

3.59. Innym problemem wynikającym z niekonsekwencji w stosowaniu przez Komisję terminologii jest to, że niektóre wskaźniki – określane jako wskaźniki rezultatu lub oddziaływania – w rzeczywistości odnoszą się do wkładu i produktów, co ogranicza zdolność Komisji do oceny wyników. Na **ryc. 3.4** przedstawiono kilka przykładów, w jaki sposób urzeczywistniły się te zagrożenia.

**3.58.** *Uznano, że potrzebę uzupełnienia oświadczeń dotyczących oczekiwanego oddziaływania należy uwzględnić w drugim programie prac, a także udoskonalono istniejące wytyczne. Jakość procesu oceny nadal będzie zapewniała wybór najlepszych projektów.*

*Jeżeli chodzi o beneficjenta, od którego wymagano przedstawienia analizy rynku i biznesplanu, dotyczy to programu dla MŚP, w którym analiza rynku i biznesplan są warunkami przyznania dotacji.*

*W programie „Horyzont 2020” kładzie się nacisk na innowacje i oddziaływanie w perspektywie długoterminowej. Dlatego właśnie w zaproszeniach stosowano termin „oczekiwane oddziaływanie”, które jest analizowane podczas ocen. Stosowanie terminu „wyniki” w przepisach wynika z tego, że przepisy dotyczące programu „Horyzont 2020” są starsze od wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa.*

*Wkład projektów w różne obszary ocenia się za pomocą szeregu wskaźników określonych w aktach prawnych i innych dokumentach dotyczących programu „Horyzont 2020”. Wskaźniki te są tylko jednym ze źródeł informacji. Do celów monitorowania i oceny wyników Komisja wykorzystuje szeroki zakres danych (np. pochodzących z badań zewnętrznych, badań ankietowych, analiz przykładów, scenariuszy alternatywnych itd.).*

**3.59.** *Wskaźniki określone w rozporządzeniu obejmują nakłady, produkty, rezultaty i oddziaływanie. Komisja uważa, że monitorowanie tych wskaźników poparte oceną będzie stanowiło dobrą podstawę do oceny wyników.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 3.4 – Niekonsekwentne zastosowanie wskaźników**

Jak zauważono w pkt 3.28, w programie „Horyzont 2020” określono 23 kluczowe wskaźniki efektywności na potrzeby „oceny wyników i skutków celów szczegółowych programu »Horyzont 2020«”. Siedem z tych wskaźników powiązanych jest z publikacjami, na przykład „Wiodąca pozycja w zakresie technologii prorozwojowych i przemysłowych – liczba wspólnych publikacji publiczno-prywatnych”. Uzyskanie tego rodzaju produktów może stanowić zasadny cel programu, ale wskaźniki związane z publikacjami nie służą do pomiaru ani rezultatów, ani oddziaływania.

Ponadto istnieją cztery inne wskaźniki, które są powiązane z nakładami, a nie rezultatami czy oddziaływaniem. Do przykładów należy: „Dostęp do finansowania ryzyka – łączne inwestycje zmobilizowane poprzez finansowanie dłużne i inwestycje w kapitał wysokiego ryzyka” i „Odsetek łącznych środków na wyzwanie w zakresie energii przydzielonych na następujące działania badawcze: energia ze źródeł odnawialnych, efektywność końcowego wykorzystania energii, inteligentne sieci przesyłowe i magazynowanie energii”.

Trybunał przedstawił już to zagadnienie w rozdziale 3 sprawozdania rocznego za 2014 r. w kontekście EFSI <sup>(45)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 3.4 – Nieprawidłowe zastosowanie wskaźników**

W wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa ustalono standardowe definicje tych terminów i definicje te będą od teraz spójnie stosowane.

Chociaż publikacje same w sobie są produktami, Komisja jest zdania, że w niektórych przypadkach mogą one być wskaźnikami rezultatów, na przykład artykuły w czasopismach poddanych recenzji naukowej.

Komisja uważa, że jej ramy wykonania, a zwłaszcza wskaźniki wykorzystane w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”, zapewniają odpowiednią równowagę między różnymi rodzajami wskaźników. W ramach tej równowagi dopuszczalna jest określona liczba wskaźników nakładów, aby zapewnić odpowiednią ocenę różnych priorytetów.

## CZĘŚĆ 2 – PLANOWANIE DOTYCZĄCE WYNIKÓW ORAZ SPRAWOZDAWCZOŚĆ W TYM ZAKRESIE NA POZIOMIE DYREKCJI GENERALNYCH – GRUPA STRATEGII POLITYCZNYCH „ZASOBY NATURALNE”

3.60. W tej części rozdziału przedstawiono sprawozdawczość na temat wyników na poziomie dyrekcji generalnych Komisji. Trybunał dokonał przeglądu oświadczeń dotyczących programu za 2015 r. <sup>(46)</sup>, planów zarządzania <sup>(47)</sup> i rocznych sprawozdań z działalności <sup>(48)</sup> czterech DG <sup>(49)</sup> na podstawie wymogów określonych w rozporządzeniu finansowym, a także ustalonych przez Komisję standardów kontroli wewnętrznej oraz wewnętrznych wskazówek związanych z planami zarządzania i rocznymi sprawozdaniami z działalności.

<sup>(45)</sup> Sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.49–3.56.

<sup>(46)</sup> „Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2015”, COM(2014) 300 final z dnia 24 czerwca 2014 r. Oświadczenia dotyczące każdego z programów wydatkowania zawierają cele, wskaźniki i wartości docelowe, które powinny zostać następnie wykorzystane w planach zarządzania dyrekcji generalnych oraz w ich rocznych sprawozdaniach z działalności.

<sup>(47)</sup> Każda dyrekcja generalna opracowuje roczne plany zarządzania. Za ich pomocą strategie długoterminowe przekładane są na cele ogólne i szczegółowe. Służą też one do planowania działań zmierzających do realizacji tych celów oraz do zarządzania nimi.

<sup>(48)</sup> Roczne sprawozdanie z działalności jest sprawozdaniem zarządzającym, w którym przedstawia się stopień realizacji najważniejszych celów polityki i głównych zadań. W niniejszym rozdziale Trybunał bada część 1 rocznych sprawozdań z działalności, zawierającą informacje na temat uzyskanych rezultatów oraz zakresu, w jakim za ich pośrednictwem osiągnięto zakładane oddziaływanie.

<sup>(49)</sup> DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu (CLIMA), DG ds. Środowiska (ENV) i DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (MARE).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.61. Jak wynika z instrukcji Komisji dotyczących sporządzania planów zarządzania na 2015 r., dyrekcje generalne powinny ustanowić cele ogólne i odnośne wskaźniki oddziaływania (długoterminowe) oraz cele szczegółowe i odnośne wskaźniki rezultatu (krótko- i średnioterminowe). Rozporządzenie finansowe stanowi, że cele powinny być zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, trafne i określone w czasie (ang. SMART) <sup>(50)</sup>.

3.62. Podobnie jak w poprzednich latach w odniesieniu do innych dyrekcji generalnych Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich czterech DG objętych przeglądem wiele spośród celów (ogólnych i szczegółowych) wykorzystywanych w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności przejęto bezpośrednio z dokumentów programowych lub ustawodawczych, przez co były one zbyt ogólne, by nadawać się na potrzeby zarządzania (zob. **ryc. 3.5**).

**Ryc. 3.5 – Przykłady celów nienadających się na potrzeby zarządzania**

DG CLIMA: cel „Zabezpieczenie inwestycji na rzecz kwestii związanych z klimatem” nie jest szczegółowy i nie wskazuje wielkości inwestycji, które mają zostać zabezpieczone. Ponadto nie jest on określony w czasie, ponieważ nie ustalono terminu jego osiągnięcia.

DG ENV: cel „Przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną” został określony mianem celu szczegółowego. Nie sprecyzowano, co dokładnie oznaczają użyte w nim terminy, ani w jaki sposób należy ten cel osiągnąć.

3.63. Trybunał poddał przeglądowi łącznie 19 celów, z których zaledwie cztery spełniały kryteria SMART. Wynik ten jest zbliżony do ustaleń Trybunału z poprzednich lat. Choć zbadane cele były adekwatne do obszaru polityki, w którym działa dana dyrekcja generalna, w wielu przypadkach wskaźniki towarzyszące celom nie umożliwiają szczegółowego pomiaru wszystkich aspektów na odpowiednim poziomie.

**3.62.** Od czasu uwagi Trybunału dotyczącej planów zarządzania na 2015 r. Komisja wprowadziła zmiany w cyklu planowania i programowania strategicznego, w szczególności aby zapewnić bardziej przejrzyste ramy na potrzeby rozliczalności Komisji i jej służb. Zgodnie z nowym podejściem od 2016 r. dokumenty dotyczące planowania mają być bardziej uproszczone i w większym stopniu skupione na priorytetach Komisji oraz na kompetencjach DG, służąc im jako wsparcie w ustaleniu priorytetów i w przedstawieniu wyników w spójny sposób, z jasnym rozróżnieniem przypisania (w przypadku rezultatów i produktów, które są bezpośrednim skutkiem działań służb Komisji) i wkładu (gdy działania służb Komisji przyczyniają się do osiągnięcia danego rezultatu lub oddziaływania) odnośnie do polityki UE wysokiego szczebla i rezultatów programów wydatkowania.

W planie strategicznym wprowadzono nowe podejście, przenosząc nacisk z planowania krótkoterminowego na długoterminową perspektywę strategiczną, co pomaga dyrekcjom generalnym dostosować ich cele szczegółowe do długoterminowych celów określonych przez Komisję. Planowane produkty operacyjne na nadchodzący rok dla każdej dyrekcji generalnej są wymienione w planie zarządzania.

**Ryc. 3.5 – Przykłady celów nienadających się na potrzeby zarządzania**

DG CLIMA – Wielkość i termin są zdefiniowane w sposób dorozumiany jako cel, a wskaźniki pomiaru wyraźnie odnoszą się do (podprogramu działań na rzecz klimatu) programu LIFE na lata 2014–2020.

DG ENV – Komisja zauważa, że sposób, w jaki cel ten zostanie osiągnięty, jest określony na s. 9 i 10 planu strategicznego na lata 2016–2020 Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, a wskaźniki służące do pomiaru postępów są określone na s. 19–21 tego samego dokumentu.

<sup>(50)</sup> Art. 30 ust. 3 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.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.64. Wybór wskaźników powinien odbywać się z uwzględnieniem kwestii takich jak stosowność, mierzalność oraz dostępność aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących osiągniętych wyników. W miarę możliwości wskaźniki takie powinny spełniać kryteria RACER<sup>(51)</sup>. Wskaźnikom służącym do pomiaru wyników, na których uzyskanie dana dyrekcja generalna ma ograniczony wpływ, powinny towarzyszyć inne wskaźniki, służące bezpośrednio do pomiaru działań tej dyrekcji.

3.65. We wszystkich czterech dyrekcjach generalnych dla każdego celu określono przynajmniej jeden wskaźnik efektywności, dzięki czemu kierownictwu łatwiej jest monitorować i oceniać osiągnięcia oraz przedstawiać sprawozdania na ich temat. Spośród 58 wskaźników zbadanych w tych DG 28 spełniało wszystkie kryteria RACER. Stanowi to poprawę w stosunku do ustaleń Trybunału z poprzednich lat. Niemniej jednak, tak jak poprzednich latach, Trybunał stwierdził pewne niedociągnięcia w zakresie stosowanych wskaźników (zob. **ryc. 3.6**).

**Ryc. 3.6 – Przykład problemów ze wskaźnikami**

Wskaźniki przedstawiane jako wskaźniki rezultatu były w rzeczywistości zorientowane na nakłady. Na przykład wskaźnik w DG AGRI „Inwestycje na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych ogółem” służy do pomiaru działań zrealizowanych bezpośrednio w ramach interwencji, a nie wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych w wyniku inwestycji.

**Ryc. 3.6 – Przykłady problemów ze wskaźnikami**

We wskaźniku tym uwzględnia się nie tylko nakłady z EFRROW, lecz także krajowe i prywatne wkłady w operacje. Wskazuje on zatem efekty uruchomienia przez wkłady unijne/krajowe wkładów prywatnych w operacjach dotyczących bezpośrednio celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Cel ilościowy na 2023 r., określany ex ante przez państwa członkowskie w oparciu o analizę potrzeb stwierdzonych na obszarze objętym programowaniem, ma zostać osiągnięty dzięki spójnej strategii. Ponadto przede wszystkim wskaźnik ten jest uzupełniony wskaźnikiem rezultatu „energia ze źródeł odnawialnych wytworzona w projektach otrzymujących wsparcie”, który ma być mierzony przez podmioty oceniające w latach 2017 i 2019 oraz w ramach oceny ex ante (2024). Oba te wskaźniki łącznie zapewnią kompletny obraz osiągniętych rezultatów.

<sup>(51)</sup> Odpowiednie, zaakceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne (z ang. relevant, accepted, credible, easy and robust) – „Part III: Annexes to impact assessment guidelines” (Część III: Załączniki do wytycznych dotyczących oceny oddziaływania), (Komisja Europejska, 15 stycznia 2009 r. – [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf)).

## UWAGI TRYBUNAŁU

**CZĘŚĆ 3 – WYNIKI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ****Sprawozdania specjalne z 2015 r. i inne publikacje Trybunału dotyczące wyników**

3.66. W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada, czy do wydatków UE stosowane są zasady należytego zarządzania finansami. W ramach strategii na lata 2007–2013<sup>(52)</sup> Trybunał określa co roku pewną liczbę priorytetowych obszarów, na których zamierza się skupić<sup>(53)</sup>. Tematy swoich sprawozdań specjalnych wybiera na podstawie różnych kryteriów, takich jak poziom dochodów lub wydatków, ryzyko dotyczące należytego zarządzania finansami oraz stopień zainteresowania stron. W 2015 r. Trybunał przyjął<sup>(54)</sup> 25 sprawozdań specjalnych, które wyszczególniono w **załączniku 3.1.**

3.67. Podejście Trybunału do kontroli wykonania zadań podlega naturalnym zmianom odzwierciedlającym zmieniające się warunki, w których funkcjonuje UE. W niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał zwraca uwagę na niektóre ze sposobów, w jakie zmiany te zostały uwzględnione w sprawozdaniach specjalnych za 2015 r.: seria sprawozdań, w których bada się różne aspekty kryzysu finansowego, cykl sprawozdań na temat utrzymującego się problemu bezrobocia młodzieży i sprawozdania poświęcone reakcji UE na zmianę klimatu i zmiany w środowisku naturalnym.

***Działania podejmowane przez UE w odpowiedzi na kryzys finansowy***

3.68. Kryzys finansowy i późniejszy kryzys zadłużeniowy, które wybuchły w latach 2007–2008, miały daleko idące konsekwencje dla Europy. W reakcji na nie państwa członkowskie UE i cała Unia podjęły szereg działań<sup>(55)</sup>.

<sup>(52)</sup> Są one dostępne na stronie internetowej Trybunału <http://eca.europa.eu>.

<sup>(53)</sup> Zob. przykłady priorytetów na 2016 r.: [http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home\\_wp2016.aspx](http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx).

<sup>(54)</sup> Sprawozdanie przyjęte oznacza sprawozdanie zatwierdzone do publikacji.

<sup>(55)</sup> Zob. sporządzony przez Trybunał przegląd horyzontalny z 2014 r. pt. „Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych UE: przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE”, pkt 9–11 (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.69. W roku 2015 Trybunał opublikował trzy sprawozdania specjalne dotyczące tego obszaru. W sprawozdaniu na temat pomocy finansowej dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji Trybunał dokonał kompleksowej analizy tego, w jaki sposób Komisja zarządzała pomocą finansową dla pięciu państw członkowskich: Węgier, Łotwy, Rumunii, Irlandii i Portugalii<sup>(56)</sup>. Wyciągnięte wnioski miały bardzo różnorodny charakter. Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że przed wybuchem kryzysu Komisja nie zauważyła niektórych sygnałów ostrzegawczych, co sprawiło, że kiedy zaczęły napływać wnioski o pomoc finansową, okazała się nieprzygotowana. Wyniki Komisji w zakresie uruchamiania zasobów w celu odpowiedzi na kryzys nie były jednoznacznie pozytywne, choć co do zasady z powodzeniem dokonywała emisji instrumentów dłużnych w imieniu UE w celu sprostania potrzebom związanym z finansowaniem. W wyniku działań Komisji państwa członkowskie w większości osiągnęły docelowe poziomy deficytu i zasadniczo kontynuowały wysiłki reformatorskie podjęte w następstwie warunków wyznaczonych w programach. Trybunał sformułował dziewięć zaleceń obejmujących wszystkie aspekty tego obszaru.

3.70. Grecja była jednym z państw członkowskich w największym stopniu kojarzonych z kryzysem finansowym. Z tego względu Trybunał opublikował sprawozdanie poświęcone wsparciu udzielonemu przez Komisję na rzecz wprowadzenia reformy finansowej w Grecji<sup>(57)</sup>. Trybunał stwierdził, że instytucja, którą Komisja utworzyła w celu przekazania wsparcia, tj. grupa zadaniowa ds. Grecji, ogólnie spełniła swoje zadanie zgodnie z wymogami greckich programów dostosowań gospodarczych. Równocześnie stwierdzono jednak niedociągnięcia, a rezultaty w zakresie wpływu na postępy we wprowadzaniu reform były zróżnicowane.

3.71. W konsekwencji kryzysu przybrała na znaczeniu rola agencji ratingowych, co doprowadziło do utworzenia w 2011 r. Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Sprawozdanie Trybunału na temat nadzoru UE nad agencjami ratingowymi<sup>(58)</sup> stanowi zatem istotny wkład w skuteczniejsze zarządzanie w tym obszarze. Trybunał doszedł do wniosku, że ESMA w krótkim czasie stworzył dobre podwaliny nadzoru agencji ratingowych w UE. Niemniej jednak istniała konieczność poprawy w zakresie np. adekwatności ujawnionych statystyk zbiorczych oraz kontroli danych zgłaszanych do prowadzonego przez ESMA centralnego repozytorium.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.69.** Skala i charakter globalnego kryzysu finansowego w latach 2007–2008 były bezprecedensowe. Kryzys pokazał, że ramy nadzoru obowiązujące w okresie poprzedzającym kryzys nie były w pełni odpowiednie pod względem stwierdzania ryzyka w bazowej sytuacji budżetowej poszczególnych krajów w czasach bezprecedensowego kryzysu ekonomicznego. Uwydatnił również konieczność przyjęcia szerszej zakrojonego podejścia do nadzoru w sektorze bankowym oraz w makroekonomii w szerszym ujęciu. W momencie gdy państwa zwracały się o pomoc, trwało już zakulisowe monitorowanie pogarszającej się sytuacji i Komisja pozostawała w ścisłym kontakcie z władzami krajowymi. Reakcja na kryzys była natychmiastowa i kompleksowa. Mimo że Komisja zmagiała się z poważnymi brakami kadrowymi i musiała nauczyć się wielu nowych i trudnych rzeczy, udało jej się szybko podjąć wszystkie swoje nowe obowiązki związane z zarządzaniem programem, nie tylko w zakresie emisji instrumentów dłużnych w celu sprostania potrzebom związanym z finansowaniem we wszystkich przypadkach. Potwierdził to Trybunał, który uznaje ten fakt za osiągnięcie. W przypadku wszystkich programów zrealizowano ich podstawowe cele ekonomiczne. W zaleceniach pokontrolnych skupiono się na aspektach zarządzania programem przez Komisję związanych z procesem, podejmowaniem decyzji i prowadzeniem dokumentacji, a Komisja przyjęła lub częściowo przyjęła wszystkie zalecenia.

**3.70.** Komisja przyznaje, że wpływ pomocy technicznej na ogólne postępy w realizacji reform był mieszany. Należy to rozważać w szerszym kontekście politycznym i przy uwzględnieniu podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami Unii Europejskiej. Realizacja reform (strukturalnych) była i pozostaje w gestii władz greckich, podczas gdy grupa zadaniowa ds. Grecji pozostawała w razie potrzeby do dyspozycji w kwestii doradztwa i wsparcia władz greckich.

<sup>(56)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 18/2015 pt. „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(57)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 19/2015 pt. „Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(58)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 22/2015 pt. „Nadzór UE nad agencjami ratingowymi – dobrze ugruntowany, ale jeszcze nie w pełni skuteczny” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Bezrobocie młodzieży*

3.72. Utrzymujące się bezrobocie młodzieży stanowi główny problem w szeregu państw członkowskich i został wskazany przez Trybunał jako jeden z priorytetowych obszarów prac w 2015 r. W odpowiedzi na ten problem w 2013 r. Komisja zaleciła, by państwa członkowskie ustanowiły programy gwarancji dla młodzieży wspierane ze środków unijnych i krajowych. W ramach gwarancji osoby młode powinny w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia lub utraty pracy otrzymać ofertę zatrudnienia lub szkolenia „dobrej jakości”, co pomoże im znaleźć zatrudnienie w przyszłości. W sprawozdaniu poświęconemu temu zagadnieniu<sup>(59)</sup> Trybunał stwierdził, że Komisja we właściwym czasie zapewniła państwom członkowskim odpowiednie wsparcie na rzecz ustanowienia programów gwarancji, ale wskazał też trzy potencjalne zagrożenia, które mogą zaważyć na powodzeniu programów, a mianowicie kwestie adekwatności całkowitego finansowania, definicji „oferty dobrej jakości” oraz sposobu prowadzenia przez Komisję monitorowania rezultatów oraz sprawozdawczości w tym zakresie.

3.73. Trybunał powrócił do tego zagadnienia w sprawozdaniu opublikowanym później w tym samym roku na temat wsparcia Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży<sup>(60)</sup> – inicjatywy, w ramach której w skład tych grup weszli eksperci krajowi i eksperci Komisji w ośmiu państwach członkowskich o najwyższej stopie bezrobocia młodzieży<sup>(61)</sup>. Trybunał stwierdził, że skuteczność wsparcia doradczego Komisji wobec państw członkowskich w związku z grupami zadaniowymi ds. młodzieży była ograniczona poziomem i jakością dostępnych jej informacji na temat tego, jak w praktyce sprawdzają się istniejące działania wspierane ze środków EFS bądź ze środków krajowych na rzecz młodych bezrobotnych. Ponadto przeprowadzone przez Komisję oceny zmian w programach zaproponowane przez państwa członkowskie skupiały się głównie na aspektach budżetowych, a nie na optymalnym wykorzystaniu środków finansowych z EFS.

3.72. Jeżeli chodzi o stwierdzone przez Trybunał trzy potencjalne zagrożenia, które mogą zaważyć na powodzeniu gwarancji dla młodzieży, Komisja zgadza się z Trybunałem i pragnie zwrócić uwagę, że:

- inwestowanie w gwarancje dla młodzieży ma zasadnicze znaczenie dla zachowania przez UE przyszłego potencjału wzrostu. Dostępne jest już istotne wsparcie finansowe ze środków UE, lecz aby urzeczywistnić gwarancje dla młodzieży, państwa członkowskie muszą również w swoich budżetach krajowych priorytetowo traktować środki na rzecz zatrudnienia młodzieży,
- „dobra jakość” ma zasadnicze znaczenie dla wdrażania gwarancji dla młodzieży. Komisja będzie nadal zachęcała do refleksji nad ofertami „dobrej jakości” i zapewni dalsze wytyczne państwom członkowskim,
- długotrwałe budowanie konsensusu było konieczne do zdefiniowania wspólnych ram monitorowania. Działania w zakresie monitorowania zostaną w stosowny sposób uwzględnione w ocenie Komisji dotyczącej wdrażania gwarancji dla młodzieży w ramach przyszłych europejskich semestrów oraz w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 2016 r. w sprawie wdrażania tego programu.

3.73. Komisja aktywnie korzystała ze wszystkich dostępnych instrumentów, w obowiązujących ramach prawnych, aby osiągnąć cele inicjatywy „Grupy zadaniowe ds. młodzieży” i przedstawić stosowne sprawozdanie w tym zakresie.

Zdaniem Komisji inicjatywa „Grupy zadaniowe ds. młodzieży” spełniła polityczne oczekiwania określone przez Radę Europejską w jej konkluzjach z dnia 30 stycznia 2012 r. Podstawowym celem wspólnych grup zadaniowych ds. młodzieży – inicjatywy doraźnej i ograniczonej w czasie – było uruchomienie unijnych i krajowych instrumentów, w tym funduszy strukturalnych, oraz omówienie reform polityki, które należy uwzględnić w planach tworzenia miejsc pracy dla młodzieży. Grupy miały pobudzić do refleksji poprzez podniesienie świadomości na najwyższym szczeblu politycznym, stworzenie atmosfery naglącej konieczności oraz wyraźniejsze wskazanie kierunku działania bez tworzenia dodatkowych procedur administracyjnych lub prawnych.

<sup>(59)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 3/2015 pt. „Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(60)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 17/2015 pt. „Wsparcie Komisji dla grup zadaniowych ds. młodzieży: pomysły przekierowanie środków finansowych z EFS, lecz niewystarczające skupienie się na rezultatach” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(61)</sup> Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Litwa, Portugalia i Słowacja.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Środowisko, energia i zmiany klimatu*

3.74. Zmiany dotyczące środowiska i klimatu, wraz z ich wpływem na polityki unijne w szeregu innych obszarów, takich jak rolnictwo czy energetyka, stanowią jedno z wyzwań globalnych, na których Trybunał skupia się w swojej strategii na lata 2013–2017. W sprawozdaniu Trybunału na temat oczyszczalni ścieków finansowanych przez UE w dorzeczu Dunaju zbadano zatem, czy unijne środki pomagają państwom członkowskim w realizacji celów polityki w zakresie gospodarowania ściekami, <sup>(62)</sup> stanowiących kluczowy element udanej polityki ochrony środowiska. Trybunał stwierdził, że unijne wsparcie finansowe w zasadniczy sposób przyczyniło się do poprawy sytuacji w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków, lecz nie na tyle, aby zapewnić dotrzymanie odnośnych terminów.

3.75. Następnie w tym samym roku ukazało się sprawozdanie, w którym Trybunał zajął się innym aspektem jakości wody w dorzeczu Dunaju, a mianowicie postępami poczynionymi przez te same cztery państwa członkowskie w spełnianiu wymogów ramowej dyrektywy wodnej <sup>(63)</sup>, której głównym celem, poczynawszy od 2000 r., było osiągnięcie dobrej jakości wód do 2015 r. (z możliwymi wyjątkami). Trybunał stwierdził, że poprawa jakości wód w konsekwencji wdrożenia działań współfinansowanych przez UE była niewielka. Wprowadzenie planu gospodarowania wodami w dorzeczu jako narzędzia zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi stanowiło wprawdzie jedną z mocnych stron dyrektywy, ale w praktyce plany państw członkowskich cechowały się niedociągnięciami w zakresie określenia oddziaływania zanieczyszczeń i ustanowienia działań zaradczych.

3.76. Trybunał zajął się również kwestią unijnego systemu handlu emisjami (ETS) <sup>(64)</sup>. System ten ma zasadnicze znaczenie jako jeden z filarów polityki UE w zakresie walki ze zmianami klimatu i został opracowany w celu wspierania działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny i racjonalny pod względem kosztów. Trybunał doszedł do wniosku, że zarządzanie systemem ETS przez Komisję i państwa członkowskie nie było odpowiednie pod każdym względem. Na zarządzanie systemem negatywny wpływ miały pewne problemy dotyczące stabilności ram prawnych na rzecz ochrony jego integralności, takie jak brak unijnego systemu nadzoru nad rynkiem uprawnień do emisji. Zarządzanie utrudniały również istotne uchybienia w trakcie drugiego etapu wdrażania systemu ETS w latach 2008–2012, po wstępnym etapie przygotowawczym.

**3.76.** Komisja przywiązuje dużą wagę do ciągłego ulepszania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i zajmie się niedociągnięciami stwierdzonymi przez audytorów. Państwa członkowskie mają wdrożyć szereg zaleceń.

Wiele kwestii wymienionych przez Trybunał Obrachunkowy dotyczyło konkretnie lat 2008–2012 (etap 2) i w większości zostały one już uwzględnione w obecnych przepisach dotyczących lat 2013–2020 (etap 3).

Od czasu publikacji sprawozdania z kontroli Komisja przedstawiła nowy wniosek ustawodawczy w sprawie ETS <sup>(2)</sup> (realizacja celów polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 w następstwie konkluzji Rady Europejskiej z października 2014 r.).

<sup>(62)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 2/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami” (<http://eca.europa.eu>). Do państw członkowskich objętych tą kontrolą należały: Republika Czeska, Węgry, Rumunia i Słowacja.

<sup>(63)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 23/2015 pt. „Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(64)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 6/2015 pt. „Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(2)</sup> Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, COM(2015) 337 final z dnia 15 lipca 2015 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.77. Trybunał opublikował również sprawozdanie na temat bezpieczeństwa dostaw energii i rozwoju wewnętrznego rynku energii w UE<sup>(65)</sup>. Trybunał ustalił, że cel UE polegający na utworzeniu wewnętrznego rynku energii do 2014 r. nie został osiągnięty. Infrastruktura energetyczna w Europie zasadniczo nie jest dobrze przygotowana do obsługi w pełni zintegrowanych rynków, w związku z czym nie zapewnia obecnie faktycznego bezpieczeństwa dostaw energii. Wsparcie finansowe z budżetu UE w dziedzinie infrastruktury energetycznej stanowiło jedynie niewielki wkład w wewnętrzny rynek energii i bezpieczeństwo dostaw energii.

### Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami przedstawionymi w sprawozdaniach specjalnych

3.78. Podjęcie działań następczych w związku ze sprawozdaniami Trybunału z kontroli wykonania zadań jest nieodzownym elementem cyklu rozliczalności i pomaga motywować Komisję i państwa członkowskie do skutecznego realizowania zaleceń.

3.79. W sprawozdaniu specjalnym za 2014 r. dotyczącym działań następczych<sup>(66)</sup> Trybunał sformułował szereg zaleceń, z których wynika, że Komisja powinna dostosować stosowane praktyki prowadzenia działań następczych do odpowiednich standardów kontroli wewnętrznej. Komisja przyjęła te zalecenia i wyraziła zgodę na podjęcie działań naprawczych.

3.77. Komisja podejmuje konkretne kroki w celu usunięcia pozostałych barier na wewnętrznym rynku energii, w szczególności poprzez ramy współpracy regionalnej z różnymi państwami członkowskimi oraz w kontekście przygotowywania swojej inicjatywy dotyczącej struktury rynku. W odniesieniu do infrastruktury należy zauważyć, że:

- a) oczekuje się, iż infrastruktura energetyczna będzie finansowana przez rynek – tj. przez opłaty taryfowe dla użytkowników zatwierdzone przez niezależne organy regulacyjne; w związku z tym wsparcie finansowe z budżetu UE nie powinno stanowić reguły, tylko wyjątek;
- b) w przypadkach, w których udzielono wsparcia finansowego, znacznie poprawiło się bezpieczeństwo dostaw. Dobrym przykładem są państwa bałtyckie, w których wsparcie ze strony zarówno EPENG, jak i instrumentu „Łącząc Europę” udzielone na rzecz kluczowych projektów nie tylko zwiększyło bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, lecz także pomogło zrównać ceny hurtowe.

**3.79-3.80.** Komisja zobowiązała się do zapewnienia systematycznej realizacji zaleceń wydanych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych i przyjętych przez Komisję oraz podejmowania działań następczych w związku z tymi zaleceniami.

Komisja jest zdania, że jej rozwiązania w zakresie kontroli są zgodne z międzynarodowymi normami w zakresie kontroli oraz najlepszymi praktykami.

Komisja stawia sobie jednak za cel rozwiązywanie dalszych problemów dotyczących systemu działań podejmowanych w następstwie zaleceń dotyczących absolutorium i związanych z tym procedur.

<sup>(65)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 16/2015 pt. „Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii: konieczność podjęcia dalszych działań” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(66)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 2/2016 pt. „Sprawozdanie za 2014 r. dotyczące działań następczych związanych ze sprawozdaniami specjalnymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.80. Trybunał dokonał przeglądu działań następczych podjętych przez Komisję na podstawie próby 90 zaleceń pokontrolnych zawartych w 11 sprawozdaniach specjalnych, które opublikował w latach 2011–2012. Próba została dobrana na podstawie szeregu kryteriów<sup>(67)</sup>. Trybunał stwierdził, że spośród 83 zaleceń, które można było poddać ocenie, Komisja w pełni zrealizowała 63 % zaleceń, 26 % zrealizowała w przeważającej mierze, 10 % – częściowo, natomiast 1 % nie zrealizowała.

3.81. Chociaż najważniejszą jednostką kontrolowaną przez Trybunał jest Komisja, często wykrywa się kwestie, które mogą zostać rozwiązane w najbardziej skuteczny sposób przez organy państw członkowskich lub przez te organy we współpracy z Komisją, zważywszy na fakt, że większość wydatków unijnych objętych jest zarządzaniem dzielonym z państwami członkowskimi. W sprawozdaniach specjalnych Trybunał formułuje niekiedy zalecenia skierowane również do ogółu państw członkowskich. Trybunał może ponadto kierować zalecenia do poszczególnych państw członkowskich, choć zdarza się to rzadko<sup>(68)</sup>.

*Zalecenia są przekazywane państwom członkowskim, ale występują różnice w poziomie podjętych oficjalnych działań następczych*

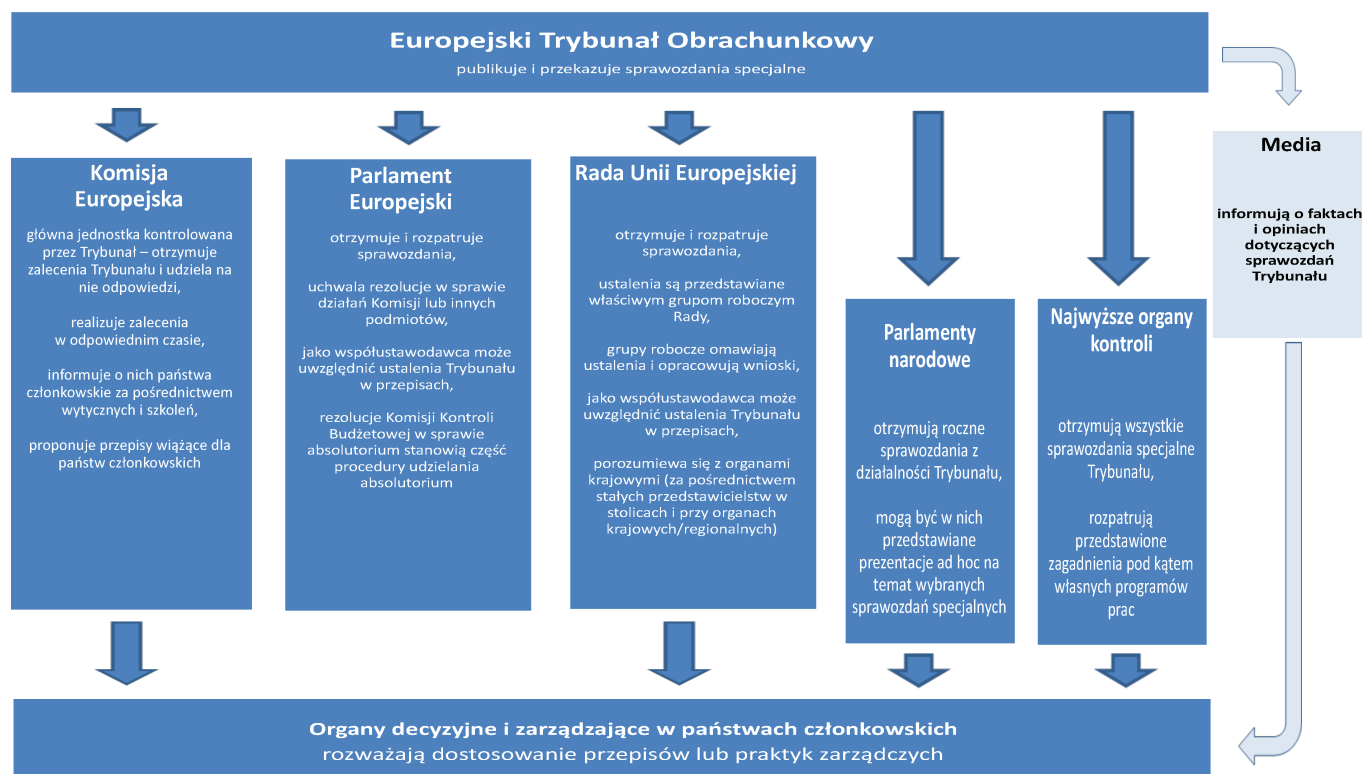
3.82. Kiedy Trybunał formułuje zalecenia mające zastosowanie do państw członkowskich ogółem, może je przekazać na pięć sposobów (zob. **ryc. 3.7**). Po pierwsze, każde sprawozdanie zostaje przesłane do najwyższego organu kontroli (główniej krajowej instytucji kontroli publicznej). Sprawozdania przesyłane są również Radzie, aby mogła je rozważyć w kontekście procedury udzielania absolutorium, a dodatkowo w niektórych przypadkach przedstawiane są jej grupom roboczym w formie prezentacji. Roczne sprawozdania z działalności Trybunału (zawierające szczegółowe informacje na temat sprawozdań specjalnych) są również przekazywane parlamentom państw członkowskich, a poszczególni członkowie Trybunału mogą zwrócić szczególną uwagę parlamentu narodowego lub właściwej komisji parlamentarnej na dane sprawozdanie w ramach kontaktów z tymi instytucjami. Zalecenia Trybunału są również rozpowszechniane w państwach członkowskich za pośrednictwem wytycznych Komisji i organizowanych przez nią działań szkoleniowych.

<sup>(67)</sup> Kryteria wyboru: w związku ze sprawozdaniem nie zostały jeszcze podjęte działania następcze, sprawozdanie jest wciąż aktualne, a od jego publikacji minęły co najmniej dwa lata.

<sup>(68)</sup> Poza zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach Trybunału państwa członkowskie objęte próbą w poszczególnych kontrolach wykonania zadań otrzymują również niepublikowane sprawozdanie na temat ustaleń Trybunału. Tego rodzaju sprawozdania nie są tutaj uwzględnione.

Ryc. 3.7 – Przekazywanie ustaleń państwom członkowskim

## W jaki sposób zalecenia Trybunału wywierają wpływ na organy państw członkowskich?



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.83. Niemniej jednak jak dotąd Trybunał otrzymał stosunkowo niewiele informacji na temat skutków tych działań informacyjnych w państwach członkowskich. Aby temu zaradzić, Trybunał przeprowadził wśród agencji płatniczych, ministerstw i najwyższych organów kontroli na poziomie państw członkowskich ankietę dotyczącą działań podjętych w związku z zaleceniami<sup>(69)</sup>. Kwestionariusz został wypełniony również przez cztery dyrekcje generalne Komisji.

<sup>(69)</sup> Próba w badaniu objęła 76 instytucji, a odpowiedzi otrzymano od 56 z nich, co oznacza, że wskaźnik odpowiedzi wyniósł 74 %.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.84. Ankieta potwierdziła, że informacje o zaleceniach istotnie docierają do państw członkowskich za pośrednictwem co najmniej jednego ze wspomnianych wcześniej kanałów. Jeśli chodzi o oddziaływanie, 80 % respondentów potwierdziło, że na poziomie państw członkowskich istnieje przynajmniej „pewien stopień wiedzy” na temat sprawozdań Trybunału. Jednak zaledwie 13 % respondentów stwierdziło, że w ich państwie członkowskim istnieje skoordynowana procedura działań następczych w związku ze wszystkimi zaleceniami Trybunału. Jeśli chodzi o podjęte działania następcze, 38 % instytucji odpowiedziało, że działania są podejmowane jedynie w odniesieniu do konkretnego zagadnienia, a 49 % wskazało, że nie są podejmowane żadne oficjalne działania. Niemniej jednak niektóre państwa członkowskie podały konkretne przykłady wprowadzania zaleceń Trybunału w życie w polityce i praktyce krajowej, głównie w dziedzinie zasobów naturalnych (zob. **ryc. 3.8**).

**Ryc. 3.8 – Przykłady dotyczące wiedzy na temat zaleceń i informowania o nich na poziomie państw członkowskich**

W sprawozdaniu Trybunału pt. „Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa”<sup>(70)</sup> zalecono państwu członkowskim wprowadzenie procedur mających zapewnić, by koszty wspieranych inwestycji nieprodukcyjnych nie przekraczały kosztów podobnych rodzajów dóbr, usług lub robót oferowanych na rynku. Konkretnie państwa członkowskie powinny określić odpowiednie wartości odniesienia lub koszty referencyjne, z którymi w ramach swoich kontroli administracyjnych regularnie porównywałyby koszty inwestycji nieprodukcyjnych. W odpowiedzi na to zalecenie jedno państwo członkowskie wprowadziło ceny standardowe zarządzania sadzeniem żywopłotów.

W celu rozpowszechnienia zaleceń Trybunału instytucja zarządzająca w jednym z państw członkowskich udostępnia jego ustalenia na stronach intranetu komitetu wdrażającego dany program rozwoju obszarów wiejskich. W Komitecie tym reprezentowane są agencja płatnicza i wszystkie instytucje wdrażające.

W innym państwie członkowskim Ministerstwo Rolnictwa informuje agencję płatniczą – a w stosownych przypadkach także inne zainteresowane podmioty – o najważniejszych ustaleniach i zaleceniach Trybunału w formie sprawozdania podsumowującego, do którego dołączony jest pełen tekst sprawozdania Trybunału.

Źródło: Wybrane odpowiedzi z ankiety przeprowadzonej wśród NOK i agencji płatniczych.

<sup>(70)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 20/2015 pt. „Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.85. Z ankiety wynika, że na poziomie państw członkowskich istnieje rozsądny poziom wiedzy na temat zaleceń z przeprowadzanych przez Trybunał kontroli wykonania zadań. Niemniej jednak występują znaczne różnice w poziomie oficjalnie podjętych działań następczych, a ponadto odnotowano jedynie nieliczne dowody zmian w polityce i praktyce krajowej w wyniku zaleceń Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie jak największego oddziaływania zaleceń Trybunału na poziomie państw członkowskich wymaga poprawy sposobu, w jaki są one opracowywane i rozpowszechniane. Jesienią 2016 r. Trybunał zaangażuje Komitet Kontaktowy, służby Komisji i Radę w konsultacje na temat możliwych działań następczych w państwach członkowskich w związku z zaleceniami.

## WNIOSKI I ZALECENIA

## Wnioski

3.86. „Horyzont 2020” jest ambitnym programem o szerokim zakresie, w którym po raz pierwszy połączone zostały istniejące wcześniej poszczególne programy na rzecz badań naukowych i innowacji i który ukierunkowany jest na priorytet „Wyzwania społeczne”. Między programem tym a strategią „Europa 2020” istnieją powiązania na wysokim poziomie ogólności, a mianowicie dwa z trzech głównych wskaźników programu „Horyzont 2020” stanowią również wskaźniki ogólne w strategii „Europa 2020”. Użyteczność tych wskaźników w śledzeniu wkładu programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” jest jednak ograniczona (zob. pkt 3.7–3.17).

3.87. Należy w większym stopniu sprecyzować powiązania między 10 priorytetami politycznymi Komisji a strategią „Europa 2020”/programem „Horyzont 2020”. Te priorytety polityczne pokrywają się z priorytetami strategii „Europa 2020”, a równocześnie się od nich różnią. Nie jest jasne, do którego zestawu priorytetów należy zatem dostosować program „Horyzont 2020”, ani na etapie planowania, ani podczas monitorowania i sprawozdawczości. Istnieje ryzyko, że problem ten dotyczy także pozostałych obszarów działalności UE (zob. pkt 3.18–3.21).

3.86. Chociaż Komisja przyznaje, że konieczne są dalsze usprawnienia, uważa, że jej ramy wykonania pozwalają już monitorować wkład programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020”.

Jak wyjaśniono pod ryc. 3.1 oraz w pkt 3.13.

Budżet UE stanowi zaledwie niewielką część całości wydatków na badania naukowe i innowacje w Europie, a tym samym może tylko w niewielkim stopniu przyczynić się do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Postępy w realizacji strategii „Europa 2020” zależą od wielu różnych działań na poziomie unijnym i krajowym, które dotyczą nie tylko wydatkowania i w których państwa członkowskie mają do odegrania zasadniczą rolę.

Wkład programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” wzmacnia wzajemne oddziaływanie z innymi działaniami na poziomie unijnym i krajowym.

3.87. Priorytety polityczne Komisji pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera stanowią ramy, w których Komisja zapewnia jej własny wkład w realizację strategii „Europa 2020”, za którą Unia i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają. Priorytety polityczne stanowią punkt odniesienia przy wdrażaniu programów finansowych przez Komisję, lecz odbywa się to przy pełnej zgodności ze strategią „Europa 2020” oraz zgodnie z ramami prawnymi stanowiącymi podstawę programu „Horyzont 2020”, które nie uległy zmianie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.88. O powodzeniu programu „Horyzont 2020” mogą w dużej mierze zadecydować skuteczna synergia i komplementarność między krajowymi a europejskimi programami w zakresie badań naukowych i innowacji. Partnerzy Trybunału w najwyższych organach kontroli Bułgarii i Portugalii stwierdzili, że w ich krajach istnieją wprawdzie obszary komplementarności, ale na poziomie krajowym wystąpiły pewne problemy (zob. pkt 3.22 i 3.23).

3.89. W ramach prawnych programu „Horyzont 2020” wprowadzono szereg elementów istotnych dla zarządzania wynikami, takich jak cele i kluczowe wskaźniki efektywności, co stanowi pożądaną postępowanie. Niemniej jednak należy wprowadzić dalsze usprawnienia w tych przepisach – opracować poziomy bazowe, cele pośrednie i wartości docelowe, dokonać przeglądu niektórych celów, aby upewnić się, że są wystarczająco ambitne. W przypadku części wskaźników brakuje też dostępu do informacji. Cele określone w przepisach są z natury rzeczy ogólne, ale nie zostały przełożone za pośrednictwem programów prac i zaproszeń do składania wniosków na cele niższego szczebla, przydatne do operacyjnego zarządzania wynikami. Komisja nie wykorzystuje programów prac programu „Horyzont 2020” i odnośnych zaproszeń do składania wniosków do zwiększenia nacisku na wyniki (zob. pkt 3.27–3.38).

3.90. W przypadku zbadanych przez Trybunał wniosków i umów o udzielenie dotacji cele zasadniczo spełniały kryteria SMART, gdy było to wymagane przez Komisję. W procesie oceny tych wniosków, z wyjątkiem ERBN, która stosuje kryterium doskonałości, kładziono nacisk na wyniki. W umowach o udzielenie dotacji wymaga się od beneficjentów przekazywania Komisji informacji na potrzeby agregowania kluczowych wskaźników efektywności dotyczących programu „Horyzont 2020”. Niemniej jednak stosowanie szerszego pojęcia „oczekiwanego oddziaływania” zamiast „oczekiwanych wyników” zwiększa ryzyko, że informacje przedstawiane w odniesieniu do tej części będą zbyt szeroko zakrojone i niezwiązane z działaniami, których skutek można bezpośrednio przypisać finansowaniu ze środków programu „Horyzont 2020”. Może to utrudnić ocenę osiągniętych wyników (zob. pkt 3.39–3.43).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.89.** Ramy wykonania zostały omówione z władzą ustawodawczą w trakcie przyjmowania przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” i są określone w tych przepisach. Obejmują one szereg wskaźników, które będą monitorowane przez cały czas trwania programu, oraz oceny śródkresowej i ex post. Wspomniane przejrzyste ramy stanowią postępowanie w stosunku do wcześniejszych programów ramowych.

Rezultaty i oddziaływanie programów prac oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, programu „Horyzont 2020” będą oceniane z wykorzystaniem tych ram wykonania.

Długoterminowy charakter badań naukowych, harmonogram przygotowywania przepisów oraz ograniczenia w dostępności niektórych danych stanowią wyzwania pod względem ukończenia prac nad ramami wykonania. Komisja zgadza się, że potrzebne są ciągle udoskonalenia.

**3.90.** Stosowanie terminu „oczekiwane oddziaływanie” zamiast „wynik” wynika z faktu, że przepisy dotyczące programu „Horyzont 2020” przyjęto przed wydaniem wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa. Komisja chce oceniać oczekiwane oddziaływanie projektów przy wyborze projektów, które należy objąć wsparciem. Nie wpłynie to na monitorowanie wskaźników, które określono w przepisach i które stanowią fundament ram wykonania.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.91. Uchybienia w konstrukcji systemu monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020” ograniczają możliwości Komisji w zakresie odpowiedniego monitorowania wyników programu i prowadzenia sprawozdawczości na ten temat:

- a) Obecna organizacja nie umożliwia Komisji prowadzenia monitorowania i sprawozdawczości odrębnie w odniesieniu do wydatków i wyników w zakresie różnych elementów badań naukowych i rozwoju oraz innowacji w programie „Horyzont 2020” (zob. pkt 3.45–3.47).
- b) Wkład programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” jest dobrze ugruntowany w procedurze budżetowej. Niemniej jak dotąd nie przedstawiono w sposób miarodajny informacji na temat wkładu programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” (zob. pkt 3.48–3.50).
- c) Monitorowanie i sprawozdawczość poprawiły się co prawda w porównaniu z 7PR, ale wciąż utrzymują się niedociągnięcia związane z informacjami zgromadzonymi na temat programu „Horyzont 2020”. Istnieje ryzyko, że trudności napotkane podczas oceny *ex post* dotyczącej 7PR mogą wystąpić również w odniesieniu do programu „Horyzont 2020” (zob. pkt 3.51–3.53).

3.92. Niektóre podstawowe pojęcia stosowane w procesie oceny wyników dotyczą różnych rodzajów korzyści, które mogą wynikać z podjęcia działania publicznego: wkładu, produktów, rezultatów i oddziaływania. Choć Komisja określiła sposób, w jaki należy używać tych terminów, sama nie zawsze stosuje się do ustalonych definicji. Problematyczna jest zwłaszcza wyraźna arbitralność, z jaką stosuje się pojęcia „rezultaty” i „oddziaływanie” przy przekładaniu przepisów na poszczególne programy prac (zob. pkt 3.54–3.59).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.91.** Komisja uważa, że system monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020” został zdecydowanie ulepszony w porównaniu z 7PR. Ustalono przejrzyste cele, a ramy wykonania, w pełni omówione z zainteresowanymi stronami i władzą ustawodawczą, są oparte na podstawie prawnej.

Komisja zdaje sobie sprawę z pewnych utrzymujących się niedociągnięć, które stara się wyeliminować:

- a) zdaniem Komisji oddzielne zgłaszanie wydatków na badania naukowe i innowacje nie jest konieczne, nie jest to bowiem wymagane w przepisach oraz jest sprzeczne ze staraniami podejmowanymi w ramach programu „Horyzont 2020” w celu zlikwidowania luki dzielącej badania naukowe i innowacje;
- b) zgodnie z przepisami wymagane jest przedstawienie wkładu programu „Horyzont 2020” w realizację strategii „Europa 2020” w ocenie śródkresowej programu, która zostanie przeprowadzona w 2017 r. Charakter cyklu badań naukowych oznacza, że musi upłynąć pewien czas, zanim informacje na temat wkładu w realizację strategii „Europa 2020” będzie można przedstawić w sposób miarodajny;
- c) Komisja zgadza się, że system monitorowania i sprawozdawczości programu „Horyzont 2020” został ulepszony w porównaniu z 7PR. Ustalono przejrzyste cele, a ramy wykonania, w pełni omówione z zainteresowanymi stronami i władzą ustawodawczą, są oparte na podstawie prawnej.

Komisja uważa, że podjęła działania w celu zmniejszenia trudności stwierdzonych w systemie oceny 7PR.

**3.92.** Rozporządzenia dotyczące programu „Horyzont 2020” (grudzień 2013 r.) przyjęto przed wydaniem wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa (maj 2015 r.). Jak zauważył Trybunał, doprowadziło to do pewnych niespójności. Od czasu przyjęcia wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa terminologia z tych wytycznych jest konsekwentnie stosowana przy monitorowaniu i ocenie wyników programu „Horyzont 2020”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.93. W przypadku dyrekcji generalnych związanych z grupą strategii politycznych „Zasoby naturalne” Trybunał zauważył, że wiele celów zawartych w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności zaczerpnięto bezpośrednio z dokumentów programowych lub ustawodawczych. W efekcie cele te były zbyt ogólne, by można je było wykorzystać na potrzeby zarządzania. Trybunał odnotował postępy, jeśli chodzi o wskaźniki wykorzystywane do pomiaru wyników, ale stwierdził, że wciąż występują pewne niedociągnięcia (zob. pkt 3.60–3.65).

**Zalecenia**

3.94. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał sformułował pięć zaleceń. Dwa z nich zrealizowano częściowo, a trzy nie zostały zrealizowane.

3.95. W odniesieniu do 2015 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1: Cele operacyjne**

Komisja powinna przełożyć cele o wysokim poziomie ogólności pochodzące z przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” na cele operacyjne na poziomie programów prac. Dzięki temu cele te – dzięki umożliwieniu oceny wyników w programach prac i zaproszeniach do składania wniosków – mogą stać się skutecznym narzędziem ukierunkowywania programu na osiągnięcie wyników.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.93.** Od czasu uwagi Trybunału dotyczącej planów zarządzania na 2015 r. Komisja wprowadziła zmiany w cyklu planowania i programowania strategicznego, w szczególności aby zapewnić bardziej przejrzyste ramy na potrzeby rozliczalności Komisji i jej służb. Zgodnie z nowym podejściem od 2016 r. dokumenty dotyczące planowania mają być bardziej uproszczone i w większym stopniu skupione na priorytetach Komisji oraz na kompetencjach DG, służąc im jako wsparcie w ustaleniu priorytetów i w przedstawieniu wyników w spójny sposób, z jasnym rozróżnieniem przypisania (w przypadku rezultatów i produktów, które są bezpośrednim skutkiem działań służb Komisji) i wkładu (gdy działania służb Komisji przyczyniają się do osiągnięcia danego rezultatu lub oddziaływania) odnośnie do polityki UE wysokiego szczebla i rezultatów programów wydatkowania.

W planie strategicznym wprowadzono nowe podejście, przenosząc nacisk z planowania krótkoterminowego na długoterminową perspektywę strategiczną, co pomaga dyrekcjom generalnym dostosować ich cele szczegółowe do długoterminowych celów określonych przez Komisję. Planowane produkty operacyjne na nadchodzący rok są wymienione w planie zarządzania.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Chociaż ogólne ramy wykonania są ustalone i jasne, Komisja przyjmuje do wiadomości kwestie podniesione przez Trybunał, które zostaną w pełni uwzględnione w ramach trwających prac nad udoskonaleniem programów prac, w tym roli Komisji w sprawozdawczości opartej na wynikach.



## UWAGI TRYBUNAŁU

— **Zalecenie 2:** *Potrzeba doprecyzowania różnych strategii*

Komisja powinna doprecyzować powiązania między strategią „Europa 2020” (na lata 2010–2020), wieloletnimi ramami finansowymi (na lata 2014–2020), priorytetami Komisji (na lata 2015–2019) za pośrednictwem np. procesu planowania strategicznego i sprawozdawczości (na lata 2016–2020). Wzmocniłoby to mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości i umożliwiłoby Komisji prowadzenie skutecznej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020”.

— **Zalecenie 3:** *Konsekwentne stosowanie terminologii*

Komisja powinna w odniesieniu do wszystkich swoich działań stosować pojęcia „wkład”, „produkty”, „rezultaty” i „oddziaływanie” w sposób konsekwentny i zgodny z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Priorytety polityczne Komisji są wyraźnie określone w wytycznych politycznych przewodniczącego Junckera. Stanowią one dla Komisji plan działania, który jest w pełni zgodny i spójny ze strategią „Europa 2020” będącą długoterminową strategią wzrostu w Europie. Różnice co do zakresu priorytetów i strategii „Europa 2020” odzwierciedlają spoczywający na Komisji obowiązek reagowania na wyzwania, które się pojawiły lub rozwinęły od czasu opracowania strategii „Europa 2020”, takie jak migracja.

Począwszy od 2016 r., **w oparciu o plany strategiczne opracowywane przez każdą dyрекcję Komisji**, roczne sprawozdania z działalności każdej dyрекcji Komisji, jak również przygotowywane przez Komisję sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników będą zawierały wyjaśnienie, w jaki sposób cele szczegółowe przyczyniają się do realizacji priorytetów politycznych, oraz dokładniejsze wyjaśnienie powiązań ze strategią „Europa 2020”.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Poszczególne rozporządzenia dotyczące WRF na lata 2014–2020 przyjęto przed wydaniem wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa (maj 2015 r.). Ponadto treść tych rozporządzeń jest rezultatem negocjacji politycznych między współprawodawcami. Jak zauważył Trybunał, doprowadziło to do pewnych niespójności. Od czasu przyjęcia wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa terminologia z tych wytycznych powinna być konsekwentnie stosowana przy monitorowaniu i ocenie wszystkich programów. Spójne stosowanie terminów w całym prawodawstwie może jednak być niemożliwe w perspektywie krótkoterminowej.

W odniesieniu do swoich wewnętrznych ram wykonania Komisja zapewniła spójne definicje i spójną metodykę dzięki stałym instrukcjom udzielanym wszystkim dyрекcyjom. Definicje te odpowiadają definicjom zawartym w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa.

## ZAŁĄCZNIK 3.1

SPRAWOZDANIA SPECJALNE PRZYJĘTE PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
W 2015 R.

- Nr 1/2015 Śródlądowy transport wodny w Europie: od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności
- Nr 2/2015 Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami
- Nr 3/2015 Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia
- Nr 4/2015 W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?
- Nr 5/2015 Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?
- Nr 6/2015 Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie
- Nr 7/2015 Misja policyjna UE w Afganistanie: niejednoznaczne wyniki
- Nr 8/2015 Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?
- Nr 9/2015 Wsparcie UE na rzecz walki przeciwko torturom i zniesienia kary śmierci
- Nr 10/2015 Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności
- Nr 11/2015 Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?
- Nr 12/2015 Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy
- Nr 13/2015 Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT
- Nr 14/2015 Czy instrument inwestycyjny AKP wnosi wartość dodaną?
- Nr 15/2015 Wsparcie z Funduszu Energetycznego AKP-UE na rzecz energii ze źródeł odnawialnych w Afryce Wschodniej
- Nr 16/2015 Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii: konieczność podjęcia dalszych działań
- Nr 17/2015 Wsparcie Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży: udane przekierowanie finansowania z EFS, lecz niewystarczający nacisk na rezultaty
- Nr 18/2015 Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji
- Nr 19/2015 Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom
- Nr 20/2015 Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa
- Nr 21/2015 Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy
- Nr 22/2015 Nadzór UE nad agencjami ratingowymi – dobrze ugruntowany, ale jeszcze nie w pełni skuteczny
- Nr 23/2015 Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań
- Nr 24/2015 Zwalczenie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania
- Nr 25/2015 Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków

## ZAŁĄCZNIK 3.2

## DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ DOTYCZĄCYCH UZYSKANYCH WYNIKÓW

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	nie wystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p><b>Zalecenie 1:</b></p> <p>Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, by przy okazji następnego przeglądu rozporządzenia finansowego Komisja zracjonalizowała ramy sprawozdawczości na temat wyników.</p>			X				Komisja podkreśla, że przegląd jest nadal w toku.
	<p><b>Zalecenie 2:</b></p> <p>Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, by przedstawiane przez Komisję sprawozdanie oceniające stanowiło streszczenie wszystkich dostępnych informacji na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”, tak aby czytelnik miał do dyspozycji przejrzysty przegląd działań.</p>			X				Komisja stale dąży do doskonalenia sposobu przedstawiania postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, jak również w kontekście europejskiego semestru.
	<p><b>Zalecenie 3:</b></p> <p>Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, by Komisja dalej rozwijała swój system zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie, tak aby w poswiadczeniach 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.</p>				X			Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

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				
2012	<p><b>Zalecenie 1:</b> Komisja i ustawodawca powinni dopilnować, by w nadchodzącym okresie programowania (lata 2014–2020) położono nacisk na osiąganie wyników. Wymaga to ustalenia w przepisach sektorowych lub w inny wiążący sposób pewnej ograniczonej liczby wystarczająco doprecyzowanych celów wraz z odpowiednimi wskaźnikami, oczekiwanymi rezultatami i oddziaływaniem.</p> <p><b>Zalecenie 2:</b> Komisja powinna dopilnować, aby istniało wyraźne powiązanie pomiędzy działaniami podejmowanymi przez dyrekcje generalne a ustalonymi celami. Określając te cele, każda DG powinna w stosownych przypadkach wziąć pod uwagę właściwy tryb zarządzania oraz uwzględnić swoją rolę i zadania.</p>		X					<p>Komisja uważa, że w ramach prawnych na lata 2014–2020 znacznie zwiększono nacisk na wykonanie.</p> <p>Komisja nie przyjęła tego zalecenia.</p>

## ROZDZIAŁ 4

**Dochody**

## SPIS TREŚCI

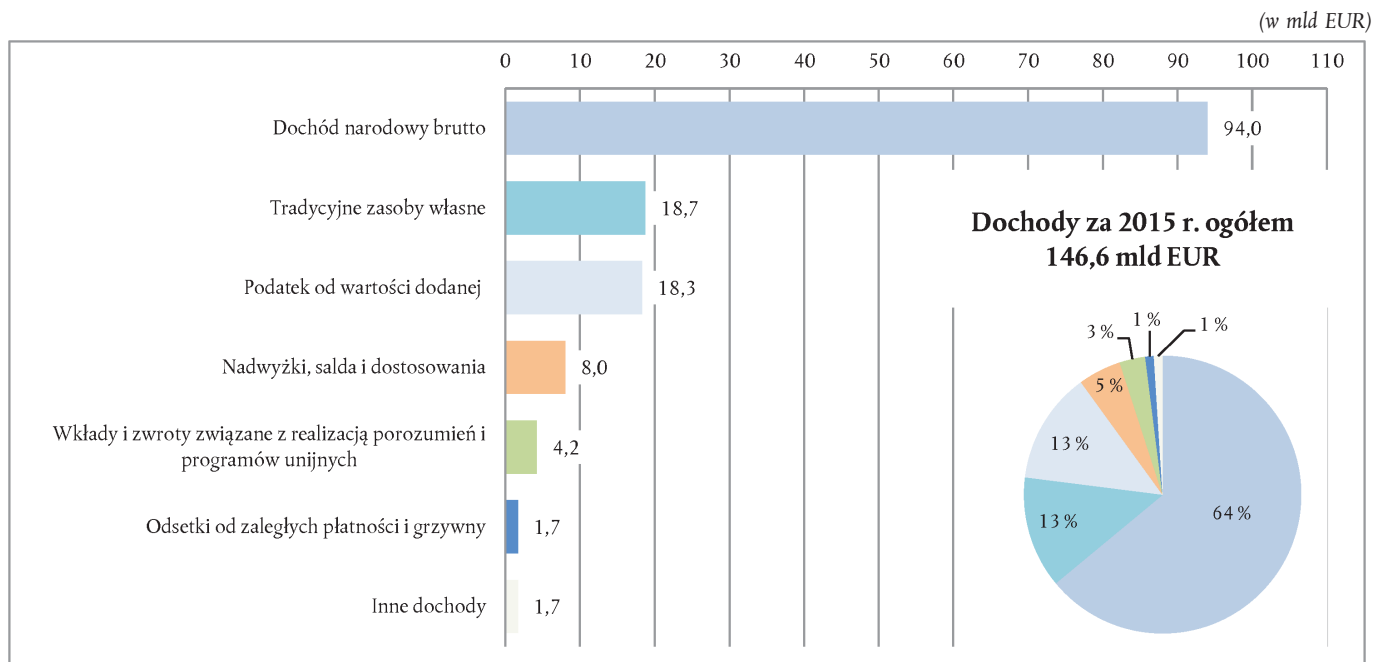
	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.5
Krótki opis działu „Dochody”	4.2–4.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.5
Prawidłowość transakcji	4.6
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej	4.7–4.21
Salda DNB i VAT oraz dostosowania pokrywają się ze zaktualizowanymi danymi liczbowymi dotyczącymi DNB i VAT oraz odzwierciedlają działania podjęte w związku z zastrzeżeniami	4.8
Komisja zniosła dużą liczbę zastrzeżeń dotyczących DNB	4.9–4.12
Zmniejszyła się liczba zastrzeżeń dotyczących zasobów własnych opartych na VAT	4.13
Wciąż istnieją możliwości poprawy zarządzania tradycyjnymi zasobami własnymi przez państwa członkowskie	4.14–4.19
W obliczeniach wysokości wkładów EOG/EFTA i w obliczeniach mechanizmów korekty wystąpiły pomniejsze błędy	4.20
Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę sytuacji	4.21
Wnioski i zalecenia	4.22–4.24
Wnioski dotyczące 2015 r.	4.22
Zalecenia	4.23–4.24
Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów	
Załącznik 4.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody	
Załącznik 4.3 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31.12.2015	

## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, które obejmują zasoby własne i inne dochody. Najważniejsze informacje na temat dochodów w 2015 r. przedstawiono na **ryc. 4.1**.

Ryc. 4.1 – Dochody – najważniejsze informacje za 2015 r.



Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Krótki opis działu „Dochody”**

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

- Wielkość zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB) (64 % dochodów) wynika z zastosowania jednolitej stawki w stosunku do DNB państw członkowskich. Wkład państw członkowskich obliczany jest na podstawie prognoz DNB<sup>(3)</sup>. Po uwzględnieniu wszystkich pozostałych źródeł dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu UE<sup>(4)</sup>. Główne ryzyko polega na tym, że podczas obliczania wkładów państw członkowskich, w tym sald i dostosowań, statystyki leżące u podstaw tych wyliczeń mogą nie zostać skompilowane lub przetworzone przez Komisję zgodnie z przepisami UE. Kolejnym czynnikiem ryzyka jest fakt, że w ramach weryfikacji danych DNB państw członkowskich Komisja może nie wykryć przypadków potencjalnego nieprzestrzegania przepisów UE.
- Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) (13 %) obliczane są poprzez zastosowanie jednolitej stawki do hipotetycznie ujednoczonych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich. Główne czynniki ryzyka w tym zakresie wiążą się z kompletnością i poprawnością informacji dostarczanych przez państwa członkowskie, poprawnością obliczeń Komisji dotyczących należnych kwot wkładów oraz terminowością płatności uiszczanych przez państwa członkowskie.

---

<sup>(1)</sup> Obowiązujące przepisy to decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (decyzja w sprawie zasobów własnych) (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17) i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) nr 1377/2014 (Dz.U. L 367 z 23.12.2014, s. 14).

<sup>(2)</sup> Decyzja w sprawie zasobów własnych określa obniżki, które mają zostać zastosowane do wkładów niektórych państw członkowskich opartych na DNB i VAT wniesionych za lata 2007–2013. Po ratyfikacji nowego pakietu legislacyjnego (zob. pkt 4.4) niektóre z państw członkowskich skorzystają z obniżki z mocą wsteczną w odniesieniu do lat 2014–2020. Ponadto w decyzji w sprawie zasobów własnych określono korektę, przyznaną jednemu państwu członkowskiemu, w odniesieniu do nierównowagi budżetowej. Korekta ta wciąż obowiązywała w 2015 r. i będzie miała zastosowanie także na mocy nowego pakietu legislacyjnego.

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

<sup>(4)</sup> Każde zaniżenie (lub zawyżenie) DNB w przypadku konkretnego państwa członkowskiego, chociaż nie ma wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem (lub obniżeniem) składek wnoszonych przez pozostałe państwa członkowskie aż do momentu, kiedy dane dotyczące DNB zostaną skorygowane.

## UWAGI TRYBUNAŁU

— Na tradycyjne zasoby własne (TZW) (13 %) składają się cła pobierane od przywozu towarów i opłaty produkcyjne od cukru. Wysokość TZW obliczają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot przekazywane jest do budżetu UE, a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Główne czynniki ryzyka w zakresie tradycyjnych zasobów własnych dotyczą tego, czy zasoby te zostaną udostępnione UE w sposób kompletny, poprawny i terminowy.

4.3. Główne ryzyko w przypadku innych dochodów wiąże się z nakładaniem przez Komisję grzywien, błędami w obliczaniu składek wynikających z realizacji porozumień unijnych i innych oraz błędami w mechanizmach korekty nierównowagi budżetowej.

4.4. W dniu 26 maja 2014 r. Rada formalnie zatwierdziła nowy pakiet legislacyjny dotyczący zasobów własnych. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie będzie on stosowany z mocą wsteczną, począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r. Trybunał będzie monitorował proces ratyfikacji, a następnie obliczenie wpływu na wysokość wkładów ze skutkiem wstecznym<sup>(5)</sup>.

### Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.5. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli dochodów należy odnotować następujące kwestie:

a) Trybunał zbadał następujące systemy:

- (i) systemy Komisji mające zapewnić, by dane dotyczące DNB przekazywane przez państwa członkowskie stanowiły odpowiednią podstawę do obliczania zasobów własnych (w tym do znoszenia zastrzeżeń), oraz systemy Komisji stosowane do obliczania i pobierania składek opartych na DNB<sup>(6)</sup> oraz sald DNB;
- (ii) systemy Komisji mające zapewnić, by wysokość zasobów własnych opartych na VAT oraz sald VAT została poprawnie obliczona i pobrana we właściwy sposób<sup>(7)</sup>;

<sup>(5)</sup> Wkłady państw członkowskich zostaną przeliczone z uwzględnieniem następujących elementów:

- w przypadku trzech państw członkowskich będzie obowiązywać obniżona stawka poboru VAT w wysokości 0,15 %,
- w przypadku czterech państw członkowskich zastosowane zostaną ryczałtowe obniżki płatności opartych na DNB,
- zatrzymywany odsetek pobranych TZW zostanie obniżony do 20 % (z 25 % obecnie),
- DNB wykorzystywany do celów zasobów własnych będzie obliczany zgodnie z ESA 2010 (obecnie obowiązuje ESA 95).

<sup>(6)</sup> Punktem wyjścia do kontroli przeprowadzonej przez Trybunał były uzgodnione prognozy DNB. Trybunał nie może wypowiedzieć się co do jakości danych uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie.

<sup>(7)</sup> Punktem wyjścia dla Trybunału była ujednoczona podstawa podatku VAT przygotowana przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych przedstawionych przez państwa członkowskie. Zob. również sprawozdanie specjalne nr 24/2015 pt. „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania” (<http://eca.europa.eu>).



## UWAGI TRYBUNAŁU

- (iii) systemy Komisji w zakresie TZW, w tym monitorowanie przez Komisję audytów po odprawie celnej przeprowadzanych przez państwa członkowskie;
  - (iv) systemy rachunkowości w zakresie TZW<sup>(8)</sup> w trzech państwach członkowskich (we Francji, Włoszech i na Litwie)<sup>(9)</sup> i przegląd ich systemów wykorzystywanych na potrzeby audytów po odprawie celnej;
  - (v) nakładanie grzywien i kar przez Komisję – tytuł 7 budżetu UE;
  - (vi) obliczenie przez Komisję wkładów wnoszonych przez Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)/Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA);
  - (vii) obliczenie przez Komisję mechanizmów korekty<sup>(10)</sup>.
- b) Trybunał zbadał próbę 55 wystawionych przez Komisję nakazów odzyskania środków<sup>(11)</sup>. Próbę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów.
- c) Trybunał ocenił również roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Budżetu oraz Eurostatu.

**PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI**

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

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

<sup>(8)</sup> Punktem wyjścia do kontroli były dane pochodzące z systemów rachunkowości TZW w skontrolowanych państwach członkowskich. W swej kontroli Trybunał nie mógł uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

<sup>(9)</sup> Te trzy państwa członkowskie zostały wybrane z uwagi na znaczną wielkość ich wkładu w ramach TZW i z uwzględnieniem podejścia rotacyjnego.

<sup>(10)</sup> Art. 4 decyzji 2007/436/WE, Euratom.

<sup>(11)</sup> Nakaz odzyskania środków to dokument, w którym Komisja rejestruje należne jej kwoty.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**BADANIE ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI I INNYCH ELEMENTÓW SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ**

4.7. Jak wyjaśniono w pkt 4.5, Trybunał zbadał wybrane systemy. W poniższej części przedstawiono szczegółowe ustalenia, które nie prowadzą co prawda do wydania przez Trybunał opinii z zastrzeżeniem w sprawie dochodów, lecz stanowią podstawę do sformułowania zaleceń mających usprawnić obliczanie i pobór dochodów.

**Salda DNB i VAT oraz dostosowania pokrywają się ze zaktualizowanymi danymi liczbowymi dotyczącymi DNB i VAT oraz odzwierciedlają działania podjęte w związku z zastrzeżeniami**

4.8. Co roku państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawiania aktualizacji danych dotyczących DNB i VAT za lata, w stosunku do których wciąż można dokonywać zmian (cztery lata), lub do rozwiązania kwestii objętych zastrzeżeniami<sup>(12)</sup>. Komisja wykorzystuje te informacje do ponownego obliczenia wkładów państw członkowskich opartych na DNB i VAT za poprzednie lata (tj. sald VAT i DNB oraz dostosowań). Znaczna część istotnych korekt we wkładach państw członkowskich obliczonych w 2014 r. (9 813 mln euro) wynikała z działań podjętych w związku z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB<sup>(13)</sup>, w następstwie których Komisja wniosła większość tych zastrzeżeń w 2015 r.

**Komisja wniosła dużą liczbę zastrzeżeń dotyczących DNB**

4.9. Zastrzeżenia dotyczące DNB mogą być ogólne lub szczegółowe. Zastrzeżenia ogólne obejmują wszystkie pozycje w wykazie DNB. Zastrzeżenia szczegółowe dotyczą poszczególnych elementów DNB i mogą odnosić się do konkretnej transakcji<sup>(14)</sup>, mogą mieć charakter horyzontalny<sup>(15)</sup> lub mogą odnosić się do konkretnego procesu<sup>(16)</sup>. Na **ryc. 4.2** pokazano, jak kształtowała się liczba zastrzeżeń pozostających w mocy na koniec danego roku. Uwzględniono przy tym również informacje dotyczące TZW i VAT omówione w dalszej części rozdziału. Szczegółowe informacje na temat sytuacji na koniec 2015 r. w poszczególnych państwach członkowskich można znaleźć w **załączniku 4.3**.

<sup>(12)</sup> Dane te mogą zostać skorygowane w okresie wynoszącym co najmniej cztery lata, po upływie którego wygasa możliwość zastosowania korekty, o ile nie zostaną zgłoszone zastrzeżenia. Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tego elementu w danych dotyczących DNB i VAT przedkładanych przez państwo członkowskie, który budzi wątpliwości.

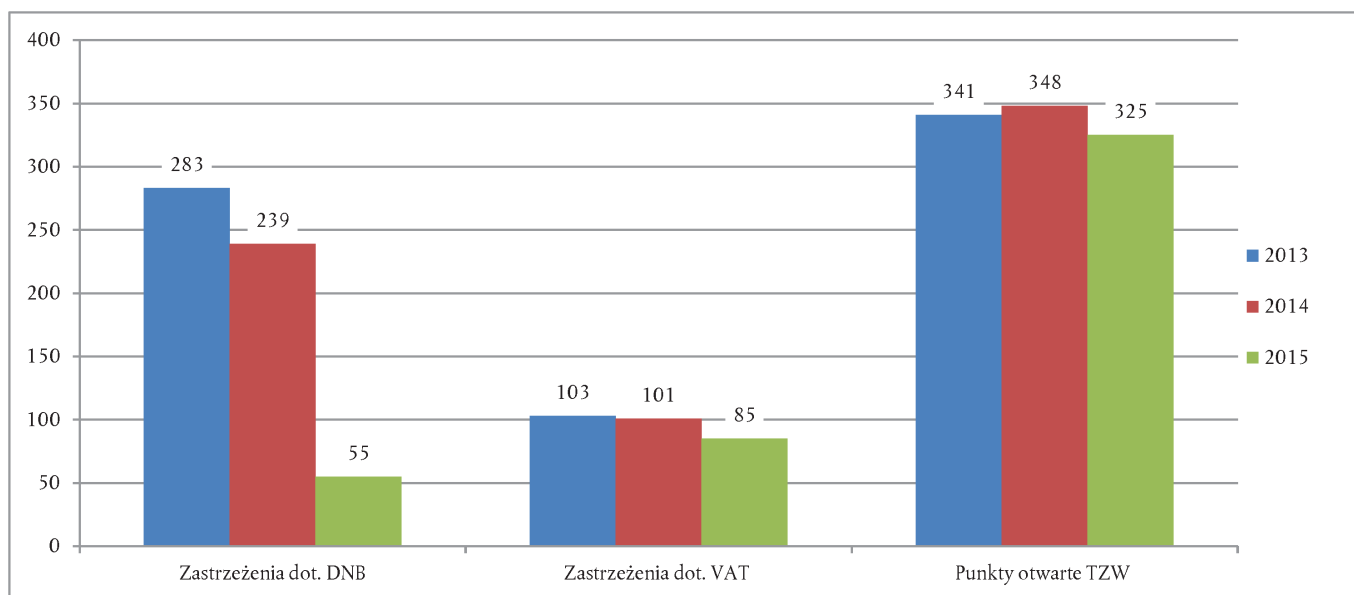
<sup>(13)</sup> Zob. pkt 4.6–4.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.

<sup>(14)</sup> Zastrzeżenia te obejmują konkretną transakcję związaną z DNB w danym państwie członkowskim.

<sup>(15)</sup> Zastrzeżenia horyzontalne dotyczą konkretnej transakcji we wszystkich państwach członkowskich.

<sup>(16)</sup> Stosowane w odniesieniu do konkretnego etapu danego procesu, zob. pkt 4.11.

Ryc. 4.2 – Kształtowanie się liczby zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW na koniec roku



W łącznej liczbie zastrzeżeń dotyczących DNB nie uwzględniono zastrzeżeń odnoszących się do konkretnego procesu w związku z DNB (zob. pkt 4.11) ani zastrzeżeń ogólnych (zob. pkt 4.12).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

##### Znaczny spadek liczby pozostających w mocy zastrzeżeń odnoszących się do konkretnej transakcji i zastrzeżeń o charakterze horyzontalnym

4.10. W 2015 r. Komisja zniósła 184 zastrzeżenia (67 z nich dotyczyło konkretnej transakcji, a 117 miało charakter horyzontalny), w tym nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenie dotyczące konkretnej transakcji w zakresie PNB Grecji, odnoszące się do lat 1995–2001<sup>(17)</sup>. Trybunał nie stwierdził żadnych poważnych problemów w przeanalizowanej próbie zniesionych zastrzeżeń. Na koniec 2015 r. zgłoszonych było 55 zastrzeżeń dotyczących konkretnych pozycji w wykazach państw członkowskich (zob. ryc. 4.2), z których 39 dotyczyło konkretnej transakcji, a 16 miało charakter horyzontalny.

#### ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.10.** Komisja przywiązuje dużą wagę do weryfikacji DNB oraz wycofania zastrzeżeń. W związku z tym zespół ds. DNB w Eurostacie został wzmocniony poprzez czasowe przeniesienie pracowników w pierwszej połowie 2015 r. Następnie do końca roku prawie podwojono liczbę pracowników.

Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń została dodatkowo zmniejszona w pierwszych miesiącach 2016 r.

<sup>(17)</sup> Produkt narodowy brutto (PNB) był stosowany jako agregat rachunków narodowych do 2001 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Zastrzeżenia dotyczące konkretnego procesu**

4.11. Komisja wydłużyła 27 zastrzeżeń dotyczących konkretnego procesu w odniesieniu do wykazów DNB państw członkowskich z 2010 r., tak aby objąć nimi rok 2011. Były to jedyne zastrzeżenia zgłoszone w 2015 r. Zostały one zgłoszone, by umożliwić Komisji przeprowadzenie kontroli<sup>(18)</sup> danych ustalonych zgodnie z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010)<sup>(19)</sup>.

**W mocy są nadal zastrzeżenia ogólne w sprawie danych dotyczących greckiego DNB w odniesieniu do lat 2008 i 2009**

4.12. Jedynymi nierozstrzygniętymi zastrzeżeniami ogólnymi na koniec 2015 r. były zastrzeżenia w sprawie danych dotyczących greckiego DNB w odniesieniu do lat 2008 i 2009. Chociaż poczyniono postępy w celu ich rozwiązania, nie zostały one zniesione. W 2015 r. Komisja wciąż uważnie śledziła problemy w kompilacji rachunków narodowych Grecji i kontynuowała program pomocy technicznej ustanowiony w 2014 r. w celu utworzenia niezależnego i sprawniejszego krajowego urzędu statystycznego. Działania te przyczyniają się do większej wiarygodności danych dotyczących greckiego DNB i są istotne, ponieważ jakość tych danych może mieć wpływ na wysokość wkładów opartych na DNB wszystkich państw członkowskich (zob. przypis 4).

**Zmniejszyła się liczba zastrzeżeń dotyczących zasobów własnych opartych na VAT**

4.13. Na koniec roku pozostawało w mocy łącznie 85 zastrzeżeń – w porównaniu ze 101 zastrzeżeniami w 2014 r. (zob. **ryc. 4.2**). 69 z nich zostało zgłoszonych przez Komisję, a 16 przez państwa członkowskie. 15 spośród 69 zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję dotyczyło naruszeń dyrektywy w sprawie VAT<sup>(20)</sup> (np. przyznawanie zwolnień w odniesieniu do produktów lub rodzajów działalności, które nie powinny być objęte takimi zwolnieniami). Liczba zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu<sup>(21)</sup> zgłoszonych przez Komisję spadła z 10 do 6.

<sup>(18)</sup> Kontrola ta musi opierać się na wykazach DNB. Wykazy te obejmują szczegółowe wyjaśnienia na temat źródeł i metod wykorzystywanych przez państwa członkowskie w celu oszacowania ich DNB. Służą one za podstawę przeprowadzanej przez Eurostat oceny jakości i kompletności danych dotyczących DNB w kontekście DNB wykorzystywanego do celów zasobów własnych.

<sup>(19)</sup> ESA 2010 to najnowsze, kompatybilne w kontekście międzynarodowym unijne ramy rachunkowości zapewniające uporządkowany i szczegółowy opis gospodarki. Zostały one wprowadzone we wrześniu 2014 r.

<sup>(20)</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

<sup>(21)</sup> Według definicji Trybunału zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu sięgają co najmniej 10 lat wstecz, co oznacza, że zastrzeżenia nierozstrzygnięte na koniec 2015 r. dotyczą roku 2006 i lat wcześniejszych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wciąż istnieją możliwości poprawy zarządzania tradycyjnymi zasobami własnymi przez państwa członkowskie****Audyty po odprawie celnej to ważne narzędzie służące ochronie interesów finansowych UE...**

4.14. Po imporcie towarów i dopuszczeniu ich do swobodnego obrotu na terenie UE organy celne mogą skontrolować dotyczące ich dokumenty i dane handlowe<sup>(22)</sup>. Kontrole te, które obejmują audyty po odprawie celnej<sup>(23)</sup>, określa się mianem kontroli po odprawie celnej. Powinny one odbywać się na podstawie analiz ryzyka, z wykorzystaniem kryteriów ustalonych na poziomie krajowym, unijnym i, jeśli takie są dostępne, międzynarodowym<sup>(24)</sup>.

**... nadal brak jest jednak harmonizacji, co niekorzystnie odbija się na rezultatach**

4.15. Podobnie jak w sprawozdaniach rocznych z poprzednich lat<sup>(25)</sup>, Trybunał ponownie wykrył uchybienia w zakresie identyfikacji, wyboru i kontroli importerów przez państwa członkowskie. Przykładowo we Włoszech wyboru do audytu po odprawie celnej dokonuje się zazwyczaj na podstawie cech poszczególnych transakcji, nie zaś – jak zalecono w opracowanym przez Komisję przewodniku dotyczącym audytu celnego – na podstawie profilu przedsiębiorstwa.

**4.14.** Komisja będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi zgodnie ze strategią Komisji i planem działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, tak aby zapewnić skuteczne i oparte na analizie ryzyka kontrole (w tym kontrole po odprawie celnej), w szczególności poprzez dalsze opracowywanie wspólnych unijnych kryteriów ryzyka i standardów w zakresie ryzyka finansowego.

**4.15.** Komisja w ramach swoich kontroli regularnie analizuje kontrole po odprawie celnej, w tym audyty przeprowadzane przez państwa członkowskie, i zachęca je do korzystania z przewodnika dotyczącego audytu celnego przy przeprowadzaniu tych kontroli/audytów. Komisja przeanalizuje te ustalenia w ramach regularnych działań następczych związanych z ustaleniami poczynionymi w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Trybunał i jej własnych kontroli.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 4.14.

<sup>(22)</sup> Art. 78 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302 z 19.10.1992, s. 1).

<sup>(23)</sup> „Audyty po odprawie celnej to metoda kontrolowania podmiotów gospodarczych przez analizę ich rachunków, dokumentów i systemów”. Źródło: Przewodnik dotyczący audytu celnego.

<sup>(24)</sup> Art. 13 ust. 2 Wspólnotowego kodeksu celnego.

<sup>(25)</sup> Zob. 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

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.16. W ramach kontroli przeprowadzonych w trzech państwach członkowskich stwierdzono znaczne różnice pod względem jakości, zakresu i rezultatów audytów po odprawie celnej. Specyficznym przypadkiem, jeśli chodzi o takie audyty, jest Francja, gdzie powiadomienie o długi celny można wysłać ponad trzy lata po tym, jak taki dług powstał. Takie podejście różni się od rozwiązań stosowanych przez inne państwa członkowskie, ponieważ zgodnie z francuskimi przepisami audyty wiążą się zawsze z „zapobieganiem naruszeniom prawa celnego i ściganiem takich naruszeń”, co oznacza, że mogą prowadzić do wszczęcia postępowania karnego. Z tego względu w trakcie audytów po odprawie celnej władze francuskie przerywają bieg trzyletniego okresu przedawnienia<sup>(26)</sup>.

**W niektórych państwach członkowskich wciąż należy poprawić zarządzanie kontami A i B**

4.17. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji deklarację ceł i opłat wyrównawczych od cukru w ujęciu miesięcznym (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieujętych na koncie A (wyciąg z konta B)<sup>(27)</sup>.

4.18. Komisja wykryła niedociągnięcia w zarządzaniu kontem B w 17 spośród 22 państw członkowskich, w których przeprowadziła kontrole. Podobnie jak w poprzednich latach również Trybunał stwierdził przypadki braku wydajności w zarządzaniu kontem B<sup>(28)</sup>. Dobre praktyki odnotowano na Litwie, mimo że odzyskiwanie długu nie zawsze kończyło się pomyślnie (zob. **ryc. 4.3**). We Włoszech należy wyeliminować pewne uchybienia występujące systematycznie. Władze włoskie nie były w stanie potwierdzić, czy wszystkie pobrane kwoty z konta B zostały ujęte w prawidłowym wyciągu z konta A. Komisja ustaliła, że podobne niespójności pomiędzy wyciągami z konta A i B wystąpiły w dwóch innych państwach członkowskich (Belgia i Francja). Niedociągnięcia te nie wpłynęły na wiarygodność ogólnych kwot przedstawionych w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

4.16. Wprawdzie mogą istnieć dopuszczalne powody odmiennego zakresu i odmiennych rezultatów audytów po odprawie celnej przeprowadzanych w państwach członkowskich, jednak Komisja podczas swoich kontroli w państwach członkowskich będzie nadal analizować kwestie poruszone przez Trybunał, dotyczące audytów przeprowadzanych po odprawie celnej przez władze krajowe. Państwa członkowskie mają dostęp do przewodnika dotyczącego audytu celnego, którego stosowanie nie jest obowiązkowe, ale którym państwa powinny kierować się w przeprowadzanych przez nie kontrolach po odprawie celnej. Zgodnie z unijnym prawodawstwem celnym trzyletni termin ma zastosowanie do powiadomienia o długi celny, z wyjątkiem przypadku gdy sprawa może skutkować wszczęciem postępowania karnego. Ustalenie, czy dana sprawa może skutkować wszczęciem takiego postępowania, przebiega odmiennie w poszczególnych państwach członkowskich. Po przyjęciu i zastosowaniu proponowanej dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji (COM (2013) 884 final) powinna ona zarządzić kwestii systematycznego stosowania art. 221 ust. 4 wspólnotowego kodeksu celnego i obecnego art. 103 ust. 2 unijnego kodeksu celnego przez niektóre państwa członkowskie.

4.18. Komisja systematycznie bada zarządzanie kontem B w ramach każdej przeprowadzanej kontroli w państwach członkowskich i jeśli stwierdzi uchybienia, zwraca się do państw członkowskich o ich skorygowanie. Na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR) w grudniu 2015 r. służby Komisji ponownie poruszyły problem dotyczący zgodności między kontami A i B oraz zwróciły się do państw członkowskich, których wyciągi z kont A i B nadal wykazywały niespójności, o przedstawienie planu wyeliminowania tych niespójności wraz z terminami ich wyeliminowania oraz o przeprowadzanie regularnych kontroli w celu zapobiegania ponownemu wystąpieniu takich niespójności.

<sup>(26)</sup> Art. 221 ust. 4 Wspólnotowego kodeksu celnego stanowi, że „[j]eżeli dług celny powstał na skutek czynu podlegającego, w chwili popełnienia, wszczęciu postępowania karnego, dłużnika można powiadomić o kwocie długu celnego na warunkach przewidzianych w obowiązujących przepisach, po upływie terminu trzech lat, określonych w ust. 3”.

<sup>(27)</sup> Jeżeli należności lub opłaty wyrównawcze nie zostały uregulowane ani zabezpieczone albo jeżeli są one zabezpieczone, ale zostały zakwestionowane, państwa członkowskie mogą wstrzymać udostępnienie tych zasobów, zapisując je na tym oddzielnym koncie.

<sup>(28)</sup> Zob. pkt 4.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 2.16 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 2.32 i 2.33 sprawozdania rocznego za 2012 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 4.3 – Nie ma skutecznego narzędzia odzyskiwania długów od przedsiębiorstw zarejestrowanych poza UE lub od obywateli krajów nienależących do UE**

W przypadku zadłużonych przedsiębiorstw spoza UE lub długów obywateli krajów nienależących do UE nie ma skutecznego narzędzia odzyskiwania należności.

W sześciu z 24 przypadków w próbie dobranej na Litwie dłużnicy pochodzili z krajów nienależących do UE – byli to obywatele Rosji, Białorusi lub Ukrainy oraz przedsiębiorstwa zarejestrowane w Turcji i na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych. Mimo że litewskie organy celne wszczęły wszelkie procedury odzyskania należnych środków, jakie były możliwe w obrębie granic UE, w analizowanych przypadkach nie udało się wyegzekwować należności.

Ponadto w czterech z 15 przypadków umorzenia<sup>(29)</sup> wybranych przez Trybunał do analizy we wszystkich państwach członkowskich organy nie były w stanie wyegzekwować należności ze względu na to, że dłużnicy mieli swoje siedziby w Szwajcarii, na Ukrainie bądź w Rosji.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 4.3 – Nie ma skutecznego narzędzia odzyskiwania długów od przedsiębiorstw zarejestrowanych poza UE lub od obywateli krajów nienależących do UE**

Komisja stwierdza, że unijny kodeks celny, który wszedł w życie w dniu 1 maja 2016 r., zapewnił dodatkowe instrumenty gwarantujące ściąganie należności w przypadkach zbadanych przez Trybunał. W szczególności kodeks ten rozszerza zakres stosowania obowiązkowych gwarancji i przewiduje fakultatywne gwarancje oraz wyznaczenie solidarnie odpowiedzialnych przedstawicieli celnych działających w UE.

**Liczba otwartych punktów jest nadal znaczna**

4.19. Kontrole przeprowadzane przez Komisję w państwach członkowskich mogą powodować konieczność podjęcia działań przez organy krajowe w związku z nieprzestrzeganiem unijnych przepisów celnych. Ustalenia Komisji określane są mianem „otwartych punktów”. Mogą mieć one wpływ finansowy. Na koniec 2015 r. otwartych było łącznie 325 punktów (zob. **ryc. 4.2**)<sup>(30)</sup>.

**4.19.** Służby Komisji podejmują działania następcze w odniesieniu do „otwartych punktów” terminowo i bezzwłocznie. Służby te zamykają dany punkt dopiero wtedy, gdy są pewne, że podjęto odpowiednie środki w celu rozwiązania stwierdzonych problemów i że wszelkie należne tradycyjne zasoby własne zostały udostępnione, w stosownych przypadkach wraz z odsetkami. Jednakże punkty bardziej złożone (np. wymagające zmiany ustawodawstwa krajowego lub instrukcji, zmian organizacyjnych lub zmian systemów informatycznych u służb krajowych bądź wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) wymagają więcej czasu na rozwiązanie stwierdzonych problemów. Spośród 325 punktów wykazanych przez Trybunał jako otwarte na koniec 2015 r. jedynie 199 miało potencjalne skutki finansowe.

<sup>(29)</sup> Przypadki, które zostały zaakceptowane przez Komisję z zastosowaniem art. 17 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 zwalniającego państwa członkowskie z obowiązku przekazania do dyspozycji Komisji kwot odpowiadających ustalonym tytułom dochodów budżetowych, które okazały się nieściągalne. W tych czterech przypadkach łączna kwota nieściągalnych środków wyniosła 11 mln euro.

<sup>(30)</sup> 44 punkty były otwarte od ponad pięciu lat. Punkty, które są otwarte od najdłuższego czasu, zgłoszono w 2002 r. Dotyczą one Niemiec, Grecji i Portugalii.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**W obliczeniach wysokości wkładów EOG/EFTA i w obliczeniach mechanizmów korekty wystąpiły pomniejsze błędy**

4.20. Trybunał wykrył pomniejsze błędy w dwóch następujących obszarach:

- a) obliczenie przez Komisję w 2015 r. wysokości wkładów EOG/EFTA;
- b) obliczenie przez Komisję w 2015 r. mechanizmów korekty.

Błędy te wynikały z zastosowania nieprawidłowego wzoru obliczeniowego oraz z wykorzystania danych z nieaktualnych baz. Nie były one co prawda istotne <sup>(31)</sup>, świadczą jednak o tym, że systemy stosowane obecnie na potrzeby dokonywania i weryfikacji tych obliczeń wymagają ulepszenia.

**Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę sytuacji**

4.21. Roczne sprawozdania z działalności DG ds. Budżetu i Eurostatu za 2015 r. zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących zasobów własnych i innych dochodów. Przedstawione w nich informacje potwierdzają uwagi i wnioski Trybunału.

4.20.

- b) Komisja podjęła działania w celu poprawy swoich kontroli i zapobiegania błędom stwierdzonym przez Trybunał. Na przykład wprowadzono nowe listy kontrolne, udoskonalono procedury przygotowania danych wejściowych oraz dodatkowo wzmocniono procedury podwójnego sprawdzania dokumentów, zwłaszcza w odniesieniu do wykorzystywanych danych wejściowych. Ponadto opracowano bardziej szczegółowy opis obliczeń zapewniający lepsze wytyczne dla nowych pracowników.

<sup>(31)</sup> Zawyżenie o 2,9 mln euro łącznej kwoty 5 635,2 mln euro (mniej niż 0,1 %) w obliczeniu mechanizmu korekty oraz nadpłata 3,7 mln euro w łącznej kwocie 425,8 mln euro (0,9 %) przekazanej przez członków EOG/EFTA.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**WNIOSKI I ZALECENIA****Wnioski dotyczące 2015 r.**

4.22. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. W odniesieniu do dochodów stwierdzono w szczególności, co następuje:

- Trybunał ocenił zbadane systemy jako skuteczne w zakresie zasobów własnych opartych na DNB i VAT,
- Trybunał ocenił zbadane systemy jako ogólnie skuteczne w zakresie TZW. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich oceniono jako częściowo skuteczne,
- Trybunał nie stwierdził błędów w zbadanych transakcjach.

**Zalecenia**

4.23. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 4.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał sformułował siedem zaleceń. Cztery z nich zrealizowano w większości, a trzy – częściowo.

4.24. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2015 r. Trybunał zaleca, co następuje:

*Tradycyjne zasoby własne*

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć niezbędne działania w celu zapewnienia, by podmioty gospodarcze były traktowane w podobny sposób we wszystkich państwach członkowskich, jeśli chodzi o okres przedawnienia w przypadku powiadomień o długu celnym w następstwie audytów po odprawie celnej.
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna zapewnić państwom członkowskim wskazówki, jak poprawić zarządzanie pozycjami ujętymi na koncie B.

*Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Komisja jest zdania, że jej wniosek w sprawie dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji (COM (2013) 884 final) skutecznie odpowiada na uwagi Trybunału oraz że sytuacja powinna poprawić się po przyjęciu i rozpoczęciu stosowania tej dyrektywy. Jednakże wynik zależy od decyzji władzy prawodawczej.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie. Jej służby w ramach kontroli przeprowadzanych w państwach członkowskich regularnie udzielają władzom krajowym wskazówek dotyczących zarządzania kontem B oraz propagują najlepsze praktyki.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie poprawnie deklarowały i udostępniały pobrane kwoty z konta B.
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna ułatwić najbardziej jak to możliwe odzyskiwanie długów celnych przez państwa członkowskie w sytuacji, gdy dłużnicy mają siedzibę poza państwami członkowskimi UE.

*Wkłady EOG/EFTA i mechanizmy korekty*

- **Zalecenie 5:** Komisja powinna usprawnić kontrole dotyczące obliczeń wysokości wkładów EOG/EFTA i obliczeń mechanizmów korekty.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Komisja przyjmuje to zalecenie. Będzie ona nadal czuwać nad tym, by państwa członkowskie prawidłowo deklarowały i udostępniały kwoty odzyskane z konta B.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja w odpowiednim czasie zbada i oceni, jaka jest skuteczność przepisów nowego unijnego kodeksu celnego, jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów wskazanych przez Trybunał.*

*Zob. również odpowiedź Komisji do ryc. 4.3.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie. W celu udoskonalenia prowadzonych kontroli Komisja poprawiła już i wzmocniła procedury i listy kontrolne.*

## ZAŁĄCZNIK 4.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2015	2014
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	55	55
<b>SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	0,0 %	0,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	0,0 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

## ZAŁĄCZNIK 4.2

## DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do przedstawienia bardziej szczegółowego wyjaśnienia metod stosowanych przy kompilacji danych w dziedzinie gospodarki nieobsługiwanej oraz wspierać harmonizację pomiędzy państwami członkowskimi w tej dziedzinie.	X						
	Komisja powinna wprowadzić i uważnie monitorować szczegółowy plan działania zawierający jasno określone etapy, tak aby rozwiązać problemy związane z kompilacją rachunków narodowych Grecji.		X					Istniejący plan działania dla Grecji w zakresie statystyki, JOSGAP, zostanie uzupełniony w 2016 r. o szczegółowy plan dla rachunków narodowych.
	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					Komisja przyjęła to zalecenie. W nowej wersji przewodnika dotyczącego audytu celnego (2014) określono wskaźniki ryzyka dla audytów po odprawie celnej. Planuje się zmiany w istniejących bazach danych na temat przywozu, ale nie wejdą one w pełni w życie do 2018 r.  Przejęcie na nową wersję systemu nadzoru, tj. zastąpienie istniejącej wersji Surveillance 2 wersją Surveillance 3, wymaga wdrożenia unijnego kodeksu celnego (aktu delegowanego i aktu wykonawczego do unijnego kodeksu celnego) i jest prowadzona z uwzględnieniem programu prac związanych z unijnym kodeksem celnym (decyzja wykonawcza Komisji 2014/255/UE).
Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących wytycznych oraz monitorować realizację audytów po odprawie celnej przez państwa członkowskie.			X				Komisja przyjęła to zalecenie. Zgodnie z obowiązującymi obecnie ramami prawnymi przeprowadzanie kontroli wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Ponadto w trakcie swoich kontroli dotyczących przeprowadzonych przez państwa członkowskie kontroli celnych Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących wskazówek, a w przypadku stwierdzenia uchybień w toku audytów po odprawie celnej będzie zwracać się do państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych. Komisja przypomina, że zmieniony przewodnik dotyczący audytu celnego zatwierdzono w marcu 2014 r.  Komisja uważa, że w pełni wdraża to zalecenie. Jednakże zalecenie to odnosi się również do ciągłego procesu, który Komisja nadal przeprowadza.  Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących wskazówek.	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013 i 2012	Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich niekwestionowanej kompletności i poprawności (*).	X					Komisja czyniła to i będzie nadal czynić. W toku prowadzonych kontroli Komisja będzie w dalszym ciągu sprawdzać, czy państwa członkowskie prawidłowo korzystają z kont A i B, aby zapewnić ich kompletność i prawidłowość.	
2012	Komisja powinna zweryfikować swoje ramy kontroli odnoszące się do weryfikacji danych DNB, w tym rozważyć kwestię przeprowadzania uporządkowanej i sformalizowanej analizy kosztów i korzyści, kwestię przeprowadzania pogłębionej weryfikacji istotnych składników DNB obarczonych ryzykiem, kwestię ograniczenia stosowania zastrzeżeń ogólnych i kwestię ustalenia kryteriów istotności, które odnosiłyby się do zgłaszania zastrzeżeń.	X					W kwietniu 2016 r. Komisja opublikowała swoje plany dotyczące najbliższego cyklu weryfikacji. Obejmują one szczegółową ocenę ryzyka, analizę kosztów i korzyści oraz wiele innych kwestii podniesionych przez Trybunał w ostatnich latach. Udoskonalenia dotyczące zarządzania zastrzeżeniami i istotności zostały już wdrożone.	
	Komisja powinna zachęcić państwa członkowskie do wzmocnienia dozoru celnego, aby zmaksymalizować kwotę pobieranych TZW.	X					Komisja czyniła to i będzie nadal czynić. W toku regularnie prowadzonych kontroli tradycyjnych zasobów własnych Komisja będzie w dalszym ciągu sprawdzać, czy państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie ramy kontroli w celu ochrony interesów finansowych UE w obszarze tradycyjnych zasobów własnych.	

(\*) Komisja co roku monitoruje stosowanie kont A i B. Ponieważ jednak problem utrzymuje się, należy kontynuować podejmowane wysiłki.

## ZAŁĄCZNIK 4.3

LICZBA NIEROZSTRZYGNIĘTYCH ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH DNB, ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH VAT  
I PUNKTÓW OTWARTYCH W ZAKRESIE TZW W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WEDŁUG STANU NA  
DZIEŃ 31.12.2015

Państwo członkowskie	Zastrzeżenia dotyczące DNB (stan na 31.12.2015)	Zastrzeżenia dotyczące VAT (stan na 31.12.2015)	Punkty otwarte w zakresie TZW (stan na 31.12.2015)
Belgia	1	4	22
Bułgaria	1	2	4
Republika Czeska	0	0	3
Dania	0	3	16
Niemcy	1	4	8
Estonia	0	1	3
Irlandia	1	6	8
Grecja	12	7	28
Hiszpania	0	2	18
Francja	1	3	38
Chorwacja	0	0	3
Włochy	0	4	12
Cypr	0	0	6
Łotwa	12	1	2
Litwa	0	0	3
Luksemburg	0	3	1
Węgry	1	1	9
Malta	1	0	4
Niderlandy	0	11	48
Austria	0	4	5
Polska	11	4	7
Portugalia	0	2	13
Rumunia	12	3	16
Słowenia	0	0	4
Słowacja	0	0	3
Finlandia	0	7	10
Szwecja	0	3	8
Zjednoczone Królestwo	1	10	23
<b>OGÓŁEM 31.12.2015</b>	<b>55</b>	<b>85</b>	<b>325</b>
<b>OGÓŁEM 31.12.2014</b>	<b>239</b>	<b>101</b>	<b>348</b>

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

## ROZDZIAŁ 5

**Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.5
Krótki opis działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	5.2–5.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.5
Prawidłowość transakcji	5.6–5.16
Większość błędów dotyczy zawyżonych kosztów osobowych i pośrednich	5.11–5.15
Przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień	5.16
Badanie rocznych sprawozdań z działalności	5.17–5.20
Roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez Komisję potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału	5.17–5.20
Badanie wybranych systemów zarządzania i kontroli	5.21–5.34
Wspólne Centrum Wsparcia zarządzające wydatkami na badania i innowacje	5.21–5.34
Wspólna Służba Audytu	5.24–5.26
Realizacja wyników kontroli <i>ex post</i> dotyczących siódmego programu ramowego w zakresie badań	5.27–5.31
Strategia kontroli <i>ex post</i> programu „Horyzont 2020”	5.32–5.34
Wnioski i zalecenia	5.35–5.38
Wnioski dotyczące 2015 r.	5.35–5.36
Zalecenia	5.37–5.38
Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	
Załącznik 5.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	

## UWAGI TRYBUNAŁU

**WSTĘP**

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2015 r. przedstawiono na **ryc. 5.1**.

**Krótki opis działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”**

5.2. Wydatki w ramach niniejszego działu obejmują szeroki zakres celów, takich jak udoskonalenie badań naukowych i innowacji, ulepszenie systemów edukacji i wspieranie zatrudnienia, stworzenie jednolitego rynku cyfrowego, promowanie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej, modernizacja sektora transportu oraz poprawa otoczenia biznesowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

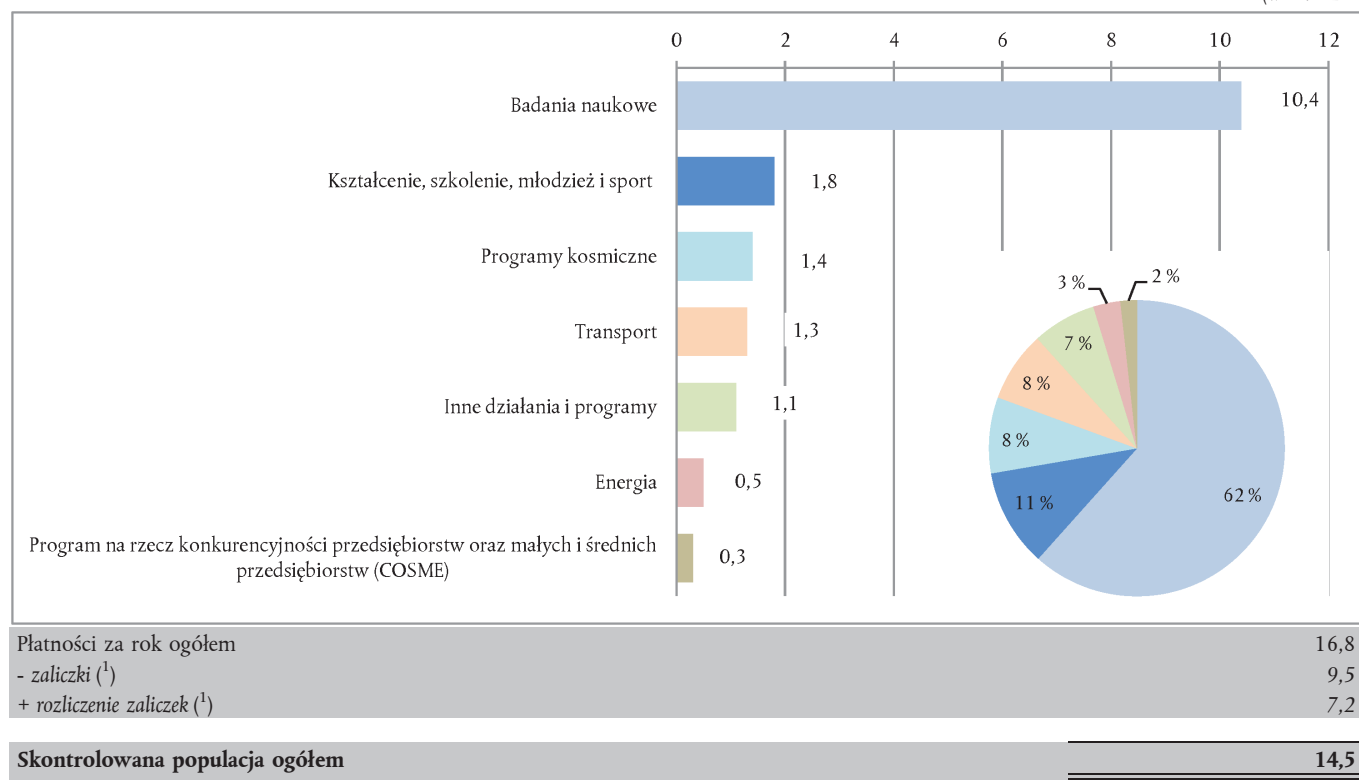
5.3. Na badania naukowe i innowacje przypada 62 % wydatków, które są realizowane za pośrednictwem siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego na lata 2007–2013 („siódmy program ramowy w zakresie badań”) oraz programu ramowego „Horyzont 2020” w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020 („Horyzont 2020”). Inne główne instrumenty finansowania to: programy „Uczenie się przez całe życie” i „Erasmus+” w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu; programy Galileo i EGNOS oraz program kosmiczny „Copernicus”; program na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) zapewniający środki finansowe na rozwój infrastruktury transportowej; Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej, w ramach którego wspierane są projekty w sektorze energetycznym, oraz instrument „Łącząc Europę” wspierający rozwój sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych.

5.4. Niemal 90 % środków wydatkowanych jest w formie dotacji dla prywatnych lub publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Komisja wypłaca zaliczki w momencie podpisania umowy o dofinansowanie lub decyzji o finansowaniu. Komisja dokonuje zwrotu kosztów zgłoszonych przez beneficjentów, współfinansowanych przez UE, odliczając od nich wysokość wypłaconych zaliczek. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne, co nie zostanie wykryte ani skorygowane przez Komisję przed dokonaniem zwrotu tych kosztów.



Ryc. 5.1 – Poddział 1a WRF – „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” – Najważniejsze informacje za 2015 r.

(w mld EUR)



<sup>(1)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

## UWAGI TRYBUNAŁU

### Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.5. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” należy odnotować następujące kwestie:

- Badaniu poddano próbę 150 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego poddziału WRF. Objęła ona 88 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji, 18 transakcji z zakresu kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz 44 transakcje dotyczące innych programów i działań.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- b) W przypadku nowych programów, takich jak „Horyzont 2020” i „Erasmus+”, prawie wszystkie płatności dokonane w 2015 r. miały charakter zaliczkowy, co wyłącza je z próby badanych transakcji. Badanie transakcji w dużym stopniu koncentrowało się na płatnościach na rzecz projektów finansowanych w ramach programów na lata 2007–2013, zwłaszcza siódmego programu ramowego w zakresie badań i programu „Uczenie się przez całe życie”.
- c) Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności sporządzone przez Dyрекję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyрекję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW) oraz Dyрекję Generalną ds. Edukacji i Kultury (DG EAC).
- d) Trybunał przeanalizował też utworzenie w Komisji Wspólnego Centrum Wsparcia w celu zarządzania wydatkami na badania naukowe i innowacje oraz wdrożenie przyjętych przez Komisję strategii kontroli *ex post* w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań i programu „Horyzont 2020”.

## PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w załączniku 5.1. Błędy wystąpiły w 72 (48 %) spośród 150 zbadanych transakcji. Na podstawie 38 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,4 %<sup>(1)</sup>.

5.7. Na ryc. 5.2 przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2015 r.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

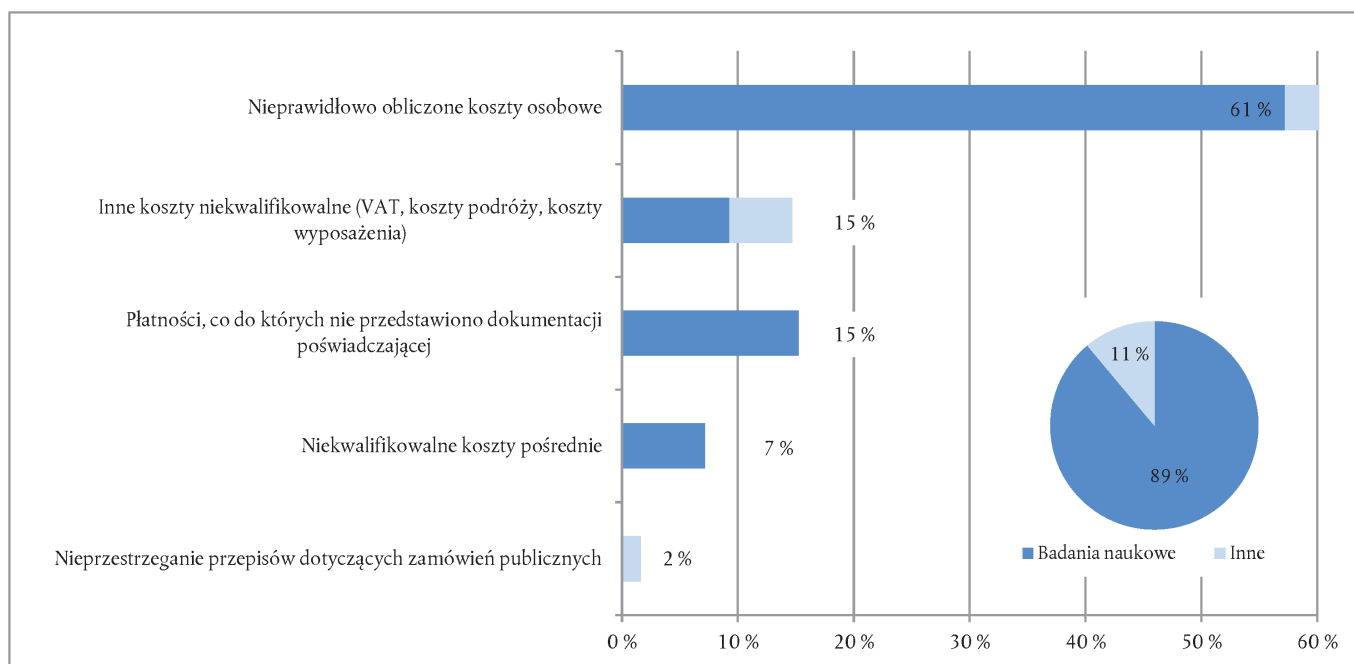
5.6. Poziom błędu podany przez Trybunał jest jednym wskaźnikiem efektywności wykonania wydatków z budżetu UE. Komisja dysponuje jednak wieloletnią strategią kontroli. Na tej podstawie jej służby dokonują oszacowania poziomu błędu resztowego, w którym uwzględnia się odzyskanie środków, korekty oraz efekty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

5.7. W przypadku projektów w zakresie badań naukowych i innowacji większość kosztów projektów stanowią koszty osobowe i koszty pośrednie. Aby uwzględnić różnorodność struktur kosztów w badaniach naukowych w Europie, podjęto świadomą decyzję polityczną o dokonywaniu zwrotu tych rodzajów kosztów na podstawie kosztów rzeczywistych, a nie kosztów jednostkowych lub stawek zryczałtowanych. To wyjaśnia, dlaczego są one narażone na błędy, co obrazuje wykres.

„Horyzont 2020” opracowano w taki sposób, aby w miarę możliwości wyeliminować te źródła błędów przez wprowadzenie szeregu uproszczeń – zob. pkt 5.12 poniżej.

<sup>(1)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji za lata budżetowe 2014 i 2015 wynosi ponad 2 %.

Ryc. 5.2 – Dział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

5.8. W przypadku 10 z 38 transakcji, w których wystąpił błąd kwantyfikowalny, Trybunał stwierdził, że błędy te obejmowały ponad 20 % skontrolowanych pozycji. Te 10 przypadków (9 dotyczących siódmego programu ramowego w zakresie badań i jeden dotyczący programu na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013) składa się na 77 % ogólnego szacowanego poziomu błędów w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” za 2015 r.

5.9. W wydatkach na badania naukowe i innowacje Trybunał wykrył błędy podobnego rodzaju i o podobnym zakresie co w trakcie realizacji siódmego programu ramowego w zakresie badań. W porównaniu z latami poprzednimi wykryto mniej błędów kwantyfikowalnych w płatnościach w ramach innych programów i działań.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.10. W przypadku 16 błędów kwantyfikowalnych Komisja, organy krajowe lub niezależni biegli rewidenci <sup>(2)</sup> dysponowali wystarczającymi informacjami, aby zapobiec tym błędom lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem zadeklarowanych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu zapobieżenia wystąpieniu błędów lub ich wykrycia i skorygowania, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,6 punktu procentowego niższy.

### Większość błędów dotyczy zawyżonych kosztów osobowych i pośrednich

5.11. Większość błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał (33 z 38) polegała na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych i pośrednich zadeklarowanych przez beneficjentów. Błędy te wykryto głównie, lecz nie wyłącznie, w projektach realizowanych w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań (zob. **ryc. 5.3**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.10. 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 Trybunału zostały i zostaną wykorzystane, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalić kontrole ex ante.

Jeżeli chodzi o niezależnych audytorów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, które stanowią 15 spośród 16 przypadków wskazanych przez Trybunał, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. W następstwie zaleceń Trybunału Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających (w liczbie ponad 300 osób), aby upowszechnić wiedzę o najczęściej występujących błędach. Ponadto audytorom poświadczającym, którzy popełnili błędy, przekazano informacje zwrotne, a na potrzeby programu „Horyzont 2020” opracowano wzór świadectwa audytu o większej wartości dydaktycznej. W przypadku badań naukowych szacuje się, że świadectwa audytu ograniczają poziom błędów o 50 % w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Świadectwa te nie pozwalają co prawda na wyeliminowanie wszystkich błędów, są jednak ważnym narzędziem, które umożliwia obniżenie ogólnego poziomu błędów.

5.11. Z kontroli przeprowadzonych przez Komisję wynika także, że rodzaj i poziom błędów nie ulegają większym zmianom z uwagi na złożoność zasad dotyczących 7PR. Wszystkie umowy w ramach 7PR zostały jednak podpisane i nie ma już możliwości dalszej modyfikacji ram prawnych. W toku realizacji 7PR Komisja starała się jednak uprościć ten system w ramach możliwości, jakie stwarzają obowiązujące ramy prawne, na przykład wprowadzając uproszczenia przyjęte dnia 24 stycznia 2011 r. (decyzja C(2011) 174).

W przypadku programu „Horyzont 2020” radykalnie uproszczono ramy prawne, aby sprostać oczekiwaniom zarówno zainteresowanych stron, jak i organów ustawodawczych. Skoncentrowano się przy tym zwłaszcza na kosztach osobowych i kosztach pośrednich, które stanowią główne źródła błędów.

<sup>(2)</sup> 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 biegli rewidenci muszą zaświadczyć, że zadeklarowane koszty są kwalifikowalne.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 5.3 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych**

Trybunał zbadał zestawienie poniesionych wydatków w wysokości 250 000 euro przedłożone przez beneficjenta realizującego wraz z ośmioma podmiotami partnerskimi projekt dotyczący rozwoju usług przetwarzania danych w chmurze w ramach Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, stanowiącego część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013. Badanie to wykazało, że koszty osobowe naliczone w ramach projektu były zawyżone, ponieważ obliczono je na podstawie standardowej liczby godzin pracy, która była wyższa niż liczba godzin faktycznie przepracowanych. Ponadto w kosztach wynagrodzenia uwzględniono niekwalifikowalne premie.

5.12. Prawie wszystkie błędy, jakie wykryto w zestawieniach poniesionych wydatków, były efektem błędnej interpretacji skomplikowanych przepisów dotyczących kwalifikowalności lub niepoprawnego obliczenia kosztów kwalifikowalnych przez beneficjentów. Trybunał wykrył dwa przypadki podejrzenia nadużycia finansowego, co do których wydaje się, że beneficjenci umyślnie zawyżyli koszty kwalifikowalne projektów.

5.13. Jeżeli chodzi o koszty osobowe, beneficjenci często niepoprawnie obliczali stawki godzinowe pracowników wliczane do kosztów projektów lub nie byli w stanie dostarczyć dowodów potwierdzających, ile czasu pracownicy rzeczywiście przeznaczyci na realizację projektu. W pięciu przypadkach beneficjenci błędnie zadeklarowali koszty zewnętrznych konsultantów jako koszty osobowe (zob. **ryc. 5.4**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 5.3 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych**

Komisja odzyska nienależnie wypłacone kwoty.

Zawyżenie stawek godzinowych wynikało z błędów w obliczeniu godzin efektywnego czasu pracy. Aby uniknąć tego rodzaju błędów, w przypadku programu „Horyzont 2020” uproszczono zasady dokonywania tych obliczeń.

5.12. Z uwagi na złożoność zasad Komisja wprowadziła wiele uproszczeń w programie „Horyzont 2020”, np.:

- jedna stopa finansowania na jedno działanie, podana w zaproszeniu do składania wniosków,
- stawka ryczałtowa w przypadku kosztów pośrednich,
- uproszczona rejestracja czasu oraz wykorzystanie w większym stopniu praktyk beneficjentów,
- bardziej elastyczne zasady dotyczące osób trzecich i umów o podwykonawstwo,
- prostsze i jaśniejsze zasady obliczania godzin efektywnego czasu pracy (a co za tym idzie kosztów osobowych).

Tam gdzie cele polityki umożliwiają stosowanie jeszcze prostszych zasad i mechanizmów, zostały one wprowadzone. Granty z Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych i w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie” nie rodzą trudności – przeznaczone są przede wszystkim dla instytucji publicznych, powszechniej stosuje się w ich przypadku stawki ryczałtowe i kwoty ryczałtowe, a większość stanowią granty dla indywidualnych beneficjentów. Ogranicza to możliwości błędnej interpretacji, a poziom błędów w przypadku tych programów jest poniżej 2%.

5.13. Zasady dotyczące korzystania z konsultantów okazały się trudne w stosowaniu w 7PR, więc w programie „Horyzont 2020” zostały one uproszczone.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 5.4 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych**

Trybunał zbadał zestawienie poniesionych wydatków na kwotę 85 000 euro przedłożone przez beneficjenta, który wraz z 11 podmiotami partnerskimi realizował projekt polegający na opracowaniu systemów monitorowania stanu środowiska w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań. Do realizacji projektu beneficjent zatrudnił konsultantów. Trybunał stwierdził, że konsultanci nie spełniali kryteriów, na podstawie których mogliby zostać uznani za konsultantów wewnętrznych, zwłaszcza że koszty ich zatrudnienia były znacznie wyższe niż koszty osobowe w przypadku stałych pracowników tej samej kategorii w firmie beneficjenta. Ponadto zadeklarowane koszty osobowe w przypadku jednego pracownika nie zostały poparte jakimikolwiek dowodami.

5.14. Jeżeli chodzi o koszty pośrednie, błędy popełnione przez beneficjentów przy zgłaszaniu kosztów rzeczywiście poniesionych polegały na zastosowaniu nieprawidłowej metodyki lub uwzględnieniu kosztów niekwalifikowalnych przy obliczaniu kwoty kosztów ogólnych mających związek z projektem (zob. **ryc. 5.5**). W przypadku beneficjentów, którzy zadeklarowali koszty pośrednie z wykorzystaniem stawki ryczałtowej stanowiącej odpowiedni procent kosztów bezpośrednich, jakikolwiek błąd popełniony w ramach kosztów bezpośrednich powodował proporcjonalny błąd w kwalifikowalnych kosztach pośrednich.

**Ryc. 5.5 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów pośrednich**

Trybunał zbadał zestawienie poniesionych wydatków na kwotę 146 000 euro przedłożone przez beneficjenta, który wraz z 11 podmiotami partnerskimi realizował projekt dotyczący opracowania ulepszonych systemów zarządzania informacją geograficzną w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań. Stwierdzono, że część kosztów osobowych zgłoszonych przez beneficjenta została poniesiona przy realizacji innego projektu. W obliczeniach kosztów pośrednich beneficjent uwzględnił pozycje niekwalifikowalne (koszty osobowe niezwiązane ze wsparciem administracyjnym, koszty marketingowe, a także koszty podróży i koszty biurowe, które nie były powiązane z działalnością badawczą).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 5.4 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych**

*Aby uniknąć tego rodzaju błędów, w programie „Horyzont 2020”, uproszczono zasady dotyczące konsultantów.*

**5.14.** *Obliczenie rzeczywistych kosztów pośrednich jest złożone i często prowadzi do błędów. Uproszczono zasady programu „Horyzont 2020” i we wszystkich przypadkach obowiązywać będzie stawka ryczałtowa, co pozwoli uniknąć tego rodzaju błędów.*

**Ryc. 5.5 – Przykład błędu polegającego na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów pośrednich**

*Przykład obrazuje złożoność obliczenia rzeczywistych kosztów pośrednich. Z tego względu w programie „Horyzont 2020” wprowadzono stawkę ryczałtową, która będzie stosowana w odniesieniu do kosztów ogólnych w przypadku wszystkich projektów.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.15. Zasady programu „Horyzont 2020” zostały uproszczone. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał zwrócił uwagę na zwiększone ryzyko nieprawidłowych płatności, w przypadku gdy naukowcy otrzymują dodatkowe wynagrodzenie<sup>(3)</sup> lub gdy uczestnicy korzystają z dużej infrastruktury badawczej. Trybunał zalecił, by Komisja opracowała odpowiednią strategię kontroli, obejmującą kontrole kosztów zadeklarowanych zgodnie ze szczegółowymi kryteriami kwalifikowalności<sup>(4)</sup>. W ramach ograniczonego badania dotyczącego programu „Horyzont 2020”<sup>(5)</sup> przeprowadzonego w 2015 r. Trybunał odnotował, że ryzyko wypłacenia dodatkowego wynagrodzenia wystąpiło w praktyce.

### Przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień

5.16. Trybunał wykrył wprawdzie sześć przypadków błędów w 10 skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia, jednak w porównaniu z ubiegłym rokiem nastąpiła znaczna poprawa w przestrzeganiu przepisów dotyczących udzielania zamówień. W jednym przypadku stwierdzono poważne naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, w efekcie czego zadeklarowane koszty w ramach skontrolowanego zamówienia uznano za niekwalifikowalne. Pozostałe błędy obejmowały przypadki nieprzestrzegania wymogów w zakresie informacji i publikacji, niepoprawne stosowanie kryteriów wyboru i niedociągnięcia w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Te błędy proceduralne nie są kwantyfikowane i w związku z tym nie uwzględnia się ich w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów.

### BADANIE ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI

#### Roczne sprawozdania z działalności sporządzane przez Komisję potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału

5.17. Trybunał przeanalizował roczne sprawozdania z działalności DG RTD, DG GROW i DG EAC i stwierdził, że zawierają one rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia prawidłowości transakcji, a przedstawione w nich informacje w przeważającej mierze potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału. Przykładowo roczne sprawozdanie z działalności DG RTD zawiera zastrzeżenie dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań.

<sup>(3)</sup> Płatności dodatkowe w stosunku do zwykłego wynagrodzenia pracownika (przykładowo za dodatkową pracę lub wiedzę specjalistyczną), które skutkują wyższą stawką godzinową w konkretnych projektach.

<sup>(4)</sup> Zob. pkt 5.14 i 5.35 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(5)</sup> Próba transakcji zbadanych przez Trybunał objęła jedną pozycję dotyczącą programu „Horyzont 2020”.

5.15. Komisja opracowała ogólną strategię kontroli na użytek programu „Horyzont 2020” i pracuje nad strategiami kontroli szczegółowych, kierując się przy tym zaleceniami Trybunału.

Jeżeli chodzi o dodatkowe wynagrodzenie beneficjentów będących organizacjami niedochodowymi, Komisja opracowała zasady, które jej zdaniem stanowią kompromis między uproszczeniem, zagwarantowaniem pewności i uzasadnioną pomocą dla naukowców oraz zapewnianiem należytego zarządzania finansami. Uwagi Trybunału potwierdzają własne doświadczenia Komisji, która poszukuje rozwiązań wraz z zainteresowanymi organizacjami i państwami członkowskimi.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.18. DG RTD i DG GROW wydały nowe zastrzeżenia dotyczące płatności w tych przypadkach, w których oszacowały, że poziom błędu resztowego (poziom błędów niewykrytych i nieskorygowanych w chwili zakończenia programu) przekroczy 2 %.

5.19. DG RTD zgłosiła zastrzeżenie dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach Funduszu Badawczego Węgla i Stali, ponieważ oszacowała poziom błędu resztowego na około 3 %. DG GROW zgłosiła zastrzeżenie dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013, w przypadku których poziom błędu resztowego oszacowała na 6,1 %.

5.20. Zarówno w przypadku Funduszu Badawczego Węgla i Stali, jak i programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013 główną przyczyną błędów był stopień złożoności zasad oraz fakt, że warunki kwalifikowalności są podobne, lecz nie dokładnie takie same jak w przypadku siódmego programu ramowego w zakresie badań; w związku z tym beneficjenci popełniają błędy, obliczając kwoty poniesionych wydatków z zastosowaniem zasad siódmego programu ramowego w zakresie badań.

## BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA I KONTROLI

### Wspólne Centrum Wsparcia zarządzające wydatkami na badania i innowacje

5.21. Za wydatki na badania naukowe i innowacje odpowiedzialne są liczne podmioty wdrażające: osiem dyrekcji generalnych Komisji, siedem wspólnych przedsięwzięć, cztery agencje wykonawcze, jedna agencja zdecentralizowana i kilka organizacji międzynarodowych funkcjonujących na podstawie umów o delegowanie zadań.

5.22. W celu zapewnienia wydajnej i zharmonizowanej realizacji programu, a także biorąc pod uwagę zalecenie Trybunału<sup>(6)</sup>, w styczniu 2014 r. Komisja ustanowiła Wspólne Centrum Wsparcia, którego zadaniem jest zarządzanie programem „Horyzont 2020”. Centrum to działa w strukturach DG RTD i świadczy wspólne usługi w zakresie wsparcia prawnego, kontroli *ex post* (za pośrednictwem Wspólnej Służby Audytu), systemów i operacji informatycznych, procesów biznesowych oraz informacji i danych dotyczących programu.

5.20. *Tam gdzie jest to możliwe, zasady obowiązujące w przypadku Funduszu Badawczego Węgla i Stali, małego niezależnego programu prowadzonego przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (w 2015 r. wydatki na program wynosiły 44 mln EUR), są dostosowywane do zasad obowiązujących w przypadku głównego programu ramowego.*

<sup>(6)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?” (Dz.U. C 267 z 17.9.2013).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.23. Utworzenie Wspólnego Centrum Wsparcia to pozytywny krok w kierunku usprawnienia systemów i operacji informatycznych, zharmonizowania zarządzania dotacjami i zapewnienia spójnego stosowania zasad programu „Horyzont 2020” przez różne podmioty wdrażające. W tym systemie zarządzania i kontroli nie uczestniczy obecnie Europejski Instytut Innowacji i Technologii, który ma zarządzać kwotą ok. 2,3 mld euro, co stanowi 3 % budżetu programu „Horyzont 2020”.

*Wspólna Służba Audytu*

5.24. W odniesieniu do wydatków na badania naukowe i innowacje Komisja uznała potrzebę ograniczenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów przy równoczesnym utrzymaniu odpowiedniej równowagi pomiędzy zaufaniem a kontrolą. W związku z tym ograniczyła ona kontrole przed dokonaniem płatności i zamierza polegać w przeważającej mierze na kontrolach *ex post* kosztów zwróconych beneficjentom. Kontrole *ex post* przeprowadzają albo audytorzy Komisji ze Wspólnej Służby Audytu, albo niezależni biegli rewidenci pracujący w imieniu Komisji na podstawie umowy ramowej.

5.25. Wspólna Służba Audytu została utworzona jako część Wspólnego Centrum Wsparcia w styczniu 2014 r., nastąpiły jednak opóźnienia w rekrutacji pracowników. Większość nowo przyjętych pracowników rozpoczęła pracę w Służbie dopiero pod koniec 2015 r. Mimo to udało się osiągnąć cele wielu rozpoczętych kontroli oraz wielu kontroli ukierunkowanych na wykrywanie nadużyć. Cel polegający na ukończeniu określonej liczby kontroli został zrealizowany niemal w pełni – przeprowadzono 456 kontroli, co stanowi 96 % zakładanej wartości docelowej wynoszącej 473.

5.26. Poszczególne podmioty wdrażające miały trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska co do sposobu realizacji niektórych zaleceń pokontrolnych dotyczących odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych poniesionych w związku z projektami realizowanymi w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań <sup>(7)</sup>. Zwiększa to ryzyko nierównego traktowania beneficjentów i wywołuje niepewność prawną.

5.26. Na użytek programu „Horyzont 2020” trwają dyskusje nad wprowadzeniem procesu, który zapewni spójne podejście w zakresie odzyskiwania środków przy poszanowaniu obowiązków urzędników zatwierdzających. Poszczególne służby dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za badania naukowe porozumiały się także w sprawie koordynacji procesu ekstrapolacji w celu zapewnienia lepszej harmonizacji na użytek siódmego programu ramowego.

<sup>(7)</sup> Ustalenie to opiera się na wynikach badania przeprowadzonego we Wspólnym Centrum Wsparcia przez Służbę Audytu Wewnętrzne w 2015 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Realizacja wyników kontroli ex post dotyczących siódmego programu ramowego w zakresie badań*

5.27. Do końca 2015 r. Komisja skontrolowała koszty zwrócone beneficjentom w wysokości 2,5 mld euro, co stanowi 8 % łącznej kwoty 30,9 mld euro płatności dokonanych na rzecz siódmego programu ramowego w zakresie badań. Komisja ukończyła 3 334 spośród 4 116 kontroli zaplanowanych w strategii kontroli, która obowiązuje do końca 2016 r.<sup>(8)</sup>. Dla siódmego programu ramowego w zakresie badań Komisja obliczyła, że statystycznie reprezentatywny poziom błędu wyniósł 4,5 %.

5.28. Na koniec 2015 r. skumulowane korekty nałożone w następstwie kontroli ex post Komisji wyniosły 107 mln euro, z czego odzyskano 79,4 mln euro (74 %) (zob. pkt 1.40–1.43).

5.29. W przypadku ujawnienia błędów systemowych Komisja stosuje korekty oparte na ekstrapolacji<sup>(9)</sup>. Do końca 2015 r. Komisja zastosowała ekstrapolację w 5 868 spośród 8 592 przypadków, co stanowi 68 % (na koniec 2014 r. było to 74,9 %).

5.30. Uwzględniając błędy skorygowane w następstwie ekstrapolacji wyników kontroli, Komisja obliczyła, że poziom błędu resztowego w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań wyniósł 2,8 %. Odzwierciedla on oczekiwany poziom błędu, na który składają się błędy niewykryte i nieskorygowane po dokonaniu wszystkich płatności w ramach programu.

5.31. Biorąc pod uwagę wieloletni charakter programu, Trybunał uważa, że strategia kontroli ex post przyjęta przez Komisję w odniesieniu do siódmego programu ramowego w zakresie badań stanowi właściwą podstawę do obliczania poziomu błędu resztowego w wydatkach w ramach tego programu. Liczba kontroli ukończonych do końca 2015 r. była zgodna z oczekiwaniami.

**5.29.** *Na obecnym etapie wdrażania siódmego programu ramowego stawka ekstrapolacji jest zadowalająca. Pod koniec 2015 r. nastąpił jej spadek, gdyż wiele kontroli zostało wówczas zakończonych, ale w 2016 r. ekstrapolacja zostanie dokonana.*

<sup>(8)</sup> W 2015 r. zwiększono łączną liczbę planowanych kontroli, tak aby objęły one w wystarczającym stopniu wydatki w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań.

<sup>(9)</sup> Rozszerzenie wyników kontroli o charakterze systemowym na wszystkie projekty beneficjentów objętych kontrolą.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Strategia kontroli ex post programu „Horyzont 2020”*

5.32. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” Komisja jest zobowiązana do wdrożenia strategii kontroli opartej na kontroli finansowej reprezentatywnej próby wydatków z całego programu, uzupełnionej o wydatki wybrane na podstawie oceny ryzyka związanego z wydatkami<sup>(10)</sup>. Głównym celem jest uzyskanie pewności poprzez ocenę legalności i prawidłowości płatności dokonanych w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów oraz poprzez ustalenie racjonalnego szacowanego poziomu błędu resztowego na koniec realizacji programu.

5.33. W grudniu 2015 r. Komisja przyjęła strategię kontroli ex post programu „Horyzont 2020”, zgodnie z którą przeprowadzone ma zostać łącznie 4 400 kontroli<sup>(11)</sup>. Komisja zapowiedziała również, że w ramach tej strategii kontrole obejmą maksymalnie siedem procent beneficjentów, co ma służyć ograniczeniu ich obciążenia kontrolami.

5.34. Mimo pewnych opóźnień w rozpoczęciu realizacji umowy ramowej dotyczącej zlecenia kontroli programu „Horyzont 2020” firmom zewnętrznym, wdrażanie strategii ma się rozpocząć zgodnie z harmonogramem w 2016 r.

**WNIOSKI I ZALECENIA****Wnioski dotyczące 2015 r.**

5.35. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” wystąpił istotny poziom błędu.

5.36. W przypadku tego poddziału WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w tej populacji wynosi 4,4 % (zob. **załącznik 5.1**).

**5.36.** Zob. odpowiedź Komisji do pkt 5.6.

<sup>(10)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 104).

<sup>(11)</sup> Zaplanowano przeprowadzenie dodatkowych kontroli w stosunku do podmiotów objętych umowami szczególnymi o dotacje, podlegających odrębnej procedurze udzielania absolutorium lub na wniosek wspólnych przedsięwzięć badawczych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zalecenia**

5.37. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 5.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał sformułował osiem zaleceń. Jedno z nich nie ma obecnie zastosowania, ponieważ jego realizacja może być oceniona tylko na przestrzeni kilku lat. Komisja w pełni zrealizowała jedno zalecenie, natomiast sześć zrealizowano w przeważającej mierze.

5.38. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2015 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja, organy krajowe i niezależni biegli rewidenci powinni wykorzystać wszystkie dostępne informacje, aby zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować przed dokonaniem zwrotu kosztów (zob. pkt 5.10).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna wydać wytyczne dla beneficjentów dotyczące konkretnych różnic pomiędzy programem „Horyzont 2020” a siódmym ramowym programem w zakresie badań oraz podobnymi programami (zob. pkt 5.15 i 5.20).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna wydać wspólne wytyczne dla podmiotów wdrażających odpowiedzialnych za wydatki na badania i innowacje w celu zapewnienia równego traktowania beneficjentów przy realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych (zob. pkt 5.26).
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna ściśle monitorować stosowanie korekt opartych na ekstrapolacji w wyniku kontroli *ex post* kosztów zwróconych beneficjentom, poniesionych w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań (zob. pkt 5.29).

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja stosuje wiarygodny system kontroli ex ante, na który składają się szczegółowe zautomatyzowane listy kontrolne, wytyczne na piśmie oraz ciągłe szkolenia. Udoskonalenie tego systemu bez nakładania na beneficjentów dodatkowych obciążeń administracyjnych i przy zapewnieniu sprawnych wypłat środków naukowcom stanowi ciągłe wyzwanie. Ustalenia Trybunału zostały i zostaną wykorzystane, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalić kontrole ex ante.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja udziela już na różne sposoby wskazówek na ten temat. W opatrzonym uwagami wzorze umowy u udzielenie dotacji zaznaczono różnice pomiędzy zasadami dotyczącymi 7PR a tymi, które mają zastosowanie do programu „Horyzont 2020”. W 2015 r. w państwach członkowskich przeprowadzono intensywną kampanię informacyjną na temat przepisów prawnych i finansowych mających zastosowanie do programu „Horyzont 2020” i zorganizowano w związku z tym 16 spotkań. Wzięło w nich udział 2 046 przedstawicieli beneficjentów programu „Horyzont 2020” i kontrolerów poświadczających. Na 2016 r. zaplanowano kolejne 14 spotkań informacyjnych.*

*Wspólne Centrum Wsparcia udziela wskazówek w kwestiach prawnych i finansowych, wskazując często na różnice między zasadami dotyczącymi 7PR a tymi, które mają zastosowanie do programu „Horyzont 2020”.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Poszczególne służby porozumiały się w sprawie procesu ekstrapolacji w celu zapewnienia jego lepszej harmonizacji na użytek siódmego programu ramowego. Jeżeli chodzi o program „Horyzont 2020”, trwają dyskusje nad wprowadzeniem procesu, który zapewni spójne podejście w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych przy poszanowaniu obowiązków urzędników zatwierdzających.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja ściśle monitoruje stosowanie ekstrapolacji i jest zadowolona z postępów na obecnym etapie realizacji siódmego programu ramowego. Pod koniec 2015 r. nastąpił spadek wskaźnika wykonania, gdyż wiele kontroli zostało wówczas zakończonych, ale w 2016 r. ekstrapolacja zostanie dokonana.*

## ZAŁĄCZNIK 5.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

	2015	2014
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	150	166
<b>SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	4,4 %	5,6 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	6,7 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,0 %	

## ZAŁĄCZNIK 5.2

## DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	nie wystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p>Komisja powinna:</p> <p><b>Zalecenie 1:</b> rozszerzyć i zintensyfikować swoją kampanię informacyjną, aby zwiększyć znajomość zasad kwalifikowalności wydatków na badania naukowe w ramach 7PR wśród beneficjentów i niezależnych kontrolerów.</p>		X					<p>Kampania informacyjna jak dotąd dotarła do ponad 4 500 osób. Komisja będzie kontynuować te wysiłki przy przekazywaniu wskazówek dotyczących programu „Horyzont 2020” (zob. załączenie 3).</p> <p>W dziedzinie badań naukowych, w ramach działań mających na celu zwiększanie świadomości pracowników Komisji zwraca się uwagę na szczególne zagrożenia związane z różnymi rodzajami beneficjentów. Dotyczy to zarówno etapu płatności (7PR), jak i etapu zawierania umów („Horyzont 2020”). W przypadku programu „Horyzont 2020” ten rodzaj informacji będzie bardziej systematycznie uwzględniany w systemach informacyjnych wykorzystywanych przez Komisję. Oczekuje się, że 83 % kontroli ex post w odniesieniu do lat 2012–2016 zostanie wybranych w oparciu o różne czynniki ryzyka. Strategia zwalczania nadużyć finansowych w dziedzinie badań naukowych jest kolejnym istotnym elementem naszych ukierunkowanych kontroli opartych na ryzyku.</p>
	<p><b>Zalecenie 2:</b> w odniesieniu do całej grupy polityk 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.</p>		X					<p>Zob. powyżej (odpowiedź na załączenie 1). W obszarze polityki „Edukacja i kultura” Komisja podejmuje działania uwzględniające ryzyko w następujących obszarach:</p> <p>a) roczny cykl wizyt nadzorczych z udziałem pracowników DG EAC u władz krajowych i w agencjach narodowych;</p> <p>b) minimalne wartości procentowe i minimalne liczby bezwzględne kontroli beneficjentów (kontrolę podstawowe), jakie mają przeprowadzić agencje narodowe (rodzaj programu finansowania, złożoność zasad, struktura beneficjenta itp.);</p> <p>c) zarządzanie ryzykiem przez agencje narodowe na potrzeby ukierunkowanych dodatkowych kontroli beneficjentów, wykraczających poza minimalny poziom kontroli wymagany przez DG EAC.</p>

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	<p><b>Zalecenie 3:</b> w odniesieniu do nowych programów w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych na lata 2014–2020 zapewnić w odpowiednim czasie spójne i jasne wytyczne dla beneficjentów i instytucji zarządzających, z uwzględnieniem zmodyfikowanych wymogów kwalifikowalności i kontroli.</p> <p><b>Zalecenie 1:</b> nadal intensywnie starać się wyeliminować błędy stwierdzone w płatnościach okresowych i końcowych oraz rozliczeniach zaliczek, w szczególności przypominając beneficjentom i niezależnym kontrolerom o zasadach kwalifikowalności oraz wymogu uzasadnienia przez beneficjenta wszystkich deklarowanych kosztów.</p>				X				Zob. również odpowiedź Komisji na zalecenie 1 dotyczące 2013 r.
2012	<p><b>Zalecenie 2:</b> przypominać koordynatorom projektów PR w zakresie badań naukowych o ich odpowiedzialności za przekazywanie otrzymanych środków pozostałym partnerom projektu bez zbędnej zwłoki.</p> <p><b>Zalecenie 3:</b> dokonać przeglądu uchybień stwierdzonych przez Trybunał w kontrolach <i>ex ante</i> i ocenić, czy kontrole te wymagają modyfikacji.</p> <p><b>Zalecenie 4:</b> zmniejszyć opóźnienia w realizacji kontroli <i>ex post</i> oraz zwiększyć wskaźnik realizacji korekt opartych na eks-trapolacji.</p>	X							<p>Komisja stale pracuje nad wyeliminowaniem uchybień w kontrolach <i>ex ante</i> stwierdzonych m.in. przez Trybunał. Proces ten jest obecnie włączony w procesy biznesowe związane w programem „Horyzont 2020”.</p> <p>Komisja ciagle monitoruje wdrażanie swoich sprawozdań z kontroli <i>ex post</i>. Ponadto roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych Komisji są źródłem informacji na temat postępów w tym zakresie.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<b>Zalecenie 5:</b> wzmocnić systemy nadzoru i kontroli dotyczące ICT-PSP w ramach CIP.		X					<p>Komisja (DG CONNECT) przyjęła strategię kontrolną w odniesieniu do wydatków tej DG, które nie są związane z badaniami naukowymi, aby umożliwić dyrektorowi generalnemu tej dyrekcji poswiadczenie wiarygodności zarządzania środkami, które nie są przeznaczone na badania naukowe.</p> <p>W 2015 r. rozpoczęto 92 nowe kontrole dotyczące Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Ogółem zakończono 52 kontrole dotyczące wydatków nieprzeznaczonych na badania naukowe na kwotę 23,7 mln euro. Proces wdrażania strategii jest monitorowany co miesiąc na spotkaniach poświęconych kwestiom audytu, budżetu i kontroli pod przewodnictwem dyrektora generalnego i z udziałem przedstawicieli wszystkich dyrekcji.</p> <p>W 2012 r. przyjęto uproszczenia dla właścicieli MŚP. Ponadto po wejściu w życie nowego rozporządzenia finansowego w 2013 r. skorygowano wzór umowy CIP, aby uwzględnić w nim ekstrapolację i osoby trzecie.</p>



## ROZDZIAŁ 6

**Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna**

## SPIS TREŚCI

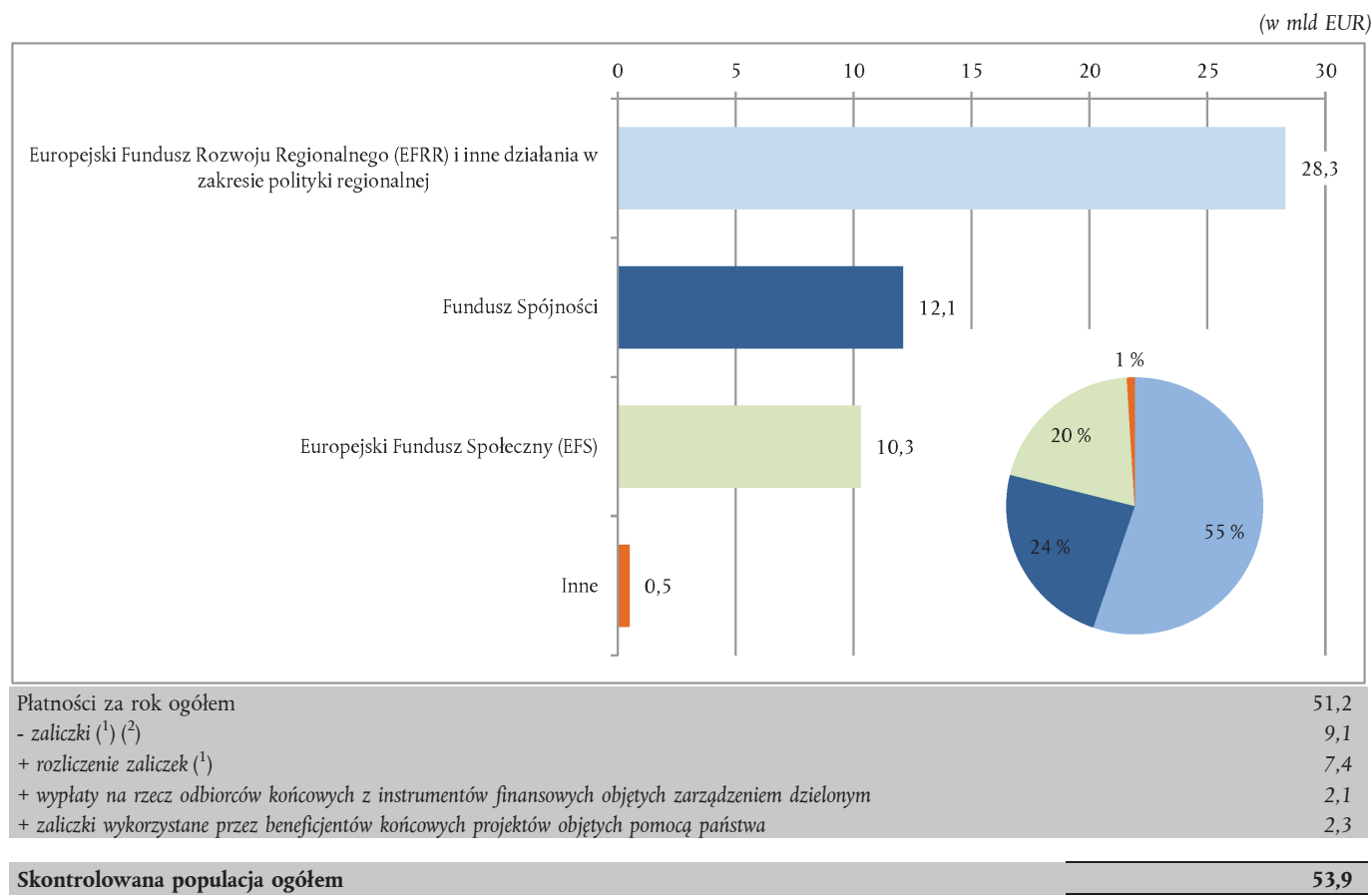
	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.10
Krótka charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	6.3–6.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.9–6.10
Prawidłowość transakcji	6.11–6.36
Badanie instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym	6.37–6.46
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej, w tym rocznych sprawozdań z działalności	6.47–6.71
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi	6.47–6.64
Badanie rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję	6.65–6.71
Wnioski i zalecenia	6.72–6.76
Wnioski dotyczące 2015 r.	6.72–6.74
Zalecenia	6.75–6.76
Ocena wyników projektów	6.77–6.89
Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	
Załącznik 6.2 – Działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami dotyczącymi działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	

## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” (dział 1.b WRF). Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2015 r. przedstawiono na **ryc. 6.1**.

Ryc. 6.1 – Dział 1.b WRF – Najważniejsze informacje za 2015 r.



<sup>(1)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

<sup>(2)</sup> Kwota ta obejmuje 1,3 mld euro wkładów wniesionych do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym oraz zaliczek wypłaconych na rzecz beneficjentów projektów objętych pomocą państwa.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.2. Ponad 80 % płatności stanowiły płatności okresowe na rzecz programów operacyjnych (PO) z okresu programowania 2007–2013, których okres kwalifikowalności upłynął dnia 31 grudnia 2015 r. Zaliczki na okres programowania 2014–2020 wyniosły około 7,8 mld euro <sup>(1)</sup>.

### **Krótką charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”**

#### *Cele polityki, instrumenty i zarządzanie wydatkami*

6.3. Wydatki w dziale 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzację podupadających stref przemysłowych i wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej <sup>(2)</sup>. Instrumenty służące wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej w ramach tej polityki to:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma 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, który służy finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej <sup>(3)</sup>,
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS), którego celem jest poprawa możliwości zatrudnienia i pracy (głównie poprzez działania w zakresie szkoleń), wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy,
- inne instrumenty lub fundusze, takie jak Europejski Instrument Sąsiedztwa, wspierający współpracę transgraniczną i realizację inicjatyw politycznych mających na celu zbliżanie UE i jej sąsiadów, czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), który zapewnia wsparcie materialne najbardziej potrzebującym, pomagając im wyzwać się z ubóstwa.

<sup>(1)</sup> Zaliczki na okres programowania 2014–2020 w podziale na poszczególne fundusze wyniosły: w przypadku EFRR – 3,8 mld euro, Funduszu Spójności – 1,2 mld euro, EFS – 2,3 mld euro, a FEAD – 0,5 mld euro. Płatności te nie zostały objęte badaniem przeprowadzonym przez Trybunał (zob. pkt 6.9).

<sup>(2)</sup> Na mocy art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>(3)</sup> W okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020 Fundusz Spójności obejmuje Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, Grecję, Chorwację, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowenię i Słowację. Hiszpania kwalifikowała się do wsparcia przejściowego z Funduszu Spójności wyłącznie w okresie programowania 2007–2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.4. EFRR, Fundusz Spójności i EFS podlegają wspólnym zasadom, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w osobnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Środki z tych funduszy są wydatkowane w ramach programów wieloletnich. Komisja zarządza funduszami wspólnie z państwami członkowskimi. W każdym okresie programowania Komisja zatwierdza PO opracowane przez państwa członkowskie, za pośrednictwem których finansowane są projekty<sup>(4)</sup>. Wyboru projektów dokonują organy państw członkowskich. Podczas realizacji projektów beneficjenci deklarują poniesione koszty organom krajowym, które z kolei poświadczają je i przedkładają zestawienie wydatków Komisji.

*Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości*

6.5. W przypadku wydatków finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności główne ryzyko polega na tym, że beneficjenci zadeklarują koszty, które nie są kwalifikowalne zgodnie z krajowymi zasadami kwalifikowalności lub z mniej licznymi przepisami dotyczącymi kwalifikowalności zawartymi w unijnych rozporządzeniach w sprawie funduszy strukturalnych. Wydatki finansowane z EFRR/Funduszu Spójności podlegają również powszechnie obowiązującym zasadom rynku wewnętrznego (przede wszystkim przepisom dotyczącym zamówień publicznych i pomocy państwa). W latach ubiegłych nieprzestrzeganie unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień stanowiło główne zagrożenie dla prawidłowości wydatków w ramach EFRR i Funduszu Spójności.

6.6. Główne zagrożenie związane z wydatkami w ramach EFS wynika z niematerialnego charakteru inwestycji w kapitał ludzki oraz z udziału w realizacji projektów wielu partnerów, często działających na niewielką skalę. Czynniki te mogą prowadzić do nieprzestrzegania unijnych lub krajowych zasad kwalifikowalności, w wyniku czego koszty niekwalifikowalne mogą zostać zatwierdzone w ramach istniejących systemów.

6.5. Komisja podziela tę opinię, co zostało szczegółowo przedstawione w dokumentach roboczych służb Komisji („Analiza błędów w polityce spójności za lata 2006–2009” (SEC(2011) 1179 z dnia 5 października 2011 r.)). Komisja nadal podejmowała konkretne działania mające na celu ograniczenie tego ryzyka, obejmujące np. wyczerpujące wytyczne i dodatkowe szkolenia dla instytucji zarządzających dotyczące zidentyfikowanego ryzyka w celu zwiększenia zdolności administracyjnych w tych obszarach; audyty ukierunkowane na obszary najwyższego ryzyka; terminowe wdrażanie procedur w zakresie korekt finansowych, wstrzymywania i zawieszania płatności. Takie działania zapobiegawcze i naprawcze połączono z nowymi inicjatywami w ramach kompleksowego planu działania wprowadzonego w 2013 r. w celu usprawnienia wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych i politycznie popartego przez Komisję w grudniu 2015 r.

Realizowany jest również kolejny plan działania mający na celu wsparcie instytucji odpowiedzialnych za program we wdrażaniu zasad pomocy państwa, które poddano przeglądowi i uproszczono w 2014 r. za pomocą zmienionego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych i które dalej wyjaśniono w opublikowanym przez Komisję w maju 2016 r. dokumencie „Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa”.

6.6. Komisja podjęła konkretne działania mające na celu ograniczenie zidentyfikowanych czynników ryzyka, obejmujące w szczególności działania zapobiegawcze i naprawcze, takie jak udzielanie wytycznych, szkolenia, działania na rzecz uproszczenia, restrykcyjna polityka w odniesieniu do wstrzymania i zawieszenia płatności oraz – w razie konieczności – terminowe wdrażanie korekt finansowych. Komisja przeciwdziałała również temu ryzyku poprzez czynne promowanie stosowania form kosztów uproszczonych oraz poprzez podkreślanie znaczenia kontroli pierwszego szczebla przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Ponadto Komisja corocznie aktualizuje swój plan audytu, aby przeciwdziałać najistotniejszym zidentyfikowanym czynnikom ryzyka.

<sup>(4)</sup> Na okres programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła 440 PO (322 finansowane z EFRR/Funduszu Spójności, w tym 25 PO zawierających projekty objęte Funduszem Spójności, i 118 finansowanych z EFS), a na okres programowania 2014–2020 – 392 PO (z których większość dotyczy więcej niż jednego funduszu).

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.7. Przy realizacji PO organy państw członkowskich muszą uwzględniać zróżnicowane priorytety. Wydatki podlegają odpowiednim kontrolom, mającym zweryfikować prawidłowość rozliczeń i należyte zarządzanie finansami. Jednocześnie państwa członkowskie są zainteresowane absorpcją finansowania unijnego, co w praktyce może utrudniać spójne stosowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych mających przeciwdziałać zwracaniu wydatków niekwalifikowalnych z budżetu UE. Problem ten narasta pod koniec okresu kwalifikowalności, ponieważ państwa członkowskie mogą stracić niewydaną część pierwotnie przydzielonych im środków<sup>(5)</sup>.

*W 2015 r. Komisja wszczęła dalsze działania upraszczające*

6.8. W lipcu 2015 r. Komisja utworzyła grupę wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych<sup>(6)</sup>. Do zadań tej grupy należy:

- ocena wykorzystania przez państwa członkowskie możliwości uproszczenia, w tym zobowiązań państw członkowskich do zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów zgodnie z umowami partnerstwa dotyczącymi środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020,
- analiza wdrażania możliwości uproszczenia w państwach członkowskich i regionach przy uwzględnieniu wyników badania na temat wykorzystania nowych przepisów dotyczących uproszczenia na wczesnym etapie okresu programowania 2014–2020 oraz wpływu tych możliwości uproszczenia na obciążenie administracyjne i koszty,
- wskazanie dobrych praktyk w kwestiach dotyczących zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.7. Odpowiednie kontrole muszą zapewniać prawidłowość wszystkich deklarowanych wydatków w ciągu całego okresu realizacji i do czasu zamknięcia programu.

Dokumenty zamknięcia, których złożenie przez państwa członkowskie wymagane jest do dnia 31 marca 2017 r., będą stanowiły dodatkowy czynnik pewności. Komisja w dniu 20 marca 2013 r. przyjęła w terminie wytyczne dotyczące zamknięcia (decyzja C(2013) 1573), które uzupełniono i zaktualizowano w dniu 30 kwietnia 2015 r. Służby Komisji zorganizowały dla państw członkowskich seminaria na temat zamknięcia, zaktualizowały swoje oceny ryzyka i w rezultacie strategię kontroli na lata 2007–2013, aby ograniczyć wszelkie możliwe ryzyko z uwzględnieniem ostatniej części okresu realizacji.

Komisja ustanowiła grupę zadaniową ds. lepszego wdrażania funduszy polityki spójności w ośmiu państwach członkowskich. Grupa zadaniowa wspierała zainteresowane państwa członkowskie w procesie przygotowania do zamknięcia, podkreślając jednocześnie pełne poszanowanie dla legalności i prawidłowości wydatków. To samo aktywne i ukierunkowane podejście zostanie zastosowane w celu wspierania wdrażania programów państw członkowskich w latach 2014–2020, z uwzględnieniem wniosków wyciągniętych z dotychczasowych doświadczeń.

<sup>(5)</sup> Zob. sprawozdanie Trybunału pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”, pkt 23 i wykres 6, oparty na nieskorygowanych danych historycznych.

<sup>(6)</sup> Decyzja Komisji C(2015) 4806 z dnia 10 lipca 2015 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

6.9. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” należy odnotować następujące kwestie:

- a) Badaniu poddano próbę 223 transakcji<sup>(7)</sup>, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. W 2015 r. próba obejmowała transakcje dokonane w 15 państwach członkowskich<sup>(8)</sup>.
- b) Trybunał zbadał instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym również pod kątem wskaźnika wydatkowania (tj. odsetka środków wykorzystanych na poziomie odbiorców końcowych). Badanie polegało na przeglądzie sprawozdawczości Komisji z postępów prac za 2014 r. oraz siedmiu instrumentów finansowych EFRR w siedmiu państwach członkowskich<sup>(9)</sup>.
- c) Trybunał ocenił inne elementy mechanizmów kontroli wewnętrznej i rocznych sprawozdań z działalności:
  - (i) sprawowany przez Komisję nadzór nad instytucjami audytowymi w 16 państwach członkowskich<sup>(10)</sup>;
  - (ii) zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności sprawozdania Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

6.10. Trybunał drugi rok z rzędu sprawdził, czy i w jakim zakresie funkcjonował system pomiaru wyników pozwalający na ocenę, czy zbadane ukończone projekty doprowadziły do zrealizowania celów dotyczących produktu i rezultatu ustalonych w dokumentach zatwierdzających projekt. W przypadku 149 z 223 zbadanych projektów, które w momencie kontroli były już zakończone, Trybunał sprawdził też, czy ich cele były zgodne z celami danego programu operacyjnego. Wyniki tego badania przedstawiono w części dotyczącej oceny wykonania projektów.

<sup>(7)</sup> Spośród zbadanych transakcji 120 dotyczyło projektów dofinansowanych z EFRR, 52 – z Funduszu Spójności, 44 – z EFS, a siedem – z instrumentów finansowych EFRR; wszystkie te transakcje odnoszą się do okresu programowania 2007–2013, z wyjątkiem czterech projektów w ramach EFS, które odnoszą się do okresu programowania 2000–2006 (zob. **załącznik 6.1**). Próba została dobrana spośród wszystkich płatności z wyjątkiem zaliczek, które w 2015 r. wyniosły 1,3 mld euro.

<sup>(8)</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Zjednoczone Królestwo (zob. **załącznik 1.3**).

<sup>(9)</sup> Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Włochy, Węgry, Polska i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(10)</sup> Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Włochy, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji**

6.11. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Błędy wystąpiły w 72 (32 %) spośród 223 zbadanych transakcji. Na podstawie 33 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,2 % <sup>(11)</sup>.

**6.11.** Komisja zauważa, że poziom błędu wskazany przez Trybunał stanowi szacunek roczny uwzględniający korekty wydatków w ramach projektów lub zwroty obciążone błędami wykrytymi i zgłoszonymi przed kontrolą Trybunału. Komisja podkreśla, że jest związana przepisami rozporządzenia finansowego, które w art. 32 ust. 2 lit. e) stanowi, że system kontroli wewnętrznej powinien umożliwiać zapewnienie m.in. „odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności”. Komisja będzie nadal pełniła swoją funkcję nadzorczą, w szczególności poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień.

Komisja zauważa również, że biorąc pod uwagę wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności, błędy popełnione w 2015 r. mogą również zostać skorygowane do czasu zamknięcia, jak i w momencie zamknięcia programu, jak wskazano w sekcji 2.4.3 w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2015 r.

Komisja odnotowuje, że szacowany poziom błędu zgłoszony za 2015 r. odpowiada poziomom błędów przedstawianym przez Trybunał za ostatnie pięć lat. Potwierdza to fakt, że poziom błędu za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i utrzymuje się znacznie poniżej poziomów zgłoszonych dla okresu 2000–2006. Zmiana ta wynika z poprawy ram regulacyjnych obejmującej uproszczenie i wzmocnienie systemów zarządzania i kontroli oraz rygorystycznej polityki Komisji w zakresie wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem oraz wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności do czasu zamknięcia programu oraz stosowała rygorystyczne procedury podczas zamknięcia programu, aby wykluczyć wszelkie pozostające istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

Komisja zauważa również, że w porównaniu z poprzednimi latami częstotliwość błędu uległa znacznemu zmniejszeniu.

<sup>(11)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 2,8 % a 7,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu). Więcej informacji dotyczących stosowanej przez Trybunał metody badania transakcji przedstawiono w pkt 7 **załącznika 1.1**.

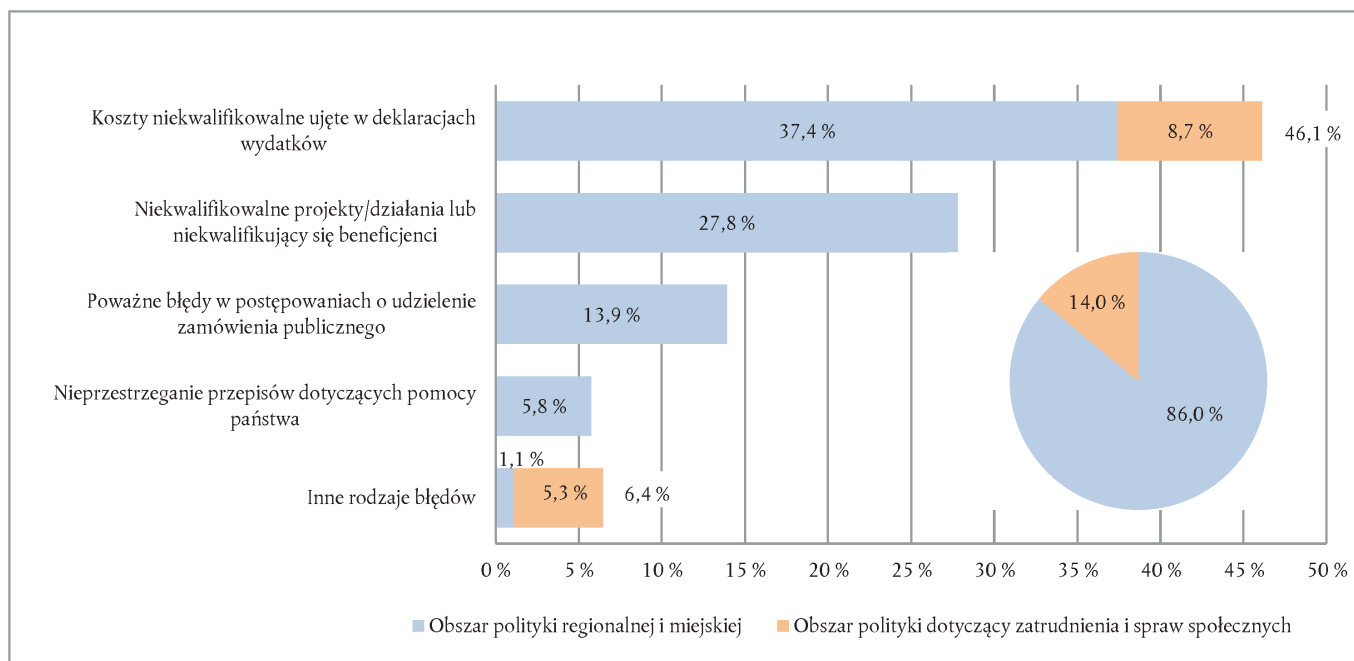
## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.12. W rozdziale 1 zawarto ocenę poprawności danych dotyczących korekt finansowych przedstawionych w dokumencie „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego” stanowiącym część skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE (zob. pkt 1.37–1.43). W rozdziale 1 sprawozdania rocznego za 2012 r. wyjaśniono również, w jaki sposób korekty finansowe są uwzględniane przy obliczaniu szacowanego poziomu błędów<sup>(12)</sup>.

6.13. Na **ryc. 6.2** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2015 r.

**Ryc. 6.2 – Dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>(12)</sup> Zob. pkt 1.19–1.37 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.14. Głównymi źródłami błędów w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” są: włączanie wydatków niekwalifikowalnych do zestawień wydatków poniesionych przez beneficjentów oraz wybór projektów całkowicie niekwalifikowalnych, a w dalszej kolejności naruszanie krajowych i unijnych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i pomocy państwa.

6.15. W ciągu ostatnich czterech lat Trybunał nie wykrył żadnych błędów kwantyfikowalnych związanych z wykorzystaniem form kosztów uproszczonych<sup>(13)</sup>. W ramach wszystkich funduszy w okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mają obowiązek korzystania z form kosztów uproszczonych w przypadku małych projektów, o wartości poniżej 50 000 euro, przy czym mogą same zdecydować o szerszym stosowaniu form kosztów uproszczonych<sup>(14)</sup>.

6.15. Komisja uważa, że ocena Trybunału potwierdza, iż formy kosztów uproszczonych są mniej podatne na błędy, a zatem od momentu wprowadzenia form kosztów uproszczonych podejmowała 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 odniesieniu do którego zostały one znacząco wzmocnione zarówno w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, jak i w szczegółowym rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, promowania podejścia ukierunkowanego na rezultaty i dalszego ograniczania ryzyka wystąpienia błędów. Komisja zamierza wystąpić w 2016 r. z wnioskami o rozszerzenie wykorzystania form kosztów uproszczonych dla wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

Poza zapewnianiem obszernych wytycznych w sprawie wdrażania form kosztów uproszczonych DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego prowadzi obecnie drugą rundę seminariów dotyczących uproszczenia w niektórych priorytetowych państwach członkowskich, w których w okresie programowania 2007–2013 odnotowano powtarzający się wysoki poziom błędów i które nie wykorzystywały w wystarczający sposób form kosztów uproszczonych.

### Wydatki niekwalifikowalne

6.16. Przedkładając Komisji zestawienia kosztów, organy krajowe poświadczają, że koszty te zostały poniesione zgodnie z licznymi szczegółowymi przepisami ustanowionymi w rozporządzeniach UE, przepisami krajowymi lub krajowymi zasadami kwalifikowalności, przepisami poszczególnych PO, zaproszeniami do składania wniosków, decyzjami o zatwierdzeniu projektów do współfinansowania lub umowami o udzielenie dotacji.

<sup>(13)</sup> Zob. pkt 6.23 sprawozdania rocznego za 2012 r., pkt 6.16 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 6.29 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(14)</sup> 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. 320).

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.17. Wydatki niekwalifikowalne są głównym źródłem błędu zarówno w przypadku EFRR/Funduszu Spójności, jak i EFS. Trybunał wykrył, że koszty niekwalifikowalne zadeklarowano w przypadku 8 % zbadanych transakcji (zob. **ryc. 6.3**). Błędy te stanowią 55 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się w przybliżeniu na 2,4 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu.

**Ryc. 6.3 – Przykład zadeklarowania kosztów niekwalifikowalnych**

Zadeklarowanie niekwalifikowalnych kosztów: Projekt finansowany z EFRR w Zjednoczonym Królestwie zapewnia wsparcie finansowe dla MŚP w zakresie usług doradztwa na rzecz promowania i ulepszania ich produktów lub usług. Tylko część środków przekazywano jednak MŚP, a około 13 % zatrzymywał beneficjent. Zatrzymane kwoty nie spełniają warunków kwalifikowalności do współfinansowania, gdyż odpowiednie wydatki nie zostały poniesione, wypłacone i zaksięgowane jako koszty w księgach rachunkowych beneficjenta. W rezultacie część dotacji nie kwalifikuje się do współfinansowania.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.17.** Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

Komisja zauważa, że w niektórych przypadkach krajowe lub regionalne przepisy mające zastosowanie do wydatków w ramach polityki spójności są bardziej wymagające niż te przewidziane w prawodawstwie unijnym lub ustawodawstwie krajowym w odniesieniu do podobnych wydatków finansowanych ze środków krajowych. Te dodatkowe wymogi można postrzegać jako przykład zbędnego obciążenia administracyjnego i złożoności administracyjnej w stosunku do wydatków w ramach polityki spójności nałożonych przez państwa członkowskie na nie same i na ich beneficjentów, jak wskazano np. w sprawozdaniach wydanych przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego z 2013 r. dotyczących nadmiernie rygorystycznego wdrażania i kwestii uproszczenia.

Komisja zauważa również, że trzy błędy wystąpiły, ponieważ przepisy krajowe były bardziej rygorystyczne lub złożone, niż było to konieczne (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie). Komisja szacuje, że naruszenia tych przepisów krajowych odpowiadają za jeden punkt procentowy w poziomie błędu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Projekty niekwalifikowalne*

6.18. Trybunał ustalił, że w przypadku czterech projektów współfinansowanych z EFRR nie spełniono warunków kwalifikowalności określonych w rozporządzeniach lub krajowych zasad kwalifikowalności. Na projekty te przypada 12% wszystkich błędów kwantyfikowalnych. Składają się one na około 1,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (zob. **ryc. 6.4**).

**Ryc. 6.4 – Przykład niekwalifikowalnego projektu**

*Niekwalifikujący się beneficjent:* W zaproszeniu do składania wniosków ogłoszonym w ramach projektu finansowanego z EFRR w Republice Czeskiej zaznaczono, że kwalifikują się do niego wyłącznie MŚP. Na tej podstawie instytucja zarządzająca przyznała beneficjentowi finansowanie, mimo że w momencie wyboru projektu nie potwierdzono kwalifikowalności beneficjenta.

Projekty niekwalifikowalne wykryto również w Republice Czeskiej, we Włoszech oraz w Polsce.

**6.18.** Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych*

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

6.20. W 2015 r. Trybunał skontrolował 140 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty i usługi stanowiących podstawę wydatków w ramach zbadanych transakcji. Szacowana wartość tych zamówień wyniosła w przybliżeniu 2,9 mld euro<sup>(15)</sup>. Zdecydowana większość tych zamówień dotyczy projektów współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności w ramach programów operacyjnych<sup>(16)</sup>.

**6.19-6.21.** 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.

Celem planu działania dotyczącego zamówień publicznych wprowadzonego w 2013 r., który uzyskał poparcie polityczne Komisji w grudniu 2015 r., jest dalsze usprawnianie wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych w państwach członkowskich za pomocą dodatkowych środków zapobiegawczych.

W ramach prawnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 wprowadzono również warunki wstępne skutecznego i wydajnego korzystania z funduszy Unii, obejmujące między innymi systemy zamówień publicznych istniejące w państwach członkowskich. W przypadku niezastosowania się do obowiązujących warunków wstępnych do końca 2016 r. może zostać podjęta decyzja o zawieszeniu płatności okresowych (art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013).

Komisja podejmie działania następcze w związku ze wszystkimi błędami zgłoszonymi przez Trybunał zgodnie z decyzją Komisji C(2013) 9527 final w sprawie określenia „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”.

Dyrektywy z 2014 r. dotyczące zamówień publicznych, w których wprowadzono uproszczenia, zaczęły przynosić praktyczne rezultaty po ich transpozycji (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.25).

<sup>(15)</sup> Kwota ta obejmuje łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświadczona w zbadanych zestawieniach poniesionych wydatków.

<sup>(16)</sup> W przypadku około 62 % ze 140 zbadanych przez Trybunał postępowań o udzielenie zamówienia wartość zamówienia przekroczyła wyznaczony próg, co oznacza, że podlegały one unijnym przepisom dotyczącym udzielania zamówień transponowanym do prawa krajowego (75 ze zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których wartość zamówienia przekroczyła wyznaczony próg, dotyczyło EFRR/Funduszu Spójności, a sześć – EFS).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.21. W przypadku 26 ze 140 zbadanych postępowań Trybunał stwierdził niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. W czterech z nich, czyli w mniejszej liczbie przypadków niż w latach ubiegłych, niezgodność z przepisami miała bardzo poważny charakter; Trybunał wykrył przykładowo, że dane zamówienie powinno zostać udzielone innemu oferentowi oraz że konkurencja została ograniczona do tego stopnia, że doszło do nieuzasadnionego bezpośredniego udzielenia zamówienia. Trybunał zaklasyfikował te błędy jako kwantyfikowalne<sup>(17)</sup> (zob. **ryc. 6.5**). Stanowią one 12% wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się w przybliżeniu na 0,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędów. W celu oszacowania poziomu błędów Trybunał zastosował przepisy dyrektywy w sprawie udzielania zamówień publicznych z 2014 r., które były mniej rygorystyczne niż przepisy dyrektyw w sprawie udzielania zamówień publicznych z 2004 r. (tj. przepisy dotyczące modyfikacji zamówień).

**Ryc. 6.5 – Przykład poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych**

*Zamówienie na dodatkowe roboty budowlane udzielone bez właściwego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego: W ramach finansowanego z EFRR projektu dotyczącego budowy drogi w Niemczech temu samemu wykonawcy zlecono bezpośrednio wykonanie dodatkowych robót, przekraczających pierwotną wartość umowy o 50%. Stanowi to naruszenie przepisów art. 31 dyrektywy 2004/18/WE w sprawie udzielania zamówień publicznych.*

W rezultacie koszty te nie kwalifikują się do współfinansowania ze środków UE. Podobne przypadki stwierdzono w innych projektach finansowanych z EFRR we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie.

6.22. Inne błędy dotyczące procedur udzielania zamówień wystąpiły w kolejnych 22 ze 140 zbadanych postępowań. Błędy te obejmują przypadki niewłaściwego zastosowania kryteriów wyboru, niedociągnięć w specyfikacjach przetargowych i niezgodności z wymogami dotyczącymi informowania i publikacji. Nie zostały one uwzględnione w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów<sup>(18)</sup>.

**6.22.** Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i proponuje działania, które uzna za konieczne.

<sup>(17)</sup> Więcej informacji dotyczących podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w pkt 1.13 sprawozdania rocznego za 2014 r. oraz w pkt 13 załącznika 1.1 do tego sprawozdania.

<sup>(18)</sup> Zob. również tabela 1 w sprawozdaniu specjalnym nr 10/2015.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.23. W dwóch spośród transakcji skontrolowanych w dwóch państwach członkowskich organy krajowe wykryły przypadki poważnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych i nałożyły szczegółowe korekty finansowe na poziomie projektów<sup>(19)</sup>. Korekty te uwzględniono przy obliczaniu szacowanego poziomu błędów, ponieważ środki naprawcze zostały podjęte przed zawiadomieniem o przeprowadzanej przez Trybunał kontroli.

6.24. W dniu 26 lutego 2014 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski przyjęły trzy dyrektywy, których celem jest uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych i zwiększenie ich elastyczności. Państwa UE miały czas do kwietnia 2016 r. na transponowanie nowych przepisów do prawa krajowego (z wyjątkiem przepisów dotyczących e-zamówień, w odniesieniu do których termin transpozycji wyznaczono na październik 2018 r.)<sup>(20)</sup>. W maju 2016 r. Komisja wysłała do 20 z 28 państw członkowskich wezwania do usunięcia uchybienia, w których przypomniiała im o zaległym obowiązku wdrożenia do prawa krajowego przepisów trzech unijnych dyrektyw<sup>(21)</sup>. Jeśli państwa członkowskie nadal nie wypełnią obowiązku wdrożenia tych przepisów do prawa krajowego, Komisja może uruchomić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE, co ostatecznie może doprowadzić do nałożenia kar na niektóre państwa członkowskie.

6.25. Trybunał opublikował również sprawozdanie specjalne na temat działań podejmowanych przez państwa członkowskie i Komisję w celu rozwiązania problemu błędów w udzielaniu zamówień publicznych w zakresie „Spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”<sup>(22)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.23.** Komisja zauważa, że niektóre instytucje odpowiedzialne za program we wskazanych państwach członkowskich faktycznie podejmują odpowiednie działania naprawcze, i uznaje, że Trybunał odzwierciedlił to w swojej kwantyfikacji błędów. Celem planu działania Komisji, o którym mowa w odpowiedzi do pkt 6.19–6.21, jest zwiększenie zakresu występowania takich proaktywnych działań naprawczych na szczeblu państw członkowskich.

**6.24.** Komisja uważnie monitoruje stan transpozycji w państwach członkowskich.

Na stan z dnia 30 czerwca 2016 r. 16 państw członkowskich wciąż musi transponować dyrektywę w sprawie zamówień publicznych (2014/24/UE), 19 państw członkowskich wciąż musi transponować dyrektywę w sprawie udzielania koncesji (2014/23/UE), a 17 państw członkowskich – dyrektywę w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (2014/25/UE).

**6.25.** Komisja przyjęła wszystkie zalecenia wydane przez Trybunał w jego sprawozdaniu specjalnym i podejmuje zalecane działania. Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do pkt 6.7–6.15 i 6.19 powyżej.

<sup>(19)</sup> Zgodnie z decyzją Komisji C(2013) 9527 final z 19.12.2013.

<sup>(20)</sup> 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).

<sup>(21)</sup> Osiem państw członkowskich, które wdrożyły wszystkie trzy nowe dyrektywy, to: Dania, Niemcy, Francja, Włochy, Węgry, Rumunia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(22)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 10/2015 „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Przypadki naruszenia zasad pomocy państwa*

6.26. Pomoc państwa uznaje się za z zasady niezgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ może negatywnie wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi<sup>(23)</sup>. Od tej zasady są jednak wyjątki.

6.27. Komisja bezpośrednio egzekwuje unijne zasady pomocy państwa. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiania Komisji o wszystkich przypadkach pomocy państwa (w ramach programu albo indywidualnie dla każdego projektu), chyba że projekt nie przekracza pułapu pomocy *de minimis*<sup>(24)</sup> lub jest objęty ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych<sup>(25)</sup>. W odniesieniu do każdego zgłoszonego przypadku Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji sporządza następnie opinię co do tego, czy pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Ryzyko naruszenia zasad pomocy państwa jest mniejsze w przypadku EFS, gdyż projekty współfinansowane z tego funduszu bardzo często spełniają kryteria pomocy *de minimis*.

6.28. W tym roku Trybunał wykrył w pięciu państwach członkowskich siedem projektów współfinansowanych z EFRR lub Funduszu Spójności, w których naruszono unijne zasady pomocy państwa<sup>(26)</sup>. W przypadkach, w których było to konieczne, Trybunał zwrócił się do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji o wydanie wstępnych ocen dotyczących tych przypadków i otrzymał je. Oceny te oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wzięto pod uwagę podczas klasyfikacji błędów.

6.29. W przypadku trzech z tych projektów Trybunał uznał, że zgodnie z zasadami pomocy państwa powinny one otrzymać mniejsze dofinansowanie ze środków unijnych lub krajowych albo nie otrzymać go wcale. Główną przyczyną niezgodności z zasadami pomocy państwa jest przekraczanie limitów intensywności pomocy. Tego rodzaju błędy kwantyfikowalne składają się na około 0,3 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (zob. **ryc. 6.6**). Do oszacowania poziomu błędu w tej kategorii Trybunał zastosował przepisy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych z 2014 r.<sup>(27)</sup>.

**6.27.** W przypadku zgłoszenia pomocy państwa Komisja ocenia, czy wsparcie stanowi pomoc państwa, a jeżeli tak jest, ocenia, czy jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym. Wynik oceny prowadzi do podjęcia decyzji przez Komisję.

**6.28-6.29.** Komisja będzie monitorowała przypadki zidentyfikowane przez Trybunał i zaproponuje działania, które uzna za konieczne.

<sup>(23)</sup> Art. 107 i 108 TFUE.

<sup>(24)</sup> Art. 2 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5).

<sup>(25)</sup> Art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1), który zastąpił art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3).

<sup>(26)</sup> Republika Czeska, Włochy, Łotwa, Polska, Zjednoczone Królestwo.

<sup>(27)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 651/2014.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 6.6 – Przykład projektu, w którym naruszono zasady pomocy państwa**

*Przekroczenie limitu intensywności pomocy:* W przypadku projektu finansowanego z Funduszu Spójności w Polsce dotyczącego budowy infrastruktury portowej dofinansowanie przekroczyło maksymalną kwotę dopuszczalną zgodnie z zasadami pomocy państwa dla tego rodzaju projektów.

Podobne przypadki stwierdzono w innych projektach finansowanych z EFRR na Łotwie i w Zjednoczonym Królestwie.

6.30. Trybunał opublikował również sprawozdanie specjalne w sprawie działań, które powinny podjąć Komisja i państwa członkowskie w celu zapobiegania naruszeniom zasad pomocy państwa w obszarze spójności, wykrywania takich naruszeń i korygowania ich <sup>(28)</sup>.

*Podatek od wartości dodanej deklarowany przez organy publiczne*

6.31. Podatek od wartości dodanej (VAT) to unijny podatek pośredni od krajowej konsumpcji towarów i usług, naliczany na każdym etapie łańcucha produkcji i pobierany od konsumenta końcowego. Zgodnie z unijnym prawodawstwem VAT podlegający zwrotowi nie kwalifikuje się do współfinansowania z EFRR/Funduszu Spójności i EFS <sup>(29)</sup>. VAT niepodlegający zwrotowi może być zatem zgłoszony do współfinansowania.

6.32. W przypadkach gdy organy publiczne nie deklarują podatku VAT i nie odzyskują go, zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przyjmują taką interpretację przepisów, która zezwala na uznanie VAT za koszt kwalifikowalny. Istniejące w przepisach rozróżnienie pomiędzy podatkiem podlegającym i niepodlegającym zwrotowi jest jednak źródłem pomyłek.

**6.30.** Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do uwag i zaleceń Trybunału opublikowanych w odnośnym sprawozdaniu specjalnym oraz podejmie działania następcze w związku z przyjętymi zaleceniami.

**6.31.** Przepisy prawa wspomniane przez Trybunał w odniesieniu do polityki spójności są rezultatem decyzji politycznej podjętej przez współprawodawców. Zostały one ogólnie dostosowane do standardowych zasad dotyczących kwalifikowalności VAT do dotacji w ramach innych polityk UE, w szczególności w ramach zarządzania bezpośredniego.

**6.32-6.33.** Zasadniczo Komisja opiera się na dokonywanej przez państwa członkowskie ocenie statusu beneficjenta jako będącego lub niebędącego podatnikiem VAT. Jak jednak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w 2012 r., pojęcie podatku od wartości dodanej podlegającego zwrotowi wynika nie tylko z formalnej analizy statusu beneficjenta będącego lub niebędącego podatnikiem VAT.

Komisja zamierza przedstawić państwom członkowskim wyjaśnienie w tej kwestii na potrzeby obecnego okresu programowania 2014–2020.

Komisja podejmie działania następcze w związku z przypadkami zidentyfikowanymi przez Trybunał.

<sup>(28)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(29)</sup> Art. 7 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006, s. 1), art. 11 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006, s. 12) oraz art. 3 lit. e) rozporządzenia Rady (WE) nr 1084/2006 (Dz. U. L 210 z 31.7.2006, s. 79). W okresie programowania 2014–2020 podobne przepisy zawarto w art. 37 ust. 11 i art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.33. Na przykład w 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie, zgodnie z którym VAT musi być uznawany za podlegający zwrotowi zawsze wtedy, gdy podmiot gospodarczy nakłada opłaty z VAT na użytkowników końcowych infrastruktury<sup>(30)</sup>. Trybunał wykrył trzy przypadki, w których VAT podlegający zwrotowi został zadeklarowany przez organy publiczne jako koszt kwalifikowalny (zob. **ryc. 6.7**).

**Ryc. 6.7 – Przykład niekwalifikowalnego podatku VAT**

VAT podlegający zwrotowi nie kwalifikuje się do współfinansowania ze środków UE: W ramach projektu finansowanego z EFRR na Węgrzech, dotyczącego rekultywacji nieużywanej kopalni w celu wybudowania nowego ośrodka imprez plenerowych, beneficjent, będący gminą, zadeklarował VAT jako wydatek kwalifikowalny. Podmiot prowadzący ten ośrodek będzie jednak pobierał od użytkowników końcowych infrastruktury opłaty obciążone podatkiem VAT. W rezultacie wydatki związane z VAT nie kwalifikują się do współfinansowania ze środków UE.

Podobne przypadki stwierdzono w dwóch innych projektach współfinansowanych z EFRR w Niemczech.

6.34. Nawet w przypadkach, gdy VAT zadeklarowany jako wydatek przez rządy państw członkowskich działające jako beneficjenci zostanie uznany za kwalifikowalny, sam VAT nie stanowi dla państw członkowskich kosztu netto<sup>(31)</sup>. Na przykład ministerstwo lub podmiot bezpośrednio mu podlegający może realizować duży projekt infrastrukturalny, w którego koszty wlicza VAT, gdyż ministerstwo nie odzyska zapłaconego podatku. Jednocześnie do budżetu krajowego wpłynie VAT zwrócony z funduszy unijnych.

6.35. Standardowe stawki VAT stosowane w przypadku większości projektów w UE wynoszą od 17 % do 27 %. Jeśli VAT zadeklarowany przez ministerstwa realizujące projekty jako niepodlegający zwrotowi przekracza krajowy wskaźnik współfinansowania, zwrot ze środków UE może nawet przekroczyć rzeczywiste koszty poniesione w ramach projektu, bez VAT. Ma to miejsce na przykład wtedy, gdy wskaźnik współfinansowania w ramach projektu wynosi 85 % lub więcej, a stawka VAT zapłaconego przez ministerstwo realizujące projekt jest wyższa niż 20 %. Jeśli stawka VAT będzie na poziomie 23 %, wówczas łączny wkład UE na rzecz projektu wyniesie 104,6 % rzeczywiste poniesionych kosztów, bez VAT. Ma to szczególne znaczenie w przypadku Funduszu Spójności, w ramach którego dla większości projektów wskaźnik współfinansowania wynosi 85 % lub więcej.

**6.34-6.35.** Komisja zauważa, że VAT jest podatkiem ogólnym pobieranym przez rządy krajowe lub regionalne, które nie kierują go z powrotem do indywidualnych dofinansowywanych projektów.

W bardziej rygorystycznym podejściu, w ramach którego uznaje się VAT za koszty niekwalifikowalne ministerstw lub organów bezpośrednio im podlegających, karano by w istocie tych, którzy nie mogą odzyskać VAT ani uzyskać za niego rekompensaty. Takie organy byłyby zatem zobowiązane do znalezienia dodatkowych źródeł finansowania, aby wdrożyć swoje projekty, lub musiałyby wnieść większy wkład własny w ich finansowanie niż inni beneficjenci, którzy odzyskują VAT. Nie jest to decyzja polityczna podjęta przez współprawodawców na potrzeby polityki spójności.

<sup>(30)</sup> Sprawa T-89/10, Węgry przeciwko Komisji, wyrok Sądu z dnia 20 września 2012 r.

<sup>(31)</sup> Trybunał oszacował, że w przypadku 47 z 223 zbadanych w 2015 r. projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS, które były realizowane przez organy publiczne, zadeklarowany VAT wyniósł nawet 412 mln euro.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Niewystarczająca wiarygodność kontroli na poziomie państw członkowskich*

6.36. W przypadku 18 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami<sup>(32)</sup>, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wykorzystano wszystkie te informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 2,4 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w dwóch przypadkach wykryty błąd został popełniony przez instytucje zarządzające i pośredniczące w państwach członkowskich. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego.

**6.36.** Komisja ściśle monitoruje takie przypadki i zgadza się, że należy wprowadzić należyte i terminowe kontrole zarządcze, aby zapobiegać przede wszystkim występowaniu nieprawidłowości lub ich ujmowaniu we wnioskach o płatność.

Od 2010 r. Komisja prowadzi audyty ukierunkowane na kontrole zarządcze programów cechujących się wysokim ryzykiem, w przypadku których stwierdziła, że uchybienia mogą pozostać niewykryte lub nie zostać wykryte w odpowiednim czasie przez instytucję audytową programu. Wyniki tych audytów zostaną przeprowadzone do końca 2015 r. i przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności odpowiednio DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2015 r. (zob. odpowiednio s. 65 i 56/57).

Komisja odwołuje się do wzmocnionych procedur w ramach regulacyjnych na okres programowania 2014–2020, zgodnie z którymi weryfikacje i kontrole zarządcze (w tym kontrole na miejscu) należy przeprowadzać w terminie pozwalającym na poświadczenie Komisji rocznych sprawozdań finansowych programu oraz coroczne złożenie przez instytucje zarządzające deklaracji zarządczych. Instytucje audytowe muszą oszacować wiarygodne poziomy błędu resztowego w sprawozdaniach finansowych wynikające z wszystkich weryfikacji, kontroli i korekt przeprowadzonych od końca roku budżetowego. Komisja uważa, że te procedury dotyczące wzmocnionych kontroli powinny doprowadzić do trwałego zmniejszenia poziomu błędu.

Ponadto Komisja opracowała nowe wytyczne w celu dalszego wzmocnienia wiarygodności kontroli zarządczych w okresie programowania 2014–2020 oraz wyjaśnienia większej rozliczalności instytucji zarządzających i ich instytucji pośredniczących za pomocą deklaracji zarządczych i rocznych podsumowań w okresie programowania 2014–2020. Wspomniane wytyczne, które opierają się na wnioskach wyciągniętych z poprzedniego okresu programowania, zostały opublikowane we wrześniu 2015 r.

<sup>(32)</sup> Pochodzącymi z dokumentacji poświadczającej, która obejmuje bazę danych dotyczących standardowych kontroli krzyżowych i wymagane kontrole obowiązkowe.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**BADANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH OBJĘTYCH ZARZĄDZANIEM DZIELONYM**

6.37. Instrumenty finansowe zapewniają wsparcie dla przedsiębiorstw lub projektów miejskich w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji<sup>(33)</sup>. Mogą one być wykorzystywane głównie w trzech obszarach: na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)<sup>(34)</sup>, rozwoju obszarów miejskich<sup>(35)</sup> i promowania efektywności energetycznej.

6.38. Do końca 2014 r. utworzono 1 025 instrumentów finansowych w ramach 183 programów operacyjnych realizowanych ze środków EFRR i EFS we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem trzech (Chorwacja, Irlandia i Luksemburg). Udostępnione w ich ramach środki wynoszą łącznie około 16 018 mln euro<sup>(36)</sup>.

6.39. Ogólnie fundusze, za pośrednictwem których wdrażane są instrumenty finansowe, są zasilane z programu operacyjnego po ustanowieniu ich własnej struktury prawnej. Następnie środki te są przeznaczane na wsparcie projektów. Wsparciem mogą zostać objęte tylko projekty, które wchodzą w zakres programu operacyjnego. Instrumenty finansowe mają z założenia charakter odnawialny lub, w przypadku niektórych rodzajów funduszy gwarancyjnych, mają osiągnąć wysoki efekt mnożnikowy. Wszelkie środki, które stanowią zwrot z inwestycji lub udzielonych pożyczek, w tym zyski, mają zostać ponownie wykorzystane na rzecz działań realizowanych za pomocą instrumentów finansowych.

6.40. Za kwalifikowalne uznaje się tylko wypłaty na rzecz odbiorców końcowych oraz koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami. Niewykorzystane środki w ramach instrumentów finansowych muszą zostać zwrócone do budżetu UE w momencie zamknięcia<sup>(37)</sup>.

<sup>(33)</sup> Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

<sup>(34)</sup> W tym program wspólnych europejskich zasobów dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (JEREMIE), realizowany wspólnie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w celu zapewnienia dodatkowych środków dla MŚP.

<sup>(35)</sup> W tym program wspólnego europejskiego wsparcia na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich (JESSICA), realizowany wspólnie z EBI w celu dokonywania inwestycji zwrotnych (w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek i gwarancji) w zakresie rozwoju obszarów miejskich.

<sup>(36)</sup> 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 postępu dokonane go w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych zgłoszonych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, stan na 31 grudnia 2014 r.], EGESIF 15-0027-00, 23 września 2015 r. Dane liczbowe za 2015 r. zostaną opublikowane we wrześniu 2016 r.

<sup>(37)</sup> Art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Powolne wdrażanie instrumentów finansowych**

6.41. Średni wskaźnik wydatkowania w przypadku wszystkich 1 025 instrumentów finansowych EFRR i EFS na koniec 2014 r. wyniósł 57 %, co stanowi wzrost o 10 punktów procentowych w porównaniu z 2013 r. i o 20 punktów procentowych w porównaniu z 2012 r. <sup>(38)</sup>.

6.42. Na **ryc. 6.8** przedstawiono wskaźniki wydatkowania w ramach instrumentów finansowanych w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” na dzień 31 grudnia 2014 r. Już w swoim zeszłorocznym sprawozdaniu rocznym Trybunał zwrócił uwagę na trudności, jakie niektóre państwa członkowskie mają z pełnym wykorzystaniem środków dostępnych w ramach instrumentów finansowych. Trybunał odnotował problemy związane z niskimi wskaźnikami wydatkowania w stosunku do średniej UE w szczególności w sześciu państwach członkowskich (Grecja, Hiszpania, Włochy, Niemcy, Austria i Słowacja).

**6.41.** Komisja zauważa, że średni wskaźnik wydatkowania wynoszący 57 % (na koniec 2014 r.) – wyższy w porównaniu ze wskaźnikiem wynoszącym 47 % na koniec 2013 r. – to średni wynik na szczeblu UE, który nie odzwierciedla heterogenicznej sytuacji na poziomie programu (zob. sprawozdanie Komisji opublikowane w dniu 1 października 2015 r.). Niski wskaźnik wydatkowania na koniec 2014 r. jest wynikiem wielu czynników, w tym kryzysu finansowego, ograniczonego doświadczenia w niektórych państwach członkowskich oraz późnego rozpoczęcia wdrażania niektórych instrumentów (nawet w 2014 r.).

Komisja pragnie ponadto zaznaczyć, że biorąc pod uwagę cykl życia instrumentów finansowych, przewiduje się wzrost w ostatnim roku realizacji. Wszelkie wnioski dotyczące skuteczności wskaźników wydatkowania można wyciągnąć w pełni dopiero podczas zamknięcia programu.

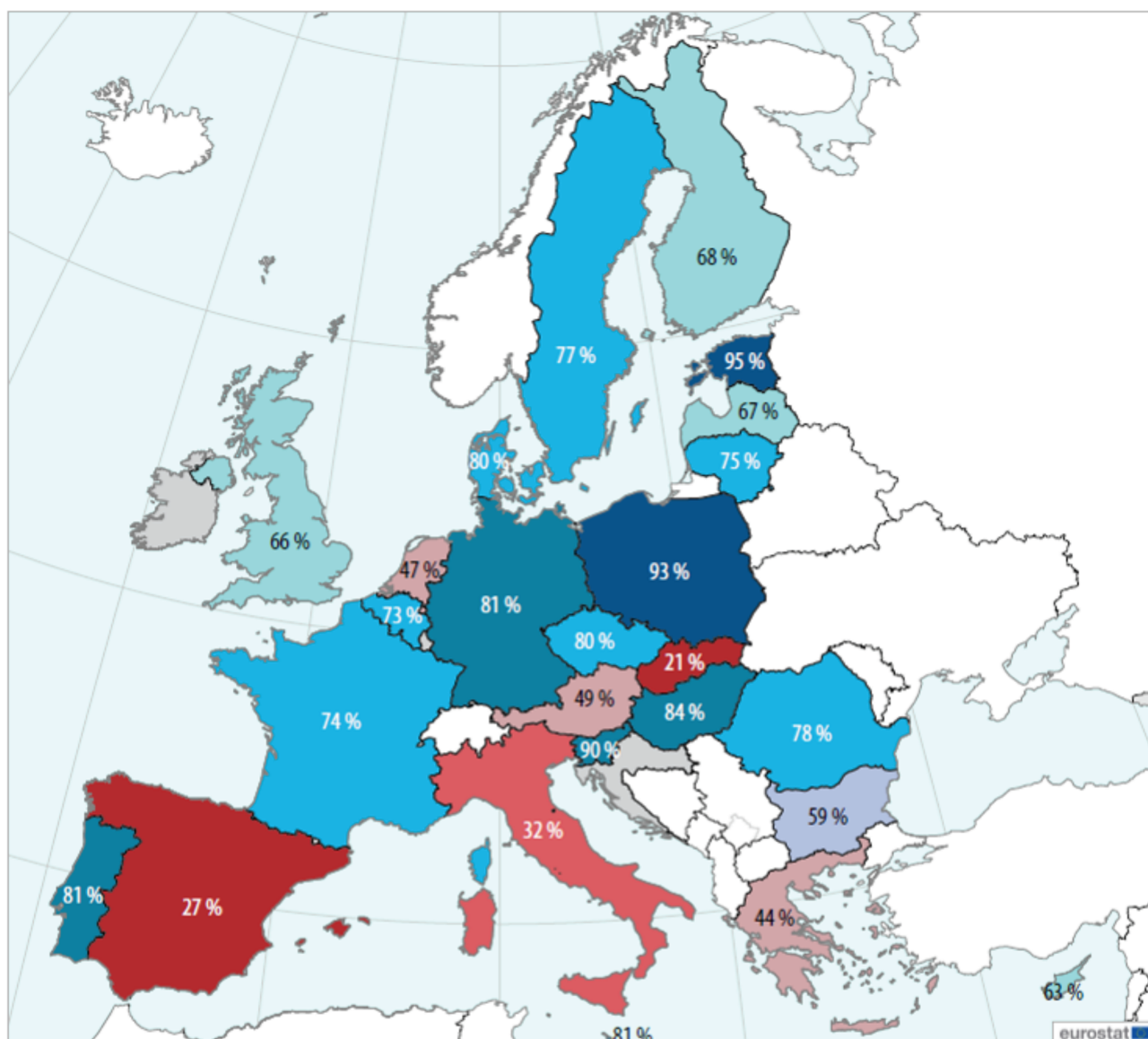
W każdym razie podczas zamknięcia programu początkowe kwoty środków w ramach instrumentów finansowych niewypłacone odbiorcom końcowym zostaną uznane za niekwalifikowalne, przekazane z powrotem do budżetu UE, a programy i państwa członkowskie je utracą.

Komisja uważa, że w jej sprawozdaniu w sprawie sytuacji na koniec 2015 r., które ma zostać opublikowane w dniu 1 października 2016 r., przedstawione zostaną dalsze postępy we wdrażaniu.

**6.42.** Jak Komisja wspomniała już w odpowiedzi na roczne sprawozdanie Trybunału za 2014 r. (pkt 6.49), wraz z państwami członkowskimi podjęła ona szereg działań w celu zapewnienia, aby pozostałe inwestycje dokonywane w ramach instrumentów finansowych dotarły do odbiorców końcowych we właściwym czasie. Komisja kontynuowała swoje starania w tym względzie również w 2015 r.

<sup>(38)</sup> Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 5.33–5.36 i ramka 5.5 oraz sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 6.46–6.52.

Ryc. 6.8 – Wskaźniki wydatkowania w ramach instrumentów finansowych w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” na dzień 31 grudnia 2014 r.



#### Legenda

Interwały wskaźników wydatkowania dla instrumentów finansowych w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

- Brak instrumentów
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

Granice administracyjne: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat  
Mapa: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.43. Informacje o wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach EFRR i EFS oparte są na danych przekazanych bezpośrednio przez państwa członkowskie. Od 2011 r. Komisja dołożyła znacznych starań w celu poprawienia jakości tych danych, jednak dane przedstawione w sprawozdaniu Komisji są w niektórych przypadkach niepełne lub niepoprawne. Podobnie było w przypadku czterech z siedmiu instrumentów finansowych zbadanych przez Trybunał w 2015 r.

**Niekwalifikujący się odbiorcy końcowi**

6.44. W dwóch z siedmiu zbadanych instrumentów finansowych zatwierdzono gwarancje lub pożyczki dla odbiorców końcowych, którzy zgodnie z rozporządzeniem i prawem krajowym nie kwalifikowali się do nich. Przypadki te zaklasyfikowano jako błędy kwantyfikowalne w kategorii wydatków niekwalifikowalnych lub w kategorii niekwalifikowalnych projektów (zob. **ryc. 6.9**).

**Ryc. 6.9 – Przykład niekwalifikowalnej pożyczki (niekwalifikującego się odbiorcy)**

*Niekwalifikujący się odbiorcy końcowi:* W przypadku jednego z instrumentów finansowanych w ramach EFRR na Węgrzech pośrednik finansowy udzielił pożyczki spółce należącej do własnej grupy, mimo że rozporządzenie oraz obowiązujące wytyczne Komisji wyraźnie zabraniały uznawania spółki należącej do tej samej grupy za kwalifikującego się odbiorcę końcowego. W rezultacie pożyczka ta nie kwalifikuje się do współfinansowania.

Inne podobne przypadki niekwalifikujących się odbiorców wykryto we Włoszech.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.43.** W maju 2015 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące instrukcji odnośnie do sprawozdawczości, w których to wytycznych wyjaśniono wymogi w zakresie sprawozdawczości. Ponadto Komisja usprawniła swoje narzędzia w dziedzinie sprawozdawczości na okres 2014–2020: państwa członkowskie będą musiały zgłosić dane wymagane zgodnie z art. 46 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, które to dane są bardziej kompleksowe niż dane wymagane w przypadku okresu 2007–2013. W kwietniu 2016 r. służby Komisji przedstawiły państwom członkowskim dalsze wytyczne w zakresie tej sprawozdawczości.

**6.44.** Komisja zauważa, że w przypadku dwóch błędów związanych z niekwalifikowalnymi odbiorcami w ramach instrumentów finansowych nie może na danym etapie ocenić wpływu tych poszczególnych błędów na budżet UE.

Jak wskazano w pkt 3 „Wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dla wydatków współfinansowanych przez UE z funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Rybackiego w przypadku nieprzestrzegania przepisów mających zastosowanie do instrumentów inżynierii finansowej za okres programowania 2007–2013”, poszczególne nieprawidłowości można zastąpić legalnymi i prawidłowymi inwestycjami w odbiorców końcowych w ramach instrumentów finansowych przed częściowym lub ostatecznym zamknięciem programu. Komisja uznaje zatem, nie kwestionując przedmiotowych błędów, że nie może ocenić wpływu takich błędów na budżet UE na tym etapie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków za lata 2007–2013 jedynie na podstawie decyzji Komisji**

6.45. Trybunał przypomina szczególną kwestię opisaną w sprawozdaniu rocznym za 2014 r.<sup>(39)</sup> Zgodnie z art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 datą końcową okresu kwalifikowalności wydatków jest 31 grudnia 2015 r. W 2015 r. Komisja postanowiła o wydłużeniu okresu kwalifikowalności do dnia 31 marca 2017 r. w drodze decyzji<sup>(40)</sup>, zamiast złożyć do Rady i Parlamentu wniosek o zmianę rozporządzenia. Ze względu na brak aktu prawnego odpowiedniej rangi Trybunał uzna wydatkowanie dokonane po dniu 31 grudnia 2015 r. za nieprawidłowe.

6.46. Trybunał opublikował również sprawozdanie specjalne w sprawie wniosków płynących z wykonania budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych w okresie programowania 2007–2013<sup>(41)</sup>.

**6.45.** Komisja już wyraziła swoje stanowisko w przedmiocie tej samej uwagi w odpowiedzi na roczne sprawozdanie Trybunału za 2014 r. Komisja działała zgodnie z zaleceniem wydanym 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. stanowią wydatki kwalifikowalne.

Decyzja zmieniająca Komisji w sprawie wytycznych dotyczących zamknięcia programów nie ma wpływu na art. 56 ust. 1, zgodnie z którym płatność z tytułu wkładu z funduszy w instrumenty finansowe musi zostać dokonana najpóźniej do dnia 31 grudnia 2015 r. Ta zasada pozostaje w mocy.

W decyzji zmieniającej wyjaśniono art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. Artykuł 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 stanowi *lex specialis* wobec art. 56 ust. 1 tego rozporządzenia. Na tej podstawie Komisja ustala, że:

- art. 78 ust. 6 oznacza, że wkład z programu operacyjnego w instrument inżynierii finansowej należy uiścić do dnia 31 grudnia 2015 r.,
- w odniesieniu do kwalifikowalności wydatków opłaconych przez instrument inżynierii finansowej na rzecz odbiorcy końcowego w art. 78 ust. 6 zezwala się na to, aby takie wydatki były kwalifikowalne do dnia przedłożenia dokumentów zamknięcia,
- jako że dzień 31 marca 2017 r. jest ostatecznym terminem składania do Komisji dokumentów zamknięcia, w decyzji zmieniającej w sprawie wytycznych dotyczących zamknięcia wyjaśniono, że zamknięcie, o którym mowa w art. 78 ust. 6 rozporządzenia ogólnego, oznacza termin składania dokumentów zamknięcia, tj. dzień 31 marca 2017 r. (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.52 i do zalecenia 5 ze sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.).

Komisja nie zgadza się zatem, by wypłaty dokonane po dniu 31 grudnia 2015 r. zostały uznane za nieprawidłowe.

**6.46.** Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do zaleceń Trybunału opublikowanych w odnośnym sprawozdaniu specjalnym oraz już podejmuje działania następcze w związku z przyjętymi zaleceniami.

<sup>(39)</sup> Zob. pkt 6.52 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(40)</sup> Decyzja Komisji C(2015) 2771.

<sup>(41)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**BADANIE ELEMENTÓW SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ, W TYM ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI****Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi**

**Przy szacowaniu poziomu błędu Komisja korzysta z wyników pracy instytucji audytowych w państwach członkowskich**

6.47. Dzięki instytucjom audytowym Komisja uzyskuje pewność co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i mechanizmów kontroli wewnętrznej PO oraz co do legalności i prawidłowości poświadczonych wydatków. Informacje te są przedstawiane przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych, opiniach pokontrolnych i sprawozdaniach z kontroli systemów<sup>(42)</sup>. Od 2009 r. Komisja przeprowadziła kontrole w głównych instytucjach audytowych, w tym przeglądy ich pracy prowadzone na miejscu, aby ocenić, w jakim stopniu może na nich polegać.

**6.47.** Komisja ściśle współpracuje z instytucjami audytowymi i koordynuje z nimi swoje działania oraz już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metod i osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo oraz udzielanie wytycznych i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtarzania przez Komisję audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe.

Komisja podkreśla, że jej ocenę wiarygodności pracy instytucji audytowych należy postrzegać w tym kontekście. W wyniku programu audytu, podczas którego odbyło się łącznie 316 wizyt kontrolnych przeprowadzonych na miejscu od 2009 r. i obejmujących 51 instytucji audytowych odpowiedzialnych za audyt około 98,5 % alokacji w ramach EFRR/Funduszu Spójności w okresie 2007–2013, DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej do końca 2015 r. stwierdziła, że zasadniczo można uznać wiarygodność pracy instytucji audytowych poddanych przeglądowi.

W przypadku DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego na koniec 2015 r. przeprowadzono 236 wizyt kontrolnych od 2009 r., które objęły 89 z 92 instytucji audytowych (96,7 %) odpowiadających za 115 z 118 PO stanowiących 99,6 % wydatków. Komisja stwierdziła, że może się opierać na 82 instytucjach audytowych obejmujących 98,2 % alokacji EFS.

W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2015 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przedstawiły szczegółową ocenę dokładności i wiarygodności informacji z audytów i wyników audytów przekazanych przez instytucje audytowe w ich rocznych sprawozdaniach audytowych za 2015 r. w odniesieniu do wydatków z 2014 r. (zob. s. 55–60 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2015 r. oraz s. 52–54 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego za 2015 r.).

<sup>(42)</sup> W sumie państwa członkowskie UE-28 powołały 113 instytucji audytowych w odniesieniu do 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS, zatwierdzonych na okres programowania 2007–2013. 63 z tych instytucji odpowiada za realizację PO współfinansowanych zarówno z EFRR/Funduszu Spójności, jak i EFS. Do końca grudnia 2015 r. instytucje audytowe sporządziły 306 rocznych sprawozdań audytowych i opinii pokontrolnych w odniesieniu do wszystkich 440 PO.



## UWAGI TRYBUNAŁU

6.48. Z tych informacji korzystają DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, przygotowując swoje roczne sprawozdania z działalności oraz w ciągu całego roku przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności na rzecz PO.

6.49. Aby ocenić, czy można opierać się na tych informacjach, dyrekcje generalne sprawdzają poziomy błąd zgłaszane przez instytucje audytowe dla każdego PO (lub grupy PO) <sup>(43)</sup>:

- jeżeli zdaniem Komisji poziom błędu jest wiarygodny (i reprezentatywny dla poświadczonych wydatków), zatwierdza ona poziom zgłoszony przez instytucję audytową. Komisja może także dokonać ponownych obliczeń tego poziomu w celu dokonania własnej oceny na podstawie dodatkowych informacji otrzymanych od instytucji audytowej,
- w przypadku gdy poziomy błąd są niewiarygodne, Komisja stosuje zryczałtowany poziom błędu (od 2 % do 25 %) zgodnie z wynikami oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.48.** W 2015 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej wskazała w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, że około dwóch trzecich przypadków wstrzymania lub wstępnego zawieszenia płatności opierało się na wynikach audytu przekazanych Komisji przez instytucje audytowe w ciągu roku lub na koniec roku (zob. s. 68 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za rok 2015 r.).

W ciągu 2015 r. procedury wstrzymania i wstępnego zawieszenia dotyczyły 117 programów finansowanych w ramach EFRR/Funduszu Spójności i wniosków o płatność na kwotę niemal 9,1 mld EUR złożonych przez państwa członkowskie, ale nieopłacanych, o ile Komisja nie otrzymała dodatkowych dowodów na dokonanie przez dane państwo członkowskie wszystkich koniecznych korekt.

W przypadku EFS, jak wskazano na s. 59 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2015 r., Komisja wysłała dwa pisemne ostrzeżenia i 17 pism przed wstrzymaniem płatności; podjęła decyzję o wszczęciu 27 procedur wstrzymania płatności i zawiesiła 10 programów operacyjnych. W sumie wstrzymano wnioski o płatność na kwotę 1,4 mld EUR.

**6.49.** Komisja podkreśla, że wspomniana ocena wiarygodności poziomów błędu opiera się w każdym roku 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 wynikającej z kompleksowych prac audytowych, o których mowa w odpowiedzi do pkt 6.47. W razie konieczności Komisja zwraca się do instytucji audytowych o wszelkie niezbędne dodatkowe informacje i otrzymuje te informacje.

<sup>(43)</sup> Poziomy błąd zgłaszane przez instytucje audytowe za rok n są obliczane na podstawie próby audytów operacji, które powinny być statystycznie reprezentatywne dla wydatków poświadczonych Komisji w roku n-1 (sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 11).

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.50. Komisja wylicza także „skumulowane ryzyko rezydualne” dla każdego PO (lub grupy PO), uwzględniając wszystkie korekty finansowe od początku okresu programowania, w tym korekty już zrealizowane na poziomie unijnym lub krajowym<sup>(44)</sup>.

6.51. Na podstawie tych dwóch wskaźników oraz dodatkowych dostępnych informacji Komisja formułuje swoją ocenę systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do danego PO. Informacja o ocenie jest następnie zamieszczana w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrekcji generalnej<sup>(45)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.51.** Komisja dokonuje oceny skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do każdego programu i do każdej instytucji (zarządzającej, certyfikującej i instytucji audytowych), opierając się na wszystkich dostępnych unijnych i krajowych wynikach audytu systemów dotyczących 15 głównych wymogów regulacyjnych, zgodnie z metodyką wspólną z instytucjami audytowymi. Wszystkie programy ocenia się zatem pod kątem opinii pokontrolnych na szczeblu krajowym i szczeblu Komisji w oparciu o audyty przeprowadzone w odniesieniu do systemów i reprezentatywnych prób operacji. Poziomy błędy zgłaszane przez państwa członkowskie i poziomy błędy resztowego obliczane przez Komisję stanowią istotne, chociaż nie jedyne elementy tej oceny. Kierownictwo operacyjne i urzędnicy zatwierdzający działający na podstawie subdelegowania również dokonują oceny poziomu ufności w odniesieniu do procesu zarządzania dla każdego programu.

W związku z tym, do celów uzyskania pewności określonej w rocznych sprawozdaniach z działalności, opinia w odniesieniu do każdego programu operacyjnego jest wynikiem ogólnej oceny opartej na wszelkich informacjach dostępnych Komisji. W ten sposób uzyskuje się kompleksową i szczegółową ocenę skuteczności systemów zarządzania i kontroli w państwie członkowskim, a w przypadku programów operacyjnych ujętych w zastrzeżeniach za 2015 r. informacje dotyczące głównych zidentyfikowanych kwestii i podjętych działań.

<sup>(44)</sup> Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2015 r., s. 52. Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2015 r., s. 50.

<sup>(45)</sup> Zob. pkt 5–11 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ocena rocznych sprawozdań audytowych przez Komisję może tylko częściowo zapobiegać ryzyku przekazywania przez organy krajowe niezetelnych informacji**

6.52. Solidność dokonywanej przez Komisję oceny programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS jest uzależniona od poprawności i wiarygodności informacji przekazanych przez organy państw członkowskich. W wyniku kontroli w latach ubiegłych Trybunał stwierdził dwa główne zagrożenia w tym zakresie:

- instytucje audytowe mogą zaniżać poziom błędów lub nie ekstrapolować ich we właściwy sposób. W rezultacie zgłaszane poziomy błędy mogą nie zawsze być wiarygodne,
- informacje o korektach finansowych zgłaszane przez państwa członkowskie mogą nie zawsze być wiarygodne bądź poprawne, w wyniku czego, za sprawą metody obliczania stosowanej przez Komisję, skumulowane ryzyko rezydualne może być niedoszacowane.

**6.52-6.54.** Obie dyrekcje generalne, jak wyjaśniono w ich odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, podjęły działania mające na celu poprawę wiarygodności informacji z audytów (poziomy błędów i opinie pokontrolne) i korekt finansowych zgłaszanych przez instytucje certyfikujące. Aby ograniczyć ryzyko, o którym wspomniał Trybunał, Komisja wdraża dwa kontrolne postępowania wyjaśniające:

- uwzględnianie przez Komisję informacji z audytów, zgłoszonych przez instytucje audytowe, w tym rocznych sprawozdań audytowych, opinii pokontrolnych i poziomów błędów, opiera się na szeroko zakrojonej kontroli audytów na miejscu. Ma to na celu zweryfikowanie, czy potwierdzono ustalenia z audytu, w tym za pomocą powtarzania audytów na miejscu przez audytorów Komisji.

Kontrola dokumentacji rocznych sprawozdań audytowych obejmuje szeroki zakres weryfikacji związanych np. z dokładnością obliczeń, zastosowanymi parametrami, postępowaniem w stosunku do wykrytych błędów lub uzgodnieniami w ramach poddanej audytowi populacji oraz uzupełniania jest w ramach wizyt rozpoznawczych (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.36 i 6.47). W razie potrzeby, jeżeli pojawią się wątpliwości, występuje się o dodatkowe szczegółowe informacje i otrzymuje je od instytucji audytowych, ale nie występuje się o nie systematycznie we wszystkich sprawach zgodnie z zasadą pojedynczego audytu i wymogami regulacyjnymi.

W rezultacie tych szczegółowych prac audytowych DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oceniły 95 % poziomów błędów państw członkowskich w odniesieniu do ich obszarów polityki jako wiarygodne źródło informacji do celów obliczania ryzyka dla płatności za 2015 r. (s. 58 i 53 odpowiednich rocznych sprawozdań z działalności za 2015 r.). Pozostałe 5 %, w przypadku których poziomy błędów zgłoszone przez państwa członkowskie zostały uznane za niewiarygodne, Komisja zastąpiła najlepszym oszacowaniem na podstawie stawek zryczałowanych,

- specjalne audyty na miejscu oparte na analizie ryzyka (dotychczas obejmujące 75 programów operacyjnych w ciągu trzech ostatnich lat) w celu zapewnienia, aby zgłoszone korekty były skutecznie wdrażane oraz aby w razie wątpliwości lub w przypadku niewystarczających dowodów odliczenia odpowiednich kwot od skumulowanych korekt finansowych zostały uwzględnione do celów obliczania poziomu błędów resztowego. W wyniku przeprowadzonych audytów i kontroli spójności na podstawie dokumentacji pod względem wiarygodności oświadczeń w sprawie korekt finansowych sporządzonych na podstawie art. 20 i przedłożonych w odniesieniu do wszystkich programów służby Komisji zdecydowały o przyjęciu ostrożnego podejścia i wyłączeniu niektórych zgłoszonych korekt finansowych z obliczenia skumulowanego ryzyka rezydualnego (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, s. 72 i 73).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.53. Weryfikacje rocznych sprawozdań audytowych prowadzone przez Komisję polegają przede wszystkim na kontroli dokumentacji i mogą jedynie częściowo zapobiec tym zagrożeniom. W szczególności Trybunał jest zdania, że Komisja ma ograniczone możliwości zatwierdzania i – w razie konieczności – korygowania zgłoszonych poziomów błędów, w sytuacji gdy instytucje audytowe nie są zobowiązane do przedstawiania Komisji bardziej szczegółowych informacji na temat audytów operacji (na przykład szczegóły dotyczące zakresu audytu, doboru próby czy klasyfikacji błędów), niezbędnych do weryfikacji rocznych sprawozdań audytowych. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że w 2015 r. o informacje takie zwracano się częściej niż w latach poprzednich.

6.54. W 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, obie dyrekcje generalne przeprowadziły także kontrole na miejscu w odniesieniu do korekt finansowych wprowadzonych przez 10 państw członkowskich. W przypadku siedmiu z nich Komisja wykryła braki wymagające modyfikacji zgłoszonych korekt finansowych. W 2014 r. Komisja wykryła niedociągnięcia w siedmiu z 12 skontrolowanych państw członkowskich. Ustalenia te potwierdzają ocenę dokonaną przez Trybunał i pokazują, w kontekście nowego okresu programowania 2014–2020, jak duże znaczenie ma zapewnienie, by państwa członkowskie wdrożyły wiarygodne systemy sprawozdawczości<sup>(46)</sup>.

**Zdaniem Komisji w wydatkach zgłoszonych w ramach 58 % wszystkich PO nie wystąpił istotny poziom błędów**

6.55. Komisja uważa, że w odniesieniu do 2015 r. uzyskała pewność, że w 254 z 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS (58 %) nie wystąpił istotny poziom błędów – instytucje audytowe zgłosiły poziomy błędów nieprzekraczające przyjętego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2 % i poziomy te zostały przez Komisję zatwierdzone. Na te PO przypada około 38 % płatności za 2015 r.

6.56. W 2015 r., podobnie jak w poprzednich latach, Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie zweryfikowała poprawność i wiarygodność poziomów błędów zgłaszanych przez instytucje audytowe. Weryfikację przeprowadzono na próbie 102 PO realizowanych w 16 państwach członkowskich (80 z 322 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i 22 ze 118 PO współfinansowanych z EFS), na podstawie dokumentów roboczych Komisji. Próba Trybunału obejmowała PO, w przypadku których Komisja zatwierdziła poziomy błędów zgłoszone przez instytucje audytowe, ale także takie PO, w przypadku których przeliczono poziomy błędów lub zastosowano zryczałtowane poziomy błędów.

*W przeciwieństwie do okresu 2007–2013 w okresie programowania 2014–2020 instytucje audytowe przedstawią opinię pokontrolną opartą na poziomach błędów resztowego po wdrożeniu korekt. W rezultacie dokładność korekt finansowych będzie systematycznie sprawdzana w ramach badania sprawozdań finansowych.*

<sup>(46)</sup> Zob. pkt 35–40 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zatwierdzanie (lub przeliczanie) poziomów błędów przez Komisję jest zgodne z dowodami dostarczonymi przez instytucje audytowe**

6.57. W odniesieniu do pięciu PO objętych pięcioma rocznymi sprawozdaniami audytowymi Trybunał stwierdził uchybienia, które nie zostały wykryte lub którymi Komisja nie zajęła się w odpowiedni sposób. Trybunał jest jednak zdania, że żaden z tych przypadków nie wymagał od Komisji zgłoszenia dodatkowych zastrzeżeń (czy też zastrzeżeń o większym wpływie finansowym) w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2015 r., gdyż niemal wszystkie te PO (lub grupy PO) są już objęte zastrzeżeniami zgłoszonymi z innych przyczyn.

**Poprawa w kontrolach dotyczących pomocy państwa i zamówień publicznych przeprowadzanych przez instytucje audytowe**

6.58. Podobnie jak w latach ubiegłych Trybunał zbadał również, czy krajowe instytucje audytowe przeprowadziły odpowiednie kontrole dotyczące przestrzegania zasad pomocy państwa i przepisów dotyczących zamówień publicznych. Odnotowano znaczną poprawę w tym obszarze w porównaniu z zeszłoroczną oceną<sup>(47)</sup>, gdyż większość list kontrolnych wykorzystywanych przez instytucje audytowe w ramach kontroli operacji odpowiednio uwzględniała zgodność z zasadami pomocy państwa i przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. W rezultacie w przypadku dwóch ze 102 zbadanych PO kontrole dotyczące pomocy państwa przeprowadzone przez instytucje audytowe były niewystarczające (na przykład nie uwzględniono usługodawców świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym w przypadku zgłoszonych programów pomocy i nie zweryfikowano działań w zakresie badań i rozwoju pod kątem intensywności pomocy). W jednym z tych dwóch PO lista kontrolna dotycząca zamówień publicznych została uznana za niewystarczającą.

**6.57.** Komisja zauważa poprawę, jeśli chodzi o ocenę dokonywaną przez nią weryfikacji poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe.

**6.58.** W wyniku własnych weryfikacji Komisja również zauważyła istotną poprawę zgłoszoną przez Trybunał.

Podczas przeglądu rocznego sprawozdania audytowego Komisja bada, czy opinia instytucji audytowej ma solidne uzasadnienie oparte na wynikach audytu systemów i operacji.

Badanie pracy instytucji audytowych w odniesieniu do pomocy państwa i udzielania zamówień publicznych uwzględnia się, pośród innych kwestii, w przeprowadzonym przez Komisję przeglądzie dotyczącym instytucji audytowych obejmującym badanie metodyki audytu systemów i operacji (w tym listy kontrolne) oraz powtórzenie audytów przeprowadzonych już wcześniej przez instytucje audytowe (zob. odpowiedź do pkt 6.47).

W niektórych przypadkach Komisja zaleciła już odnośnym instytucjom audytowym za pośrednictwem własnej sprawozdawczości audytowej ulepszenie ich list kontrolnych, aby lepiej uwzględniały one weryfikację kwestii związanych z pomocą państwa i udzielaniem zamówień publicznych. Komisja będzie nadal zapewniała stosowanie przez instytucje audytowe właściwych list kontrolnych.

<sup>(47)</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym za 2014 r. kontrole dotyczące pomocy państwa były niewystarczające w przypadku 42 ze 139 zbadanych PO.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wytyczne Komisji wymagają od instytucji audytowych uwzględnienia wkładów na rzecz instrumentów finansowych w kontrolowanej populacji zamiast sprawdzania rzeczywistych wypłat na rzecz odbiorców końcowych**

6.59. Wkładów finansowych z programów operacyjnych na rzecz funduszy, za pośrednictwem których wdrażane są instrumenty finansowe, dokonuje się na cały okres, z reguły w formie pojedynczej płatności, niezwłocznie po ustanowieniu prawnej struktury funduszu. Inne ustalenia w sprawie finansowania mogą zostać zawarte w umowach o finansowaniu. Zgodnie z rozporządzeniem płatności te są poświadczane Komisji jako poniesione wydatki<sup>(48)</sup>. Zgodnie z wytycznymi Komisji dla instytucji audytowych dotyczącymi doboru próby weryfikacje *ex post* takich płatności przez instytucje audytowe zasadniczo odnoszą się do roku budżetowego, w którym nastąpiła płatność. Zakres tych weryfikacji był ograniczony, ponieważ w pierwszym roku do wsparcia wybrano niewiele operacji, a na rzecz beneficjentów końcowych i projektów wypłacono jedynie niewielkie kwoty.

6.60. W przypadku trzech PO wkład na rzecz instrumentów finansowych stanowi znaczną część populacji i zbadanej próby. Instytucje audytowe ustaliły, że we wkładach tych nie wystąpiły błędy.

**6.59-6.62.** Zgodnie z art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 wkład funduszy na rzecz instrumentów finansowych jest uwzględniany we wnioskach o płatność kierowanych do Komisji. Płatności te stanowią część populacji podlegającej audytowi przeprowadzanemu przez instytucje audytowe poprzez kontrole wyrwykowe zgodnie z zaktualizowanymi wytycznymi Komisji.

W ramach audytowych opracowanych w 2011 r. dla EFRR/Funduszu Spójności i EFS wyraźnie wskazano, że audyty powinny obejmować ustanowienie i wdrożenie instrumentu finansowego, i przewidziano szczegółowe weryfikacje przed zamknięciem programu. Instytucje audytowe i Komisja mogą przeprowadzać audyty tematyczne dotyczące instrumentów finansowych, które obejmują zarówno ustanowienie funduszu, jak i faktyczną realizację projektów w ramach audytu próby projektów realizowanych przez odbiorców końcowych.

Pismem z dnia 18 marca 2015 r. Komisja wyjaśniła również instytucjom audytowym, że instrumenty finansowe zawsze powinny być zawarte w populacji objętej próbą, i poinformowała je, że za dobrą praktykę uznaje audyt tych operacji jako odrębny poziom do celów próby.

Co więcej, w trakcie spotkania grupy „Homologues” we wrześniu 2015 r. Komisja omówiła z instytucjami audytowymi podejście audytowe i strategię audytu mające na względzie zamknięcie programu. Niezbędny poziom pewności w odniesieniu do instrumentów finansowych podczas zamknięcia programu zostanie uzyskany dzięki połączeniu wyników audytów systemu przeprowadzonych w trakcie wdrażania, audytów próby transakcji, która objęła w miarę możliwości wdrażanie, oraz dodatkowych badań przed zamknięciem programu w celu zapewnienia, aby faktyczne wypłaty na rzecz odbiorców końcowych były legalne i prawidłowe. Po dyskusji na początku 2016 r. podjęto systematyczne działania następcze w ramach dwustronnych spotkań dotyczących koordynacji audytu z zainteresowanymi instytucjami audytowymi państw członkowskich.

Ponadto do celów deklaracji zamknięcia instytucje audytowe będą musiały uzyskać zapewnienie i udzielić zapewnienia legalności i prawidłowości nie tylko wkładu PO wniesionego do instrumentów finansowych, lecz również wykorzystania tego wkładu za pomocą operacji podstawowych zrealizowanych przez odbiorców końcowych, jak wskazano w art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

<sup>(48)</sup> Art. 78a rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.61. Jeżeli nie zostaną przewidziane konkretne weryfikacje w momencie zamknięcia, faktyczna realizacja operacji w ramach instrumentów finansowych prawdopodobnie nie zostanie do tego czasu skontrolowana przez instytucje audytowe. W ciągu ostatnich dwóch lat Trybunał wykrył w niektórych ze skontrolowanych instrumentów przypadki wyboru niekwalifikujących się odbiorców (zob. również pkt 6.44).

6.62. Komisja nie wydała przekrojowych wytycznych dotyczących kontroli wypłat dokonanych z instrumentu finansowego na rzecz odbiorców końcowych do czasu zamknięcia. Podejście kontrolne jest jednak uzgadniane dwustronnie pomiędzy Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

6.63. W przypadku instrumentów finansowych zarządzanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) instytucje audytowe nie mogą skontrolować wkładów na rzecz funduszu z powodu ograniczenia przez EBI praw dostępu.

**Bardzo niskie poziomy błędów zgłoszone przez instytucje audytowe w przypadku PO, w których Trybunał wykrył błędy**

6.64. W przypadku 110 z 440 PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS Komisja zatwierdziła poziomy błędów równe 0,5 % lub niższe. W przypadku 16 z tych PO Trybunał przeprowadził co najmniej jedno badanie w ciągu ostatnich dwóch lat budżetowych. W przypadku dziewięciu PO Trybunał zgłosił błędy kwantyfikowalne w zbadanych projektach (zob. pkt 6.55 i 6.56).

**Badanie rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję**

6.65. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2015 r. i dołączone do nich oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego<sup>(49)</sup>. W szczególności:

- sprawdził spójność i poprawność dokonanych przez Komisję obliczeń kwot obciążonych ryzykiem,
- ocenił zastrzeżenia zgłoszone za 2015 r.

**6.63.** Dalsze rozmowy między Komisją a Grupą EBI powinny umożliwić zarządzanie, a instytucjom audytowym uzyskanie pewności podczas zamknięcia programu co do tego konkretnego punktu.

**6.64.** Komisja zauważa, że fakt, iż w programie wykryto pojedyncze błędy, nie przesądza o wynikach audytu na podstawie prób statystycznych wybranych odpowiednio lub losowo lub prób obejmujących znaczną część deklarowanych wydatków. Komisja uznaje, że pojedyncze błędy zgłoszone przez Trybunał nie budzą wątpliwości co do wiarygodności poziomów błędów zgłoszonych i zatwierdzonych w 2015 r.

<sup>(49)</sup> Co roku do końca kwietnia każda dyrekcja generalna sporządza roczne sprawozdanie z działalności za poprzedni rok, które jest przedkładane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a następnie publikowane. Wraz z tym sprawozdaniem dyrektor generalny zobowiązany jest złożyć oświadczenie dotyczące tego, czy budżet znajdujący się w jego gestii został wykonany w sposób legalny i prawidłowy. Wykonanie budżetu uznaje się za legalne i prawidłowe, jeśli poziom nieprawidłowości znajduje się poniżej progu istotności ustalonego przez Komisję na poziomie 2%. W przeciwnym razie dyrektor generalny może wydać pełne lub częściowe zastrzeżenie w odniesieniu do pewnych obszarów (lub programów).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wyliczenia Komisji dotyczące kwot obciążonych ryzykiem w PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS**

6.66. Ogółem wyliczenia Komisji dotyczące kwot obciążonych ryzykiem w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2015 r. są poprawne i zgodne z dostępnymi informacjami zgłaszanymi lub przekazywanymi przez instytucje audytowe. Trybunał przypomina jednak, że nie da się bezpośrednio porównać rocznych poziomów błędów zgłoszonych przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności z poziomami szacowanymi przez Trybunał<sup>(50)</sup>.

- Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oceniła, że na błędy narażone było od 3,0% do 5,6% zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFRR/Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013. Komisja dokonała 63% swoich płatności na rzecz PO o zatwierdzonym poziomie błędów powyżej 2%.
- Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oceniła, że na błędy narażone było od 3,0% do 3,6% zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFS w okresie programowania 2007–2013. 56% płatności dokonanych przez Komisję dokonano na rzecz PO o zatwierdzonym poziomie błędów powyżej 2%.

**Zastrzeżenia Komisji dotyczące PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i EFS**

6.67. W zakresie polityki spójności Komisja wydaje zastrzeżenia dotyczące PO (lub grup PO), w przypadku gdy:

- stwierdzono istotne uchybienia w systemach zarządzania PO i ich kontroli,
- zatwierdzony poziom błędów dla PO przekracza 5%.

W przypadku PO, w których zatwierdzony poziom błędów wyniósł między 2% a 5%, Komisja rozważa również, czy „skumulowane ryzyko rezydualne” przekracza 2%.

**6.66.** Komisja przyznaje, że nie można bezpośrednio porównać poziomu błędów stosowanego przez Trybunał i poziomu błędów zgłoszonego przez Komisję. Cel tego procesu jest jednak zasadniczo ten sam; jest nim mianowicie ocena ryzyka dla budżetu UE w danym roku.

Komisja uwzględni wszystkie różnice przytoczone przez Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym 16/2013 (zob. odpowiedź Komisji do pkt 11 tego sprawozdania). Z wyjątkiem tych różnic Komisja uważa, że w przypadku rocznego sprawozdania za 2015 r., tak jak miało to miejsce w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za pięć ostatnich lat z rządu oraz w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za cztery ostatnie lata z rządu przed wspomnianym wyżej sprawozdaniem rocznym, wynik oceny Komisji jest zgodny z poziomami błędów obliczonymi przez Trybunał (zob. s. 65 i 100 odpowiednich rocznych sprawozdań z działalności).

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej dokonała w 2015 r. 63% płatności na rzecz programów, w których w jej ocenie na koniec roku wystąpił istotny poziom błędów wynoszący powyżej 2%, jednak w przypadku znacznej większości tych programów dokonano wystarczających korekt, aby skumulowane ryzyko rezydualne nie przekraczało progu istotności.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.67.

Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego dokonała w 2015 r. 56% płatności na rzecz programów, w których w jej ocenie na koniec roku wystąpił istotny poziom błędów wynoszący powyżej 2%, jednak w przypadku znacznej większości tych programów dokonano wystarczających korekt, aby skumulowane ryzyko rezydualne nie przekraczało progu istotności.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.67.

**6.67.** Komisja zauważa – jak zgłoszono to w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2015 r. – że:

- w przypadku 93% programów EFRR/Funduszu Spójności odnotowano skumulowane ryzyko rezydualne poniżej 2% na koniec 2015 r. (s. 58). Jeżeli chodzi o 21 programów o skumulowanym ryzyku rezydualnym powyżej 2%, w przypadku 20 z nich wniesiono zastrzeżenia, a w przypadku pozostałego programu ujawniono wyjątek w rocznym sprawozdaniu z działalności (s. 180),
- w przypadku 90,7% programów EFS, w ramach których dokonano 93,3% płatności za 2015 r., odnotowano skumulowane ryzyko rezydualne poniżej 2% (s. 61). W przypadku pozostałych programów wniesiono zastrzeżenia, chyba że wdrożono już niezbędne środki naprawcze.

<sup>(50)</sup> Zob. pkt 11 sprawozdania specjalnego nr 16/2013.



## UWAGI TRYBUNAŁU

6.68. Liczba PO, w stosunku do których wydano zastrzeżenia, spadła w 2015 r. z 77 do 67 w przypadku PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i z 36 do 23 w przypadku PO współfinansowanych z EFS. Tymczasem szacowany wpływ finansowy tych zastrzeżeń spadł z 234 mln euro w 2014 r. do 231 mln euro w 2015 r. w przypadku EFRR/Funduszu Spójności<sup>(51)</sup> i ze 169,4 mln euro w 2014 r. do 50,3 mln euro w 2015 r. w przypadku EFS.

6.69. Trybunał ustalił, że zastrzeżenia Komisji zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2015 r. były zgodne z instrukcjami Komisji i informacjami udostępnionymi dwóm dyrekcjom generalnym, o których mowa.

6.70. Komisja szacuje, że „skumulowane ryzyko rezydualne” kształtuje się na poziomie 1 % płatności dokonanych w ramach wszystkich PO współfinansowanych z EFRR/Funduszu Spójności i 0,9 % w ramach wszystkich PO współfinansowanych z EFS. Liczby te są oparte na poziomach błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe i zatwierdzonych przez Komisję oraz uwzględniają korekty finansowe zgłoszone Komisji przez instytucje certyfikujące<sup>(52)</sup>.

**Perspektywy na przyszłość: okres programowania 2014–2020**

6.71. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r.<sup>(53)</sup> Trybunał zasygnalizował opóźnienia w rozpoczęciu okresu programowania 2014–2020. Trybunał zwraca uwagę na to, że do końca 2015 r. wyznaczono mniej niż 20 % organów krajowych odpowiedzialnych za europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Do czasu ich wyznaczenia państwa członkowskie mogą wprawdzie na przykład ogłaszać zaproszenia do składania wniosków i dokonywać wyboru projektów, jednak nie mogą przedkładać Komisji zestawień wydatków. W rezultacie istnieje ryzyko, że w okresie programowania 2014–2020 wystąpią większe opóźnienia w wykonaniu budżetu niż w okresie 2007–2013.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.68.** Uwaga Trybunału wskazuje na dojrzałość metodyki stosowanej do zgłaszania zastrzeżeń w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności oraz na ścisłe wdrażanie tej metodyki przez Dyrekcje Generalne ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

Obydwie dyrekcje generalne stosują restrykcyjne podejście w stosunku do wstrzymywania i zawieszania płatności. Stosują one również podejście zapobiegawcze, jeżeli chodzi o płatności, tj. nie dokonują płatności na rzecz programów operacyjnych, w przypadku których zaplanowano wizytę kontrolną, aż do momentu zakończenia takiej wizyty. Płatności są następnie wznawiane, chyba że stwierdzono istotne uchybienia.

**6.71.** Komisja zauważa, że wyznaczenie należy do obowiązków państw członkowskich. Komisja kilkakrotnie 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.

Komisja dalej zauważa, że praktyczna realizacja może rozpocząć się na długo przed zakończeniem procesu wyznaczenia na szczeblu państw członkowskich i zgłoszeniem go Komisji. Średnio dokonano już około 10 % alokacji do wybranych operacji, przy czym sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>(51)</sup> Kwoty te obejmują częściowo i całkowicie skwantyfikowane zastrzeżenia dotyczące PO, w odniesieniu do których w ciągu roku zatwierdzono płatności okresowe lub końcowe (83 w 2014 r. i 71 w 2015 r.), oraz PO, w odniesieniu do których takich płatności nie dokonano (18 w 2014 r. i 19 w 2015 r.).

<sup>(52)</sup> Art. 20 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 (Dz. U. L 371 z 27.12.2006, s. 1).

<sup>(53)</sup> Zob. pkt 3.11 sprawozdania rocznego za 2014 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WNIOSKI I ZALECENIA

## Wnioski dotyczące 2015 r.

6.72. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” wystąpił istotny poziom błędu.

6.73. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w tej populacji wynosi 5,2 % (zob. załącznik 6.1).

**6.72 i 6.73.** Komisja zauważa, że szacowany poziom błędu przedstawiony przed Trybunał pozostaje stabilny i jest również spójny z poziomami błędów zgłoszonymi w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, z zastrzeżeniem różnic, o których mowa w pkt 6.66.

Komisja będzie nadal skupiała swoje audyty i działania na programach/państwach członkowskich cechujących się najwyższym ryzykiem, wdrażała w razie potrzeby środki naprawcze w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności do czasu zamknięcia programu oraz stosowała rygorystyczne procedury podczas zamknięcia programu, aby wykluczyć wszelkie pozostające istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowych wydatków.

Komisja zauważa również, że biorąc pod uwagę wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności, błędy popełnione w 2015 r. mogą również zostać skorygowane w późniejszych latach i przed zamknięciem programu, jak wskazano w sekcji 2.4.3 w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2015 r.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 wzmocnione wymogi dotyczące legalności i prawidłowości obejmują wprowadzenie rocznych sprawozdań finansowych, wzmocnienie kontroli zarządczych i rozliczalności zarządzania, opinii pokontrolnych opierających się na poziomach błędów rezydualnego w każdym roku, a także zatrzymanie 10 % wszystkich płatności okresowych Komisji do czasu wykonania wszystkich kontroli na szczeblu państw członkowskich i przedłożenia rocznych sprawozdań finansowych. Poziom błędów rezydualnego zostanie obliczony dla każdego roku budżetowego obejmującego sprawozdania. Funkcja naprawcza Komisji zostaje dodatkowo wzmocniona dzięki możliwości stosowania w określonych warunkach korekt finansowych netto w odniesieniu do poważnych uchybień, a tym samym ograniczeniu możliwości ponownego wykorzystania funduszy przez państwa członkowskie. Będzie to stanowiło istotną zachętę dla państw członkowskich do wykrywania, zgłaszania i korygowania poważnych uchybień przed poświadczeniem Komisji rocznych sprawozdań finansowych. Wszystkie te elementy powinny przyczynić się do trwałego ograniczenia poziomu błędów.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.11.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.74. Kontrole Trybunału od 2009 r. wykazały, że poziom błędów w okresie programowania 2007–2013 był znacznie niższy niż w okresie programowania 2000–2006, utrzymuje się jednak stale powyżej progu istotności. Trybunał odnotował również, że wydatki w tym obszarze są zwracane na podstawie zestawień rzeczywistych kosztów poniesionych przez beneficjentów. W ubiegłych latach podjęto liczne próby uproszczenia, co miało jednak ograniczony wpływ na prawidłowość transakcji. Jednocześnie zwiększone poziomy kontroli spowodowały znaczne obciążenie administracyjne krajowych organów administracji i beneficjentów. W 2015 r. Komisja ustanowiła grupę wysokiego szczebla do spraw uproszczenia w celu poczynienia przygotowań na okres programowania po 2020 r. (zob. pkt 6.8).

**Zalecenia**

6.75. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał sformułował 16 zaleceń. Spośród tych zaleceń Komisja w pełni wdrożyła dziewięć, cztery wdrożyła w przeważającej mierze, dwa częściowo, a jedno zalecenie pozostało niewdrożone.

6.76. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2015 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Podczas sporządzania wniosku ustawodawczego dotyczącego kolejnego okresu programowania Komisja powinna gruntownie przemyśleć koncepcję i mechanizm udostępniania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, biorąc pod uwagę zalecenia grupy wysokiego szczebla do spraw uproszczenia (docelowy termin wdrożenia: wyniki końcowe zanim Komisja zaprezentuje swój wniosek na okres po 2020 r.).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.74.** Poziom błąd za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów z okresu 2000–2006. Zmiana ta wynika z poprawy ram regulacyjnych obejmującej uproszczenie i wzmocnienie systemów zarządzania i kontroli oraz rygorystycznej polityki Komisji w zakresie wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r.

Co więcej, badanie zlecone przez Komisję w 2010 r. w zakresie kosztów administracyjnych wdrażania funduszy i zarządzania nimi wykazało, że udział tych kosztów w łącznych kwalifikowalnych wydatkach w ramach EFRR/Funduszu Spójności nie przekraczał dopuszczalnych wartości, ponieważ oszacowano go na poziomie 3,2% dla całego okresu (około 12,5 mld EUR). W kolejnym badaniu w 2012 r., które wykorzystano jako podstawę oceny skutków na okres 2014–2020, oszacowano, że wnioski Komisji doprowadziłyby do obniżenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów o niemal 20%.

Komisja współpracuje również aktywnie z państwami członkowskimi nad promowaniem form kosztów uproszczonych, a działania te skupiają się na wynikach i opierają na kosztach obliczonych zamiast na zwrocie wydatków faktycznie poniesionych w celu stopniowego zwiększania wykorzystania tych form; Komisja uznaje też, że wspomniane starania przyniosły już pozytywne rezultaty (zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 6.15).

W celu lepszego zrozumienia barier w korzystaniu z uproszczeń Komisja prowadzi badanie, które powinno umożliwić ocenę przyjęcia się form kosztów uproszczonych na szczeblu państw członkowskich i potencjału ich zwiększonego wykorzystania.

Komisja ustanowiła grupę wysokiego szczebla ds. uproszczenia, aby ta wydawała zalecenia w celu jak największego wykorzystania możliwości ograniczenia obciążenia administracyjnego w ramach regulacyjnych na lata 2014–2020.

**6.75.** Komisja zauważa, że nie uznała zalecenia zgłoszonego w ramach tego punktu za niewdrożone.

Szczegółowe informacje znajdują się w odpowiedzi do **załącznika 6.2**.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Chociaż Komisja nie może na tym etapie podjąć żadnych szczegółowych zobowiązań w odniesieniu do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r., rozważy wszystkie możliwe do zrealizowania warianty, uwzględniając sugestie grupy wysokiego szczebla oraz wyniki badań i dowody uzyskane w ramach wdrażania programu na lata 2014–2020, a także inne istotne informacje.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna wykorzystać doświadczenie zdobyte w okresie programowania 2007–2013 i sporządzić sprawozdanie na podstawie skoncentrowanej na konkretnych kwestiach analizy krajowych zasad kwalifikowalności na potrzeby okresu programowania 2014–2020. Na tej podstawie Komisja powinna przygotować wytyczne dla państw członkowskich na temat tego, jak uprościć zasady i uniknąć nadmiernie skomplikowanych lub uciążliwych zasad niewnoszących wartości dodanej pod względem rezultatów, których osiągnięcie założono w ramach tej polityki (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie, tzw. gold-plating), w szczególności gdy prowadzą one do powstania istotnych lub powracających błędów (docelowy termin wdrożenia: koniec 2018 r.).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna przedłożyć Radzie i Parlamentowi wniosek ustawodawczy mający na celu zmianę, w drodze równoważnego aktu prawodawczego, rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do przedłużenia okresu kwalifikowalności instrumentów finansowych objętych zarządzeniem dzielonym. Taka zmiana rozporządzenia jest niezbędna w celu zagwarantowania państwom członkowskim pewności prawa (docelowy termin wdrożenia: niezwłocznie).
- **Zalecenie 4:** W okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna objaśnić państwom członkowskim pojęcie podatku VAT podlegającego zwrotowi, w szczególności w przypadku beneficjentów będących organami publicznymi, tak aby uniknąć rozbieżnych interpretacji terminu „VAT niepodlegający zwrotowi” i nieoptymalnego wykorzystania środków unijnych (docelowy termin wdrożenia: połowa 2017 r.).
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna dopilnować, by wszystkie wydatki związane z instrumentami finansowymi w ramach EFRR i EFS w okresie programowania 2007–2013 były odpowiednio wcześniej uwzględniane w deklaracjach zamknięcia, aby umożliwić instytucjom audytowym przeprowadzenie kontroli. Ponadto Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie, które wdrożyły instrumenty finansowe, do przeprowadzenia szczegółowych kontroli ich wdrożenia w świetle zamknięcia okresu programowania (docelowy termin wdrożenia: niezwłocznie).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Będzie zwracać szczególną uwagę na krajowe zasady kwalifikowalności w ramach procesu monitorowania i audytu krajowych systemów zarządzania i kontroli, w szczególności w państwach członkowskich o utrzymujących się wysokich poziomach błędów.

Na tej podstawie umożliwi ona zainteresowanym państwom członkowskim uproszczenie i uniknięcie nadmiernie skomplikowanych i uciążliwych zasad, ułatwi wymianę dobrych praktyk, a w 2018 r. przedstawi sprawozdanie ze zdobytych doświadczeń. Komisja dalej intensywnie inwestuje w stosowanie form kosztów uproszczonych w okresie programowania 2014–2020.

Komisja przypomina, że w ramach zarządzania dzielonego głównym obowiązkiem państw członkowskich jest przegląd i upraszczanie własnych krajowych zasad kwalifikowalności.

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Jak już Komisja zaznaczyła w swojej odpowiedzi na to samo zalecenie w rocznym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z 2014 r., uważa ona, że – w ramach mandatu udzielonego przez Radę Europejską w grudniu 2014 r. – zmiany wprowadzone w jej wytycznych dotyczących zamknięcia programu mieściły się w zakresie stosowania art. 78 ust. 6 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, a więc nie wymagały zmiany aktu ustawodawczego (zob. również wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.59–6.62 powyżej oraz do zalecenia 5 ze sprawozdania rocznego Trybunału z 2014 r.).

Komisja zauważa, że Rada i Parlament Europejski uwzględniły zalecenie Trybunału wydane w kontekście udzielenia absolutorium za 2014 r., lecz go nie poparły.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zapewni państwom członkowskim wytyczne w celu wyjaśnienia pojęcia VAT podlegającego zwrotowi w kontekście okresu programowania 2014–2020 w ramach decyzji politycznej współprawodawców w odniesieniu do kwalifikowalności podatku od wartości dodanej (VAT), jak ustanowiono w art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja wyjaśniła już w wytycznych w sprawie zamknięcia programów za okres 2007–2013, że aby instytucje audytowe mogły mieć wystarczająco dużo czasu na podjęcie swoich działań w celu wydania deklaracji zamknięcia, należy złożyć wniosek o płatność salda końcowego w takich instytucjach audytowych i przedstawić im końcowe zestawienie wydatków ze znacznym wyprzedzeniem, w terminie, który zostanie uzgodniony przez instytucje w odniesieniu do każdego programu.

Do celów deklaracji zamknięcia Komisja zachęcała już instytucje audytowe do uzyskiwania zapewnienia i do udzielenia zapewnienia legalności i prawidłowości nie tylko wkładu programu wniesionego do instrumentów finansowych, lecz również wykorzystania tego wkładu za pomocą operacji podstawowych zrealizowanych przez odbiorców końcowych. Komisja oceni na podstawie pakietów zamknięcia przedłożonych przed dniem 31 marca 2017 r., czy przeprowadzono wystarczające prace audytowe w odniesieniu do instrumentów finansowych, ponieważ kwalifikowalność wydatków leżących u podstaw rozliczeń określa się w przypadku takich instrumentów podczas zamknięcia programu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**OCENA WYNIKÓW PROJEKTÓW**

6.77. Wykonanie budżetu UE zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami wymaga tego, aby przy wydatkowaniu funduszy skupić się nie tylko na przestrzeganiu przepisów, ale także na osiąganiu założonych celów<sup>(54)</sup>. W chwili przeprowadzenia kontroli ukończonych było 149 z 216 zbadanych projektów. W każdym z 15 państw członkowskich objętych próbą były co najmniej trzy ukończone projekty, które można było ocenić (zob. pkt 6.9).

6.78. Oprócz sprawdzenia prawidłowości tych 149 transakcji Trybunał drugi rok z rzędu ocenił również<sup>(55)</sup>, na podstawie informacji dostarczonych przez beneficjentów, czy i w jakim zakresie:

- funkcjonował system pomiaru wyników pozwalający na ocenę, czy cele wyznaczone w ramach projektów w dokumentacji projektowej (wniosek projektowy, umowa o udzielenie dotacji, zamówienie lub decyzja o współfinansowaniu) były zgodne z celami wyznaczonymi w PO i czy ustanowiono odpowiednie wskaźniki rezultatu w celu pomiaru wyników projektów,
- projekty doprowadziły do realizacji tych celów i do osiągnięcia wartości docelowych wyznaczonych dla każdego wskaźnika. Przeprowadzona przez Trybunał analiza była w tym roku szersza niż w roku poprzednim, gdyż skupiono się w niej nie tylko na produktach projektów<sup>(56)</sup>, ale również na ich rezultatach, tak aby ocenić wyniki projektów pod kątem przyczyniania się do realizacji celów PO dotyczących rezultatów.

6.79. Na **ryc. 6.10** podsumowano wyniki oceny wykonania zadań w ramach ukończonych projektów.

**Ryc. 6.10 – Wyniki oceny wykonania zadań w ramach ukończonych projektów**

Ocena wykonania zadań	Liczba projektów, w których:			OGÓŁEM
	Określono i oceniono zarówno wskaźniki produktu, jak i rezultatu	Określono i oceniono wskaźniki produktu, ale nie określono wskaźników rezultatu	Nie określono ani wskaźników produktu, ani rezultatu, przez co nie można ich było ocenić	
Liczba projektów	90	57	2	<b>149</b>
— cel w pełni osiągnięty	52 (58 %)	50 (88 %)	—	<b>102 (68 %)</b>
— cel częściowo osiągnięty	34 (38 %)	7 (12 %)	—	<b>41 (28 %)</b>
— cele nieosiągnięte	4 (4 %)	—	—	<b>4 (3 %)</b>
— nie można ocenić	—	—	2 (100 %)	<b>2 (1 %)</b>

<sup>(54)</sup> Zob. pkt 10.10 sprawozdania rocznego za 2013 r.

<sup>(55)</sup> Zob. pkt 6.80–6.86 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r.

<sup>(56)</sup> Wyjaśnienie koncepcji produktów i rezultatów – zob. **ryc.3.1** w rozdziale 3.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**W przypadku wszystkich zbadanych projektów poza dwoma funkcjonowały systemy pomiaru wyników, łączące projekt z celami PO**

6.80. Trybunał doszedł do wniosku, że w przypadku 147 ze 149 projektów (99 %) funkcjonował system pomiaru wyników, za pomocą którego można było ocenić, czy wskaźniki produktu są zgodne ze wskaźnikami programów operacyjnych (określonymi dla każdej osi priorytetowej).

6.81. W pozostałych dwóch przypadkach (1 %) Trybunał nie mógł ocenić produktów projektów ze względu na to, że na etapie zatwierdzania projektu nie były ustalone szczegółowe wartości docelowe dla celów dotyczących produktów bądź dlatego, że instytucja zarządzająca/pośrednicząca nie była w stanie przedstawić stosownej dokumentacji na potwierdzenie, że takie wartości docelowe zostały ustalone i że poinformowano o nich beneficjenta<sup>(57)</sup>. Z tego względu Trybunał nie może ocenić, czy i w jakim zakresie projekty te przyczyniły się do osiągnięcia celów PO.

**Niemal wszystkie z 90 projektów, dla których określono cele w zakresie produktów i rezultatów, doprowadziły do ich pełnego lub częściowego osiągnięcia**

6.82. W okresie programowania 2007–2013 beneficjenci byli prawnie zobowiązani do wskazania produktów i prowadzenia sprawozdawczości na ich temat, jednak podobny wymóg nie obowiązywał w odniesieniu do rezultatów. Wykonanie zadań monitorowano na poziomie osi priorytetowych PO, a nie na poziomie projektu.

6.83. Władze państw członkowskich nadal jednak miały możliwość określania wskaźników rezultatu. Pozwala to na powiązanie rezultatów projektu z osią priorytetową i ustalenie jego wkładu w realizację celów programu operacyjnego. Wskaźniki rezultatu określono dla 90 ze 149 (60 %) ukończonych projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności oraz EFS.

**6.82-6.83.** *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.*

<sup>(57)</sup> Były to projekty realizowane w Hiszpanii i Niemczech.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.84. W przypadku 52 z 90 ukończonych projektów (58 %), które można było ocenić zarówno na poziomie produktów, jak i rezultatów, udało się w pełni osiągnąć zarówno cele dotyczące produktów, jak i rezultatów ustanowione przez instytucje zarządzające (zob. **ryc. 6.11**). Dalsze 34 (38 %) z tych 90 projektów doprowadziły do częściowego osiągnięcia celów dotyczących produktów i rezultatów.

**Ryc. 6.11 – Przykład projektu, którego cele zostały w pełni osiągnięte**

*Projekt, w ramach którego udało się osiągnąć cele dotyczące produktów i rezultatów: Projekt współfinansowany z EFS w Rumunii polegał na organizacji i przeprowadzeniu kursów szkoleniowych w dziedzinie robót budowlanych w celu nabycia przez uczestników nowych umiejętności, które zwiększyłyby ich szanse na zatrudnienie. W umowie o udzielenie dotacji określono pięć wskaźników produktu i osiem wskaźników rezultatu, które były zgodne ze wskaźnikami ustalonymi w PO na poziomie osi priorytetowych. W wyniku projektu osiągnięto wartości docelowe dla wszystkich wskaźników w terminie wyznaczonym w umowie. Udało się nawet przekroczyć wartości docelowe w zakresie uczestnictwa długotrwale bezrobotnych kobiet i młodzieży.*

6.85. Pozostałe cztery projekty (4 %) nie doprowadziły do osiągnięcia żadnych z wyznaczonych celów. Jeden z tych czterech projektów został wycofany przez organy krajowe po kontroli Trybunału (zob. **ryc. 6.12**).

**Ryc. 6.12 – Przykład projektu, którego cele nie zostały osiągnięte**

W przypadku projektu finansowanego z EFRR w Polsce związanego z opracowaniem nowej metody spalania węgla brunatnego możliwości techniczne beneficjenta pozwalające na podjęcie realizacji projektu opierały się na zaangażowaniu wykonawców zewnętrznych. Ostatecznie niektórzy z tych wykonawców nie uczestniczyli w projekcie, co przyczyniło się do nieosiągnięcia zamierzonych celów. Instytucja pośrednicząca zdecydowała się anulować projekt po kontroli Trybunału.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.84.** Komisja zauważa, że w ramach 86 spośród 90 zbadanych projektów, w których określono produkty i wskaźniki rezultatu, osiągnięto (całkowicie albo częściowo) lub przekroczono wyznaczone cele.

Komisja zauważa, że przede wszystkim to komitety monitorujące są zobowiązane do zapewnienia, aby wybrano i zatwierdzono projekty o europejskiej wartości dodanej.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 ocena wyników programów będzie dalej wzmocniona: jak przewidziano w ramach regulacyjnych na okres 2014–2020 (art. 22 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013), Komisja będzie mogła nałożyć na państwo członkowskie karę w przypadku poważnego niepowodzenia w realizacji celów osi priorytetowej programu w następstwie przeglądu wyników (art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i podczas zamknięcia programu (art. 22 ust. 7).

**6.85.** 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.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**W przypadku 38 % projektów nie określono wskaźników rezultatu**

6.86. W przypadku 57 ze 149 (38 %) ukończonych projektów organy państw członkowskich wprowadziły wprawdzie system pomiaru wykonania zadań umożliwiający monitorowanie produktów uzyskanych w ramach projektów, jednak nie określiły wskaźników rezultatu ani wartości docelowych w dokumentacji zatwierdzającej projekty. Trybunał nie mógł więc w odniesieniu do tych projektów zmierzyć, czy i w jakim zakresie przyczyniły się one do osiągnięcia celów PO dotyczących rezultatów.

6.87. W wyniku oceny projektów w 15 państwach członkowskich objętych próbą Trybunał stwierdził, że taka sytuacja dotyczyła 13 z nich. Problem ten jest jednak szczególnie wyraźny w Republice Czeskiej, Hiszpanii, Francji, we Włoszech, na Łotwie i w Austrii w przypadku EFRR/Funduszu Spójności oraz w Republice Czeskiej, Niemczech, Hiszpanii i Polsce w przypadku EFS. W krajach tych wskaźniki rezultatu nie zostały określone dla ponad połowy spośród zbadanych ukończonych projektów,

6.88. Jednak w przypadku 50 spośród tych 57 ukończonych projektów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności oraz EFS (88 %) w pełni osiągnięto wyznaczone przez instytucje zarządzające cele dotyczące produktów. Pozostałe siedem projektów (12 %) doprowadziło do częściowej realizacji celów dotyczących produktów.

6.89. W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Trybunał odnotowuje, że w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie istnieje prawny wymóg określania wskaźników rezultatu przez państwa członkowskie na poziomie projektu. Mimo to Trybunał uznaje za dobrą praktykę określanie przez instytucje zarządzające i pośredniczące, zawsze, gdy to możliwe, stosownych wskaźników rezultatu na poziomie projektu pozwalających zmierzyć wkład projektu w osiągnięcie celów wyznaczonych dla osi priorytetowej PO.

**6.86.** Komisja i państwa członkowskie oceniają, w jakim stopniu zrealizowano cele PO dotyczące rezultatu, przede wszystkim w drodze ocen ex post, opierając się na monitorowaniu i sprawozdawczości w odniesieniu do szeregu wskaźników produktu i rezultatu.

**6.89.** Komisja zauważa, że nastąpiła znaczna poprawa w przypadku okresu 2014–2020, jeżeli chodzi o kompleksowy system obowiązkowych wskaźników produktu i rezultatu na poziomie programu. Pomiaru osiągnięcia celów dokonuje się za pomocą wskaźnika rezultatu (ze wskaźnikiem bazowym – punktem wyjścia – i celem). Przeprowadzane będą systematyczne pomiary programów i wydawane sprawozdania dotyczące postępów odnośnie do wskaźników rezultatu. Projekty w ramach programu są wybierane 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.



## ZAŁĄCZNIK 6.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCI W DZIALE „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

	2015	2014
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	223	331
<b>SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	5,2%	5,7%
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	7,6%	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,8%	

## ZAŁĄCZNIK 6.2

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	w obecnych ramach nie dotyczy	nie-wystarczające do wody		
2013	Rozdział 5, <b>zalecenie 1</b> : 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, <b>zalecenie 2</b> : 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 <sup>(1)</sup>						Komisja uznaje, że jej nadzór nad kontrolami pierwszego szczebla za pomocą audytów ukierunkowanych na obszary większego ryzyka, w których wskazano uchybienia, przyczynił się do pozytywnych zmian w przypadku okresu 2007–2013 oraz że kluczowe elementy zmienionego okresu 2014–2020 powinny doprowadzić do środowiska charakteryzującego się mniejszym występowaniem błędów.
	Rozdział 5, <b>zalecenie 3</b> : Komisja powinna przeanalizować przyczyny występowania dużej ilości przypadków nieprzestrzegania unijnych zasad pomocy państwa.	R						
	Rozdział 5, <b>zalecenie 4</b> : Komisja powinna przeanalizować przyczyny ciągłych opóźnień w wydatkowaniu środków unijnych za pośrednictwem instrumentów inżynierii finansowej oraz podjąć odpowiednie działania naprawcze.	R <sup>(2)</sup>						
	Rozdział 5, <b>zalecenie 5</b> : Komisja powinna potwierdzić w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, że dokonane przez Komisję obliczenia poziomu błędów 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 <sup>(2)</sup>						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	w obecnych ramach nie dotyczy	niewystarczające do	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<b>Zalecenie 6</b> (zalecenie 6 z rozdziału 5 oraz zalecenie 6 z rozdziału 6): Komisja powinna konsekwentnie wyjaśniać w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności przyczyny niewydzania 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 <sup>(2)</sup>						
	<b>Zalecenie 7</b> (zalecenie 1 z rozdziału 6): Komisja powinna podjąć wraz z 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						
	<b>Zalecenie 8</b> (zalecenie 2 z rozdziału 6): Komisja powinna potwierdzić w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że przeprowadziła stosowne kontrole w celu zapewnienia, by poziom błędów resztowego był oparty na prawidłowych, pełnych i wiarygodnych informacjach na temat korekt finansowych. W tym celu Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.	E <sup>(2)</sup>						
	<b>Zalecenie 9</b> (zalecenie 3 z rozdziału 6): Komisja powinna zapewnić stosowanie art. 78 i 130 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w taki sposób, aby uniemożliwić gromadzenie zaliczek wykraczających poza początkową płatność zaliczkową (zob. przykład w ramce 6.4).				E <sup>(3)</sup>			
	<b>Zalecenie 10</b> (zalecenie 4 z rozdziału 6): 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 <sup>(4)</sup>	
<b>Zalecenie 11</b> (zalecenie 5 z rozdziału 6): Komisja powinna zapewnić, by przy zatwierdzeniu PO na nowy okres programowania państwa członkowskie uwzględniły wszystkie możliwości uproszczeń przewidziane w rozporządzeniach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020.							E <sup>(5)</sup>	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	w obecnych ramach nie dotyczy	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
Zalecenia sformułowane w kontekście sprawozdania rocznego za 2012 r., które są w znacznym stopniu zbliżone do zaleceń sformułowanych w 2013 r., zostały przeanalizowane łącznie.								
2012	<p><b>Zalecenie 1:</b> Komisja powinna podjąć działania w celu wyeliminowania uchybień w kontrolach pierwszego szczebla przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i pośredniczące w ramach EFRR i Funduszu Spójności. Działania takie obejmowałyby opracowanie specjalnych wytycznych oraz – w stosownych przypadkach – szkolenia.</p>	X						
	<p><b>Zalecenie 2:</b> Na podstawie swoich doświadczeń z okresu programowania 2007–2013 Komisja powinna przeprowadzić ocenę stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom, oraz w celu wyeliminowania nadmiernie skomplikowanych zasad (nadmiernej regulacji – tzw. „gold-plating”).</p>		E <sup>(6)</sup>	R <sup>(7)</sup>				
	<p>Rozdział 5, <b>zalecenie 3:</b> Komisja powinna określić jasne zasady i przedstawić użyteczne wytyczne dotyczące sposobu, w jaki należy oceniać kwalifikowalność projektów oraz obliczać współfinansowanie dla projektów EFRR i Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020.</p>	R						
	<p><b>Zalecenie 4</b> (zalecenie 3 z rozdziału 6): Komisja powinna promować korzystanie z form kosztów uproszczonych na szerszą skalę, aby ograniczyć ryzyko błędów w zestawieniach poniesionych wydatków i zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów. Ryczały stosowane w ramach form kosztów uproszczonych powinny być systematycznie zatwierdzane przez Komisję z wyprzedzeniem, aby zapewnić ich zgodność z wymogami określonymi w przepisach prawa (rzetelna, sprawdzalna i weryfikowalna kalkulacja).</p>	E <sup>(8)</sup>						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	w obecnych ramach nie dotyczy	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<b>Zalecenie 5:</b> Komisja powinna poszukiwać możliwości dalszego udoskonalenia działań instytucji audytowych oraz poprawy jakości i wiarygodności informacji przedstawianych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach.		X <sup>(1)</sup>					Komisja zauważa ogólną poprawę odnotowaną przez Trybunał w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych i zasad pomocy państwa (zob. pkt 6.59). Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do pkt 6.45 i 6.52.
		(1) Nie przeprowadzono oceny systemowej krajowych zasad kwalifikowalności w celu ich uproszczenia, gdyż Komisja nie przyjęła tej części zalecenia. (2) Należy kontynuować realizację do czasu zamknięcia. (3) Zalecenie nieprzyjęte przez Komisję (zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 6.79). (4) Nie podjęto działań horyzontalnych, gdyż Komisja nie przyjęła tej części zalecenia. (5) Nie można w pełni ocenić realizacji zalecenia na tym etapie, gdyż postępy w ramach nowego okresu programowania są wciąż niewielkie. (6) Sytuacja nie uległa zmianie w 2015 r. (7) Nie przeprowadzono oceny systemowej krajowych zasad kwalifikowalności w celu ich uproszczenia, gdyż Komisja nie przyjęła tej części zalecenia. (8) Realizację zalecenia należy kontynuować w okresie programowania 2014–2020. (9) Odnotowano znaczną poprawę, w szczególności w obszarach doboru podpróby i zamówień publicznych. W wielu zbadanych PO stwierdzono jednak niedociągnięcia.						



## ROZDZIAŁ 7

**„Zasoby naturalne”**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.9
Krótki opis działu „Zasoby naturalne”	7.3–7.7
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.8–7.9
Część 1 – Ocena prawidłowości przeprowadzona przez Trybunał	7.10–7.67
Prawidłowość transakcji	7.10–7.30
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej	7.31–7.63
Systemy DG AGRI związane z prawidłowością transakcji w obszarze rolnictwa	7.31–7.36
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w obszarze rolnictwa	7.37–7.47
Systemy DG MARE i państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w obszarze rybołówstwa	7.48–7.52
Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI	7.53–7.61
Roczne sprawozdanie z działalności DG MARE	7.62–7.63
Wnioski i zalecenia	7.64–7.67
Wnioski dotyczące 2015 r.	7.64–7.65
Zalecenia	7.66–7.67
Część 2 – Kwestie dotyczące wyników osiągniętych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	7.68–7.76
Ocena wyników projektów	7.68–7.75
Wnioski	7.76

Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne”

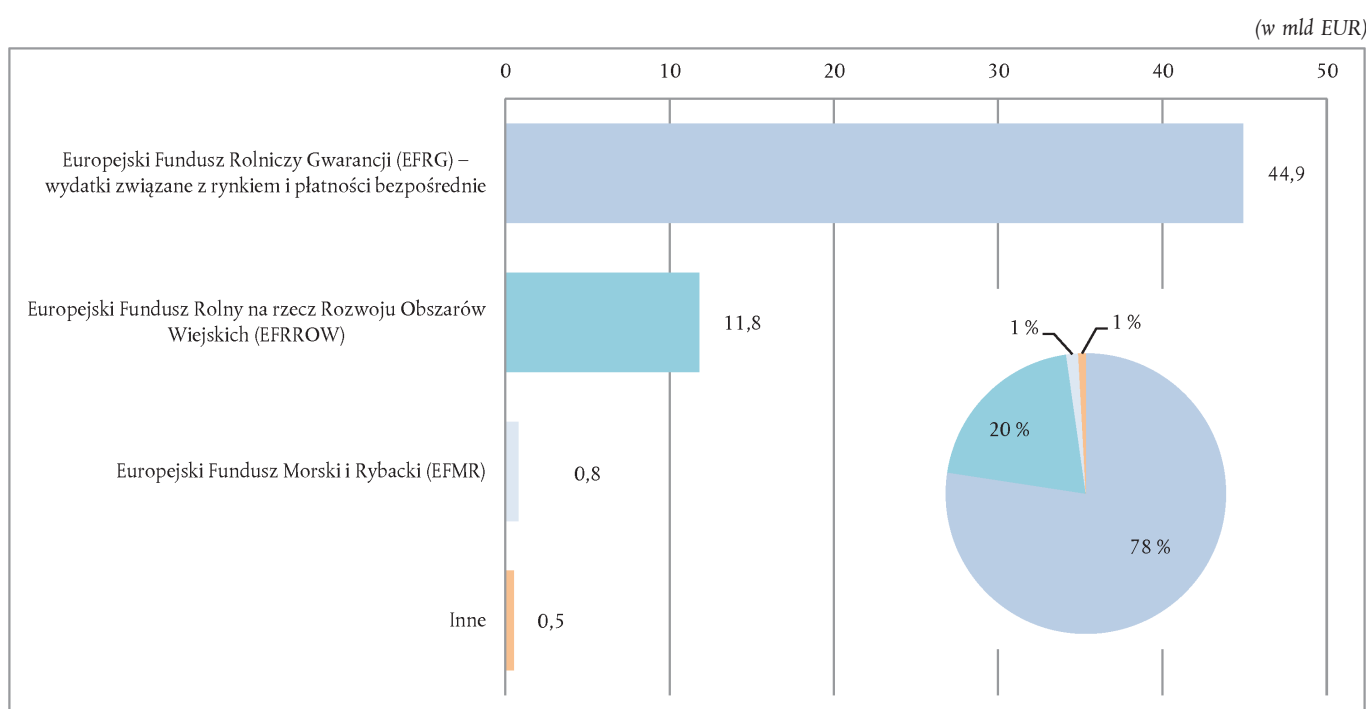
Załącznik 7.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Zasoby naturalne”

## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu „Zasoby naturalne”. Osobno omówiono wyniki badania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i wyniki badania pozostałych wydatków („Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”) w ramach działu wieloletnich ram finansowych (WRF). Najważniejsze informacje na temat struktury tego działu WRF przedstawiono na **ryc. 7.1**.

Ryc. 7.1 – Dział 2 WRF „Zasoby naturalne” – Najważniejsze informacje za 2015 r.



Płatności za rok ogółem	58,0
– zaliczki <sup>(1)</sup>	2,4
+ rozliczenie zaliczek <sup>(1)</sup>	2,9

<b>Skontrolowana populacja ogółem</b>	<b>58,5</b>
---------------------------------------	-------------

<sup>(1)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.



## UWAGI TRYBUNAŁU

7.2. Poza zawartymi w tym rozdziale ustaleniami Trybunału dotyczącymi prawidłowości w odniesieniu do ocen szczegółowych w osobnej części rozdziału przedstawiono wyniki badania próby projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich pod kątem osiągniętych w ich ramach wyników.

**Krótki opis działu „Zasoby naturalne”**

7.3. Wydatki UE na rolnictwo dokonywane są w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Za zarządzanie realizacją WPR odpowiadają wspólnie Komisja, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), oraz agencje płatnicze w państwach członkowskich (zob. pkt 7.31). Płatności na rzecz beneficjentów dokonywane są za pośrednictwem dwóch funduszy<sup>(1)</sup>: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansuje się całość unijnej pomocy bezpośredniej i unijnych środków rynkowych<sup>(2)</sup>, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczonego na współfinansowanie wraz z państwami członkowskimi programów rozwoju obszarów wiejskich.

7.4. Główne działania finansowane z EFRG to:

- pomoc bezpośrednia w ramach systemu płatności jednolitych (SPJ), która w 2015 r. wyniosła 29,3 mld euro, oraz pomoc bezpośrednia w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO), która w 2015 r. wyniosła 7,8 mld euro. Te systemy pomocy obszarowej zapewniają wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji<sup>(3)</sup>,
- inne systemy pomocy bezpośredniej<sup>(4)</sup> (5,1 mld euro w 2015 r.) oraz działania interwencyjne na rynkach rolnych<sup>(5)</sup> (2,7 mld euro w 2015 r.).

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne i program „Owoce w szkole”, które podlegają współfinansowaniu.

<sup>(3)</sup> Płatności niezwiązane z wielkością produkcji przyznaje się na rzecz kwalifikowalnych gruntów rolnych, niezależnie od tego, czy jest na nich prowadzona produkcja rolna.

<sup>(4)</sup> Obejmujące głównie płatności powiązane z wielkością produkcji, przyznawane na określone rodzaje produkcji rolnej, oraz dwa nowe systemy: zwrotu środków w ramach dyscypliny finansowej i dobrowolnej płatności redystrybucyjnej.

<sup>(5)</sup> Obejmujące zwłaszcza szczególne 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.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.5. Ze środków EFRROW współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich dokonywane za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Wydatki te obejmują zarówno działania obszarowe <sup>(6)</sup>, jak i działania inne niż obszarowe <sup>(7)</sup>. W 2015 r. wydatki w ramach EFRROW wyniosły 11,8 mld euro.

7.6. Główne zagrożenia dla prawidłowości są następujące:

- pomoc bezpośrednia może zostać wypłacona na rzecz niekwalifikowalnych gruntów bądź niekwalifikujących się beneficjentów,
- pomoc w ramach interwencji na rynkach rolnych może zostać przyznana na pokrycie kosztów niekwalifikowalnych bądź na rzecz niekwalifikujących się wnioskodawców,
- wydatki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mogą być niekwalifikowalne ze względu na nieprzestrzeganie często skomplikowanych przepisów (w tym przepisów dotyczących udzielania zamówień) i warunków kwalifikowalności, zwłaszcza w przypadku działań inwestycyjnych.

7.7. Niniejszy rozdział obejmuje również unijną politykę ochrony środowiska, działania w dziedzinie klimatu oraz wspólną politykę rybołówstwa. Główne zagrożenie dla prawidłowości transakcji w tych obszarach wynika z tego, że pomoc może zostać przyznana na podstawie niekwalifikowalnych lub zawyżonych kosztów.

---

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> Działania inne niż obszarowe obejmują zwykle działania inwestycyjne, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

7.8. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Zasoby naturalne” należy odnotować następujące kwestie:

- a) Trybunał zbadał próbę 180 transakcji zrealizowanych z EFRG i 179 transakcji w zakresie „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa”, zgodnie z definicją zawartą w pkt 7 **załącznika 1.1**. Każdą próbę dobrano tak, by była reprezentatywna dla różnych rodzajów wydatków w dziale WRF w ramach obu ocen szczegółowych<sup>(8)</sup>. W 2015 r. próba EFRG obejmowała transakcje dokonane w 18 państwach członkowskich<sup>(9)</sup>. Druga ocena szczegółowa dotyczyła próby obejmującej 159 transakcji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich oraz 20 innych transakcji dotyczących m.in. środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa w 17 państwach członkowskich<sup>(10)</sup>;
- b) Trybunał ocenił wybrane systemy kontroli wewnętrznej w drodze przeglądu dokumentacji z 24 kontroli Komisji dotyczących EFRG i EFRROW, a w ramach uzupełnienia tych prac ponownie przeprowadził sześć kontroli dokonanych przez Komisję w wybranych państwach członkowskich<sup>(11)</sup>. Ponadto w tych sześciu państwach Trybunał przeprowadził dodatkowe prace kontrolne w odniesieniu do niewielkiej liczby obszarów związanych z EFRG i EFRROW najbardziej narażonych na ryzyko, jak również w odniesieniu do wymogów wzajemnej zgodności<sup>(12)</sup>. Dokonał także przeglądu pięciu kontroli Komisji w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa i przeprowadził ponownie jedną z nich<sup>(13)</sup>;

<sup>(8)</sup> Podejście przyjęte przez Trybunał polega na badaniu szeregu losowo wybranych pozycji (np. działek) w ramach każdej transakcji. Z tego względu ustalony poziom błędu niekoniecznie odzwierciedla ogólny poziom błędu w danej transakcji.

<sup>(9)</sup> Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy (Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Dolna Saksonia, Szlezwik-Holsztyn), Irlandia, Grecja, Hiszpania (Aragonia, Kastylija-La Mancha, Kastylija i León, Estremadura i Madryt), Francja, Włochy (AGEA, Kalabria, Emilia-Romania, Lombardia i Toskania), Cypr, Węgry, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Anglia).

<sup>(10)</sup> Belgia (Walonia), Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy (Bawaria, Dolna Saksonia-Brema i Nadrenia-Palatynat), Grecja, Hiszpania (Andaluzja, Kastylija-La Mancha i Galicja), Francja (Burgundia i główna część terytorium), Włochy (Apulia, Kampania, program krajowej sieci obszarów wiejskich i Sycylia), Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia (część kontynentalna), Rumunia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Szkocja). Próba objęła także osiem transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego.

<sup>(11)</sup> Hiszpania (Katalonia), Niemcy (Szlezwik-Holsztyn), Finlandia, Litwa, Malta, Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna).

<sup>(12)</sup> W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG i wszystkich działań obszarowych finansowanych ze środków EFRROW beneficjenci mają obowiązek spełniać wymogi wzajemnej zgodności. Obejmują one wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) związane z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i roślin oraz dobrostanem zwierząt, jak również utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR). Jeśli rolnicy nie spełniają tych wymogów, pomoc dla nich ulega zmniejszeniu.

<sup>(13)</sup> W Rumunii.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

c) Trybunał dokonał oceny rocznych sprawozdań z działalności DG AGRI i DG MARE.

7.9. W przypadku zarówno EFRG, jak i EFRROW rok 2015 był ostatnim rokiem, w którym większość płatności na rzecz beneficjentów końcowych została dokonana na podstawie przepisów obowiązujących przed reformą WPR z 2013 r. <sup>(14)</sup>.

## CZĘŚĆ 1 – OCENA PRAWIDŁOWOŚCI PRZEPROWADZONA PRZEZ TRYBUNAŁ

### Prawidłowość transakcji

7.10. W **załączniku 7.1** przedstawiono zestawienie wyników badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne” jako całości, a także w zakresie każdej z dwóch ocen szczegółowych (dotyczących EFRG oraz „Rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa”). Błędy wystąpiły w 121 (34%) spośród 359 zbadanych transakcji. Na podstawie 87 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne” wynosi 2,9% <sup>(15)</sup>.

7.11. Na **ryc. 7.2** przedstawiono poszczególne kategorie błędów składające się na oszacowany przez Trybunał ogólny poziom błędu za 2015 r.

**7.10.** Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu, który jest zasadniczo taki sam jak w ubiegłym roku, z wyłączeniem zasady wzajemnej zgodności.

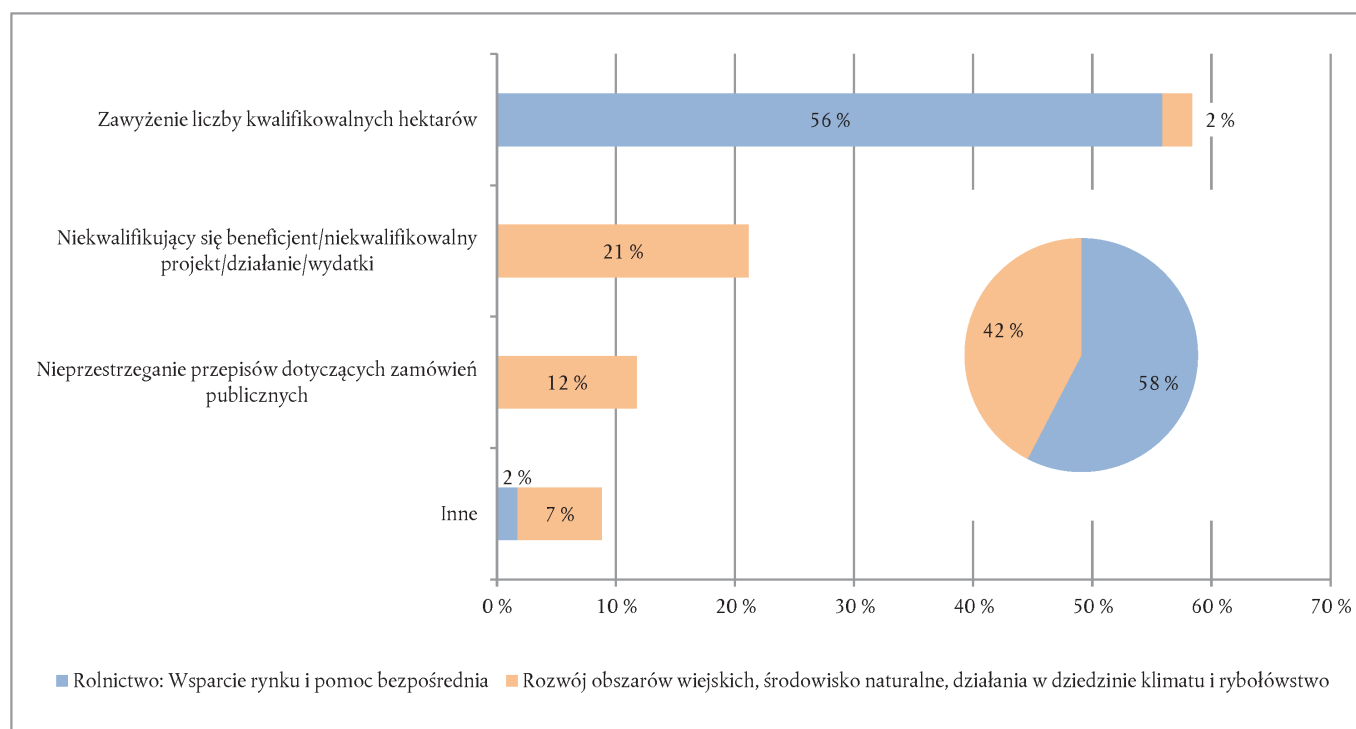
*Komisja jest zdania, że korekty finansowe netto wynikające z wieloletnich kontroli zgodności rozliczeń, a także odzyskiwanie płatności od beneficjentów, które zwracane są do budżetu UE, mają zdolność naprawczą, którą należy uwzględnić w całościowej ocenie całego systemu kontroli wewnętrznej.*

*Komisja zauważa również, że jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2015 r., jej zdolność naprawcza odpowiadała w 2015 r. kwocie 1 065,710 mln EUR (1,87% całkowitych wydatków w ramach WPR).*

<sup>(14)</sup> W 2013 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska osiągnęły porozumienie w sprawie reformy WPR, w następstwie czego przyjęto szereg aktów prawnych w celu wprowadzenia tej reformy w życie. Zob. <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>.

<sup>(15)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 1,3% a 4,5% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Ryc. 7.2 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów – dział „Zasoby naturalne”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

7.12. Charakter i rozkład błędów w dwóch ocenach szczegółowych znacznie się różnią, co omówiono w punktach poniżej.

*EFRG – Wsparcie rynku i płatności bezpośrednie*

7.13. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Jeżeli chodzi o EFRG, błędy wystąpiły w 52 (29 %) spośród 180 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 47 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,2 %<sup>(16)</sup>.

7.14. Na **ryc. 7.3** przedstawiono poszczególne kategorie błędów składające się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2015 r.

#### ODPOWIEDZI KOMISJI

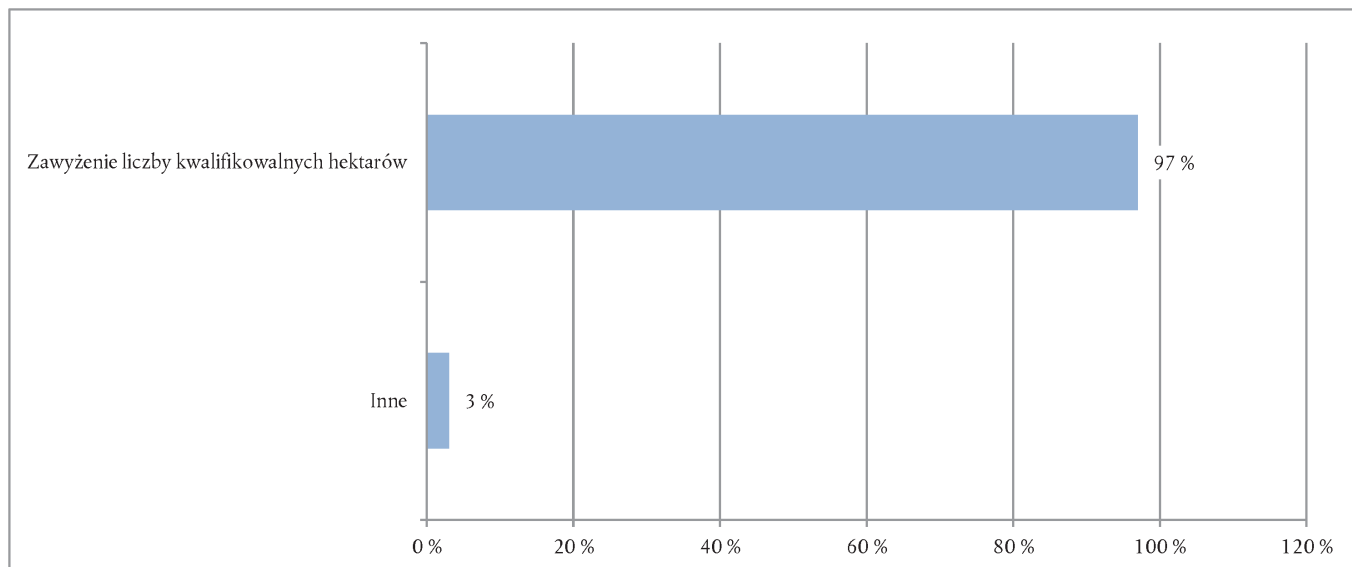
7.12. Komisja zauważa, że istnieją znaczne różnice pod względem struktury, zakresu i celów obu filarów WPR, co tłumaczy te różnice w rozkładzie błędów związanych z WPR.

7.13. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu, który jest zasadniczo taki sam jak w ubiegłym roku, z wyłączeniem zasady wzajemnej zgodności.

Komisja zauważa również, że częstotliwość błędów systematycznie malała w ciągu ostatnich trzech lat.

<sup>(16)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 3,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Ryc. 7.3 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów – EFRG



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

7.15. W przypadku czterech błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami<sup>(17)</sup>, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu zapobieżenia błędom, ich wykrycia lub skorygowania, szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej byłby o 0,3 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w kolejnych czterech przypadkach wykryte błędy zostały popełnione przez organy krajowe. Błędy te złożyły się na 0,6 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. Przykłady błędów popełnionych przez organy krajowe przedstawiono na **ryc. 7.5**.

#### ODPOWIEDZI KOMISJI

**7.15.** Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału dotyczącą roli państw członkowskich i jest zdania, że państwa członkowskie powinny być dłożyć większych starań, aby ograniczyć liczbę błędów. Komisja kontynuuje współpracę z państwami członkowskimi w celu ograniczenia liczby błędów.

<sup>(17)</sup> Na podstawie dokumentacji poświadczającej, w tym dotyczącej standardowych kontroli krzyżowych oraz innych kontroli obowiązkowych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.16. Większość błędów kwantyfikowalnych dotyczyła zawyżenia powierzchni gruntów kwalifikowalnych (zob. *ryc. 7.3*). W 2015 r. Trybunał wykrył błędy tego rodzaju w 12 z 18 skontrolowanych państw członkowskich. W przypadku około połowy tych błędów kwantyfikowalnych zawyżenie wynosiło poniżej 2 % (zob. pkt 7.18) i miało tym samym ograniczony wpływ na szacowany ogólny poziom błędów. Jedna czwarta błędów kształtowała się na poziomie od 2 % do 5 %.

7.17. Głównym narzędziem kontrolnym w państwach członkowskich w przypadku pomocy obszarowej jest system identyfikacji działek rolnych (LPIS) mający postać bazy danych na temat kwalifikowalności wszystkich działek rolnych. Zawiera on skomputeryzowane informacje graficzne, w tym ortoobrazy (zdjęcia lotnicze), które państwa członkowskie powinny aktualizować co najmniej raz na pięć lat<sup>(18)</sup>. LPIS w znaczący sposób przyczynia się do zapobiegania błędom we wnioskach o pomoc obszarową i do ich wykrywania – pod warunkiem że informacje graficzne są odpowiednio aktualizowane i analizowane. Dzięki planom działania ustanowionym przez Komisję i państwa członkowskie wiarygodność danych LPIS w ostatnich latach ulegała ciągłej poprawie.

7.18. Mimo to Trybunał w dalszym ciągu wykrywa błędy dotyczące pomocy obszarowej, co wynika z tego, że kontrole administracyjne kwalifikowalności gruntów opierają się na tych samych danych LPIS, które rolnicy często kopiują do swoich wniosków o przyznanie pomocy<sup>(19)</sup>. Jeśli zatem dane LPIS są niepoprawne, w ramach kontroli nie ma zasadniczo możliwości wykrycia błędów kwalifikowalności we wniosku. Standard techniczny wymagany w przypadku ortoobrazów<sup>(20)</sup> nie pozwala zazwyczaj rolnikom ani agencjom płatniczym wykryć małych błędów (poniżej 2 %, zob. pkt 7.16), których w przeważającej mierze nie daje się uniknąć w granicach rozsądnych kosztów. Jeśli natomiast chodzi o większe błędy dotyczące pomocy obszarowej, co do zasady były one wykrywalne. W takich przypadkach powierzchnia kwalifikowalna zarejestrowana w bazie danych LPIS i zadeklarowana przez rolnika była niepoprawna, co wynikało głównie z następujących powodów:

**7.16-7.18.** Komisja zauważa, że większość z wykrytych przez Trybunał błędów polegających na zawyżeniu zadeklarowanych kwot stanowiły stosunkowo niewielkie błędy, i z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału dotyczącą poprawy wiarygodności danych LPIS.

Komisja uważa, że niewielkich błędów nie daje się uniknąć po rozsądnych kosztach. Komisja zachęca państwa członkowskie do regularnego aktualizowania ich systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), aby zapewnić wykrywanie znacznych zawyżeń. Komisja uważa, że fakt, iż większość błędów wskazanych przez Trybunał wynosiła poniżej 5 %, stanowi dowód prawidłowego funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK), którego LPIS jest podstawowym elementem. Ponieważ grunty z czasem ulegają zmianie, mogą występować różnice między danymi znajdującymi się w LPIS a stanem faktycznym w terenie, jednak regularne aktualizacje systemu ograniczają to ryzyko.

Aby promować częste aktualizowanie LPIS, Komisja przewidziała – jako warunek wstępny ograniczenia kontroli na miejscu z 5 % do 1 % w odniesieniu do niektórych systemów płatności bezpośrednich – aktualizowanie LPIS co najmniej raz na trzy lata za pomocą ortoobrazów wykonanych nie wcześniej niż 15 miesięcy przed aktualizacją (zakres aktualizacji powinien co roku wynosić co najmniej 25 % liczby kwalifikujących się hektarów).

W 2010 r. wprowadzono również ocenę jakości LPIS, którą utrzymano w obecnym okresie (rozporządzenie (UE) nr 640/2014).

To coroczne działanie wykonywane przez administracje państw członkowskich i monitorowane przez Komisję jest procesem kontroli jakości, którego ostatecznym celem jest poprawa jakości i wiarygodności systemu LPIS poprzez analizowanie wykrytych niedociągnięć technicznych oraz poprzez podejmowanie działań zaradczych w celu ich wyeliminowania.

Coroczne kontrole na miejscu nadal stanowią sposób na osiągnięcie dokładności i aktualności LPIS na podstawie próby.

<sup>(18)</sup> Państwa członkowskie są ponadto zobowiązane do dokonywania corocznych ocen jakości LPIS. Różnice w powierzchni kwalifikowalnej (jeden z elementów brany pod uwagę przy ocenie jakości) nie mogą przekraczać 2 %.

<sup>(19)</sup> Przed sporządzeniem wniosków o przyznanie pomocy przez rolników państwa członkowskie przekazują im ortoobrazy i informacje na temat maksymalnej powierzchni kwalifikowalnej każdej z ich działek zarejestrowanych w LPIS. Rolnicy są prawnie zobowiązani do zweryfikowania i, w razie potrzeby, skorygowania przekazanych im informacji. Mimo to w przypadku wszystkich błędów dotyczących pomocy obszarowej z wyjątkiem jednego rolnicy zadeklarowali w swoich wnioskach niepoprawną powierzchnię kwalifikowalną zarejestrowaną w bazie danych LPIS.

<sup>(20)</sup> Art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16) stanowi, że „Korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, w tym najlepiej ortoobrazów lotniczych lub satelitarnych, przy zastosowaniu jednolitego standardu gwarantującego dokładność co najmniej równą dokładności kartografii w skali 1:10 000”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- w ramach analizy gruntów kwalifikowalnych na potrzeby aktualizacji LPIS agencje płatnicze nie obniżyły płatności w ogóle bądź w wystarczającym stopniu w przypadku wykrycia niekwalifikowalnej roślinności lub niekwalifikowalnych elementów na ortoobrazach odnośnych działek,
- krajowe definicje kwalifikowalnych trwałych użytków zielonych nie były zgodne z definicją UE.

7.19. Przykład niepoprawnych danych w LPIS dotyczących kwalifikowalności przedstawiono na **ryc. 7.4**.

**Ryc. 7.4 – Przykład nieprawidłowych płatności ze względu na niepoprawne dane dotyczące kwalifikowalności w LPIS**

Trwałe użytki zielone definiuje się jako grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał zauważył, że pomimo podjęcia działań naprawczych na znaczną skalę w Hiszpanii nadal utrzymywały się istotne uchybienia w LPIS dotyczące kwalifikowalności trwałych użytków zielonych. Odnosił również, że w 2014 i 2015 r. podjęto dalsze działania zmierzające do poprawy sytuacji<sup>(21)</sup>. Trybunał przeprowadził inspekcję działki o powierzchni 48 hektarów w Hiszpanii (Madryt), która w momencie składania wniosku przez rolnika była zarejestrowana w LPIS jako w pełni kwalifikowalne trwałe użytki zielone. Na ortoobrazie widać było jednak gęste krzewy i drzewa. We wniosku o przyznanie pomocy z 2014 r. rolnik zadeklarował działkę, podając powierzchnię kwalifikowalną zgodnie z danymi w LPIS, a następnie otrzymał pomoc w ramach SPJ za całą jej powierzchnię. Trybunał ustalił, że działka nie kwalifikowała się do pomocy w ramach SPJ.

W 2015 r. władze hiszpańskie dokonały przeglądu LPIS na podstawie nowych ortoobrazów i z wykorzystaniem nowej technologii. Wspomnianą działkę zarejestrowano jako niekwalifikowalną.

Trybunał stwierdził, że również w Grecji, Hiszpanii (Aragonia, Kastylija-La Mancha, Kastylija i León oraz Estremadura), we Włoszech (Kalabria) i w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) wnioski o pomoc złożono i wsparcie wypłacono na podstawie niepoprawnych informacji w LPIS dotyczących kwalifikowalności, co można było wykryć na ortoobrazach.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Zawsze, ilekroć krajowe definicje trwałych użytków zielonych nie są zgodne z definicją UE, podejmowane są konkretne działania naprawcze, w tym w stosownych przypadkach ustanawiane są plany działania, w celu rozwiązania tego problemu.

Aby chronić budżet UE, Komisja stosuje również – w razie potrzeby – obniżenia i zawieszenia płatności oraz korekty finansowe netto w ramach kontroli zgodności rozliczeń.

**Ryc. 7.4 – Przykład nieprawidłowych płatności ze względu na niepoprawne dane dotyczące kwalifikowalności w LPIS**

Przed 2014 r. Komisja zidentyfikowała problemy związane z trwałymi użytkami zielonymi i w zainteresowanych państwach członkowskich wdrożono plany działania.

W Hiszpanii organy krajowe przeprowadziły pełny ponowny pomiar wszystkich działek zadeklarowanych przez beneficjentów skontrolowanych przez Trybunał i w stosownych przypadkach wszczęły procedury odzyskiwania środków. Ponadto fakt, że przedmiotową działkę w 2015 r. zarejestrowano jako niekwalifikowalną, dowodzi, że procedura aktualizacji LPIS w Hiszpanii działa.

W ramach audytów przeprowadzonych przez służby Komisji w ubiegłych latach zidentyfikowano niedociągnięcia związane z kwalifikowalnością trwałych użytków zielonych w Grecji i Hiszpanii i zapewniono ich uwzględnienie w szczegółowych planach działania, co doprowadziło do poprawy sytuacji (zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2014 r., ramka 7.8). Zarówno w Grecji, jak i w Hiszpanii powierzchnia zarejestrowana w LPIS jako kwalifikowalna znacznie się zmniejszyła: w Grecji kwalifikowalna powierzchnia trwałych użytków zielonych została zmniejszona z 3,6 mln ha w 2012 r. do 1,5 mln ha w roku 2014, w którym składano wnioski, a w Hiszpanii kwalifikowalna powierzchnia trwałych użytków zielonych została zmniejszona z 18,5 mln ha w 2013 r. do 6,4 mln ha w 2016 r.

W przypadku Zjednoczonego Królestwa (Anglia) realizowany jest plan działań zaradczych, który jest ściśle monitorowany przez Komisję.

Ponadto kontrola zgodności rozliczeń zapewnia odpowiednie uwzględnienie ryzyka dla budżetu UE poprzez korekty finansowe netto.

<sup>(21)</sup> Pkt 7.41 i ramka 7.8 sprawozdania rocznego za 2014 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.20. Na **ryc. 7.5** przedstawiono przykład krajowych kryteriów kwalifikowalności, które były niezgodne z przepisami UE.

**Ryc. 7.5 – Przykład krajowych kryteriów kwalifikowalności niezgodnych z przepisami UE**

W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. <sup>(22)</sup> Trybunał zauważył, że władze francuskie przyznają pomoc na wrzosowiska, które można wykorzystać jako pastwiska, mimo że obszary te obejmują grunty pokryte zarówno roślinami zielonymi, jak i niekwalifikowalnymi krzewami, gęstymi lasami itd. W 2015 r. Trybunał wykrył sześć takich działek, całkowicie lub częściowo niekwalifikowalnych z uwagi na gęsto rosnące drzewa i krzewy, w przypadku których władze francuskie uznały, że były one w pełni kwalifikowalne.

**Ryc. 7.5 – Przykład krajowych kryteriów kwalifikowalności niezgodnych z przepisami UE**

Już w trakcie audytów przeprowadzonych przez Komisję przed 2013 r. zidentyfikowano podobne niedociągnięcia we Francji. W związku z tymi uchybieniami podjęto działania następcze w ramach szczegółowego planu działania ustanowionego przez państwo członkowskie i ściśle monitorowanego przez Komisję. Wszelkie takie wykryte uchybienia są przedmiotem działań następczych obejmujących kontrolę zgodności rozliczeń zapewniającą odpowiednie uwzględnienie ryzyka dla budżetu UE poprzez korekty finansowe netto.

Równoległe Komisja zwraca baczna uwagę na przestrzeganie planu działania, aby zapewnić poprawę. W związku z pewnymi zaistniałymi opóźnieniami dodatkowe środki zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 wprowadzono od 2015 r.

*Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo*

7.21. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Jeżeli chodzi o „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”, błędy wystąpiły w 69 (39%) spośród 179 skontrolowanych transakcji. Na podstawie 40 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,3% <sup>(23)</sup>.

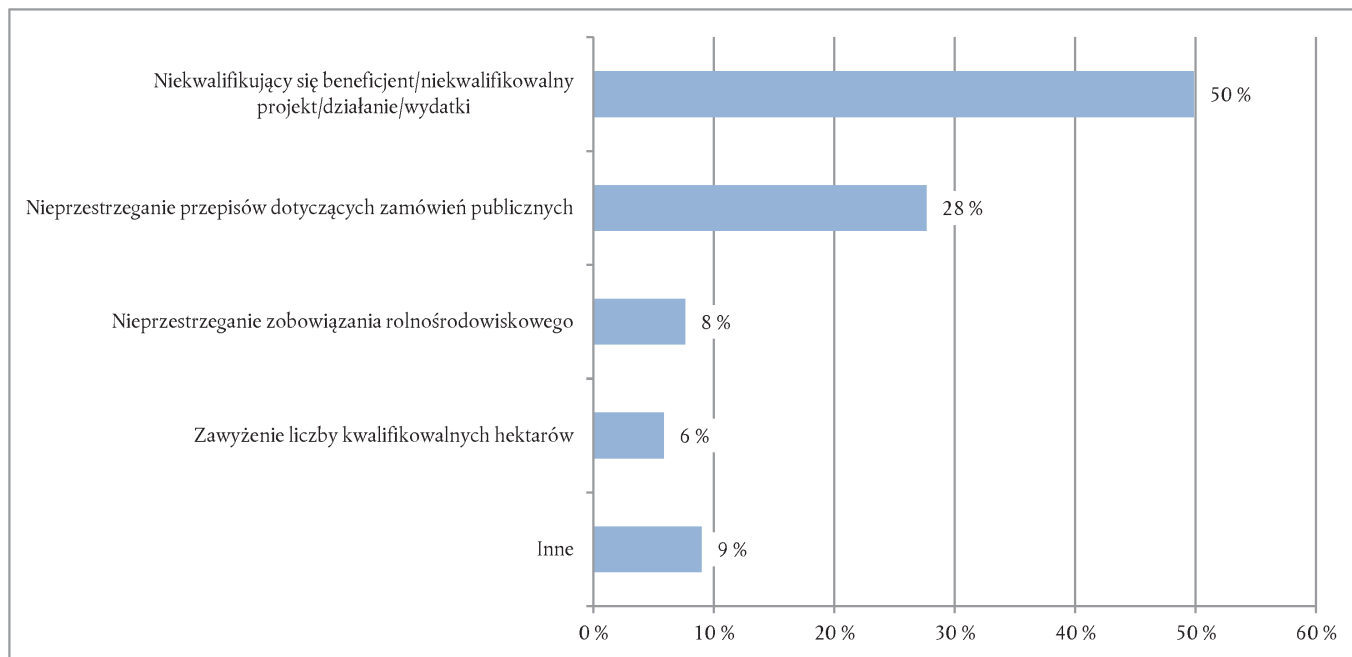
7.22. Na **ryc. 7.6** przedstawiono poszczególne kategorie błędów składające się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2015 r.

7.21. Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu, który jest niższy niż zaobserwowany w ubiegłym roku.

<sup>(22)</sup> Ramka 3.4 w sprawozdaniu rocznym za 2013 r.

<sup>(23)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 2,7% a 7,9% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Ryc. 7.6 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

7.23. Spośród 159 skontrolowanych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich 78 dotyczyło działań obszarowych, a 81 – innych niż obszarowe. Błędy wystąpiły w 64 (40 %) z tych 159 transakcji, przy czym w 38 przypadkach były to błędy kwantyfikowalne. W odniesieniu do próby 19 transakcji w zakresie środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa błędy stwierdzono w pięciu z nich (26 %), w tym dwa błędy kwantyfikowalne. W przypadku jednej transakcji<sup>(24)</sup> Trybunał nie stwierdził żadnych błędów.

#### ODPOWIEDZI KOMISJI

7.23. W obszarze rozwoju obszarów wiejskich częstotliwość błędów (zarówno skwantyfikowanych, jak i nieskwantyfikowanych) wykrytych przez Trybunał stale malała w miarę upływu czasu.

<sup>(24)</sup> Transakcja dotycząca świadczenia usług statystycznych w ramach zarządzania bezpośredniego sprawowanego przez Komisję.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.24. W przypadku 13 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami<sup>(25)</sup>, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu zapobieżenia błędom, ich wykrycia lub skorygowania, szacowany poziom błędu w ramach tej oceny szczegółowej byłby o 1,7 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w sześciu przypadkach wykryte błędy zostały popełnione przez organy krajowe. Błędy te złożyły się na 1,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. Przykład błędu popełnionego przez organy krajowe przedstawiono na **ryc. 7.7**.

7.25. 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<sup>(26)</sup>. Podobnie jak w latach ubiegłych największa część (82 %) szacowanego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 7.21, dotyczyła działań innych niż obszarowe.

7.26. Spośród 81 skontrolowanych transakcji dotyczących działań innych niż obszarowe 15 (19 %) nie spełniało warunków kwalifikowalności (przykład podano na **ryc. 7.7**). Dwa błędy kwantyfikowalne w zakresie środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa były związane z wydatkami niekwalifikowalnymi.

**7.24.** Komisja jest świadoma, że władze krajowe miały możliwość wykrycia wielu błędów stwierdzonych przez Trybunał. Przepisy dotyczące WPR zapewniają państwom członkowskim wszelkie instrumenty niezbędne do ograniczenia większości ryzyka wystąpienia błędów.

W odniesieniu do przykładu podanego na ryc. 7.7 Komisja w marcu 2016 r. rozpoczęła kontrolę zgodności rozliczeń. Podjęte zostaną wszelkie niezbędne działania w celu ochrony budżetu UE.

**7.25.** Komisja zdaje sobie sprawę z głównych przyczyn błędów i współpracuje z państwami członkowskimi, aby zaradzić takim sytuacjom, oferując wskazówki lub wzywając do wdrożenia planów działania.

Na przykład Komisja jest świadoma, że działania inne niż obszarowe są bardziej podatne na błędy. Z tego powodu propagowane są rozwiązania systemowe, takie jak uproszczenie projektu działania lub stosowanie mniej skomplikowanych metod obliczania, na przykład uproszczonej opcji kosztów lub kwot ryczałtowych.

Komisja jest zdania, że nieprawidłowości w procedurze udzielania zamówień publicznych nie muszą oznaczać, że całość wydatków jest niekwalifikowalna.

Aby ocenić ryzyko finansowe błędów w udzielaniu zamówień publicznych, Komisja przyjęła w grudniu 2013 r. wytyczne dotyczące określania wysokości korekt finansowych stosowanych w przypadku nieprzebrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych w projektach realizowanych w ramach zarządzania dzielonego.

<sup>(25)</sup> Na podstawie dokumentacji poświadczającej, sprawdzenia informacji w bazie danych i wymaganych kontroli obowiązkowych.

<sup>(26)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne nr 23/2014 „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 7.7 – Przykład niekwalifikowalnych wydatków lub niekwalifikowalnego rodzaju działalności**

Działanie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich pod nazwą „płatności z tytułu dobrostanu zwierząt” polega na zapewnieniu wsparcia dla rolników, którzy dobrowolnie podejmują się zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt. Płatności są dokonywane corocznie z przeznaczeniem na pokrycie dodatkowych kosztów i dochodów utraconych w wyniku podjętych zobowiązań, takich jak zwiększenie przestrzeni dla zwierząt. Działanie to stanowi przykład wykorzystania form kosztów uproszczonych, co może przełożyć się na mniejsze obciążenie administracyjne państw członkowskich i beneficjentów. Formy takie powinny opierać się na rzetelnej metodyce, zwłaszcza jeśli chodzi o poprawne wyliczenie kosztów uproszczonych.

W Rumunii Trybunał wykrył niekwalifikowalne wydatki, co wynikało z tego, że przy obliczaniu kosztów uproszczonych władze krajowe nie uwzględniły odpowiednio liczby cykli produkcyjnych. W rezultacie płatności na rzecz wszystkich beneficjentów były systematycznie zawyżane.

Trybunał zweryfikował wszystkie rodzaje zobowiązań w ramach płatności z tytułu dobrostanu zwierząt w Rumunii, w tym również zobowiązania nieobjęte próbą, aby ustalić, w jakim stopniu w całości wydatków z tytułu dobrostanu zwierząt w tym kraju wystąpiły błędy w obliczeniach. Na tej podstawie ustalił on, że od momentu rozpoczęcia działania (2012 r.) do października 2015 r. łączna kwota niekwalifikowalnych wydatków może wynosić nawet 152 mln euro (z całkowitej kwoty wsparcia w wysokości 450 mln euro).

Kontrolerzy wykryli również błędy dotyczące kwalifikowalności w Belgii (Walonia), Niemczech (Nadrenia-Palatynat), Hiszpanii (Andaluzja, Galicja, Kastyli-La Mancha), Grecji, we Włoszech (sieć obszarów wiejskich, Sycylia i Kampania) i w Polsce.

7.27. W przypadku 27 zbadanych transakcji beneficjenci byli zobowiązani do przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przepisy te zapewniają zakup towarów i usług po jak najkorzystniejszych warunkach przy jednoczesnym zagwarantowaniu równego dostępu do zamówień publicznych oraz przestrzeganiu zasad przejrzystości i braku dyskryminacji. Do naruszenia co najmniej jednego z tych przepisów doszło w sześciu przypadkach. Przykład błędu tego rodzaju przedstawiono na **ryc. 7.8**.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 7.7 – Przykład niekwalifikowalnych wydatków lub niekwalifikowalnego rodzaju działalności**

Komisja w pełni wspiera państwa członkowskie w ich dążeniu do korzystania w miarę możliwości z uproszczonych opcji kosztów jako narzędzia służącego zapobieganiu błędom, jak uznał Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014 (zob. pkt 86).

W odniesieniu do przypadków stwierdzonych w Rumunii Komisja zgadza się, że wystąpił błąd przy obliczaniu kosztów uproszczonych stosowanych na potrzeby płatności.

W następstwie ustaleń Trybunału Komisja w 2016 r. rozpoczęła kontrolę zgodności rozliczeń, aby precyzyjnie określić kwotę obciążoną ryzykiem. Może to doprowadzić do zastosowania korekty finansowej.

7.27. Komisja stwierdziła, że udzielanie zamówień publicznych stanowi istotne źródło błędów, i zintensyfikowała swoje prace audytowe w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony budżetu UE.

Zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych stanowi również jeden z głównych elementów planów działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Szczegółowe audyty w tym obszarze przeprowadzono w latach 2015–2016 w czterech państwach członkowskich. W 2016 r. praktyka szczegółowych kontroli w zakresie przepisów dotyczących zamówień publicznych jest kontynuowana w innych państwach członkowskich.

Aby ocenić ryzyko finansowe błędów w udzielaniu zamówień publicznych, Komisja przyjęła w grudniu 2013 r. wytyczne dotyczące określania wysokości korekt finansowych stosowanych w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych w projektach realizowanych w ramach zarządzania dzielonego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 7.8 – Przykład naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych**

Gmina we Włoszech (Kampania) otrzymała wsparcie na budowę kolejki wąskotorowej służącej do transportu oliwek na okolicznych wzgórzach. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonanie powierzono prywatnemu przedsiębiorstwu.

Aby ocenić poszczególne oferty, gmina przyjęła zestaw kryteriów o różnej wadze (wyrażonej w punktach). W ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano wymóg, by oferenci przedstawili w składanych dokumentach oferty na dodatkowe roboty dotyczące budowy dróg, kanalizacji i akweduktu. Na te roboty dodatkowe przypadało 75 % ogólnej liczby punktów, na podstawie której gmina miała podjąć decyzję o udzieleniu zamówienia. Dla porównania na cenę przypadało zaledwie 10 % punktów.

Wyznaczając kryteria – takie jak budowa dróg, kanalizacji i akweduktu – które nie miały związku z przedmiotem, charakterem i właściwościami prac określonych w ogłoszeniu o zamówieniu, beneficjent naruszył włoskie przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych, ponieważ wsparcie UE było przeznaczone na budowę kolejki wąskotorowej. Tego rodzaju kryteria były zatem niezgodne z włoskimi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.

Trybunał wykrył także przypadki niezgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych w Niemczech (Nadrenia-Palatynat), Grecji i Rumunii.

7.28. Próba dobrana przez Trybunał objęła 45 transakcji w zakresie płatności rolnośrodowiskowych, dotyczących stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zasobów naturalnych. Trybunał stwierdził, że w trzech przypadkach rolnicy nie spełnili wszystkich warunków otrzymania płatności.

7.29. Spośród 78 transakcji dotyczących działań obszarowych w 15 przypadkach (19 %) Trybunał ustalił, że obszar kwalifikowalny został zawyżony. W większości tych przypadków zawyżenie było stosunkowo niewielkie i miało tym samym ograniczony wpływ na szacowany ogólny poziom błędów. Zob. także pkt 7.18.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 7.8 – Przykład naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych**

Komisja rozumie, że kryteria udzielenia zamówienia określone w zaproszeniu do składania ofert nie były w pełni związane z charakterem robót.

Komisja podkreśla jednak, że inwestycja została zrealizowana zgodnie z planem.

Władze włoskie przeprowadziły przegląd dokumentacji i wszczęły procedurę odzyskiwania środków w odniesieniu do naruszeń w procedurach udzielania zamówień publicznych. Władze włoskie zastosowały korektę finansową na poziomie 10 %. Komisja jest zdania, że to działanie naprawcze pomaga chronić budżet UE.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. sformułowano zastrzeżenia związane z uwzględnianiem kwestii dotyczących udzielania zamówień publicznych, jak uznał Trybunał w pkt 7.60.

7.28. Komisja pragnie podkreślić, że wszyscy trzej beneficjenci musieli wypełnić wiele różnych zobowiązań rolnośrodowiskowych i z powodzeniem zrealizowali większość z nich. Tylko nieliczne zobowiązania nie były w pełni przestrzegane lub były niewłaściwie udokumentowane.

7.29. Komisja zauważa, że większość z wykrytych przez Trybunał błędów polegających na zawyżeniu zadeklarowanych kwot stanowiły stosunkowo niewielkie błędy, i z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału dotyczącą poprawy wiarygodności danych LPIS (zob. pkt 7.17).

Komisja uważa, że niewielkich błędów nie daje się uniknąć po rozsądnych kosztach.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.30. Władze krajowe powinny weryfikować racjonalność kosztów. W przypadku 24 projektów inwestycyjnych nie dokonano jednak takiej weryfikacji we właściwy sposób. Trybunał zgłosił te przypadki jako błędy. W takich sytuacjach zasadniczo nie ma jednak możliwości ustalenia kwoty wydatków niekwalifikowalnych, w związku z czym Trybunał nie może dokonać kwantyfikacji błędu. Dodatkowe informacje na temat racjonalności kosztów zamieszczono w części „Badanie kryteriów wykonania zadań” (zob. pkt 7.71).

**Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej***Systemy DG AGRI związane z prawidłowością transakcji w obszarze rolnictwa*

7.31. Zarządzanie niemal wszystkimi wydatkami w obszarze rolnictwa odbywa się w trybie dzielonym między Komisję i państwa członkowskie. Około 80 agencji płatniczych w państwach członkowskich wypłaca środki pomocowe rolnikom i innym beneficjentom. Komisja z kolei zwraca państwom członkowskim te koszty co miesiąc (w przypadku EFRG) lub co kwartał (w przypadku EFRROW). Aby sprawdzić, czy wypłaty pomocy na rzecz beneficjentów za pośrednictwem systemów państw członkowskich dokonywane są legalnie i prawidłowo, Komisja przeprowadza kontrole zgodności. Wykryte w ich toku uchybienia systemowe mogą skutkować korektami finansowymi nakładanymi na państwa członkowskie w drodze decyzji w sprawie zgodności. Korekty finansowe są często dokonywane ryczałtowo i obejmują wydatki poniesione w kilku latach budżetowych. Z racji tego, że korekty rzadko prowadzą do odzyskania środków od beneficjentów końcowych, są pokrywane z budżetów krajowych<sup>(27)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.30. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 7.71.

7.31. Chociaż prawdą jest, że większość korekt w przeszłości miała stawkę zryczałtowaną, w nowych ramach prawnych zachęca się państwa członkowskie do przedstawienia obliczenia ryzyka dla funduszu.

Jeżeli w wyniku kontroli zgodności rozliczeń przez Komisję zidentyfikowane zostaną nienależne płatności, które można bezpośrednio powiązać z beneficjentem, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wobec beneficjentów końcowych niezbędnych działań mających na celu odzyskanie tych płatności.

<sup>(27)</sup> Zob. pkt 1.32 sprawozdania rocznego za 2012 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.32. Aby sprawdzić, czy Komisja przeprowadzała kontrole zgodności zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli<sup>(28)</sup> i najważniejszymi wymogami regulacyjnymi, Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji w odniesieniu do próby 24<sup>(29)</sup> spośród 120 kontroli zgodności<sup>(30)</sup> zgłoszonych przez DG AGRI w 2015 r. Trybunał przeprowadził również ponownie sześć z tych 24 kontroli<sup>(31)</sup>. W 2015 r., w następstwie samooceny metodyki kontroli i polityki zapewniania jakości, Komisja zaktualizowała swoje procedury kontroli. Trybunał dokonał przeglądu tych procedur i uwzględnił je w swojej ocenie.

7.33. Kontrole zgodności przeprowadzane przez Komisję są ogólnie zgodne z odnośnymi standardami. W sytuacji jednak, gdy Komisja nie zgłasza żadnych ustaleń, powinna udoskonalić sposób dokumentowania prac kontrolnych leżących u podstaw takiego wniosku.

7.34. W poprzednich sprawozdaniach rocznych<sup>(32)</sup> Trybunał zwracał uwagę na problem polegający na tym, że procedury zgodności są zbyt długotrwałe i prowadzą do znacznych zaległości w postępowaniach kontrolnych<sup>(33)</sup>. W 2015 r. Komisji udało się znacząco zmniejszyć liczbę tego rodzaju niezakończonych od długiego czasu postępowań – ze 192 do 34. Zmiany w przepisach na lata 2014–2020, które w przypadku WPR weszły w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., miały usprawnić kontrolę zgodności rozliczeń poprzez ustanowienie terminów ustawowych. W rezultacie obecnie Komisja ściślej monitoruje cykl kontroli, tak aby zapewnić przestrzeganie terminów wewnętrznych i zewnętrznych.

**7.33.** *Przeprowadzając audyt, Komisja dąży do przestrzegania Międzynarodowych Standardów Najwyższych Organów Kontroli. Jest to jedna z przyczyn, dla których Komisja zdecydowała się na korzystanie z usług zewnętrznego przedsiębiorstwa, które wspiera ją w samoocenie jej procedur audytu.*

*Sprawozdania z audytu z każdej wizyty kontrolnej są podstawą ustaleń zgłoszonych przez Komisję. W przypadku gdy nie zgłasza się ustaleń (np. nie wystąpiły problemy, które należałoby zgłosić, stwierdzone niedociągnięcia nie były istotne), jest to stwierdzone w sprawozdaniu z audytu.*

**7.34.** *Komisja uważnie śledzi zamykanie zaległych postępowań kontrolnych („niezakończonych od długiego czasu postępowań”): ich liczba jeszcze bardziej zmniejszyła się – z 34 do 20 w czerwcu 2016 r. Celem Komisji jest zamknięcie wszystkich pozostałych zaległych postępowań kontrolnych („niezakończonych od długiego czasu postępowań”) do końca 2016 r.*

<sup>(28)</sup> ISSAI 4100 (Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli) – Wytyczne kontrole zgodności dla kontroli prowadzonych niezależnie od badania sprawozdań finansowych.

<sup>(29)</sup> 12 kontroli w odniesieniu do EFRG i 12 w odniesieniu do EFRROW.

<sup>(30)</sup> Liczba ta obejmuje 72 kontrole w odniesieniu do EFRG i 48 w odniesieniu do EFRROW. Zostały one przeprowadzone między dniem 1 lipca 2014 r. i dniem 30 czerwca 2015 r.

<sup>(31)</sup> Niemcy (Szlezwik-Holsztyn), Hiszpania (Katalonia), Litwa, Malta, Finlandia, Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna).

<sup>(32)</sup> Zob. pkt 7.64 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 4.27 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 4.31 sprawozdania rocznego za 2012 r.

<sup>(33)</sup> Komisja uznaje za zaległe takie postępowanie kontrolne, którego nie zamknięto w ciągu dwóch lat od przeprowadzenia kontroli.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.35. W nowych przepisach na lata 2014–2020 większy nacisk położono również na rolę państw członkowskich w określaniu kwoty narażonej na ryzyko, która może zostać wykorzystana przez Komisję w celu obliczenia korekty finansowej. Aby sprawdzić, czy Komisja poprawnie zatwierdziła i wykorzystała dane państw członkowskich, Trybunał przeanalizował wytyczne Komisji i zweryfikował sześć korekt finansowych przyjętych lub przygotowanych w 2015 r.

7.36. W podręczniku kontroli Komisji nie przewidziano szczegółowych procedur kontroli ani wymagań w odniesieniu do dokumentacji na potrzeby weryfikowania danych przekazywanych przez państwa członkowskie. W przypadku czterech z sześciu skontrolowanych korekt finansowych Trybunał stwierdził, że Komisja przeprowadziła wizyty kontrolne w celu zweryfikowania danych przekazanych przez państwa członkowskie. Jeśli chodzi o pozostałe dwie korekty, Komisja nie przedstawiła Trybunałowi wystarczających i odpowiednich dowodów świadczących o przeprowadzonych kontrolach lub weryfikacjach. W jednym z tych przypadków korekta finansowa była stosunkowo niewielka, w drugim natomiast wynosiła 5,8 mln euro. Korzystanie z niezwyfikowanych danych stwarza ryzyko finansowe dla budżetu UE, ponieważ ograniczenie korekt finansowych leży przede wszystkim w interesie państw członkowskich.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**7.35-7.36.** Zgodnie z zaleceniami Trybunału z ubiegłych lat Komisja opracowała ramy, które mają na celu zwiększenie liczby obliczanych korekt finansowych, a tym samym rzadsze stosowanie stawki ryczałtowej korekty finansowej.

Biorąc pod uwagę trudności nieuchronnie związane z przypadkami obejmującymi liczne transakcje, do aktu podstawowego wprowadzono stosowne przepisy prawne, w tym zasadę odpowiedzialności państw członkowskich za udzielenie niezbędnych informacji i zasadę proporcjonalnego wysiłku. Akt delegowany zawiera szczegółowe przepisy dotyczące obliczonych i ekstrapolowanych korekt finansowych. Szczegółowe wytyczne Komisji dotyczące korekt finansowych zostały odpowiednio uaktualnione, zwłaszcza pod względem kryteriów i metodyki stosowanych przez Komisję na potrzeby przyjęcia lub odrzucenia obliczenia lub ekstrapolacji ryzyka dla budżetu UE sporządzonych przez państwa członkowskie.

Komisja uważa, że podręcznik kontroli zawiera informacje na temat weryfikacji danych dostarczanych przez państwa członkowskie.

W komunikacie C(2015) 3675 załączonym do podręcznika kontroli jasno określono minimalne wymagania, które państwa członkowskie muszą spełnić przy przedkładaniu Komisji dodatkowych danych na potrzeby obliczenia korekt finansowych, oraz kryteria i metodykę stosowane przez Komisję na potrzeby przyjęcia lub odrzucenia obliczenia lub ekstrapolacji korekty finansowej.

Standardową procedurą Komisji jest gruntowna weryfikacja danych dostarczonych przez państwa członkowskie. Jest to rzeczywiście potwierdzone ustaleniami Trybunału w odniesieniu do czterech z sześciu zbadanych korekt finansowych.

Jeżeli chodzi o dwie pozostałe wspomniane korekty finansowe:

- w przypadku jednej z nich przedmiotowa kwota była stosunkowo niewielka i zwrócono się do państwa członkowskiego o dodatkowe informacje,
- w przypadku korekty finansowej w wysokości 5,8 mln EUR Komisja sprawdziła wiarygodność danych przekazanych przez państwo członkowskie, choć proces ten nie został należycie udokumentowany.

Komisja pragnie podkreślić, że wysiłki mające na celu weryfikację danych liczbowych przekazanych przez państwa członkowskie powinny być proporcjonalne do potencjalnych skutków finansowych. Komisja może również opierać się na wynikach prac jednostek certyfikujących.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w obszarze rolnictwa**

7.37. Organy państw członkowskich odpowiadają za wprowadzenie i realizację:

- a) odpowiednich procedur administracyjnych i procedur kontroli mających zapewnić poprawność deklaracji składanych przez wnioskodawców i spełnienie wymogów kwalifikowalności;
- b) kontroli na miejscu, które w zależności od programu pomocy powinny obejmować co najmniej 5 % wszystkich beneficjentów lub odnośnych wydatków.

7.38. Badanie systemów przez Trybunał opierało się na kontrolach przeprowadzonych przez Komisję (DG AGR1). W ramach próby 24 kontroli zgodności objętych przeglądem Trybunału (zob. pkt 7.32) Komisja zgłosiła istotne uchybienia w odniesieniu do 17 systemów<sup>(34)</sup>. Ponieważ Trybunał uznał jakość prac Komisji za ogólnie zadowalającą (zob. pkt 7.33), może polegać na dokonanej przez nią ocenie tych systemów.

7.39. W sześciu państwach członkowskich objętych wizytami kontrolnymi (zob. pkt 7.32) Trybunał przeprowadził również dodatkowe prace kontrolne w odniesieniu do niewielkiej liczby obszarów najbardziej narażonych na ryzyko<sup>(35)</sup>. Ustalenia Trybunału dotyczące EFRG, rozwoju obszarów wiejskich i wzajemnej zgodności przedstawiono w punktach poniżej.

**Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w ramach EFRG**

7.40. Głównym systemem zarządzania i kontroli w przypadku płatności w ramach pomocy bezpośredniej<sup>(36)</sup> jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK). Na ZSZiK składają się bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o pomoc, system identyfikacji działek rolnych (LPIS; zob. również pkt 7.17 i 7.18), systemy rejestracji zwierząt, a także rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których funkcjonuje system płatności jednolitych. Agencje płatnicze przeprowadzają administracyjne kontrole krzyżowe między tymi bazami danych w celu zagwarantowania, że wypłacono prawidłową kwotę na rzecz kwalifikujących się beneficjentów, z przeznaczeniem na kwalifikujące się grunty lub zwierzęta.

**7.38.** Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że jakość prac Komisji była ogólnie zadowalająca oraz że Trybunał może polegać na dokonanej przez nią ocenie systemów państw członkowskich.

**7.40-7.41.** Komisja uważa, że ZSZiK, w tym LPIS, jest systemem wiarygodnym, a jakość i zakres działania ZSZiK są kluczowe dla zapewnienia prawidłowości płatności z tytułu pomocy bezpośredniej i wydatków w ramach EFRROW, w szczególności w odniesieniu do środków rolnośrodowiskowych i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Ilekcje występują niedociągnięcia, państwa członkowskie muszą wdrożyć działania naprawcze, w tym szczegółowe plany działania, w celu ich zlikwidowania. Są one dokładnie monitorowane przez Komisję.

<sup>(34)</sup> Sześć z 12 w odniesieniu do EFRG i 11 z 12 w odniesieniu do EFRROW.

<sup>(35)</sup> Tego rodzaju obszary nie wchodziły w zakres kontroli Komisji objętych przeglądem Trybunału w odnośnych państwach członkowskich. Kontrole przeprowadzane przez Komisję skupiają się na szczegółowych aspektach systemów kontroli w agencjach płatniczych, wybranych na podstawie analizy ryzyka, i nie obejmują co roku wszystkich obszarów kontroli we wszystkich agencjach.

<sup>(36)</sup> W przypadku obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ZSZiK wykorzystywany jest również w celu weryfikacji niektórych kluczowych elementów, na przykład obszaru kwalifikowalnego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.41. W sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał zauważył, że ZSZiK w znacznym stopniu przyczynia się do zapobiegania błędom i obniżenia poziomów błędów w programach, do których ma zastosowanie<sup>(37)</sup>. W tym roku Trybunał zbadał wiarygodność wybranych kluczowych mechanizmów kontrolnych w ZSZiK w sześciu agencjach płatniczych, w których przeprowadzono wizyty kontrolne (zob. pkt 7.32). Nie podważając roli, jaką ZSZiK odgrywa w zakresie zapobiegania błędom i obniżania poziomów błędów, Trybunał stwierdził, że w niektórych ze skontrolowanych mechanizmów wystąpiły uchybienia, które dotyczyły systemu LPIS, kontroli administracyjnych, jakości inspekcji na miejscu oraz procedur odzyskiwania niepoprawnych płatności<sup>(38)</sup>. Przykładowe uchybienia stwierdzone przez Trybunał przedstawiono na **ryc. 7.9**.

**Ryc. 7.9 – Przykład wykrytych uchybień dotyczących LPIS**

Przez sześć kolejnych lat (2010–2015) coroczna ocena jakości LPIS w Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) wykazywała, że system ten nie spełniał szeregu wymogów jakościowych przewidzianych w przepisach UE. Mimo prawnego obowiązku podjęcia działań naprawczych w takiej sytuacji z oceny jakości za 2015 r. wynikało, że nie zaobserwowano jednoznacznej poprawy w tej kwestii – powierzchnia gruntów kwalifikowalnych zarejestrowana w bazie danych LPIS była zawyżona o ponad 2 %, co wiązało się z ryzykiem dokonywania nieprawidłowych płatności.

Trybunał zgłosił już uchybienia w odniesieniu do północnoirlandzkiego LPIS w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. (załącznik 3.2).

**Ryc. 7.9 – Przykład wykrytych uchybień dotyczących LPIS**

Od 2013 r. władze Zjednoczonego Królestwa (Irlandii Północnej) podjęły działania naprawcze w następstwie audytów przeprowadzonych przez Komisję.

Oszacowanie powierzchni gruntów kwalifikowalnych w ocenie jakości LPIS było nieprawidłowe w latach 2010, 2011, 2012 i 2015. Powody zostały wyjaśnione przez władze Zjednoczonego Królestwa (Irlandii Północnej) w odpowiednich sprawozdaniach rocznych dotyczących oceny jakości.

W latach, w których rozpoczęto proces aktualizowania LPIS co trzy lata (lata 2013 i 2014), liczba działek o nieprawidłowo oszacowanej powierzchni zmalała. W 2015 r. władze Zjednoczonego Królestwa (Irlandii Północnej) wykryły jednak, że nastąpił wzrost liczby działek o niekwalifikowalnej powierzchni, które nie zostały zidentyfikowane w wyniku programu aktualizacji.

Komisja nadal uważnie monitoruje sytuację.

<sup>(37)</sup> Pkt 7.35 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(38)</sup> Trybunał ustalił, że każdy z tych kluczowych mechanizmów był wadliwy w przynajmniej jednej z sześciu skontrolowanych agencji płatniczych. Uchybienia – w różnym zakresie – wykryto we wszystkich sześciu agencjach płatniczych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich**

7.42. W przypadku pięciu z sześciu skontrolowanych agencji płatniczych (zob. pkt 7.32) Trybunał wykrył uchybienia w kontrolach administracyjnych dotyczące warunków kwalifikowalności, zwłaszcza gdy kontrole te dotyczyły udzielania zamówień publicznych. Owe uchybienia o charakterze systemowym były bardzo podobne do uchybień stwierdzonych i zgłoszonych w poprzednich latach<sup>(39)</sup>. Uchybienia systemowe są ważną przyczyną błędów wykrytych podczas badania transakcji (zob. pkt 7.24).

7.43. W odniesieniu do zamówień publicznych Trybunał skontrolował próbę 41 projektów (oprócz badania transakcji). Błędy wystąpiły w ośmiu z nich (20%). W trzech z ośmiu przypadków Trybunał wykrył wydatki niekwalifikowalne na łączną kwotę ponad 1,5 mln euro wsparcia z EFRROW.

7.44. Aby ograniczyć poziom błędów w wydatkach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, Komisja i państwa członkowskie realizują plany działania mające na celu określenie przyczyn występowania błędów i podjęcie ukierunkowanych działań naprawczych służących ograniczeniu ryzyka występowania błędów. W przypadku błędów często wykrywanych Trybunał sprawdził, czy w planach działania danych państw członkowskich uwzględniono wyeliminowanie pierwotnych przyczyn takich błędów.

7.45. W tym celu Trybunał przeanalizował 14 najpoważniejszych błędów kwantyfikowalnych wykrytych w ośmiu państwach członkowskich w ramach badania transakcji za 2015 r. Według stanu na luty 2016 r. siedem z tych państw zaktualizowało swoje plany działania i uwzględniło w nich kroki mające na celu wyeliminowanie wykrytych uchybień. W trakcie badania systemów państw członkowskich Trybunał wykrył jednak, że cztery agencje płatnicze, w przypadku których stwierdzono niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych dotyczących udzielania zamówień publicznych, nie przewidziały w swoich planach żadnych działań naprawczych. Trybunał jest zdania, że plany działania to co do zasady właściwe narzędzie do eliminowania przyczyn błędów, wciąż jednak istnieje pole do poprawy w zakresie zamówień publicznych.

7.42. Komisja przeprowadza kontrole zgodności w państwach członkowskich w celu weryfikacji zgodności poniesionych wydatków z przepisami. W ramach tych kontroli Komisja stwierdziła uchybienia również w kontrolach administracyjnych dotyczących warunków kwalifikowalności i udzielania zamówień publicznych.

Wdrożono działania naprawcze, w tym, o ile to było konieczne, plany działania. Ponadto w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. sformułowano zastrzeżenia.

W związku z tym zastosowano również korekty finansowe oraz wszczęto kilka kontroli zgodności rozliczeń, które są obecnie w toku i prawdopodobnie doprowadzą do dalszych korekt finansowych.

W 2015 r. w czterech państwach członkowskich rozpoczęto specjalny audyt zamówień publicznych. Pozostałe państwa członkowskie zostaną objęte audytem w 2016 r.

7.45. Jeżeli w ramach kontroli zgodności i kontroli przeprowadzanych przez Trybunał stwierdzone zostaną niedociągnięcia, Komisja zawsze wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań naprawczych, które mogą mieć formę planu działania.

W następstwie zaleceń Trybunału sformułowanych w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014 Komisja zaleciła, żeby wszystkie państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na kwestię udzielania zamówień publicznych i w stosownych przypadkach podjęły działania zaradcze.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. sformułowano zastrzeżenia związane z uwzględnianiem kwestii dotyczących udzielania zamówień publicznych, określonych przez Trybunał w pkt 7.60.

<sup>(39)</sup> Zob. pkt 7.53 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 4.20 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 4.21–4.25 sprawozdania rocznego za 2012 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Systemy państw członkowskich związane z zasadą wzajemnej zgodności**

7.46. W sześciu skontrolowanych agencjach płatniczych (zob. pkt 7.32) Trybunał zbadał system zapewniający spełnienie warunków wzajemnej zgodności. W szczególności Trybunał przeanalizował wiarygodność statystyk kontroli i procedur stosowanych w celu zagwarantowania, że państwa członkowskie odpowiednio weryfikują przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności w zakresie ochrony wód przed azotanami (dyrektywa azotanowa<sup>(40)</sup>) i w przypadku zgłoszeń dotyczących bydła<sup>(41)</sup>. Trybunał dokonał również przeglądu 63 sprawozdań audytowych.

7.47. Trybunał wykrył uchybienia w pięciu z sześciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. Dotyczyły one głównie wiarygodności statystyk kontroli i doboru próby. Problemy (polegające np. na niepoprawnym obliczeniu wysokości sankcji czy braku weryfikacji pewnych wymogów) stwierdzono w 13 z 63 sprawozdań audytowych objętych przeglądem. Ponadto na Litwie i w Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) w czterech spośród 24 skontrolowanych sprawozdań audytowych sankcje nie zostały poprawnie uwzględnione w statystykach kontroli. Przykład uchybień stwierdzonych przez Trybunał przedstawiono na **ryc. 7.10**.

**7.46.** Komisja zauważa, że zasada wzajemnej zgodności nie odnosi się do oceny legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń.

**7.47.** Komisja zgadza się z uwagą Trybunału i zwraca szczególną uwagę na te wymogi podczas swoich audytów. W wielu z nich Komisja stwierdziła uchybienia pod względem zakresu i jakości kontroli zasady wzajemnej zgodności. W przypadku stwierdzenia niezgodności systemowej Komisja zawsze wzywa do przeprowadzenia działań naprawczych, w tym w razie potrzeby do opracowania planów działania, i zapewnia ochronę budżetu UE poprzez kontrolę zgodności rozliczeń.

<sup>(40)</sup> Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1).

<sup>(41)</sup> Przepisy unijne dotyczące zasady wzajemnej zgodności nakazują zgłosić każdy przypadek przemieszczenia, narodzin lub śmierci bydła w krajowym systemie rejestracji zwierząt w terminie siedmiu dni. Przyczynia się to do zmniejszenia ryzyka przeniesienia się chorób poprzez kontrolowanie przemieszczania zwierząt i zapewnienie lepszych możliwości ich identyfikacji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ramka 7.10 – Przykład niewystarczających kontroli wzajemnej zgodności**

Trybunał stwierdził, że organy krajowe na Litwie nie zweryfikowały w dostatecznym stopniu przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności w zakresie ochrony wód przed azotanami, mających zastosowanie do wszystkich rolników. Państwo członkowskie wyznaczyło szereg wartości progowych, poniżej których rolnicy nie byli objęci kontrolami wzajemnej zgodności dotyczącymi spełniania wymogów przewidzianych w dyrektywie azotanowej. Przykładowo rolnicy, w przypadku których wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 10 hektarów, nie mają obowiązku deklarowania ilości stosowanych nawozów. Tymczasem do kategorii tej kwalifikuje się 70 % wszystkich rolników, na których przypada 14 % użytków rolnych. Kolejnym przykładem są rolnicy będący hodowcami zwierząt gospodarskich, którzy są wyłączeni z obowiązku posiadania obiektów do przechowywania obornika o określonych gabarytach, jeśli hodują poniżej 10 jednostek przeliczeniowych inwentarza. Kryterium to spełnia 87 % wszystkich hodowców, na których przypada 28 % inwentarza na Litwie. Dyrektywa azotanowa ma na celu ochronę środowiska i zdrowia obywateli. Zastosowanie wartości progowych może co prawda ograniczyć biurokrację w przypadku mniejszych rolników, jednak nieobjęcie rolników kontrolami wzajemnej zgodności nie tylko stanowi nieprawidłowość, lecz może również mieć negatywny wpływ na osiągnięcie celów dyrektywy azotanowej.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 7.10 – Przykład niewystarczających kontroli wzajemnej zgodności**

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału. Chociaż audyt przeprowadzony przez Komisję w 2014 r. na Litwie obejmował jedynie wymogi podstawowe w zakresie zarządzania związane ze zwierzętami, podobne niedociągnięcia stwierdzono w odniesieniu do doboru próby. Niedociągnięcia te są przedmiotem działań następczych w ramach kontroli zgodności rozliczeń.

*Systemy DG MARE i państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji w obszarze rybołówstwa*

7.48. Instytucje zarządzające dokonują płatności na rzecz beneficjentów, a poniesione w związku z tym wydatki deklarują Komisji, która następnie zwraca je państwom członkowskim. Na podstawie rocznych sprawozdań audytowych i corocznej opinii instytucji audytowych Komisja ocenia, czy państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają wymogi przewidziane przepisami. Ponadto Komisja przeprowadza kontrole w celu zweryfikowania, czy systemy te funkcjonują skutecznie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.49. W badaniu systemów w tym obszarze Trybunał skupił się na kontrolach przeprowadzonych przez Komisję (DG MARE). Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji dotyczącej próby pięciu kontroli zgodności. Komisja zgłosiła istotne uchybienia w systemach dwóch (Włochy i Rumunia) z pięciu państw członkowskich objętych przeglądem.

7.50. Trybunał zweryfikował prace kontrolne Komisji i sprawdził, czy zostały one przeprowadzone zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli. Poddane przeglądowi kontrole nie były w pełni zgodne ze standardami. Trybunał wykrył uchybienia dotyczące nadzoru nad kontrolami oraz dokumentacji kontrolnej.

7.51. Trybunał ponownie przeprowadził również jedną kontrolę w Rumunii i stwierdził niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych prowadzonych przez instytucję zarządzającą, zwłaszcza w zakresie procedur udzielania zamówień (zob. *ryc. 7.11*).

**Rys. 7.11 – Uchybienia w zakresie udzielania zamówień w Rumunii**

Trybunał zbadał próbę siedmiu postępowań o udzielenie zamówienia, z których w pięciu (dwóch publicznych i trzech prywatnych) wystąpiły błędy. W przypadku trzech zamówień prywatnych błędy nie zostały wykryte przez Komisję. W dwóch z sześciu przypadków objętych przeglądem wykryto ponadto niedociągnięcia w procedurze wyboru projektów.

7.52. W następstwie 24 kontroli przeprowadzonych w latach 2014 i 2015, zakończonych w momencie kontroli Trybunału, DG MARE zaproponowała dwie korekty finansowe. Dokonany przez Trybunał przegląd próby pięciu z tych kontroli wykazał, że w dwóch przypadkach (Włochy i Rumunia) korekty finansowe nie uwzględniały wszystkich uchybień w systemach kontroli wewnętrznej stosowanych przez instytucję zarządzającą.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.50. Komisja uznała, że niezbędna jest poprawa w obszarach nadzoru nad kontrolami i dokumentacji kontrolnej, oraz odpowiednio wzmocniła swoje procedury. Skontrolowana dokumentacja pochodzi z okresu sprzed tych zmian.

**Ryc. 7.11 – Uchybienia w zakresie zamówień publicznych w Rumunii**

Standardowe listy kontrolne stosowane przez Komisję dotyczą przede wszystkim zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, a nie prywatnych. Wspomniane siedem postępowań o udzielenie zamówienia dotyczy zarówno przypadków zamówień prywatnych na podstawie instrukcji sporządzonych przez władze rumuńskie (5 przypadków), jak i przypadków zamówień publicznych (2 przypadki związane z pomocą techniczną), w odniesieniu do których Komisja wiedziała już o niedociągnięciach.

Ponadto Komisja wykryła wcześniej uchybienia w procedurze wyboru projektów.

7.52. W przypadku stwierdzenia znacznych uchybień Komisja proponuje korekty finansowe. Na podstawie własnej analizy Komisja stwierdza, że zarówno w odniesieniu do Włoch, jak i do Rumunii zastosowano odpowiednie poziomy korekty. W przypadku Rumunii Komisja oceni jednak potrzebę zastosowania dodatkowych korekt na podstawie ustaleń Trybunału.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI*

7.53. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. DG AGRI przedstawiła ocenę wydatków obciążonych ryzykiem w głównych obszarach wydatkowania. Punktem wyjściowym tej oceny są poziomy błędy podane przez państwa członkowskie (w odniesieniu do każdej agencji płatniczej) w ich statystykach kontroli. Następnie Komisja koryguje te poziomy błędy – głównie na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał w ciągu ostatnich trzech lat, jak również na podstawie opinii instytucji certyfikujących na temat legalności i prawidłowości transakcji za rok budżetowy 2015. Skorygowane w ten sposób poziomy błędy są następnie agregowane i wykorzystywane do obliczenia łącznej kwoty wydatków obciążonych ryzykiem, to jest szacowanego przez Komisję poziomu błędu, jakim obciążony będzie budżet UE. Trybunał uważa, że jest to ogólnie właściwe podejście zapewniające wystarczającą podstawę do sformułowania zastrzeżeń na poziomie poszczególnych agencji płatniczych. Należy jednak zwrócić uwagę na następujące kwestie.

7.54. W 2015 r. instytucje certyfikujące po raz pierwszy miały obowiązek sprawdzenia – na podstawie reprezentatywnej próby – legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot agencje płatnicze wystąpiły do Komisji. Instytucje certyfikujące stanowią zatem kluczowe ogniwo w modelu uzyskiwania pewności stosowanym przez Komisję w odniesieniu do okresu 2014–2020. W 2015 r. DG AGRI mogła wykorzystać opinie instytucji certyfikujących na temat legalności i prawidłowości transakcji jedynie w bardzo ograniczonym zakresie z uwagi na istotne uchybienia w metodyce i realizacji kontroli (takie jak opóźnienia w wyznaczaniu instytucji certyfikujących w państwach członkowskich, niewłaściwe strategie kontroli, zbyt małe próby dobrane na potrzeby badań bezpośrednich oraz niewystarczające umiejętności techniczne i niedostateczna wiedza prawnicza, by wykryć uchybienia w kontrolach administracyjnych i kontrolach na miejscu przeprowadzanych przez agencje płatnicze).

7.55. Komisja dokonała korekt w celu ustalenia skorygowanego poziomu błędu w odniesieniu do tej części wydatków, co do której dostępne są wyniki jej własnych kontroli lub kontroli Trybunału. DG AGRI nie poinformowała jednak w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, jaka część wydatków nie została objęta korektami ze względu na brak wyników kontroli w tym zakresie. W takich przypadkach Komisja polega na statystykach kontroli państw członkowskich, co może skutkować niedoszacowaniem skorygowanego poziomu błędu.

7.54. Komisja uważa, że opinia na temat legalności i prawidłowości operacji sporządzona przez niezależny, profesjonalny organ audytowy na szczeblu krajowym z czasem doprowadzi do ulepszenia systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich oraz do wyższego poziomu pewności odnośnie do poziomów błędów zgłaszanych przez państwa członkowskie. Ponieważ rok budżetowy 2015 był pierwszym rokiem wdrażania tego nowego podejścia, nie można było jeszcze osiągnąć pełnych korzyści z tego nowego zadania jednostek certyfikujących.

Z działań podjętych w 2015 r. można jednak wyciągnąć szereg zachęcających wniosków na przyszłość.

7.55. Komisja bada sytuację w odniesieniu do każdej agencji płatniczej nie tylko w oparciu o wyniki swoich własnych audytów i ustalenia kontroli Trybunału z ostatnich trzech lat, lecz również na podstawie opinii otrzymanych od jednostki certyfikującej w odniesieniu do danego roku budżetowego i do poszczególnych agencji płatniczych. We wszystkich przypadkach dostępne są zatem wyniki audytu.

W 2015 r. jednostki certyfikujące po raz pierwszy poproszono o wydanie opinii na temat legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń, które to opinie dostarczyły jeszcze więcej szczegółów i informacji istotnych dla podejmowania decyzji w sprawie korygowania zgłoszonych poziomów błędów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.56. Na **ryc. 7.12** przedstawiono najważniejsze dane <sup>(42)</sup> wykorzystane w celu oceny rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2015 r.

Główny obszar wydatkowania	Roczne spr. z działalności (rok budżetowy)	Wydatki w 2015 r. (w mln EUR)	Średni poziom błędu zgłoszony przez państwa członkowskie	Zagregowany skorygowany poziom błędu	Zdolność naprawcza				
					Średnie korekty finansowe w ostatnich trzech latach (w mln EUR)		Średnia kwota środków odzyskanych w ostatnich trzech latach (w mln EUR)		Razem
EFRG	2014	44 137,85	0,55 %	<b>2,61 %</b>	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	<b>1,49 %</b>
	2015	44 834,52	0,68 %	<b>1,47 %</b>	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	<b>1,72 %</b>
EFRROW	2014	11 186,00	1,52 %	<b>5,09 %</b>	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	<b>1,87 %</b>
	2015	9 843,14	1,78 %	<b>4,99 %</b>	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	<b>2,98 %</b>

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

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.57. W przypadku EFRG, pomimo wzrostu średniego poziomu błędu zgłoszonego przez państwa członkowskie z 0,55 % w 2014 r. do 0,68 % w 2015 r., Komisja stwierdziła, że skorygowany poziom błędu obniżył się z 2,61 % w 2014 r. do 1,47 % w 2015 r. Komisja wyjaśniła, że ów spadek skorygowanego poziomu błędu wynika w dużej mierze z:

- usprawnień w systemach kontroli państw członkowskich w następstwie działań naprawczych podejmowanych od roku kampanii 2014,
- obniżenia wysokości wcześniej obliczonych korekt za sprawą większej ilości aktualnych informacji dostępnych dla Komisji.

7.58. W przypadku EFRG z rocznego sprawozdania z działalności wynika, że zagregowany skorygowany poziom błędu obniżył się z 2,61 % w 2014 r. do 1,47 % w 2015 r. Wyniki kontroli Trybunału pokazują, że szacowany poziom błędu pozostał niezmienny, jeśli w jego obliczeniach nie uwzględniono wpływu błędów związanych z zasadą wzajemnej zgodności (zob. **załącznik 7.1**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.57. Komisja uważa, że wzrost średniego zgłoszonego poziomu błędu dowodzi, że system zarządzania i kontroli państw członkowskich lepiej funkcjonuje pod względem wykrywania i zgłaszania błędów. Wynika z tego, że zgłoszony poziom błędu jest uważany za bardziej wiarygodny, a zatem mniejsza jest konieczna liczba korekt.

Czynniki wymienione przez Trybunał pozytywnie wpłynęły na zmianę skorygowanego poziomu błędu.

<sup>(42)</sup> Skorygowany poziom błędu za 2015 r. obliczono z pominięciem zaliczek w wysokości 1 945,2 mln euro wypłaconych państwu członkowskim na realizację programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.59. W przypadku EFRROW skorygowany poziom błędu w wysokości 4,99 % obliczony przez Komisję był niemal trzykrotnie wyższy od średniego poziomu błędu zgłoszonego przez państwa członkowskie (1,78 %). Komisja dokonała korekty poziomów błędu zgłoszonych przez 56 spośród 72 agencji płatniczych, które zadeklarowały wydatki w ramach EFRROW. Zdaniem Trybunału skorygowany poziom błędu w wysokości 4,99 % zasadniczo pokrywa się z poziomem błędu szacowanym przez Trybunał. W ubiegłych latach Komisja zwiększyła liczbę kontroli zgodności dotyczących wydatków EFRROW, a ponadto przystąpiła do przeprowadzania kontroli horyzontalnych ukierunkowanych na działania bądź agencje płatnicze, w których występują podobne rodzaje ryzyka. Za przykład posłużyć może kontrola zamówień publicznych, która przyczyniła się do sformułowania ogólnych zastrzeżeń w stosunku do Niemiec i Hiszpanii.

7.60. Komisja Europejska definiuje zdolność naprawczą jako mechanizm korekty popełnionych błędów i ochrony budżetu UE. Wzrost w stosunku rocznym obliczonej zdolności naprawczej w przypadku EFRG (do 1,72 %) i EFRROW (do 2,98 %) jest wynikiem podjętych w ostatnim czasie przez Komisję działań mających na celu zmniejszenie liczby niezakończonych od długiego czasu kontroli zdolności (zob. pkt 7.34). Miało to wpływ na ogólną kwotę przyjętych korekt finansowych, zwłaszcza w 2015 r.

7.61. Zdolność naprawczą Komisji oblicza się na podstawie średniej kwoty środków odzyskanych w ramach korekt finansowych z ostatnich trzech lat. Nie ma ona bezpośrednio związku z kwotą wydatków poniesionych w 2015 r., która zostanie skorygowana w nadchodzących latach. Wyjaśnia to tegoroczną anomalię polegającą na tym, że zgłoszona przez Komisję zdolność naprawcza w odniesieniu do wydatków z EFRG jest większa niż skorygowany poziom błędu. W przypadku EFRROW nie ma pewności, czy na koniec okresu programowania pozostałe ryzyko finansowe będzie poniżej progu istotności. Komisja potwierdziła to w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. <sup>(43)</sup>.

#### Roczne sprawozdanie z działalności DG MARE

7.62. Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG MARE za 2015 r., zwracając przede wszystkim uwagę na to, czy podano w nim wszystkie istotne informacje, czy przedstawione informacje są zgodne z ustaleniami Trybunału oraz czy szacunki zastosowane przez Komisję do obliczenia poziomów błędu są racjonalne.

**7.60.** *Jak wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2015 r., zdolność naprawcza jest oszacowaniem kwot przyszłych korekt obliczonych jako historyczna średnia korekt finansowych netto.*

**7.61.** *Zdolność naprawcza i skorygowany poziom błędu to dwie wartości szacunkowe, które razem dają wskaźnik pewności odnośnie do skuteczności wieloletniego systemu kontroli w zakresie ochrony budżetu UE.*

*W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich poświadcza wiarygodność całości wydatków w ramach WPR w 2015 r., uwzględniając zarówno skorygowany poziom błędu, jak i zdolność naprawczą.*

<sup>(43)</sup> Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2015 r., pkt 3.3: „Zważywszy na konieczność zapewnienia równowagi między legalnością i prawidłowością a osiągnięciem celów polityki i mając jednocześnie na względzie koszty realizacji, nie można zakładać ponad wszelką wątpliwość, że w przypadku rozwoju obszarów wiejskich uda się utrzymać ryzyko finansowe poniżej 2 % przy rozsądnym nakładzie pracy”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.63. W trzech pismach poprzedzających zamknięcie programów, jakie DG MARE przesłała w odniesieniu do trzech programów operacyjnych, zaproponowano odzyskanie kwoty w wysokości 53,6 mln euro. Ta istotna kwota nie została ujawniona w rocznym sprawozdaniu z działalności. W sprawozdaniu przedstawiono zastrzeżenia pod adresem pięciu państw członkowskich, w tym Rumunii, co pokrywa się z wynikami kontroli Trybunału. Ustalenia z kontroli Trybunału nie podważały poziomów błędu obliczonych przez DG MARE.

**Wnioski i zalecenia***Wnioski dotyczące 2015 r.*

7.64. Z ogółu dowodów wynika, że w wydatkach w dziale „Zasoby naturalne” i w obu obszarach podlegających ocenie szczegółowej (zob. pkt 7.13 i 7.21) wystąpił istotny poziom błędu.

7.65. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędu w populacji wynosi 2,9 % (zob. **załącznik 7.1**).

*Zalecenia*

7.66. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 7.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał przedstawił 20 zaleceń. Komisja i państwa członkowskie w pełni zrealizowały cztery z nich, pięć zrealizowano w przeważającej mierze, a 10 – częściowo.

7.67. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2015 r. Trybunał zaleca w odniesieniu do EFRG, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna w dalszym ciągu podejmować działania następcze w odniesieniu do przypadków, w których przepisy krajowe są niezgodne z prawodawstwem UE, w tym stosować wszelkie dostępne środki prawne, zwłaszcza zawieszenie płatności (zob. pkt 7.20 i **ryc. 7.5**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**7.63.** Kwota ta nie została ujawniona, ponieważ Komisja nie uważa, aby ta kwota była obciążona ryzykiem. W odniesieniu do jednego z trzech programów wydano nakaz odzyskania środków w przewidzianej kwocie. W przypadku pozostałych dwóch programów, w momencie sporządzania rocznego sprawozdania z działalności państwo członkowskie i Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa już w dużej mierze doszły do porozumienia co do kwot, które mają zostać odzyskane przez Komisję. Wszelkie korekty tej kwoty (i związane z nią ryzyka finansowego) będą zatem minimalne.

**7.65.** Komisja odnotowuje oszacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu, który jest zasadniczo taki sam jak w ubiegłym roku, z wyłączeniem zasady wzajemnej zgodności.

**7.66.** Komisja odnotowuje ostatnią ocenę Trybunału dotyczącą postępów w uwzględnianiu zaleceń przedstawionych we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych.

Komisja nadal będzie współpracowała z państwami członkowskimi w celu dalszej poprawy sposobu podejmowania przez nie działań następczych w związku z zaleceniami Trybunału.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że jest ono realizowane w ramach jej bieżącej pracy audytowej i poprzez udzielanie wskazówek w stosownych przypadkach, a także podejmuje niezbędne kroki w kontekście zarządzania dzielonego, aby wspierać organy audytowe państwa członkowskiego w skutecznym wykonywaniu ich zadań. Ponadto w stosownych przypadkach, aby zaradzić niedociągnięciom dotyczącym systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, opracowuje się ukierunkowane i kompleksowe plany działania. W przypadku wykrycia przez Komisję takich problemów w trakcie prowadzonego przez nią monitorowania lub audytów wzywa ona państwo członkowskie do podjęcia działań zaradczych. W przypadku szczególnie poważnego problemu państwo członkowskie jest zobowiązane do wdrożenia planu działań zaradczych, który jest ściśle monitorowany przez służby. Dotychczas takie plany okazywały się bardzo skuteczne. Jeżeli wdrożenia planu działania nie uznaje się za skuteczne, można zredukować lub zawiesić płatności w celu ochrony budżetu UE.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna co roku monitorować wyniki ocen jakości LPIS dokonywanych przez państwa członkowskie i sprawdzać, czy wszystkie państwa, w przypadku których ocena ta była negatywna, faktycznie podjęły niezbędne działania naprawcze (zob. ryc. 7.9).

*W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich:*

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna zapewnić, by we wszystkich planach działania państw członkowskich ukierunkowanych na wyeliminowanie błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich uwzględniono skuteczne działania dotyczące zamówień publicznych (zob. pkt 7.45).

*W odniesieniu do EFRG i rozwoju obszarów wiejskich:*

- **Zalecenie 4:** Komisja powinna monitorować i aktywnie wspierać instytucje certyfikujące w działaniach na rzecz usprawnienia ich działalności i udoskonalenia metodyki dotyczącej legalności i prawidłowości wydatków, tak aby zapewniały one Komisji wiarygodne informacje na potrzeby oszacowania skorygowanego poziomu błędu (zob. pkt 7.54).
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna zaktualizować podręcznik kontroli DG AGRI i zawrzeć w nim szczegółowe procedury kontroli oraz wymogi dotyczące dokumentacji na potrzeby weryfikacji danych przekazywanych przez państwa członkowskie, wykorzystywanych do obliczenia korekt finansowych (zob. pkt 7.36).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wyniki oceny jakości LPIS są monitorowane w ujęciu rocznym. To coroczne działanie jest procesem kontroli jakości, którego ostatecznym celem jest poprawa jakości i wiarygodności systemu LPIS poprzez analizowanie wykrytych niedociągnięć technicznych oraz poprzez podejmowanie działań zaradczych w celu ich wyeliminowania.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja jest w pełni zaangażowana w zapewnienie ukierunkowanych i skutecznych wytycznych dotyczących zapobiegania nieprawidłowościom w procedurze udzielania zamówień publicznych. W 2016 r. przedstawiła badanie pt. „Zamówienia publiczne – badanie zdolności administracyjnych UE” („Public Procurement – a study on administrative capacity of the EU”), zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów, a w 2015 r. — „Porady dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”.

W grudniu 2015 r. Komisja podkreśliła, że wszystkie państwa członkowskie muszą zwrócić szczególną uwagę na przepisy dotyczące zamówień publicznych i w stosownych przypadkach podjąć działania naprawcze.

Komisja intensywnie współpracuje z państwami członkowskimi w celu zidentyfikowania przyczyn błędów we wdrażaniu polityki i zaradzenia tym błędom. Prace te będą kontynuowane w celu dalszego usuwania zidentyfikowanych niedociągnięć, z uwzględnieniem wezwań do opracowania planów działania. Komisja kładzie nacisk na kompletność i skuteczność tych planów działania.

Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań naprawczych, gdy w kontekście kontroli zgodności, kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy lub ustaleń jednostki certyfikującej lub agencji płatniczej stwierdzone zostaną niedociągnięcia. Ponadto w razie potrzeby stosowane są korekty finansowe netto.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie nadal wspierała państwa członkowskie w ulepszaniu i konsolidowaniu prac jednostek certyfikujących w celu zapewnienia, aby w nadchodzących latach ich prace przyczyniły się do zwiększenia pewności.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Podczas aktualizowania swojego podręcznika kontroli Komisja uwzględni tę kwestię w oparciu o zdobyte doświadczenie.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do rybołówstwa:

- **Zalecenie 6:** Komisja powinna zapewnić, by kontrole zgodności DG MARE były w większym stopniu zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli (zob. pkt 7.50).

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Należy zauważyć, że wiele kwestii poruszonych w niniejszym dokumencie (w szczególności w odniesieniu do dowodów kontroli i ścieżki audytu) uwzględniono już w ramach usprawnień proceduralnych, które miały miejsce po okresie objętym kontrolą przeprowadzoną przez Trybunał. Ponadto obecnie uruchamiana jest procedura kontroli jakości.

## CZĘŚĆ 2 – KWESTIE DOTYCZĄCE WYNIKÓW OSIĄGNIĘTYCH W ZAKRESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

### Ocena wyników projektów

7.68. W ubiegłym roku Trybunał poinformował o wynikach swoich prac<sup>(44)</sup> w odniesieniu do wyników osiągniętych w ramach wybranych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W tym roku prace te były kontynuowane. Spośród 159 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które zbadano pod kątem prawidłowości, Trybunał dokonał oceny wyników 59 projektów obejmujących inwestycje w środki trwałe.

7.69. W momencie przeprowadzania kontroli ukończone były 34 z tych 59 projektów inwestycyjnych. W przypadku każdego ukończonego projektu Trybunał sprawdził, czy inwestycje przeprowadzono zgodnie z planem. W większości projektów (95 %) kryterium to zostało spełnione.

7.70. W odniesieniu do 59 zbadanych projektów inwestycyjnych Trybunał wykrył następujące problemy dotyczące wyników:

- niewystarczające dowody na racjonalność kosztów,
- uchybienia w zakresie odpowiedniego ukierunkowania działań i wyboru projektów, w tym słabe powiązanie z celami strategii „Europa 2020”.

<sup>(44)</sup> Część 2 rozdziału 7 sprawozdania rocznego za 2014 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Niewystarczające dowody na racjonalność kosztów**

7.71. Trybunał stwierdził, że w przypadku 33 z 59 projektów inwestycyjnych (56 %) dowody na racjonalność kosztów projektów są wystarczające. W odniesieniu do 26 projektów inwestycyjnych (44 %) tak jednak nie było. W ubiegłym roku wartości te wynosiły odpowiednio 69 % i 31 %. W przypadku obydwu tych lat przeanalizowane projekty zostały zrealizowane w okresie programowania 2007–2013 na takich samych zasadach. Na **ryc. 7.13** przedstawiono dwa przykłady projektów inwestycyjnych w ramach tego samego działania dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku jednego z nich Trybunał stwierdził, że koszty były racjonalne, w przypadku drugiego natomiast, że nie. W 2014 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne, w którym szczegółowo przeanalizowano to zagadnienie <sup>(45)</sup>.

**Ryc. 7.13 – Przykłady weryfikacji racjonalności kosztów w przypadku modernizacji gospodarstw rolnych**

W Grecji zakup ciągnika przez beneficjenta został częściowo sfinansowany ze środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Beneficjent był zobowiązany do zastosowania określonego z góry wzoru obliczeniowego w celu wyliczenia odpowiedniej mocy ciągnika, z uwzględnieniem powierzchni upraw. Beneficjent przedstawił odnośną ofertę, którą agencja płatnicza zweryfikowała względem ceny referencyjnej zaczerpniętej ze specjalistycznego czasopisma poświęconego maszynom rolniczym. Agencja doszła do wniosku, że cena tego konkretnego modelu powinna być o 10 % niższa od zaproponowanej. W rezultacie beneficjent kupił tańszy ciągnik.

Na Słowacji Trybunał skontrolował projekt polegający na budowie magazynu. Agencja płatnicza nie sprawdziła, czy koszty tego projektu były racjonalne. Trybunał uzyskał jednak jednoznaczne dowody świadczące o tym, że cena jednego z podstawowych materiałów budowlanych (betonu) była sześciokrotnie wyższa od zwykłej ceny rynkowej. Ogólnie koszty tego projektu powinny być ponad 50 % niższe.

7.72. 50 (85 %) spośród 59 projektów inwestycyjnych było zgodnych z potrzebami, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Trybunał skontrolował na przykład trzy projekty dotyczące budowy lub rozbudowy ośrodków gminnych w miasteczkach lub wsiach w ramach działań „Odnowa i rozwój wsi” oraz „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”. W momencie przeprowadzania kontroli inwestycje te były w pełni wykorzystywane – użytkowano wszystkie pomieszczenia, a zajęcia dla lokalnej społeczności były zaplanowane na kilka tygodni wprzód.

7.71. 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.

**Ryc. 7.13 – Przykłady weryfikacji racjonalności kosztów w przypadku modernizacji gospodarstw rolnych**

Komisja zauważa, że w przypadku Słowacji projekt został zrealizowany.

<sup>(45)</sup> Zob. sprawozdanie specjalne 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>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.73. W przypadku dziewięciu projektów (15 %) produkty przewyższały jednak faktyczne zapotrzebowanie. Tak było na przykład w przypadku budowy magazynu, który był kilkakrotnie większy niż potrzebowano, w związku z czym w dużej części pozostawał nieużywany. Kolejny przykład stanowi projekt obejmujący pozycje kosztów inne niż niezbędne, opisany na **ryc. 7.14**.

**Ryc. 7.14 – Przykład projektu obejmującego pozycje kosztów inne niż niezbędne**

We Włoszech (Kampania) gmina odnowiła pieszy szlak o długości 1 km na obszarze górskim. Koszty projektu wyniosły 441 000 euro. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia gmina zwróciła się do zainteresowanych przedsiębiorstw o zadbanie o to, by inwestycja była jak najbardziej funkcjonalna i przyjazna dla środowiska. Oferta złożona przez wybrane przedsiębiorstwo obejmowała dodatkowe pozycje na kwotę 80 000 euro, które przekraczały koszt prac dotyczących samego szlaku, w tym rower górski o wartości 4 000 euro, lornetkę panoramiczną za 3 500 euro oraz darowiznę na rzecz miejscowego kościoła w wysokości 10 000 euro.

Zamiast ograniczyć zamówienie do prac związanych z odnową szlaku pieszego gmina zaakceptowała dodatkowe pozycje, co poskutkowało wzrostem kosztów.

**Ryc. 7.14 – Przykład projektu obejmującego pozycje kosztów inne niż niezbędne**

Przedmiotowy projekt, objęty wsparciem w ramach działania w zakresie leśnictwa 227 „Inwestycje nieprodukcyjne”, jest badany przez region. Regionalna instytucja zarządzająca nie dokonała jeszcze płatności salda końcowego projektu i zamierza ograniczyć płatność w wyniku przeprowadzonej kontroli.

**Nieprawidłowości dotyczące właściwego ukierunkowania działań i przy wyborze projektów**

7.74. Trybunał zbadał, czy wsparcie było ukierunkowane na wyraźnie określone cele, które odzwierciedlały potrzeby strukturalne i terytorialne oraz niekorzystne czynniki strukturalne. Kryterium to nie zostało spełnione w przypadku 22 % skontrolowanych projektów inwestycyjnych. W ubiegłym roku odsetek ten był bardzo podobny (21 %). Przykłady dobrych i złych praktyk przedstawiono na **ryc. 7.15**. Trybunał zwracał uwagę na brak odpowiedniego ukierunkowania inwestycji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w swoich sprawozdaniach specjalnych<sup>(46)</sup>.

7.74. W odniesieniu do lat 2014–2020 należy ustanowić kryteria wyboru dla wszystkich działań poza działaniami związanymi z płatnościami obszarowymi i ze zwierzętami. Zasady kryteriów wyboru, zgodne ze strategią i celami polityki, muszą być ustanowione w programie. Następnie wnioski będą musiały zostać ocenione i sklasyfikowane zgodnie z określonymi kryteriami wyboru, w których kwestii należy zasięgnąć opinii komitetu monitorującego. Należy ustanowić minimalny próg stosowania kryteriów wyboru w celu uniknięcia finansowania projektów o niskiej jakości.

<sup>(46)</sup> Zob. na przykład sprawozdanie specjalne nr 8/2012 pt. „Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, sprawozdanie specjalne nr 1/2013 pt. „Czy wsparcie UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego w sposób skuteczny i wydajny zwiększało wartość dodaną produktów rolnych?” i sprawozdanie specjalne nr 6/2013 pt. „Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?” (<http://eca.europa.eu>).

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Ryc. 7.15 – Przykłady ukierunkowania i wyboru projektów**

We Włoszech (Kampania) agencja płatnicza ogłosiła zaproszenie do składania wniosków w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Łączna kwota dostępnych środków wynosiła 25 mln euro. Agencja płatnicza zastosowała różne kryteria wyboru w odniesieniu do beneficjentów (np. kryteria dotyczące młodych rolników czy równowagi płci), gospodarstw (np. kryteria dotyczące gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania czy wytwarzających produkty wysokiej jakości) oraz projektów (np. kryteria dotyczące synergii z innymi działaniami, innowacji itp.). Władze włoskie z wyprzedzeniem wyznaczyły również minimalny próg, jaki należało osiągnąć, by projekt mógł zostać wybrany do realizacji. W tym przypadku pierwszeństwo przyznano zasadom należytego zarządzania finansami, nie zaś wydatkowaniu dostępnych środków.

Na Węgrzech cele działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” obejmują trzy rozległe obszary (modernizacja, dywersyfikacja i przestrzeganie standardów). Skontrolowane poddziałanie było ukierunkowane na gospodarstwa hodowlane o określonej minimalnej wielkości. Przy przyznawaniu pomocy nie ustalono żadnych innych priorytetów ani nie ukierunkowano jej geograficznie.

Środki dostępne w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich podzielono na kwoty, które były udostępniane okresowo wnioskodawcom. Władze węgierskie określiły co prawda kryteria wyboru, lecz z nich nie korzystały. Zaproszenie do składania wniosków w ramach skontrolowanego projektu ogłoszono w dniu 16 grudnia 2013 r. Pula środków wynosiła 10 mln euro. Władze węgierskie przyznawały finansowanie według kolejności zgłoszeń. Ostatni zaakceptowany projekt został zgłoszony w dniu 19 grudnia 2013 r., a więc zaledwie trzy dni po ogłoszeniu zaproszenia.

W tym przypadku w procesie wyboru nie wzięto pod uwagę potencjalnego oddziaływania projektów. Podejście przyjęte na Węgrzech umożliwia agencji płatniczej finansowanie projektów o mniejszej wartości dodanej z uwagi na to, że zostały one złożone wcześniej niż inne projekty o większej wartości dodanej.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 7.15 – Przykłady ukierunkowania i wyboru projektów**

*Wartość dodana projektów jest uwzględniana w ramach kontroli kwalifikowalności. Pod sam koniec okresu programowania 2007–2013, w grudniu 2013 r., władze węgierskie nie korzystały z tego samego systemu wyboru co w latach ubiegłych. Celem było wsparcie inwestycji, które można było ukończyć jeszcze przed końcem 2015 r.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.75. W przypadku 59 skontrolowanych projektów inwestycyjnych Trybunał ocenił, czy cele strategii „Europa 2020”, takie jak innowacje lub energia ze źródeł odnawialnych, znalazły przełożenie w postaci elementów operacyjnych w ramach procedur ukierunkowania i wyboru projektów<sup>(47)</sup>. Trybunał ustalił, że miało to miejsce jedynie w przypadku 51 % projektów objętych kontrolą, mimo że niemal wszystkie z nich (57 z 59 projektów) zostały zatwierdzone po przyjęciu celów strategii „Europa 2020”. Przykłady dobrych i złych praktyk przedstawiono na **ryc. 7.16**.

**Ryc. 7.16 – Przykłady powiązań z priorytetami UE**

We Włoszech (Kampania) Trybunał skontrolował projekt o wartości niemal 100 000 euro w ramach działania „Inwestycje nieprodukcyjne”, który polegał na odbudowie murów bezzaprawowych z wykorzystaniem kamieni z istniejącego wcześniej muru podobnej wielkości i miał na celu rekonstrukcję elementów krajobrazu wiejskiego. W tym przypadku Trybunał nie stwierdził powiązania z żadnym z celów strategii „Europa 2020”.

W tym samym regionie Trybunał skontrolował również projekt wybrany zgodnie z procedurą opisaną na **ryc. 7.15**, który obejmował inwestycje w nowy system nawadniania, jak również stworzenie zbiornika wód opadowych i zakup paneli fotowoltaicznych. Projekt ten ma pozytywny wpływ na przystosowanie się do zmiany klimatu i efektywność energetyczną, a tym samym wspiera jeden z pięciu celów nadrzędnych strategii „Europa 2020”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.75. Projekty wybrane przez organy krajowe w okresie programowania 2007–2013 nie powinny być oceniane pod kątem celów strategii „Europa 2020”, ponieważ cele te nie były określone, gdy przyjmowano ramy prawne w odniesieniu do tego okresu programowania (w 2005 r.). W związku z powyższym Komisja jest zdania, że odzwierciedlenie celów strategii „Europa 2020” w przypadku 51 % projektów objętych kontrolą stanowi pozytywny rezultat.

Komisja uważa, że priorytety rozwoju obszarów wiejskich określone na lata 2014–2020 są przełożeniem celów tematycznych strategii „Europa 2020” na konkretny kontekst polityki rozwoju obszarów wiejskich.

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

**Ryc. 7.16 – Przykłady powiązań z priorytetami UE**

Odbudowa murów bezzaprawowych jest – w ramach rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 – objęta działaniem 216, którego cele dotyczą ochrony gruntów i ochrony różnorodności biologicznej. Inwestycja ta ma znaczenie dla osiągnięcia tych celów i wpisuje się w unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (COM(2011) 244 final).

Różnorodność biologiczna, energia ze źródeł odnawialnych i gospodarka wodna są ze sobą ściśle powiązane i mogą przyczynić się do sprostania wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu.

<sup>(47)</sup> W celu pomiaru postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” ustanowiono pięć celów nadrzędnych dla całej UE. Dotyczą one zatrudnienia, badań i rozwoju/innowacji, zmiany klimatu/energii, edukacji oraz ubóstwa/wykluczenia społecznego.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wnioski**

7.76. Analiza kwestii dotyczących wyników osiągniętych w ramach projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że większość inwestycji zrealizowano zgodnie z planem. Trybunał wykrył jednak uchybienia polegające na niewystarczającym ukierunkowaniu projektów oraz braku dowodów na racjonalność kosztów. W ramach zbadanych projektów państwa członkowskie nie uwzględniły w dostatecznym stopniu priorytetów UE. Pod tym względem Trybunał nie zauważył poprawy w stosunku do ubiegłego roku.

**7.76.** Komisja zidentyfikowała podobne uchybienia w ocenie racjonalności kosztów przez państwa członkowskie w ramach kontroli zgodności rozliczeń, dokonując w stosownych przypadkach korekt finansowych w celu ochrony budżetu UE. Ponadto Komisja opublikowała wytyczne dotyczące kontroli i kar w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, w tym listę kontrolną do celów oceny racjonalności kosztów sporządzoną przez Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 22/14. Ponadto Komisja aktywnie propaguje stosowanie uproszczonych opcji kosztów, które przyczyniłyby się do uniknięcia tego typu nieprawidłowości, w ramach działań inwestycyjnych.

Jeżeli chodzi o ukierunkowanie, Komisja zauważa, że jest ono zapewnione poprzez logikę interwencji polityki i programów: operacje (projekty) objęte wsparciem z EFRROW muszą wpisywać się w cele działania ujętego w PROW, przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów wyboru. Działania przyczynią się do realizacji priorytetów rozwoju obszarów wiejskich, które są spójne i odzwierciedlają strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (zob. art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013). Wspólny system monitorowania i oceny ułatwia śledzenie rezultatów i służy ocenie oddziaływania w ramach strategii ogólnych (WPR i strategii „Europa 2020”).

## ZAŁĄCZNIK 7.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCI W DZIALE „ZASOBY NATURALNE”

	2015 <sup>(1)</sup>	2014 <sup>(2)</sup>	2014 z pominięciem błędów dot. wzajemnej zgodności
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>			
Rolnictwo: Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	180	183	
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	179	176	
<b>Łączna liczba transakcji w dziale „Zasoby naturalne”</b>	<b>359</b>	<b>359</b>	
<b>SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>			
Szacowany poziom błędu: Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Szacowany poziom błędu: Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Szacowany poziom błędu: działy „Zasoby naturalne”	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	4,5 %		
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,3 %		

<sup>(1)</sup> Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” wynoszą odpowiednio 0,8 % i 3,6 %. Najwyższy i najniższy poziom błędu dla obszaru „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo” wynoszą odpowiednio 2,7 % i 7,9 %.

<sup>(2)</sup> W przeciwieństwie do 2015 r. wyniki za 2014 r. obejmują kwantyfikację błędów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. Wpływ tych błędów wynosił 0,6 punktu procentowego dla całego działu „Zasoby naturalne”, 0,7 punktu procentowego w przypadku oceny szczegółowej dotyczącej wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej i 0,2 punktu procentowego w przypadku oceny szczegółowej dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa. Zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 1.15, 7.7, 7.15, 7.18 i 7.25.

ZALĄCZNIK 7.2  
DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ZASOBY NATURALNE”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p>3.46. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p><b>Zalecenie 1:</b> Komisja i państwa członkowskie powinny podjąć działania, które zapewnią pełne wykorzystanie możliwości systemu ZSZK. W ramach tych działań należy przede wszystkim zapewnić, by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 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 ortofotobrazów (zob. pkt 3.9, 3.10 i 3.20),</li> <li>— państwa członkowskie podjęły natychmiastowe działania zaradcze w przypadku stwierdzenia, że w ZSZK wystąpiły błędy systemowe, zwłaszcza nieprawidłowa obsługa administracyjna wniosków o przyznanie pomocy (zob. pkt 3.15 i ramka 3.5),</li> <li>— 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).</li> </ul>		X					<p>Komisja monitoruje sytuację: w przypadkach, w których niedociągnięcia nadal się utrzymują, wdrażane są plany działania oraz prowadzona jest kontrola zgodności rozliczeń.</p> <p>W swoim sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał nie odniósł się do żadnego zalecenia dla Komisji dotyczącego ZSZK i podobnie jest w przypadku sprawozdania rocznego za 2015 r.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p><b>Zalecenie 2:</b> 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).</p> <p><b>Zalecenie 3:</b> 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).</p>		X					<p>Komisja uznaje zalecenie za zrealizowane w przeważającej mierze. Wzmocnienie procedury zapewniania jako takiej już nie ma miejsca.</p> <p>Komisja wprowadziła wytyczne dla jednostek certyfikujących, aby zapewnić wiarygodną podstawę na potrzeby oceny legalności i prawidłowości wydatków.</p> <p>Rok 2015 był pierwszym rokiem, w którym od jednostek certyfikujących wymagano sporządzenia opinii na temat legalności i prawidłowości operacji. Komisja będzie opierała się na doświadczeniu uzyskanym podczas tego pierwszego roku.</p> <p>Jeżeli chodzi konkretnie o niedociągnięcia stwierdzone we Włoszech, tocząca się kontrola zgodności rozliczeń zapewni naprawienie wszelkich szkód dla interesu finansowego UE.</p> <p>Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane. Realizowany jest plan działań zaradczych ściśle monitorowany przez Komisję. Opóźnienia w realizacji doprowadziły do zawieszenia płatności. Trwająca kontrola zgodności rozliczeń zapewni ochronę interesu finansowego UE.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p>4.37. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:</p> <p><b>Zalecenie 1:</b> 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 wykorzystywać 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.</p>			X				<p>Komisja omawia z państwami członkowskimi działania mające na celu poprawę jakości systemów zarządzania i kontroli podczas postężeń sieci uczenia się, w ramach grup roboczych ds. uproszczenia w DG AGRI, systemu doradztwa rolniczego, corocznego badania jakości LPIs, a także na konferencjach z dyrektorami agencji płatniczych.</p> <p>Nowe ramy prawne WPR na lata 2014–2020 zawierają przepisy, które zmniejszają ryzyko błędów. W obszarze rozwoju obszarów wiejskich połączono i usprawiono różne środki, zmniejszając ich całkowitą liczbę. W tym kontekście przepisy zostały sprycyzowane, zasady kwalifikowalności zostały zmienione tak, aby były łatwiejsze do wdrożenia, a warunki umowne zostały uelastycznione. Uproszczone opcje kosztów, tj. standardowa skala kosztów jednostkowych, płatności ryczałtowe i finansowanie ryczałtowe, mogą być stosowane tak, aby procesy wnioskowania o zwrot dokonanych płatności, zarządzania tym zwrotem i kontrolowania go były łatwiejsze dla wszystkich.</p> <p>Udzielanie zamówień publicznych stanowi jeden z głównych elementów planów działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Niezgodność zamówienia nie musi jednak oznaczać, że 100 % wydatków związanych z danym zamówieniem jest niekwalifikowalne. Projekt jako taki może osiągnąć swój cel i zapewnić rzeczywistą wartość dodaną. Ponadto należy zauważyć, że niedawno przyjęto nowe wytyczne dotyczące określenia korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzebiegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (decyzja Komisji C(2013) 9527).</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p><b>Zalecenie 2:</b> Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy (zgodnie z informacjami w pkt 4.1.4, 4.20 i 4.21, jak również w pkt 4.16 dotyczącym środowiska).</p>						X <sup>(1)</sup>	<p>Komisja zauważa, że analiza przeprowadzana przez Trybunał Obrachunkowy jest w toku.</p> <p>W następstwie uwag Trybunału wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję i ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy są bardziej systematycznie uwzględniane w najnowszych aktualizacjach planów działania. Należy również zaznaczyć, że wszystkie istotne przypadki poświadczeń wiarygodności wskazane przez Trybunał są przedmiotem działań następczych podjętych przez Komisję, w tym w stosownych przypadkach kontroli zgodności rozliczeń. Liczba audytów przeprowadzonych przez Komisję w sprawie wydatków w ramach EFRROW również bardzo znacząco wzrosła.</p> <p>Państwa członkowskie były zobowiązane do ustanowienia krajowych planów działania, których wdrażanie jest ściśle monitorowane przez służby DG AGRI. Komisja dopilnowała, aby wyniki jej własnych audytów i ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy były bardziej systematycznie uwzględniane w najnowszych aktualizacjach planów działania. Działania mają ramy czasowe i są monitorowane za pomocą odpowiednich wskaźników.</p> <p>Zespoły ds. poszczególnych obszarów geograficznych śledzą główne przyczyny błędów i działania ograniczające ryzyko wystąpienia błędów w ramach komitetów monitorujących, podczas corocznych spotkań przeglądowych z instytucjami zarządzającymi i podjęto dwustronnych, jak również poprzez zmiany programów w zależności od potrzeb. Wyniki audytu są na bieżąco przekazywane zespołom ds. poszczególnych obszarów geograficznych, aby umożliwić im omawianie ich z państwami członkowskimi w celu poprawy wdrażania programów.</p> <p>Za pośrednictwem Europejskiej Sieni na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisja organizuje specjalne warsztaty poświęcone istotnym kwestiom, aby ograniczyć poziom błędów i poprawić wdrażanie przedmiotowej polityki.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p><b>Zalecenie 3:</b> państwa członkowskie zapewniły kompletność planów działań mających na celu wyeliminowanie wysokiego poziomu błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez objęcie planami wszystkich regionów i działań, zwłaszcza działań inwestycyjnych, oraz uwzględnienie wyników kontroli Komisji i Trybunału (zob. pkt 4.30).</p>		X					<p>Komisja już podjęła działania w odpowiedzi na wysoki poziom błędów.</p> <p>Komisja systematycznie zaleca państwom członkowskim w ramach kontroli zgodności rozliczeń ulepszenie systemów kontroli i zapewnienie ich intensywniejszego wdrażania. Ponadto Komisja systematycznie zwraca się do agencji płatniczych, których dotyczą zastrzeżenia, aby wprowadziły plany działania w celu zlikwidowania niedociągnięć stanowiących przyczynę zastrzeżeń.</p> <p>Kiedy w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich stwierdzone zostaną niedociągnięcia, działania podejmowane są na dwóch poziomach: po pierwsze poprzez rozpoczęcie kontroli zgodności rozliczeń w celu uwzględnienia ryzyka finansowego dla budżetu UE; po drugie, jeżeli jest to konieczne i stosowne, poprzez zwrócenie się do państw członkowskich o ustanowienie planów działania w celu zlikwidowania niedociągnięć.</p> <p>W styczniu 2013 r. od wszystkich państw członkowskich zażądano ustanowienia krajowych planów działania, których wdrażanie jest ściśle monitorowane przez służby DG AGRI (por. dokument roboczy służb Komisji dotyczący oceny podstawowych obszarów wiejskich oraz działań naprawczych (SWD(2013) 244)). Trybunał uznaje wartość tych działań i jest zdania, że stanowi to krok we właściwym kierunku, jeżeli chodzi o zarządzenie przyczynom błędów (zob. sprawozdanie specjalne nr 23/2014 dotyczące błędów w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich). Komisja dopilnowała, aby wyniki jej własnych audytów i ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy były bardziej systematycznie uwzględniane w najnowszym aktualizującym planów działania. W zaleceniach zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014 Trybunał stwierdził, że w stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny podjąć wymienione działania zapobiegawcze i naprawcze. Dlatego też Komisja uważa, że nie ma konieczności opracowania planów działania w odniesieniu do wszystkich regionów i wszystkich działań, a tylko w przypadku stwierdzonych niedociągnięć.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	W odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:							
	<b>Zalecenie 4:</b> Komisja dokumentowała sposób obliczania wydatków podlegających jej kontrolom zgodności (zob. pkt 4.24).		X					Komisja będzie w dalszym ciągu zamieszczała informacje na temat zakresu audytów w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności.
	<b>Zalecenie 5:</b> 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						Na koniec czerwca 2016 r. istniało tylko 20 zaległych postępowań.
	<b>Zalecenie 6:</b> Komisja w dalszym ciągu rozwijała swoje podejście do obliczania błędów resztowego, tak by zapewnić uwzględnienie wszystkich wydatków i agencji płatniczych (zob. pkt 4.29).	X						Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane. Metodyka szacowania skorygowanego poziomu błędów jest szczegółowo opisana w załączniku 4 do rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI. Ponadto w następstwie zalecenia Służby Audytu Wewnętrznej opracowano szczegółowe procedury szacowania pozostałej kwoty obarczonej ryzykiem (por. Ares(2014) 2509210 – 29/07/2014). Te etapy procedury zostały zaktualizowane w 2015 r. i uzupełnione dodatkową dokumentacją dotyczącą modelu ideowego leżącego u podstaw szacowania przez DG AGRI poziomu błędów na szczeblu każdej agencji płatniczej.
	4.38. Trybunał zaleca ponadto, aby:							
	<b>Zalecenie 7:</b> korekty finansowe wobec państw członkowskich dotyczące Europejskiego Funduszu Rybackiego były poparte dowodami świadczącymi, że zostały one poprawnie zatwierdzone (zob. pkt 4.34).	X						



Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	3.37. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca Komisji i państwu członkowskim, by zintensyfikowały i przyspieszyły starania mające zapewnić, że:							
	<b>Zalecenie 1:</b> kwalifikowalność gruntów, w szczególności trwałych użytków rolnych, jest poprawnie zarejestrowana w LPIŚ, zwłaszcza w przypadkach, w których obszary są w całości lub częściowo pokryte skałami, zarostami lub gęsto rosnącymi drzewami lub krzewami, bądź w przypadkach, w których grunty były pozostawione odłogiem przez kilka lat.	X						Komisja monitoruje sytuację: w przypadkach, w których niedociągnięcia nadal się utrzymują, wdrażane są plany działania oraz prowadzona jest kontrola zgodności rozliczeń. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał nie odniósł się do żadnego zalecenia dla Komisji dotyczącego ZSZiK i podobnie jest w przypadku sprawozdania rocznego za 2015 r.
	<b>Zalecenie 2:</b> podejmowane są natychmiastowe działania zaradcze w przypadku gdy systemy administracyjne i kontroli lub bazy danych ZSZiK zostaną uznane za niesprawne lub nieaktualne.	X						Jeżeli służby Komisji wykryją takie problemy w trakcie swoich audytów, zwracają się do państwa członkowskiego o podjęcie działań zaradczych. W przypadku szczególnie poważnego problemu państwo członkowskie jest zobowiązane do wdrożenia planu działań zaradczych, który jest ściśle monitorowany przez służby. Dotychczas takie plany okazywały się bardzo skuteczne. Komisja zapewnia również, aby ryzyko finansowe dla budżetu UE wynikające z takich niedociągnięć było objęte korektami finansowymi nakładanymi w drodze kontroli zgodności rozliczeń.
	<b>Zalecenie 3:</b> płatności są oparte na wynikach kontroli oraz że kontrole na miejscu są odpowiedniej jakości pozwalającej określić powierzchnię kwalifikowalną w sposób wiarygodny.		X				Komisja uznaje zalecenie za zrealizowane w przeważającej mierze. Komisja podziela pogląd Trybunału w tej kwestii i będzie nadal skupiała swoje audyty na ryzyku niewykrycia niekwalifikowalnych gruntów przed dokonaniem płatności. Korekty finansowe będą stosowane w stosownych przypadkach w celu ochrony interesów finansowych UE.	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<p><b>Zalecenie 4:</b> koncepcja i jakość prac przeprowadzanych przez dyrektorów agencji płatniczych oraz jednostki certyfikujące na poparcie swoich oświadczeń i poświadczeń stanowią wiarygodną podstawę oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.</p> <p>4.44. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:</p> <p><b>Zalecenie 1:</b> państwa członkowskie udoskonaliły przeprowadzane kontrole administracyjne, wykorzystując na ich potrzeby wszelkie stosowne informacje dostępne agencjom płatniczym, ponieważ może to prowadzić do wykrywania i korygowania większych błędów.</p> <p><b>Zalecenie 2:</b> Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy.</p>		X				<p>Komisja nieprzerwanie prowadzi przegląd pracy jednostek certyfikujących poprzez analizę dokumentów dotyczących finansowego rozliczania rachunków i wizyty kontrolne w jednostkach certyfikujących. Ponadto w 2014 r. ukończono opracowywanie wytycznych niezbędnych dla jednostek certyfikujących do zakończenia prac w zakresie certyfikacji rozliczeń za rok budżetowy 2015, które po raz pierwszy obejmą ocenę legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń, a wersja ostateczna tych wytycznych została oficjalnie przedstawiona państwu członkowskiemu w styczniu 2015 r. Wytyczne te obejmowały zaktualizowaną wytyczną dotyczącą zmienionej deklaracji zarządczej.</p> <p>Od 2012 r. odbyły się cztery spotkania grupy ekspertów, podczas których przedstawiono i omówiono te wytyczne. W celu uzyskania większej pewności co do jakości pracy jednostek certyfikujących w 2015 r. przeprowadzono 15 wizyt kontrolnych służących ocenie pracy jednostek certyfikujących w zakresie legalności i prawidłowości, ze szczególnym uwzględnieniem jakości ich kontroli na miejscu.</p> <p>W latach 2015 i 2016 odbyły się dodatkowe spotkania grupy ekspertów, które miały na celu wymianę doświadczeń związanych z pracą w zakresie legalności i prawidłowości transakcji.</p>	
							<p>Zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 1 z 2013 r. dotyczące rozwoju obszarów wiejskich.</p>	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<b>Zalecenie 3:</b> w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI Komisja przyjęła podobne podejście do EFRROW do pomocy niepowiązanej z wielkością produkcji, w przypadku której Komisja uwzględniła wyniki swoich własnych kontroli zgodności przy ocenie poziomu błędów dla każdej agencji płatniczej.	X						
	<i>W odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:</i>							
	<b>Zalecenie 4:</b> Komisja zapewniła odpowiednią intensywność przeprowadzanych kontroli zgodności.			X				Komisja dąży do zwiększenia zakresu audytów w granicach dostępnych zasobów. W ramach swojej strategii wieloletniej DG AGRI realizuje od lipca 2014 r. kroczący trzyletni program audytów oparty na centralnej analizie ryzyka i zaprojektowany w taki sposób, aby zmaksymalizować zakres audytu.
	<b>Zalecenie 5:</b> Komisja podjęła działania w celu zaradzenia uchybieniom występującym w prowadzonych przez nią kontrolach zgodności i rozwiązania problemu utrzymujących się dużych opóźnień w procedurze rozliczania zgodności rachunków jako całości.		X					Komisja będzie w dalszym ciągu udoskonalać metodykę i procedury audytu. Ponadto – w szczególności w kontekście wdrożenia reformy WPR – Komisja będzie w dalszym ciągu podejmowała starania w celu poprawy i przyspieszenia tego procesu, mając na uwadze konieczność utrzymania standardów jakości oraz prawo państw członkowskich do odpowiedzi. W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 908/2014, mającym zastosowanie od stycznia 2015 r., wprowadzono obowiązkowe terminy przeprowadzenia poszczególnych etapów procedury audytowej. Wprowadzono również wzmocnione narzędzia monitorowania.
	<b>Zalecenie 6:</b> Komisja jeszcze udoskonaliła swoją metodę ustalania korekt finansowych, tak aby lepiej uwzględniała ona naturę i wagę wykrytych naruszeń.	X						Do końca czerwca 2016 r. zaległości w zamykaniu postępowań zostały niemalże zlikwidowane.

(<sup>1</sup>) Trybunał analizuje realizację tego zalecenia na bieżąco.



## ROZDZIAŁ 8

**Globalny wymiar Europy oraz bezpieczeństwo i obywatelstwo**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1
Część 1: „Globalny wymiar Europy”	8.2–8.38
Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”	8.3–8.9
Obszary wydatków mniej narażone na błędy	8.6–8.9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.10
Prawidłowość transakcji	8.11–8.21
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów kontroli wewnętrznej	8.22–8.32
Badanie rocznych sprawozdań z działalności	8.22–8.28
Uchybienia w systemach wykryte w trakcie badania transakcji	8.29–8.31
Ocena systemu DG DEVCO	8.32
Wnioski i zalecenia	8.33–8.38
Wnioski dotyczące 2015 r.	8.33–8.34
Zalecenia	8.35–8.38
Część 2: „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”	8.39–8.46
Krótki opis działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”	8.40–8.41
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.42
Podsumowanie ustaleń dotyczących systemów DG HOME	8.43–8.46

Załącznik 8.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Globalny wymiar Europy”

Załącznik 8.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Globalny wymiar Europy”

## UWAGI TRYBUNAŁU

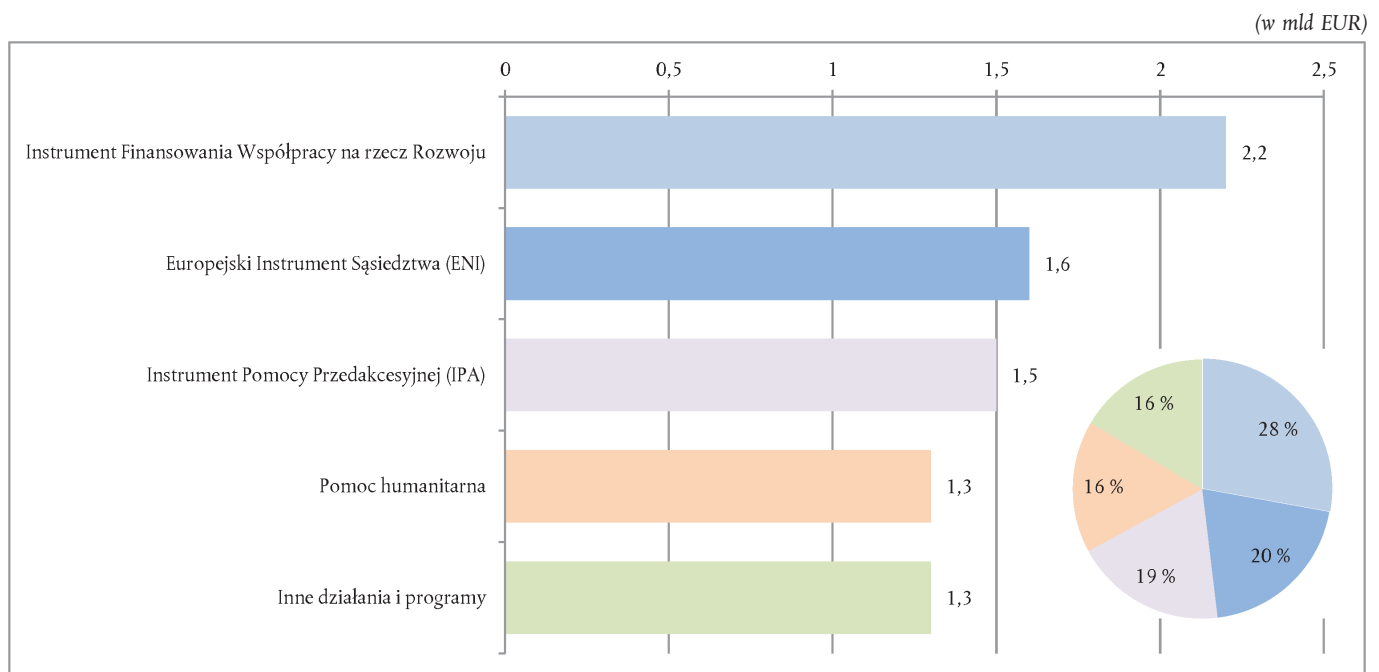
## WSTĘP

8.1. Niniejszy rozdział składa się z dwóch części. W części pierwszej przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu „Globalny wymiar Europy”, a w drugiej – działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”.

## CZĘŚĆ 1: „GLOBALNY WYMIAR EUROPY”

8.2. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2015 r. w dziale „Globalny wymiar Europy” przedstawiono na **ryc. 8.1**.

Ryc. 8.1 – Dział 4 WRF – „Globalny wymiar Europy” – Najważniejsze informacje za 2015 r.



Płatności za rok ogółem	7,9
- zaliczki <sup>(1)</sup>	4,7
+ rozliczenie zaliczek <sup>(1)</sup>	3,7

<b>Skontrolowana populacja ogółem</b>	<b>6,9</b>
---------------------------------------	------------

<sup>(1)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”**

8.3. „Globalny wymiar Europy” obejmuje wydatki na wszystkie działania zewnętrzne („politykę zagraniczną”) finansowane z budżetu UE. Polityka zewnętrzna jest głównym obszarem działania UE <sup>(1)</sup>, zwłaszcza w zakresie:

- propagowania i obrony za granicą unijnych wartości takich jak prawa człowieka, demokracja i praworządność,
- kształtowania polityki UE w taki sposób, aby wspierać rozwiązywanie największych globalnych problemów, na przykład poprzez przeciwdziałanie zmianom klimatu, odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej i ochronę światowych dóbr publicznych,
- zwiększania wpływu unijnej współpracy na rzecz rozwoju, której głównym celem jest pomoc w eliminowaniu ubóstwa,
- inwestowania w długoterminowy dobrobyt i stabilność w krajach sąsiedzkich, zarówno przez przygotowanie państw kandydujących do członkostwa, jak i przez politykę sąsiedztwa,
- zwiększania europejskiej solidarności w kontekście klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka,
- poprawy zapobiegania kryzysom i ich usuwania, utrzymywania pokoju oraz zwiększania międzynarodowego bezpieczeństwa.

8.4. Najważniejsze dyrekcje generalne zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych to Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

8.5. Płatności w dziale „Globalny wymiar Europy” za 2015 r. wynoszą 7,9 mld euro; są one finansowane z wykorzystaniem kilku instrumentów (zob. **ryc. 8.1**) i metod realizacji <sup>(2)</sup> oraz dokonywane w ponad 150 krajach. Przepisy i procedury, w tym przepisy dotyczące przetargów i udzielania zamówień, są często skomplikowane.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 500 final (Budżet z perspektywy „Europy 2020” – Część II: Obszary polityki).

<sup>(2)</sup> Działania zewnętrzne mogą służyć w szczególności finansowaniu zamówień, dotacji, specjalnych pożyczek, gwarancji kredytowych i pomocy finansowej, wsparcia budżetowego i innych szczególnych form pomocy budżetowej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

*Obszary wydatków mniej narażone na błędy*

8.6. W dwóch obszarach charakter finansowania oraz warunki płatności ograniczają podatność transakcji na błędy. Obszary te to wsparcie budżetowe<sup>(3)</sup> oraz stosowanie tak zwanego „podejścia założeniowego” w działaniach z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe<sup>(4)</sup>.

**Wsparcie budżetowe**

8.7. Wsparcie budżetowe stanowi wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegła szczegółowych warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego dla danego kraju partnerskiego oraz czy sprawdziła, czy spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

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

**Podejście założeniowe**

8.9. W przypadku gdy finansowanie z budżetu UE podlega szczegółowym wymogom w zakresie kwalifikowalności kosztów, Trybunał ocenia, czy wymogi te zostały spełnione. 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. Dzięki zastosowaniu przez Komisję takiego podejścia zmniejsza się nakład pracy kontrolerów w przypadku znacznych wkładów innych darczyńców, które Komisja uznaje za wystarczające na pokrycie ewentualnych wydatków niekwalifikowalnych wykrytych przez Trybunał.

<sup>(3)</sup> Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego w 2015 r. wyniosły 840 mln euro.

<sup>(4)</sup> Płatności z budżetu ogólnego na rzecz instytucji międzynarodowych wyniosły w 2015 r. 1,7 mld euro. Nie jest możliwe podanie, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się „podejście założeniowe”, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.



## UWAGI TRYBUNAŁU

**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

8.10. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Globalny wymiar Europy” należy odnotować następujące kwestie:

- a) Badaniu poddano próbę 156 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. W 2015 r. składała się ona z 64 transakcji zatwierdzonych przez delegatury UE w 12 państwach będących beneficjentami<sup>(5)</sup> oraz 92 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji, z czego 36 zrealizowano na obszarach objętych kryzysami humanitarnymi za pośrednictwem partnerów DG ECHO.
- b) W przypadku wykrycia błędów Trybunał zbadał odpowiednie systemy w celu zidentyfikowania konkretnych uchybień systemowych.
- c) Trybunał dokonał oceny rocznych sprawozdań z działalności DG DEVCO i DG NEAR.

**Prawidłowość transakcji**

8.11. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Błędy wystąpiły w 40 (26 %) spośród 156 zbadanych transakcji<sup>(6)</sup>. Na podstawie 30 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,8 %<sup>(7)</sup>.

8.12. Po wyłączeniu z kontrolowanej próby obejmującej 156 transakcji siedmiu transakcji wsparcia budżetowego i 23 transakcji z wykorzystaniem podejścia założeniowego, o których mowa w pkt 8.6–8.9, szacowany poziom błędu wynosi 3,8 %<sup>(8)</sup>.

8.13. W przypadku siedmiu błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano do tego, by zapobiec wystąpieniu błędów lub wykryć je i skorygować, szacowany poziom błędu byłby o 1 punkt procentowy niższy<sup>(9)</sup>. W dziewięciu innych transakcjach Trybunał wykrył błędy, które powinny były zostać wykryte przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego.

<sup>(5)</sup> Afganistan, Albania, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Chiny, Egipt, Izrael, Mołdawia, Mjanma/Birma, Palestyna, Tanzania, Tunezja.

<sup>(6)</sup> Niektóre transakcje obarczone były więcej niż jednym błędem. Trybunał odnotował łącznie 46 błędów.

<sup>(7)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 1,0 % a 4,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

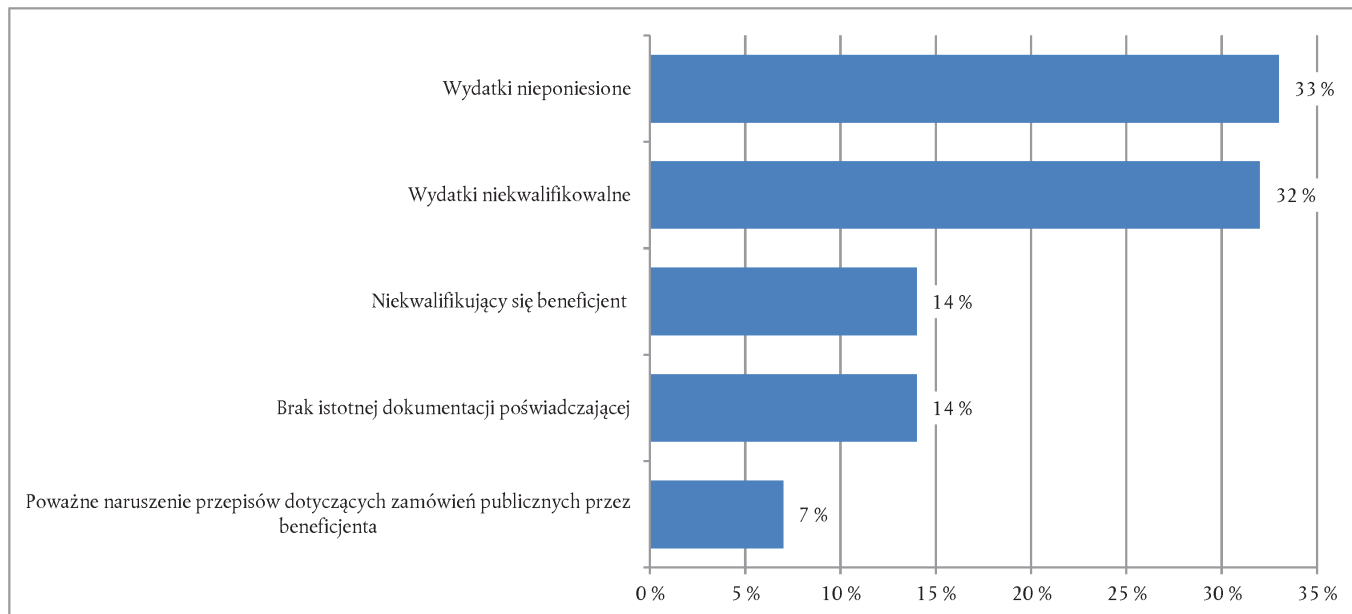
<sup>(8)</sup> 126 transakcji, najniższy poziom błędu (NNPB) 1,6 %, najwyższy poziom błędu (NWPB) 6,0 %, pewność na poziomie 95 %.

<sup>(9)</sup> W pięciu przypadkach (0,9 %) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w dwóch przypadkach (0,1 %) błąd popełnili beneficjenci.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.14. Na **ryc. 8.2** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2015 r.

**Ryc. 8.2 – Dział „Globalny wymiar Europy” – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.15. Najczęściej występujący rodzaj błędu (11 z 30 przypadków), stanowiący 32 % szacowanego poziomu błędów, dotyczy wydatków niekwalifikowalnych. Składają się na nie wydatki związane z działaniami nieobjętymi umową (zob. **ryc. 8.3**) lub poniesione poza okresem kwalifikowalności, wydatki niezgodne z regułą pochodzenia, jak również niekwalifikowalne podatki i koszty pośrednie błędnie naliczone jako bezpośrednie.

**Ryc. 8.3 – Wydatki niekwalifikowalne: działania nieobjęte umową**

DG DEVCO – Mjanma/Birma

Trybunał zbadał zadeklarowane Komisji i zaakceptowane przez nią wydatki stanowiące wkład finansowy na rzecz organizacji międzynarodowej przekazany w celu ograniczenia iniekcyjnego przyjmowania narkotyków i jego szkodliwych następstw. Wkład ze środków UE wyniósł 800 000 euro.

Organizacja międzynarodowa realizująca to działanie zadeklarowała koszty związane ze szkoleniem personelu w wysokości 16 000 euro. Koszty te są niekwalifikowalne, ponieważ szkolenie nie było objęte porozumieniem w sprawie wkładu finansowego.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 8.3 – Wydatki niekwalifikowalne: działania nieobjęte umową**

DG DEVCO – Mjanma/Birma

Organizacji przesłano już pismo wstępne dotyczące odzyskania środków.

Jeżeli chodzi o inne koszty, delegatura będzie w dalszym ciągu dbać o to, aby partnerzy wdrażający i kierownicy projektów byli świadomi, że przedstawiane sprawozdania finansowe powinny spełniać wszystkie warunki określone w stosownej umowie. Jeżeli chodzi natomiast o rozkład kosztów w okresie realizacji projektu, będzie się zwracać szczególną uwagę na przypadki, w których stwierdzona zostanie koncentracja wydatków na wstępie/końcu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.16. Na 33 % szacowanego poziomu błędu złożyło się sześć przypadków, w których Komisja przyjęła (i w niektórych przypadkach rozliczyła) wydatki, które w chwili przyjęcia przez Komisję nie zostały poniesione (zob. **ryc. 8.4**).

**Ryc. 8.4 – Koszty, które nie zostały poniesione w związku z działaniem objętym finansowaniem**

*DG ECHO – Projekt obejmujący wiele państw (Syryjska Republika Arabska, Jordania, Liban)*

Trybunał zbadał zadeklarowane Komisji i zaakceptowane przez nią wydatki na dotację dla organizacji humanitarnej zaangażowanej w działania związane z kryzysem w Syrii. Dotacja ze środków UE wyniosła 5 800 000 euro.

Część kosztów działania wiązała się z transportem żywności. Organizacja humanitarna błędnie obciążyła UE kosztami transportu żywności w wysokości 8 500 euro, które były związane z działaniem finansowanym przez innego darczyńcę.

*Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) – centrala*

Trybunał zbadał zadeklarowane Komisji i zaakceptowane przez nią wydatki na dotację w ramach wsparcia nierozprzestrzeniania rakiet balistycznych. Działanie, którego budżet wynosił 930 000 euro, zostało w całości sfinansowane przez FPI.

Beneficjent – fundacja badawcza z siedzibą w Europie – naliczył szacunkowe koszty osobowe przekraczające koszty rzeczywiście poniesione.

**Ryc. 8.4 – Koszty, które nie zostały poniesione w związku z działaniem objętym finansowaniem**

FPI – siedziba główna

Przed dokonaniem płatności salda końcowego w ramach dotacji FPI opiera się na sprawozdaniach z weryfikacji wydatków. Wprawdzie w sprawozdaniu dotyczącym tej konkretnej umowy nie zwrócono uwagi na ten właśnie błąd, ale dzięki systemowi kontroli ex post Komisja wcześniej wykryła ten błąd beneficjenta.

FPI podejmie również działania w celu poprawy swojego obecnego systemu weryfikacji wydatków i pójdzie za przykładem DG DEVCO.

Komisja jest w trakcie odzyskiwania środków, które przeznaczono na wydatki niekwalifikowalne, aby skutecznie chronić interesy finansowe UE.

8.17. 14 % szacowanego poziomu błędu (osiem przypadków) przypada na wydatki, na poświadczenie których nie przedstawiono podstawowych dokumentów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.18. Jeden przypadek należy do kategorii „niekwalifikujący się beneficjent” (zob. **ryc. 8.5**).

**Ryc. 8.5 – Niekwalifikujący się beneficjent**

EACEA – Azerbejdżan

Trybunał zbadał zadeklarowane Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) i przyjęte przez nią wydatki w wysokości 16 500 euro na wsparcie europejskiej współpracy w dziedzinie młodzieży. Dotację wypłacono klubowi młodzieżowemu, którego Trybunał nie był w stanie zidentyfikować w celu przeprowadzenia badania dokumentacji poświadczającej.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Ryc. 8.5 – Niekwalifikujący się beneficjent**

EACEA – Azerbejdżan

W następstwie tego ustalenia, które może wskazywać na nieprawidłowość/nadużycia, Komisja podjęła działania i kierując się mającymi zastosowanie przepisami i procedurami, przekazała odpowiedniemu organowi (OLAF) stosowne informacje. Komisja podjęła już niezbędne działania, aby odzyskać wypłacone środki.

8.19. Na 7 % szacowanego poziomu błędów złożyły się cztery przypadki, w których beneficjent nie przestrzegał przepisów dotyczących udzielania zamówień.

8.20. Poza błędami skwantyfikowanymi przez Trybunał wykryto 16 błędów niekwantyfikowalnych polegających na nieprzebrzeganiu zobowiązań prawnych lub umownych.

8.21. W siedmiu zbadanych transakcjach wsparcia budżetowego nie odnotowano błędów w zakresie prawidłowości (zob. także sprawozdanie roczne dotyczące Europejskich Funduszy Rozwoju za 2015 r., pkt 38).

### **Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów kontroli wewnętrznej**

#### *Badanie rocznych sprawozdań z działalności*

8.22. Zgodnie z podejściem rotacyjnym w dziale „Globalny wymiar Europy”<sup>(10)</sup> Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2015 r.

<sup>(10)</sup> W poprzednich latach Trybunał zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG ECHO za 2014 r. oraz roczne sprawozdanie z działalności FPI za 2013 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.23. W poświadczeniu wiarygodności za 2015 r. dyrektor generalny DG NEAR stwierdził, że w odniesieniu do obu instrumentów finansowych zarządzanych przez DG NEAR (Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej) ryzyko finansowe wynikające z kwoty obarczonej ryzykiem kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %<sup>(1)</sup>, a średni ustalony poziom błędu<sup>(2)</sup> dla całej DG wynosi 1,12 %. Oświadczenie to nie pokrywa się z wynikami prac kontrolnych Trybunału. W związku z tym, że 2015 r. był pierwszym rokiem działalności DG NEAR, opracowała ona nowe metodyki obliczania poziomów błędu dla różnych programów i trybów zarządzania. DG NEAR potwierdza w swoim sprawozdaniu, że zastosowane przez nią podejście wymaga usprawnienia. Z uwagi na to, że DG NEAR przekazywała informacje z pewnym opóźnieniem, Trybunał dokonał przeglądu poszczególnych metodyk jedynie w ograniczonym zakresie. Szczegółowy przegląd zostanie przeprowadzony w odniesieniu do sprawozdania z działalności DG NEAR za 2016 r.

8.24. DG NEAR obliczyła poziom błędu resztowego w 90 % swoich wydatków w odniesieniu do trzech trybów zarządzania<sup>(3)</sup>: poziom błędu resztowego w zarządzaniu bezpośrednim Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej, poziom błędu resztowego w zarządzaniu pośrednim Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej wraz z krajami będącymi beneficjentami oraz poziom błędu resztowego w odniesieniu do wszystkich trybów zarządzania Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa. W przypadku pozostałych 10 % wydatków DG NEAR zastosowała inne źródła uzyskania pewności.

8.25. DG NEAR dokonała pomiarów każdego z trzech poziomów błędu resztowego na innej podstawie:

- a) Poziom błędu resztowego w przypadku Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (0,64 %) został określony przez zewnętrznego wykonawcę na podstawie metodyki podobnej do tej, którą zastosowano w przypadku poziomu błędu resztowego w DG DEVCO<sup>(4)</sup>.
- b) DG NEAR obliczyła poziom błędu resztowego dla Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w ramach zarządzania bezpośredniego (1,62 %) na podstawie swoich własnych kontroli *ex post* próby transakcji.

<sup>(1)</sup> Kwota obciążona ryzykiem stanowi 0,84 % płatności w przypadku Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i 1,63 % płatności w przypadku Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej.

<sup>(2)</sup> Stosunek łącznej kwoty obciążonej ryzykiem do łącznej wypłaconej kwoty.

<sup>(3)</sup> DG NEAR wyodrębniła pięć głównych środowisk kontroli: zarządzanie bezpośrednie – zamówienia, zarządzanie pośrednie – dotacje, zarządzanie bezpośrednie – wsparcie budżetowe, zarządzanie pośrednie przez kraj będący beneficjentem, zarządzanie pośrednie przez podmiot, któremu powierzono wykonanie zadań.

<sup>(4)</sup> Trybunał dokonał przeglądu koncepcji tej metodyki w sprawozdaniu rocznym dotyczącym Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2012 i uznał, że jest ona ogólnie odpowiednia do celów badania.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- c) W ramach swej metodyki obliczania poziomu błędu resztowego w zarządzaniu pośrednim Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej z udziałem państw beneficjentów DG NEAR oparła się na ocenach dokonanych przez instytucje audytowe państw będących beneficjentami pomocy. Jednak ze względu na niewystarczający rozmiar populacji DG NEAR uzupełniła otrzymane wyniki o historyczne poziomy błędu resztowego w ramach tego trybu zarządzania. W rezultacie ustalono, że poziom błędu mieścił się w zakresie 0,02–1,84 %<sup>(15)</sup>.

8.26. Tryb zarządzania „zarządzanie pośrednie przez państwa będące beneficjentami” obejmuje 37 % płatności dokonanych w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Trybunał uważa, że obliczenie poziomu błędu resztowego w odniesieniu do tego trybu zarządzania, polegające na połączeniu wyników uzyskanych przez instytucje audytowe za pomocą metod niestatystycznych z historycznymi poziomami błędu resztowego obliczonymi przez DG NEAR, nie jest wystarczająco reprezentatywne i nie zapewnia wystarczająco poprawnych informacji na temat kwot płatności obciążonych ryzykiem. Istnieje ryzyko, że w obliczeniach tych, które nie są w pełni zgodne z instrukcjami Komisji<sup>(16)</sup>, nastąpiło niedoszacowanie poziomu błędu, co może mieć potencjalnie wpływ na wiarygodność oświadczenia dyrektora generalnego (który może np. nie zgłosić zastrzeżenia)<sup>(17)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.26.** Kraje pracujące w środowisku IMBC (ang. Indirect Management with Beneficiary Countries – zarządzanie pośrednie z udziałem państw beneficjentów), dla których obliczono poziom błędu resztowego, czyli Chorwacja, była jugosłowiańska republika Macedonii i Turcja, od dziesięciu lat mają stabilne środowisko kontroli. Dlatego też DG DEVCO nie miała dowodów, które wskazywałyby na wzrost ryzyka w tym środowisku. W ramach kontroli przewiduje się 100-procentowe kontrole ex ante w odniesieniu do przetargów i udzielania zamówień, a także bardzo szczegółową procedurę rozliczenia rachunków w przypadku płatności oraz regularne kontrole na miejscu przeprowadzane przez Komisję. Ponadto władze krajowe, którym Komisja powierzyła zadania w ramach szczegółowego procesu powierzenia zadań w zakresie kontroli, przeprowadzają własne kontrole zarówno na etapie zawierania umów, jak i dokonywania płatności. Instytucje audytowe w państwach przeprowadzają dalsze kontrole transakcji władz krajowych. Tworzy to środowisko o niskim ryzyku i prowadzi do tego, że przez dziewięć lat w ostatnim dziesięcioletnim okresie poziom błędu był niższy od prognozy istotności.

2015 był pierwszym rokiem, w którym wystąpiono o opinię instytucji audytowych państw. Ponieważ poziom błędu obliczony przez państwa był znacznie niższy (0,02 %) od historycznej średniej (poniżej 2 %) i opierał się na niestatystycznym doborze próby, wartość środkową (0,91 %) obliczono na podstawie wartości średniej między wartością podaną w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2015 r. (0,02 %) a najwyższym poziomem błędu resztowego (1,84 %) podanym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r., odnosząc się przy tym do umów w ramach roku programowania 2005. Metodę tę opracowano, aby utrzymać konserwatywne i ostrożne podejście z ostatnich lat.

Opierała się ona na załączniku 2 do wytycznych DG ds. BUDŻETU dotyczących obliczania poziomu błędu resztowego, w którym wyjaśniono poszczególne kroki, jakie należy podjąć w sytuacjach podobnych do tej, którą opisano powyżej.

W efekcie Komisja nie uważa, aby mogło być wymagane zastrzeżenie, skoro poziom istotności ostatecznie osiągnął wartość poniżej 2 %.

<sup>(15)</sup> Do obliczenia kwoty obciążonej ryzykiem DG NEAR zastosowała wartość średnią wynoszącą 0,91 %.

<sup>(16)</sup> Wytyczne DG BUDG dotyczące obliczania poziomów błędu na potrzeby rocznych sprawozdań z działalności za 2015 r.

<sup>(17)</sup> Jeśli chodzi o poziom błędu resztowego i kwotę obciążoną ryzykiem w przypadku zarządzania pośredniego przez państwa będące beneficjentami, Trybunał doszedł do podobnych wniosków co Służba Audytu Wewnętrznego Komisji, która dokonała przeglądu metodologii i sposobu, w jaki DG NEAR obliczyła poziom błędu resztowego za 2015 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.27. Nie obliczono poziomu błędu resztowego dla trybu zarządzania „zarządzanie pośrednie przez podmioty, którym powierzono wykonanie zadań” w odniesieniu do Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, którym to trybem objęte jest 15 % płatności dokonanych w ramach tego instrumentu w 2015 r.

8.28. Trybunał zbadał też roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2015 r., a wyniki tego badania przedstawił w pkt 49–53 sprawozdania rocznego dotyczącego ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

*Uchybienia w systemach wykryte w trakcie badania transakcji*

8.29. Badanie transakcji w obszarze „Globalny wymiar Europy” ujawniło pewne uchybienia w systemach Komisji w zakresie kontroli. Jak wspomniano w pkt 8.13, w ramach weryfikacji wydatków przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów w niektórych przypadkach nie wykryto błędów, co doprowadziło do akceptacji kosztów niekwalifikowalnych przez Komisję<sup>(18)</sup>. W trakcie badania Trybunał wykrył również opóźnienia w walidacji, zatwierdzaniu i realizacji płatności przez Komisję.

8.30. Pięć ze zbadanych transakcji dotyczy umów twinningowych<sup>(19)</sup>, z których wszystkie zostały sfinansowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Ponieważ umowy twinningowe są oparte na modelu umów o udzielenie dotacji, podlegają one ogólnej zasadzie, zgodnie z którą nie mogą przynosić zysków<sup>(20)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.27.** Komisja pragnie zwrócić uwagę, że chociaż poziom błędu resztowego w przypadku IPA w 2015 r. nie obejmował zarządzania pośredniego przez inne podmioty, ta metoda zarządzania była objęta zakresem następujących źródeł wiarygodności: 1) ocena filarów; 2) regularna sprawozdawczość odpowiednich podmiotów, którym powierzono to zadanie; 3) kontrole na miejscu; 4) wizyty kontrolne.

Komisja pragnie ponadto podkreślić, że w przypadku zarządzania pośredniego przez inne podmioty w ramach IPA w 2015 r. 94 % stanowiły płatności zaliczkowe.

**8.29.** DG DEVCO zamierza stosować system zapewniania jakości także w odniesieniu do weryfikacji wydatków zleczanych bezpośrednio przez beneficjentów. Ponieważ jednak niedociągnięcia w systemie wynikają częściowo z braków w zakresie zadań dla tego rodzaju zleceń, DG DEVCO najpierw dokona rewizji tego zakresu zadań. Oprócz zaostreżenia wymagań jakościowych w ramach rewizji zakresu zadań większa uwaga zostanie zwrócona na użyteczność wyników do celów poświadczenia wiarygodności.

<sup>(18)</sup> Z dziewięciu przypadków, o których mowa w pkt 8.13, pięć dotyczy DG NEAR, trzy – DG DEVCO, a jeden – FPI.

<sup>(19)</sup> 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.

<sup>(20)</sup> Zasada braku zysku jest określona 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

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.31. Trybunał stwierdził, że w szczegółowych zasadach ustanowionych przez Komisję w odniesieniu do instrumentu twinningowego dotyczących płatności ryczałtowych i kosztów zryczałtowanych nie określono maksymalnych limitów finansowania, czego celem jest głównie pokrycie pośrednich kosztów partnera państwa członkowskiego. W przypadku skontrolowanych umów kwota finansowania według stawek zryczałtowanych i płatności ryczałtowych wahała się od 15 % do 27 % łącznej kwoty kosztów. Dla porównania pułap kosztów pośrednich w umowach o udzielenie dotacji zasadniczo ustalony jest na poziomie 7 % <sup>(21)</sup>, w związku z czym istnieje ryzyko, że partner wdrażający państwa członkowskiego osiągnie zysk.

*Ocena systemu DG DEVCO*

8.32. Trybunał dokonał oceny systemów DG DEVCO i zamieścił szczegółowe wyniki tego badania w pkt 39–53 sprawozdania rocznego dotyczącego ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

**Wnioski i zalecenia***Wnioski dotyczące 2015 r.*

8.33. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Globalny wymiar Europy” wystąpił istotny poziom błęd.

**8.31.** Komisja przygotowuje zarówno aktualizację podręcznika twinningu, jak i swoją nową decyzję. Ustalenia Trybunału zostaną wzięte pod uwagę.

<sup>(21)</sup> Art. 124 ust. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.



## UWAGI TRYBUNAŁU

8.34. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędów w tej populacji wynosi 2,8 % (zob. **załącznik 8.1**).

*Zalecenia*

8.35. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych<sup>(22)</sup> przedstawiono w **załączniku 8.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał przedstawił siedem zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała pięć z nich, jedno – w przeważającej mierze, natomiast jedno zrealizowała częściowo.

8.36. Wyniki badania transakcji przez Trybunał wykazały, podobnie jak w latach poprzednich, że w niektórych przypadkach mechanizmy kontroli nie przyczyniły się do wykrycia błędów w umowach o udzielenie dotacji i im nie zapobiegły<sup>(23)</sup>. W sprawozdaniu rocznym za 2011 r. Trybunał zalecił Komisji, aby usprawniła nadzór nad dotacjami. To samo zalecenie powtórzył w sprawozdaniu rocznym za 2014 r. Trybunał odnotowuje, że DG DEVCO jest w trakcie ustanawiania nowych działań, takich jak systematyczne monitorowanie i wizyty na miejscu, lecz wpływ tych działań można będzie ocenić dopiero w nadchodzących latach, ponieważ nie zostały one jeszcze zrealizowane.

8.37. Jak stwierdzono w pkt 8.29, badanie transakcji wykazało, że jakość weryfikacji wydatków dokonanych przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów nie spełnia wymaganych standardów. Trybunał odnotował to uchybienie w trakcie poprzednich kontroli, a w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. zalecił Komisji, by podjęła działania w celu poprawy jakości weryfikacji wydatków.

<sup>(22)</sup> Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze i czy środki te funkcjonują. Celem przeglądu nie była natomiast ocena skuteczności ich realizacji.

<sup>(23)</sup> 84 % błędów skwantyfikowanych przez Trybunał w 2015 r. dotyczy umów o udzielenie dotacji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.38. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2015 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** DG DEVCO i DG NEAR powinny poprawić jakość zleczanych przez beneficjentów weryfikacji wydatków poprzez wprowadzenie nowych działań takich jak zastosowanie tabeli jakości w celu kontrolowania jakości prac wykonanych przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów oraz przegląd zakresu uprawnień i obowiązków kontrolerów.
- **Zalecenie 2:** DG NEAR powinna dołożyć starań, by wydatkując środki za pośrednictwem instrumentu twinningowego, zachować zgodność z zasadą braku zysku i przestrzegać zasady należytego zarządzania finansami.
- **Zalecenie 3:** DG NEAR powinna zweryfikować metodykę stosowaną do ustalania poziomu błędu resztowego w celu zapewnienia statystycznie poprawnych informacji dotyczących kwoty obciążonej ryzykiem w związku z płatnościami dokonanymi w ramach zarządzania pośredniego Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej.

*Komisja przyjmuje zalecenie 1.*

*Komisja już pracuje nad dostosowaniem tabeli jakości stosowanej do kontroli i weryfikacji przeprowadzanych przez Komisję do specyfiki, potrzeb i metod wdrażania weryfikacji wydatków przeprowadzanych przez beneficjentów.*

*Komisja przyjmuje zalecenie 2.*

*Komisja przyjmuje zalecenie 3.*

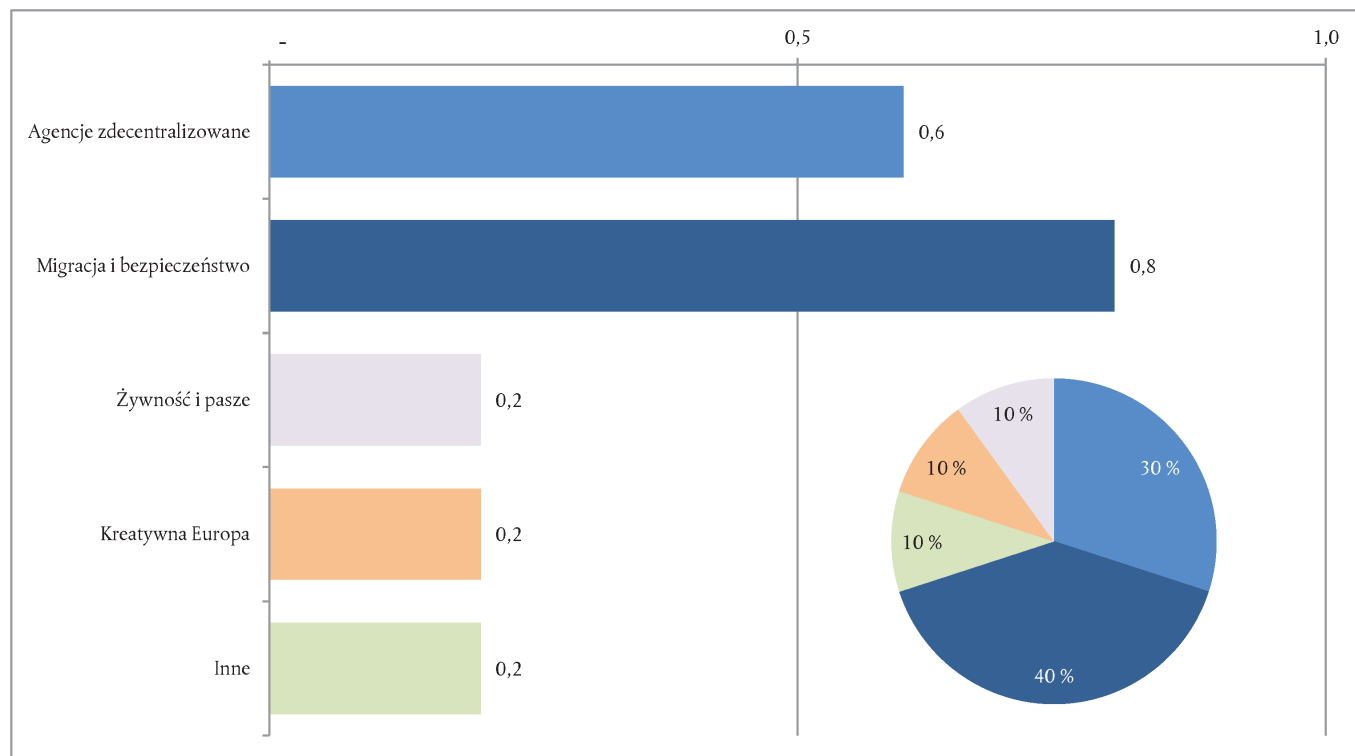
## CZEŚĆ 2: „BEZPIECZEŃSTWO I OBYWATELSTWO”

8.39. Dział „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” stanowi niewielką, lecz zwiększającą się część budżetu UE. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2015 r. przedstawiono na **ryc. 8.6**. Zaprezentowano na niej łączną skontrolowaną populację 1,5 mld euro z wyłączeniem agencji zdecentralizowanych<sup>(24)</sup>, co stanowi około 1 % budżetu UE. W niniejszej sekcji skoncentrowano się na kwocie 0,8 mld euro wydatkowanej na „migrację i bezpieczeństwo”.

<sup>(24)</sup> Trybunał sporządza specjalne sprawozdanie roczne w odniesieniu do każdej z agencji, których dotyczą wydatki w tym dziale; agencji tych jest 12. Najczęstsze ustalenia Trybunału sformułowane w ubiegłych latach w odniesieniu do tych agencji dotyczą wysokich poziomów przeniesionych środków, na które zaciągnięto zobowiązania, oraz uchybień w mechanizmach kontroli wewnętrznej.

Ryc. 8.6 – Dział 3 WRF – „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” – Najważniejsze informacje za 2015 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	2,0
- zaliczki <sup>(1)</sup>	1,3
+ rozliczenie zaliczek <sup>(1)</sup>	1,4

<b>Skontrolowana populacja ogółem</b>	<b>2,1</b>
---------------------------------------	------------

<sup>(1)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

#### UWAGI TRYBUNAŁU

#### Krótki opis działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”

8.40. Dział „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” obejmuje różne polityki, których wspólnym celem jest wzmocnienie koncepcji obywatelstwa europejskiego poprzez stworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa pozbawionego granic wewnętrznych. Wydatki koncentrują się na trzech głównych obszarach polityki: „migracji i bezpieczeństwie”, „żywności i paszach” oraz „kreatywnej Europie”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.41. Większość wydatków na „migrację i bezpieczeństwo” pochodzi z dwóch funduszy: Funduszu Azylu, Migracji i Integracji<sup>(25)</sup> oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Celem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji jest wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, a także realizacja, wzmocnienie i rozwój wspólnego unijnego podejścia do kwestii azylu i imigracji. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego przyczynia się do osiągnięcia wyższego poziomu bezpieczeństwa w UE poprzez wspieranie realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy w zakresie ścigania i zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Fundusz składa się z dwóch instrumentów: na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz<sup>(26)</sup> oraz na rzecz wsparcia policji<sup>(27)</sup>. „Instrument Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice zewnętrzne i wizy” wspiera zharmonizowane działania w ramach zarządzania granicami oraz rozwój wspólnej polityki wizowej. „Instrument Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – policja” wspiera współpracę organów ścigania i zwiększanie zdolności zarządzania ryzykiem związanym z bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego. W 2014 r. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego zastąpiły wcześniejszy program SOLID („Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”). Tak jak w przypadku programu SOLID, zarządzanie większością środków obu funduszy odbywa się w trybie dzielnym pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją.

---

<sup>(25)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 168).

<sup>(26)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 143).

<sup>(27)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 513/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylające decyzję Rady 2007/125/WSiSW (Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 93).

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

8.42. Trybunał dokonał przeglądu głównych systemów w obszarze „migracja i bezpieczeństwo”, za które odpowiedzialna jest DG HOME Komisji Europejskiej<sup>(28)</sup>. W zakresie zarządzania bezpośredniego przegląd objął badanie systemów Komisji dotyczących przyznawania dotacji i udzielania zamówień<sup>(29)</sup>. W zakresie zarządzania dzielonego przegląd objął badanie<sup>(30)</sup> dokonanej przez Komisję oceny systemów państw członkowskich dotyczących zarządzania środkami programu SOLID.

**Podsumowanie ustaleń dotyczących systemów DG HOME**

8.43. W 2015 r. Komisja (DG HOME) zarządzała bezpośrednio płatnościami wynoszącymi 201 mln euro w ramach polityki migracji i bezpieczeństwa. Płatności tych dokonano w formie dotacji i za pośrednictwem zamówień. Komisja wdrożyła odpowiednie mechanizmy kontroli wymagane na mocy rozporządzenia finansowego. W trakcie przeglądu Trybunał nie wykrył żadnych poważnych uchybień.

8.44. W 2015 r. Komisja dokonała płatności na kwotę 582 mln euro<sup>(31)</sup> na rzecz programów objętych zarządzaniem dzielonym przez Komisję i państwa członkowskie. Do końca 2015 r. Komisja zamknęła 506 rocznych programów SOLID państw członkowskich.

<sup>(28)</sup> Trybunał zbadał także dziesięć transakcji z działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” w celu uzyskania dowodów do wykorzystania w swojej ogólnej ocenie prawidłowości transakcji unijnych, tak jak wskazano w pkt 1.19 rozdziału 1.

<sup>(29)</sup> Trybunał zbadał systemy kontroli wewnętrznej Komisji zastosowane do tych płatności i dokonał przeglądu próby, w której skład weszło sześć dotacji oraz pięć postępowań przetargowych.

<sup>(30)</sup> Trybunał zbadał próbę dziesięciu kontroli systemów: Funduszu Granic Zewnętrznych w Niemczech, we Francji, na Litwie i Malcie; Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów we Francji i w Zjednoczonym Królestwie; Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie; Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich we Włoszech i w Polsce. Programy te zostały wybrane z 2 011 programów zakończonych w 2014 r. Trybunał przeanalizował także harmonogram zaplanowanych przez Komisję kontroli *ex post* dotyczących rozliczonych programów rocznych państw członkowskich.

<sup>(31)</sup> Z tego 277 mln euro stanowiło środki dawnego programu SOLID, a 305 mln – płatności zaliczkowe na rzecz Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.45. Komisja skontrolowała wybrane systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich stosowane w programach SOLID. Dokonane przez Trybunał badania tych prac wykazało, że kontrole przeprowadzone przez Komisję nie objęły badania skuteczności mechanizmów kontroli wewnętrznej w odniesieniu do większości głównych procesów (procedury wyboru projektów i przyznawania dotacji, monitorowanie projektów, płatności i rachunkowość), lecz koncentrowały się na opisie tych procesów i badaniu przeglądowym (pozwalającym zrozumieć i udokumentować procedury kontroli), co może nie wystarczyć do sformułowania wniosków na temat skuteczności mechanizmów kontroli.

8.46. Aby ograniczyć wszelkie ryzyko wykryte w wyniku tych kontroli systemów, Komisja przeprowadza kontrole następcze i kontrole *ex post* oraz dokonuje korekt finansowych. Kontrole *ex post* są przeprowadzane po rozliczeniu przez Komisję kosztów zadeklarowanych przez dane państwo członkowskie i mogą prowadzić do odzyskania niekwalifikowalnych wydatków. Komisja koncentruje się głównie na tych nielicznych przypadkach, w których uważa, że systemy państwa członkowskiego nie zapewniły wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości płatności. Niemniej z uwagi na ograniczony zakres badania mechanizmów kontroli, o czym wspomniano w poprzednim punkcie, istnieje ryzyko, że Komisja uzna niektóre programy roczne o nieskutecznych systemach kontroli za zapewniające wystarczającą pewność i nie uwzględni ich w swoich kontrolach *ex post*. Do momentu kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Komisja dokonała kontroli *ex post* jedynie w odniesieniu do 13 zamkniętych programów i uznała, że zapewniają one wystarczającą pewność. Tak ograniczony zakres kontroli negatywnie wpływa na wiarygodność wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych Komisji.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.45.** Komisja przyznaje, że kontrole nie objęły badania skuteczności kontroli w odniesieniu do większości głównych procesów.

Komisja pragnie jednak powtórzyć, że w ramach zarządzania dzielonego wiarygodność w zakresie skuteczności kontroli buduje się stopniowo, nie tylko w oparciu o kontrole systemu, ale także przez podejście systemowe, począwszy od etapu początkowego, poprzez wizyty przedstawicieli DG HOME w ramach monitorowania poświęcone kwestiom operacyjnym, aż po zamknięcie roku budżetowego i kontrole *ex post* oraz, zgodnie z zasadą jednolitej kontroli, przez prace kontrolne państwa członkowskiego, które musi zapewnić w całym okresie programowania objęcie kontrolą wszystkich głównych procesów, zgodnie z wymogami art. 17 ust. 2 decyzji 456/2008/WE z dnia 5 marca 2008 r.

Ponadto na etapie pierwszych kontroli systemów zarządzania i kontroli niektóre procesy nie były jeszcze rozpoczęte, więc nie można ich było objąć kontrolą.

## ZAŁĄCZNIK 8.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „GLOBALNY WYMIAR EUROPY”

	2015	2014
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	156	172
<b>SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	2,8 %	2,7 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	4,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,0 %	

## ZAŁĄCZNIK 8.2

## 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	
	Trybunał zaleca, co następuje: <b>Zalecenie 1:</b> Komisja, a w szczególności DG ELARG, powinna dopilnować, by w instrukcjach dla pracowników znalazła się informacja, że rozliczeń należy dokonywać tylko na podstawie poniesionych wydatków, a nie na podstawie szacunków. <b>Zalecenie 2:</b> FPI powinna akredytować wszystkie wizyty kontrolne w ramach WPZiB zgodnie z „oceną sześciu filarów”.	X					
2013			X				W chwili publikacji niniejszego sprawozdania 10 misji w dziedzinie WPBiO jest w toku. Cztery misje są obecnie zgodne z art. 60 RF: EULEX Kosowo, EUPOL Afganistan, EUMM Georgia i EUPOL COPPS. Misje te stanowią znaczącą część budżetu na WPZiB.  Trwają prace nad zapewnieniem zgodności z art. 60 pozostałych misji, począwszy od EUCAP Sahel Niger i EUCAP Nestor. Ponadto w tym roku Komisja rozpocznie ocenę trzech dodatkowych misji (EUBAM Rafah, EUAM Ukraine i EUCAP Mali) opartą na filarach. Jeżeli chodzi o misje, które jeszcze nie oceniono (EUBAM Libya), z uwagi na sytuację w zakresie bezpieczeństwa nie jest to obecnie możliwe.



Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	Trybunał zaleca, co następuje: <b>Zalecenie 1:</b> Komisja powinna zapewnić terminowe rozliczanie wydatków.	X						
	<b>Zalecenie 2:</b> Komisja powinna działać na rzecz lepszego zarządzania dokumentami przez partnerów zaangażowanych w realizację działań i beneficjentów.	X						
	<b>Zalecenie 3:</b> Komisja powinna usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień poprzez określenie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny.	X						
	<b>Zalecenie 4:</b> Komisja powinna podjąć skuteczne kroki w celu poprawy jakości kontroli wydatków przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych.		X					
	<b>Zalecenie 5:</b> Komisja powinna stosować spójną i solidną metodykę obliczania przez dyrekcje ds. stosunków zewnętrznych poziomu błędów resztowego.	X						



## ROZDZIAŁ 9

**„Administracja”**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.6
Krótki opis badanego działu WRF	9.3–9.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.5–9.6
Prawidłowość transakcji	9.7–9.8
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej	9.9–9.15
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	9.10–9.15
Parlament Europejski	9.11
Komisja Europejska	9.12
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	9.13–9.14
Europejski Trybunał Obrachunkowy	9.15
Wnioski i zalecenia	9.16–9.18
Wnioski dotyczące 2015 r.	9.16
Zalecenia	9.17–9.18

Załącznik 9.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Administracja”

Załącznik 9.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Administracja”

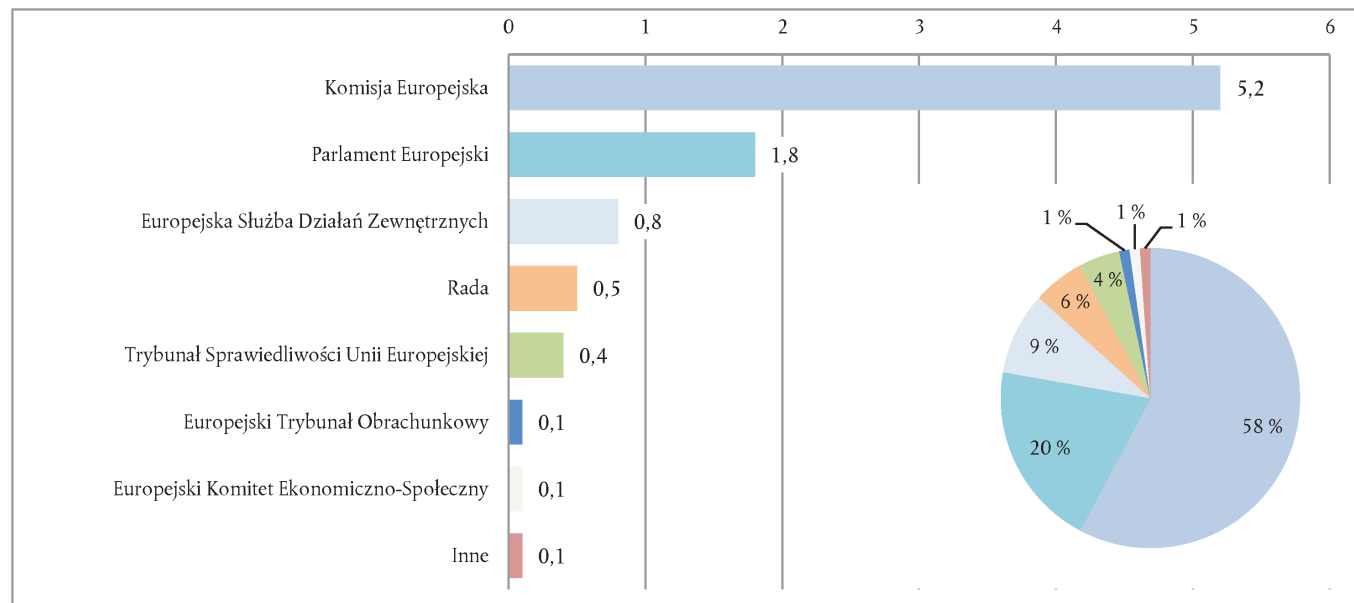
## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu „Administracja” <sup>(1)</sup>. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków w 2015 r. można znaleźć na **ryc. 9.1**.

Ryc. 9.1 – Dział 5 WRF – „Administracja” <sup>(1)</sup> – Najważniejsze informacje za 2015 r.

(w mld EUR)



Płatności za rok ogółem	9,0
- zaliczki <sup>(2)</sup>	0,1
+ rozliczenie zaliczek <sup>(2)</sup>	0,1

**Skontrolowana populacja ogółem** **9,0**

- <sup>(1)</sup> Część wydatków administracyjnych figuruje także w innych działach WRF niż dział 5. Łączne środki wykorzystane w 2015 r. w tych działach wynoszą 1,1 mld euro.  
<sup>(2)</sup> Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 załącznika 1.1).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2015.

9.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów UE <sup>(2)</sup>. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>(1)</sup> Obejmuje on 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.

<sup>(2)</sup> Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Krótki opis badanego działu WRF**

9.3. 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.

9.4. Zasadniczo Trybunał uważa ten dział WRF za obszar niskiego ryzyka. Podstawowe zagrożenia dotyczące wydatków administracyjnych wiążą się z nieprzestrzeganiem procedur w zakresie zamówień publicznych, wykonania umów na usługi, dostawy lub roboty budowlane, rekrutacji personelu oraz obliczania wysokości wynagrodzeń, rent i emerytur oraz świadczeń dodatkowych.

**Zakres kontroli i podejście kontrolne**

9.5. Główne elementy podejścia kontrolnego i metodyki kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1**. W odniesieniu do kontroli działu „Administracja” należy odnotować następujące kwestie:

- a) Badaniu poddano próbę 151 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 7 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (zob. **ryc. 9.1** i pkt 9.3).
- b) Zbadano<sup>(3)</sup> także procedury rekrutacji pracowników zatrudnionych na czas określony, pracowników kontraktowych i miejscowych<sup>(4)</sup> oraz procedury udzielania zamówień<sup>(5)</sup> przeprowadzone przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

---

<sup>(3)</sup> Zgodnie z podejściem rotacyjnym stosowanym od 2012 r. kontrola systemów obejmuje dwie albo trzy instytucje lub organy rocznie, przy czym dla każdej z tych instytucji lub każdego organu oraz systemu badana jest próba transakcji. Cykl kontroli prowadzonych zgodnie z tym podejściem został ukończony w 2015 r.

<sup>(4)</sup> W 2015 r. kontrola objęła badanie 20 procedur rekrutacyjnych w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (nabór pięciu pracowników zatrudnionych na czas określony, dziewięciu pracowników kontraktowych i sześciu pracowników miejscowych) oraz pięciu procedur rekrutacyjnych (wyłącznie pracownicy kontraktowi) w urzędzie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Procedury te zostały wybrane losowo.

<sup>(5)</sup> W 2015 r. kontrola objęła badanie 20 postępowań o udzielenie zamówienia w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (cztery zorganizowane przez centralę i 16 przez delegatury) oraz pięciu postępowań o udzielenie zamówienia w urzędzie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Procedury te wybrano uznaniowo.

---

 UWAGI TRYBUNAŁU
 

---

c) Trybunał dokonał oceny rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych i biur Komisji Europejskiej<sup>(6)</sup> odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne, jak również sprawozdań wszystkich innych instytucji i organów.

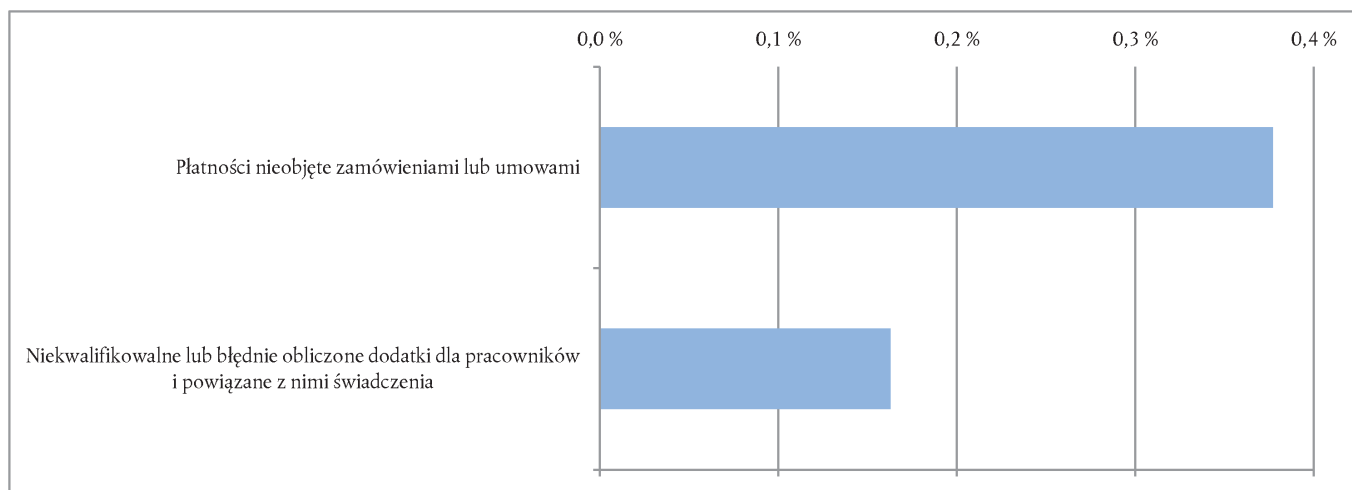
9.6. Wydatki własne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną<sup>(7)</sup>. Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2015 r. przedstawiono w pkt 9.15.

## PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

9.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w załączniku 9.1. Błędy wystąpiły w 22 (14,6 %) spośród 151 zbadanych transakcji. Na podstawie siedmiu skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 0,6 %<sup>(8)</sup>.

9.8. Na ryc. 9.2 przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2015 r.

Ryc. 9.2 – Dział „Administracja” – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>(6)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

<sup>(7)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

<sup>(8)</sup> Trybunał oblicza szacunkowy 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 1,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

## UWAGI TRYBUNAŁU

**BADANIE ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI I INNYCH ELEMENTÓW SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ**

9.9. Trybunał nie stwierdził żadnych poważnych uchybień w skontrolowanych rocznych sprawozdaniach z działalności ani w systemach kontroli wewnętrznej instytucji i organów UE. Podsumowanie ustaleń Trybunału przedstawiono w pkt 9.10–9.15.

**Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów**

9.10. Trybunał nie stwierdził żadnych poważnych uchybień w odniesieniu do badanych zagadnień w przypadku Rady, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Przedstawione poniżej uwagi stanowiły podstawę do sformułowania zaleceń (zob. pkt 9.18)<sup>(9)</sup>.

*Parlament Europejski*

9.11. Spośród 16 transakcji skontrolowanych w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego jedna dotyczyła grupy politycznej<sup>(10)</sup>. Trybunał wykrył uchybienia w mechanizmach kontroli w zakresie zatwierdzania i rozliczania wydatków dokonanych w 2014 r., lecz rozliczonych w 2015 r., oraz w powiązanych z nimi postępowaniach o udzielenie zamówienia.

## ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**9.11.** *Parlament przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału i przekazał odpowiednie informacje odnośnej grupie politycznej. W istocie, zgodnie z art. 1 Przepisów regulujących wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400, przyjętych przez Prezydium w dniu 30 czerwca 2003 r., „[g]rupy polityczne zarządzają przyznanymi im funduszami zgodnie z zasadami pośredniego zarządzania funduszami, stosując analogicznie art. 60 rozporządzenia finansowego, zgodnie z którym uwzględnia się konkretne wymogi grup w myśl postanowień tego rozporządzenia”.*

<sup>(9)</sup> W latach 2012–2015 Trybunał badał wydatki administracyjne zgodnie z podejściem rotacyjnym i co roku formułował zalecenia pod adresem odnośnych instytucji i organów mające na celu ulepszenie ich systemów kontroli wewnętrznej.

<sup>(10)</sup> W tym przypadku zastosowanie mają przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400, 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, zgodnie z którym uwzględnia się konkretne wymogi tych grup.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## Komisja Europejska

9.12. Podobnie jak w poprzednich latach<sup>(11)</sup> Trybunał wykrył pewne uchybienia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi oraz niewielką liczbę błędów związanych z obliczaniem kosztów personelu przez Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych.

## Europejska Służba Działań Zewnętrznych

9.13. Trybunał wykrył uchybienia w procedurach rekrutacyjnych pracowników miejscowych w delegaturach. W trzech z sześciu zbadanych przypadków stwierdzono brak przejrzystości z uwagi na niewystarczające dokumenty świadczące o realizacji pewnych etapów w ramach procedury rekrutacyjnej.

9.14. Trybunał wykrył również uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości poniżej 60 000 euro<sup>(12)</sup> zorganizowanych przez delegatury. W pięciu z 12 zbadanych postępowań delegatury nie dokonały właściwej oceny, czy oferty były zgodne ze specyfikacjami technicznymi, bądź w sporządzonych przez nich dokumentach przetargowych znalazły się niekompletne, nieprawidłowe lub niespójne informacje. W innym przypadku nieuzasadnione było zastosowanie w drodze wyjątku procedury negocjacyjnej z jednym oferentem.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**9.12.** Podjęto działania w celu skorygowania wykrytych uchybień.

Począwszy od 2016 r., wszystkie dodatki rodzinne przyznane na podstawie dochodów małżonka będą miały datę wygaśnięcia  $\leq n + 4$  (gdzie  $n$  oznacza datę ostatniej procedury przeprowadzonej przez Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych w celu uzyskania informacji na temat dochodów małżonka). Dzięki temu domyślnie weryfikacja będzie przeprowadzana przed upływem terminu odzyskania środków ustanowionego w art. 85 regulaminu pracowniczego.

Ponadto prace nad opracowaniem proaktywnego systemu powiadamiania w ramach systemu Sysper przebiegają zgodnie z harmonogramem (2016 r.); mają one na celu ułatwienie zarządzania dodatkami rodzinnymi za pomocą powiadomień wysyłanych do zainteresowanych pracowników.

Wzmocnienie systemu kontroli wewnętrznej (np. dzięki ukierunkowanym szkoleniom) jeszcze bardziej ograniczyło ryzyko uchybień w procedurach obliczenia kosztów personelu.

## ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

**9.13.** Choć ESDZ jest zdania, że wszystkie wymogi prawne zostały spełnione, stwierdza się również, że ulepszona dokumentacja zwiększyłaby przejrzystość procesu. Z tego powodu ESDZ objaśniła procedury rekrutacyjne, jak zalecono w przewodniku delegatur, w szczególności w odniesieniu do etapu wstępnej selekcji.

## ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

**9.14.** ESDZ z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nie zidentyfikowano żadnych uchybień w 8 postępowaniach o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 60 000 euro, które podlegają kontroli *ex ante* przeprowadzanej przez centralę. W przypadku postępowań o zamówienie o wartości poniżej 60 000 euro, zorganizowanych przez delegatury, których dotyczą te ustalenia, wdrażane są środki zmierzające do poprawy jakości tych postępowań, począwszy już od 2016 r. W tym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na projekt pilotażowy w ramach reformy wsparcia administracyjnego dla delegatur i na wysiłki na rzecz zapewnienia większych możliwości kształcenia i doraźnego wsparcia dla delegatur w tej kluczowej dziedzinie.

<sup>(11)</sup> Zob. pkt 9.13 sprawozdania rocznego za 2014 r.

<sup>(12)</sup> Postępowania o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 60 000 euro podlegają kontroli *ex ante* przeprowadzanej przez centralę.



## UWAGI TRYBUNAŁU

*Europejski Trybunał Obrachunkowy*

9.15. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta<sup>(13)</sup> zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2015 r., a także jego wyniku ekonomicznego, przepływów pieniężnych i zmian w aktywach netto za rok budżetowy zamknięty tego dnia”.

**WNIOSKI I ZALECENIA****Wnioski dotyczące 2015 r.**

9.16. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w wydatkach w dziale „Administracja” nie wystąpił istotny poziom błędów. W przypadku tego działu WRF badanie transakcji wskazuje, że szacowany poziom błędów w tej populacji wynosi 0,6 % (zob. *załącznik 9.1*).

**Zalecenia**

9.17. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w *załączniku 9.2*. W sprawozdaniach rocznych za 2012 i 2013 r. Trybunał sformułował pięć zaleceń. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał podejściem rotacyjnym dwa z nich nie zostały w tym roku poddane przeglądowi<sup>(14)</sup>. Instytucje i organy, których dotyczyły zalecenia, zrealizowały jedno zalecenie w przeważającej mierze, a dwa zalecenia częściowo.

<sup>(13)</sup> Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.6.

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 3.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.18. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2015 r., Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** Parlament Europejski powinien dokonać przeglądu istniejących ram kontroli dotyczących wykonania środków budżetowych przyznanych grupom politycznym. Ponadto Parlament Europejski powinien zapewnić lepsze wytyczne – dzięki wzmocnionemu monitorowaniu – odnoszące się do stosowania przez grupy polityczne przepisów dotyczących zatwierdzania i rozliczania wydatków oraz przepisów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia (zob. pkt 9.11).

— **Zalecenie 2:** Komisja Europejska powinna udoskonalić swoje systemy monitorowania, aby terminowo aktualizować informacje dotyczące sytuacji osobistej pracowników, które mogą mieć wpływ na obliczanie wysokości dodatków rodzinnych (zob. pkt 9.12).

— **Zalecenie 3:** ESDZ powinna dopilnować, by wszystkie etapy w procedurach rekrutacji pracowników miejscowych do delegatur były odpowiednio udokumentowane (zob. pkt 9.13).

— **Zalecenie 4:** ESDZ powinna ulepszyć swoje wytyczne dotyczące przygotowania, koordynacji i sposobu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości poniżej 60 000 euro w delegaturach (zob. pkt 9.14).

## ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*Parlament jest zdania, że obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu usunięcia stwierdzonych uchybień spoczywa przede wszystkim na danej grupie politycznej. W tym konkretnym przypadku zainteresowana grupa polityczna powołała grupę roboczą w celu określenia możliwości usprawnień w gospodarowaniu finansami oraz przepisach wewnętrznych dotyczących finansów tej grupy.*

*Sekretariat Parlamentu będzie również w szerszym zakresie przekazywał grupom politycznym **informacje na temat** obowiązujących wytycznych za pomocą szkoleń, w tym szkoleń dostosowanych do konkretnych potrzeb, a także za pomocą noty wyjaśniającej na temat udzielania zamówień publicznych, określającej główne punkty, których należy przestrzegać.*

*Biorąc pod uwagę, że ogólnym zadaniem audytorów zewnętrznych jest weryfikacja rachunków grup politycznych, grupy polityczne zostaną poproszone o podjęcie niezbędnych inicjatyw na rzecz wdrożenia – przy pomocy ich audytorów zewnętrznych – skutecznych systemów kontroli wewnętrznej.*

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Komisja przyjmuje to zalecenie i informuje, że już podjęła działania w celu udoskonalenia obecnie obowiązujących systemów monitorowania, zgodnie z informacjami szczegółowymi w pkt 9.12 powyżej.*

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ  
ZEWNĘTRZNYCH

*ESDZ przyjmuje to zalecenie. Do podręcznika delegatur UE wprowadzono poprawki w celu przekazania bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących procedur rekrutacyjnych, w tym także dotyczących wymogu prawidłowego dokumentowania etapu wstępnej selekcji.*

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ  
ZEWNĘTRZNYCH

*ESDZ wprowadza środki mające na celu poprawę jakości postępowań mających zastosowanie do zamówień o wartości poniżej 60 000 euro w delegaturach, począwszy już od 2016 r. W tym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na projekt pilotażowy w ramach reformy wsparcia administracyjnego dla delegatur i na wysiłki na rzecz zapewnienia większych możliwości kształcenia i doraźnego wsparcia dla delegatur w tej kluczowej dziedzinie.*

## ZAŁĄCZNIK 9.1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ADMINISTRACJA”

	2015	2014
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	151	129
<b>SZACOWANY WPLYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	0,6 %	0,5 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	1,2 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

## ZAŁĄCZNIK 9.2

## DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ADMINISTRACJA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			wzrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2013	<p><b>Zalecenie 1 (Komisja):</b> Aktualizacja informacji dotyczących sytuacji osobistej pracowników i administrowanie dodatkami rodzinnymi</p> <p>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).</p>			X				Komisja podjęła działania w celu poprawy obecnego systemu monitorowania. Poradco począwszy od 2016 r., stopniowo zapewniona zostanie regularna weryfikacja i aktualizacja sytuacji rodzinnej pracowników. Zob. odpowiedź do pkt 9.12.
	<p><b>Zalecenie 2 (ESDZ):</b> Aktualizacja informacji dotyczących sytuacji osobistej pracowników i administrowanie dodatkami rodzinnymi</p> <p>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. 9.13 i 9.20).</p>		X					
	<p><b>Zalecenie 3 (ESDZ):</b> Zamówienia</p> <p>ESDZ powinna udoskonalić koncepcję, koordynację i sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień poprzez większe wsparcie delegatur i udzielenie im wytycznych przez centralę (zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 9.14, 9.15 i 9.20).</p>			X				

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2012	<b>Zalecenie 1 (Parlament Europejski):</b> Zamówienia Parlament Europejski powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację postępowań o udzielenie zamówienia poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 9.12 i 9.19).				X			
	<b>Zalecenie 2 (Rada Europejska i Rada):</b> Zamówienia Rada powinna dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację postępowań o udzielenie zamówienia poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 9.14 i 9.19).				X			

(\*) Zgodnie z podejściem polegającym na rotacyjnym szczególnym badaniu systemów kontroli w poszczególnych instytucjach i organach realizacja tych zaleceń zostanie poddana przeglądowi w nadchodzących latach.

