

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)
ZA ROK BUDŻETOWY 2016**

(2017/C 322/02)

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2016

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	6–9
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	10–36
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XVIII
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	10–36
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10–13
Wiarygodność rozliczeń	14
Prawidłowość transakcji	15–26
Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania	27–36
Wnioski i zalecenia	37–40
Wnioski	37–38
Zalecenia	39–40
Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 %	
Załącznik 3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W ramce 1 przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego obszaru w 2016 r.

Ramka 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2016 r.

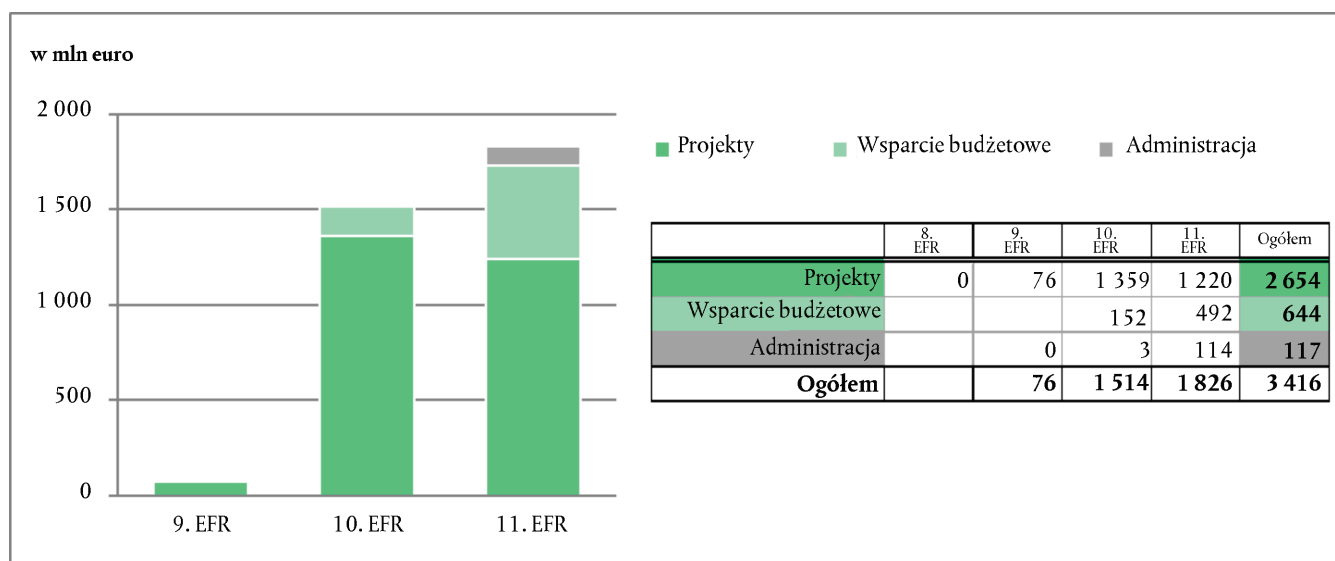


Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2016

	(w mln euro)
Płatności operacyjne ogółem (projekty)	2 676
Płatności operacyjne ogółem (wsparcie budżetowe)	644
Płatności administracyjne ogółem ⁽¹⁾	96
Płatności ogółem	3 416
- zaliczki i wkład EFR do funduszy powierniczych UE	2 057
+ rozliczenie zaliczek i funduszy powierniczych UE	1 477
Skontrolowana populacja	2 836
Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽²⁾	4 234
Zobowiązania globalne ogółem ⁽²⁾	6 491

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

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

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska (UE) zapewnia państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajom i terytoriom zamorskim. Obowiązującą umową ramową regulującą relacje między UE a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi jest umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”). Ma ona służyć zmniejszeniu, a docelowo wyeliminowaniu ubóstwa.

3. Szczególny charakter EFR polega na tym, że:

- a) są finansowane przez państwa członkowskie zgodnie z kwotami zwanymi „kluczami do ustalenia wkładu”, określanymi przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej;
- b) są zarządzane przez Komisję poza zakresem budżetu ogólnego UE oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);
- c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a mianowicie nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. Parlament Europejski pozostaje jednak organem udzielającym *absolutorium*, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI, a który zatem nie wchodzi w zakres niniejszej kontroli ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada jednoroczności – zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres.

⁽¹⁾ Zob. art. 43, 48–50 i 58 rozporządzenia Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 58 z 3.3.2015, s. 17).

⁽²⁾ Zasady dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał określono w 2012 r. w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1)). Instrument inwestycyjny nie jest uwzględniany w wydawanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (DG DEVCO) ⁽³⁾.
5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji. Przepisy i procedury, w tym te dotyczące przetargów i udzielania zamówień, są często skomplikowane.

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

6. W ramach ósmego EFR (1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, w ramach dziewiątego EFR (2000–2007) – 13 800 mln euro, a w ramach dziesiątego EFR (2008–2013) – 22 682 mln euro.
7. Wewnętrzna umowa ustanawiająca jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju ⁽⁴⁾ (2015–2020) weszła w życie w dniu 1 marca 2015 r. Jedenasty EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro ⁽⁵⁾. Z tej kwoty 29 089 mln euro przeznaczono dla państw AKP, a 364,5 mln euro dla krajów i terytoriów zamorskich.
8. W **ramce 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2016 r. oraz w ujęciu kumulatywnym.

⁽³⁾ Z wyjątkiem 3 % wydatków EFR w 2016 r. zarządzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

⁽⁴⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

Ramka 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

	Stan na koniec 2015 r.				Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2016 (netto) ⁽⁶⁾						Stan na koniec 2016 r.					Wskaźnik wykonania ⁽²⁾		
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾			9. EFR ⁽³⁾			10. EFR			11. EFR	Ogólna kwota	10. EFR	9. EFR		11. EFR	Ogólna kwota
			8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	11. EFR ⁽³⁾	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR								
A – ZASOBY ⁽¹⁾	76 880		- 20	- 163	223	- 24	16	10 392	15 467	21 607	29 430	76 896						
B – WYKORZYSTANIE																		
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	53 607	69,7 %	- 13	- 104	- 80	6 688	6 491	10 391	15 429	21 058	13 220	60 097	78,2 %					
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	48 797	63,5 %	- 6	- 46	541	3 745	4 234	10 378	15 309	19 576	7 769	53 032	69,0 %					
3. Płatności	41 989	54,6 %	0	68	1 466	1 816	3 350	10 376	15 053	16 476	3 435	45 339	59,0 %					
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	11 618	15,1 %						15	376	4 582	9 785	14 758	19,2 %					
D – Dostępne saldo (A-B1)	23 273	30,3 %						1	38	549	16 210	16 799	21,8 %					

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji o finansowaniu.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

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

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2016 r. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

UWAGI TRYBUNAŁU

9. W całym obszarze swojej odpowiedzialności DG DEVCO kontynuowała w 2016 r. wysiłki na rzecz obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań i osiągnęła swoje cele ze znacznym naddatkiem⁽⁶⁾. Dążyła także do ograniczenia liczby otwartych umów, które wygasły⁽⁷⁾. Tak jak w dwóch ostatnich latach DG DEVCO była blisko osiągnięcia wartości docelowej na 2016 r. dotyczącej udziału wygasłych umów w całym portfelu⁽⁸⁾, ale w przypadku EFR postępy były mniej zadowalające⁽⁹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9. Do głównych problemów, które uniemożliwiają zamykanie wygasłych umów dotyczących EFR, zalicza się niezrealizowane nakazy odzyskania środków, postępowania sądowe i kontrole w toku. Komisja postara się przyspieszyć zamykanie wygasłych umów, mimo że wspomniane kwestie nie są całkowicie pod jej kontrolą.

⁽⁶⁾ Obniżenie poziomu zadawnionych otwartych płatności zaliczkowych w ramach EFR: osiągnięto 28 % (wartość docelowa: 25 %); obniżenie zadawnionych zobowiązań pozostających do realizacji w ramach EFR: osiągnięto 36 % (wartość docelowa: 25 %).

⁽⁷⁾ Umowę uznaje się za wygasłą, jeśli po ponad 18 miesiącach od końca okresu jej obowiązywania jest ona nadal otwarta. Opóźnienia w zamykaniu umów zwiększają ryzyko wystąpienia błędów w zakresie prawidłowości, gdyż może być trudno uzyskać dokumentację poświadczającą, jeśli nie została właściwie zarchiwizowana, a główni pracownicy zajmujący się danym projektem odeszli. Późne zamykanie umów może także powodować zwłokę w odzyskiwaniu niewydanych zaliczek i wydatków niekwalifikowalnych.

⁽⁸⁾ Udział wygasłych umów w portfelu DG DEVCO spadł z 18,62 % na koniec 2013 r. do 15,15 % na koniec 2016 r. (wartość docelowa: 15 %).

⁽⁹⁾ Z 1 896 wygasłych umów 1 058 (56 %) dotyczyło EFR. Udział wygasłych umów w liczbie wszystkich otwartych umów zawartych w ramach EFR wyniósł 19 % w porównaniu z 12 % dla całego portfela DG DEVCO. W przypadku 156 (323 mln euro) z 1 058 wygasłych umów zawartych w ramach EFR (14,7 % liczby umów, 11,4 % ich wartości) okres obowiązywania upłynął ponad 5 lat temu.

ROZDZIAŁ II – WYDAWANE PRZEZ TRYBUNAŁ POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI DOTYCZĄCE EFR

Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 23 czerwca 2017 r.;
- b) legalność i *prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja ⁽¹⁰⁾;

zgodnie z wymogami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 49 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR, jak również do poprzednich EFR.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

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

Płatności

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

IV. 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 2016 r. występuje istotny poziom błędów.

⁽¹⁰⁾ Na mocy art. 43, art. 48–50 oraz art. 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI.

Podstawa wydania opinii

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

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

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2016 r. w ramach ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędów. Szacowany przez Trybunał poziom błędów w zakresie wydatków leżących u podstaw rozliczeń wynosi 3,3 %.

Kluczowe obszary badania

VII. 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.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym (zob. informacja dodatkowa 2.9), które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Na koniec 2016 r. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły 3 903 mln euro (na koniec 2015 r. – 3 797 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 30 umów, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że po tym, jak Komisja dokonała wszystkich niezbędnych korekt wskazanych przez Trybunał, rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Zadania kierownictwa

X. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR.

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

XII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań Komisji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

XIII. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe EFR nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola zawsze wykaże istotne zniekształcenia lub niezgodności, jeżeli takie istnieją. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane przez użytkowników na podstawie sprawozdania finansowego EFR.

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

- identyfikuje i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa dotyczących EFR, a także opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Ryzyko niewykrycia istotnego zniekształcenia lub niezgodności jest wyższe, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmyślnym, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej,
- dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście kontroli, tak by opracować procedury badania stosowne do okoliczności, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej,
- ocenia stosowność przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych i odnośnych informacji podanych przez kierownictwo,
- wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności,
- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania rocznego, w tym przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację.

XV. Trybunał informuje osoby odpowiedzialne za zarządzanie m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej wykrytych w trakcie kontroli.

XVI. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

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

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

13 lipca 2017 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

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

10. Podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawiono w załączniku 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2016. W odniesieniu do tegorocznej kontroli EFR należy odnotować następujące kwestie.

11. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych⁽¹⁾ dotyczących ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽²⁾ wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym w dniu 27 czerwca 2017 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

12. W ramach kontroli prawidłowości transakcji Trybunał:

- a) zbadał wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) zbadał próbę obejmującą 143 transakcje, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona ze 108 płatności zatwierdzonych przez 16 delegatur UE⁽³⁾ i 35 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji⁽⁴⁾;
- c) przanalizował odpowiednie systemy, w przypadku których wykryto błędy w transakcjach, w celu zidentyfikowania uchybień systemowych;
- d) ocenił systemy stosowane w DG DEVCO i delegaturach UE, w tym: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych, oraz przeprowadzone przez DG DEVCO badanie dotyczące poziomu błędów resztowego w 2016 r.;
- e) zbadał roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO;
- f) skontrolował działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału.

⁽¹⁾ Zob. art. 44 rozporządzenia (UE) 2015/323.

⁽²⁾ Zob. art. 43 rozporządzenia (UE) 2015/323.

⁽³⁾ Barbados, Benin, Burkina Faso, Demokratyczna Republika Konga, Fidżi, Gambia, Ghana, Madagaskar, Niger, Nigeria, Republika Zielonego Przylądka, Rwanda, Senegal, Tanzania, Wybrzeże Kości Słoniowej i Zambia.

⁽⁴⁾ DG DEVCO: 31 płatności; DG ECHO: cztery płatności z tytułu pomocy humanitarnej.

Ramka 3 – Kontrolerzy w trakcie badania dokładności pomiarów dotyczących grubości drogi w odniesieniu do płatności na rzecz projektu drogowego w Zambii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

13. Jak wskazano w pkt 4, DG DEVCO zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące systemów, wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2016 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność rozliczeń

14. W zeszłym roku Trybunał podał informacje o odzyskanych kwotach niewydanych zaliczek, które zostały nieprawidłowo zaksięgowane jako dochody operacyjne. W ramach kontroli księgowych przeprowadzonych przez DG DEVCO oraz dokonanego przez Trybunał przeglądu próby nakazów odzyskania środków⁽¹⁵⁾ w 2016 r. stwierdzono podobne przypadki. Chociaż w ostatecznym sprawozdaniu finansowym EFR wprowadzono korekty na kwotę 3,2 mln euro⁽¹⁶⁾, prawdopodobne jest, że podobne błędy wystąpiły w nieskontrolowanej populacji. Pod koniec 2016 r. DG DEVCO wydała szczegółowe instrukcje dla swojego personelu dotyczące prawidłowego klasyfikowania tego rodzaju nakazów odzyskania środków.

*Prawidłowość transakcji***Dochody**

15. W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędów.

Płatności

16. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**. Na 143 zbadane transakcje po stronie płatności błędy wystąpiły w 35 (24 %). Na podstawie 26 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi 3,3 %⁽¹⁷⁾.

17. W **ramce 4** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2016 r.

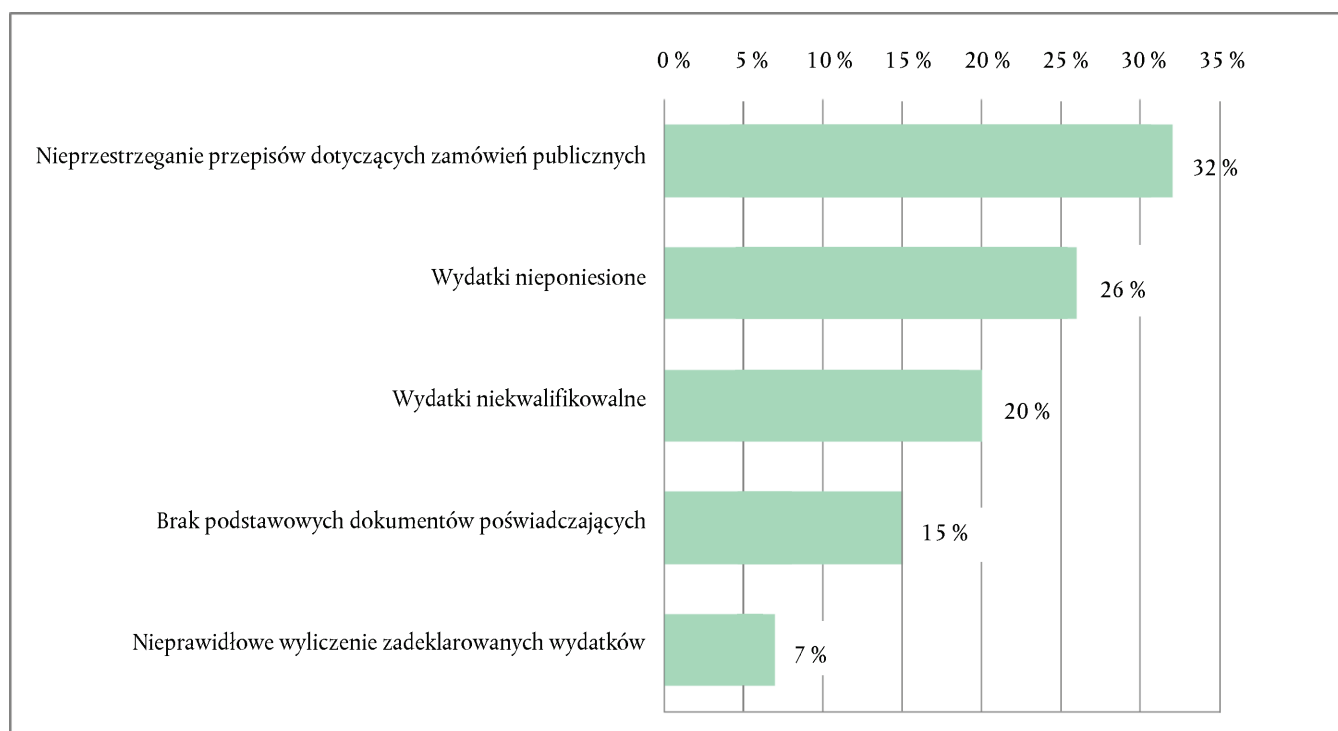
14. Instrukcje wydane przez DG DEVCO dotyczące prawidłowego klasyfikowania nakazów odzyskania środków oraz korekty dokonane przez DG DEVCO na podstawie kontroli nakazów odzyskania środków wydanych w 2016 r. doprowadziły do znacznego ograniczenia błędów w klasyfikowaniu nakazów odzyskania środków lub podanych uzasadnień (z 9,6 mln EUR wykrytych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w 2015 r. do 3,2 mln EUR wykrytych przez DG DEVCO lub ETO w 2016 r.). DG DEVCO będzie kontynuowała swoje wysiłki w 2017 r.

⁽¹⁵⁾ Trybunał zbadał 15 nakazów odzyskania środków (na łączną kwotę 7,6 mln euro) i stwierdził, że trzy z nich (na kwotę 0,5 mln euro) zostały nieprawidłowo zaklasyfikowane jako dochody, a nie odzyskanie niewydanych zaliczek.

⁽¹⁶⁾ Korekty w wysokości 2,7 mln w wyniku ustaleń DG DEVCO oraz korekty w wysokości 0,5 mln euro w następstwie późniejszych ustaleń kontrolerów Trybunału.

⁽¹⁷⁾ Trybunał oblicza poziom błędów na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi między 1,0 % a 5,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

Ramka 4 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Na 130 zbadanych transakcji po stronie płatności związanych z projektami błędy wystąpiły w 35 (27%). Z 26 (74%) transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne dziewięć stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

19. Tak jak w poprzednich latach Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących prognoz programów, umów o udzielenie dotacji i umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych z organizacjami międzynarodowymi niż w przypadku innych form wsparcia. Błędy kwantyfikowalne, składające się na 85% szacowanego poziomu błędów, wystąpiły w 23 (34%) spośród 67 zbadanych transakcji tego rodzaju.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 5 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów

Nieprzestrzeganie przez beneficjentów przepisów dotyczących udzielania zamówień

Trybunał zbadał rozliczenie przez Komisję kwoty 3 489 416 euro wydatkowanej w ramach umowy o udzielenie dotacji na wspieranie rozwoju potencjału handlowego w państwach AKP, wdrażanej przez organizację międzynarodową. Błędy stwierdzono w sześciu spośród dziesięciu pozycji wydatków objętych próbą, w tym w pięciu przypadkach wypłacenia doradcom ds. handlu wynagrodzeń i dodatków na podstawie umów o świadczenie usług. Umowy te (na łączną kwotę 570 500 euro) nie zostały zawarte w następstwie konkurencyjnej procedury wyboru, co stanowiło wymóg zgodnie z umową o udzielenie dotacji. Zamiast tego zamówienia na te usługi udzielono bezpośrednio doradcom, którzy pracowali przy poprzednim projekcie.

Wydatki niekwalifikowalne – działania nieobjęte umową

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie przez Komisję wydatków w kwocie 10 875 375 euro przeznaczonych na przyjęty na 2012 r. program prac organu międzynarodowego udzielającego wsparcia przedsiębiorstwom w państwach AKP. Spośród 10 pozycji kosztów objętych próbą trzy (na kwotę 147 990 euro) dotyczyły umów, w których dotacji udzielono w systemie kaskadowym beneficjentom będącym osobami trzecimi. W warunkach szczególnych nie przewidziano możliwości udzielania dotacji w systemie kaskadowym, co oznacza, że działania te stanowiły naruszenie umowy. Co więcej, dotacji w systemie kaskadowym udzielano bezpośrednio, bez przeprowadzenia konkurencyjnej procedury wyboru.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów

Nieprzestrzeganie przez beneficjentów przepisów dotyczących udzielania zamówień

Projekt obejmował wyłącznie zatrudnienie regionalnych i krajowych doradców ds. handlu. Niezależnie od rodzaju procedury wyboru, ich zatrudnienie było przedmiotem zwykłych procedur operacyjnych prowadzonych w przypadku zatrudniania pracowników międzynarodowych, w tym wcześniejszego opublikowania ogłoszenia o naborze.

Wydatki niekwalifikowalne – działania nieobjęte umową

Komisja wszczęła procedurę odzyskania środków.

20. W przypadku dwóch błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby przed zaakceptowaniem wydatków wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystwała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,7 % niższy. Trybunał wykrył pięć innych transakcji, w przypadku których błędy powinny być zostać wykryte przez audytorów zewnętrznych i podmioty nadzorujące. Wkład tych błędów w szacowany poziom błędu wyniósł 0,1 % ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ W jednym przypadku (0,7 punktu procentowego) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w sześciu przypadkach (0,2 punktu procentowego) błąd popełnili beneficjenci.

UWAGI TRYBUNAŁU

21. Ponadto kolejne 10 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne⁽¹⁹⁾ zostało objęte kontrolami lub weryfikacjami wydatków. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli/weryfikacji na temat rzeczywiście wykonanych prac nie pozwoliły na ocenę, czy podczas tych kontroli *ex ante* można było wykryć i skorygować błędy.

22. W dwóch obszarach charakter finansowania oraz warunki płatności ograniczają podatność transakcji na błędy. Obszary te to wsparcie budżetowe⁽²⁰⁾ oraz obszar, w ramach którego zastosowano tak zwane „podejście założeniowe” w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽²¹⁾.

23. Wsparcie budżetowe to wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczanego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające postępy w zarządzaniu finansami publicznymi).

24. Niemniej jednak, zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma znaczną swobodę przy ocenie tego, czy ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu, jako że po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, prowadzące do nieprawidłowego wykorzystania środków na poziomie krajowym, nie będą uznawane za błędy w ramach prowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Wkład tych błędów w szacowany poziom błędów wyniósł 1,4 punktu procentowego.

⁽²⁰⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2016 r. wyniosły 644 mln euro.

⁽²¹⁾ Płatności z EFR na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe wyniosły w 2016 r. 914 mln euro. Trybunał nie jest w stanie podać, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się „podejście założeniowe”, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

⁽²²⁾ Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego jest poruszana w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze z nich poświęcone temu zagadnieniu to: sprawozdanie specjalne nr 32/2016 „Pomoc UE na rzecz Ukrainy”, sprawozdanie specjalne nr 30/2016 „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie” oraz sprawozdanie specjalne nr 13/2016 „Pomoc UE na rzecz wzmocnienia administracji publicznej w Mołdawii”.

UWAGI TRYBUNAŁU

25. W sytuacji gdy wkłady finansowe Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że unijne zasady kwalifikowalności są przestrzegane, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje dostateczne wydatki kwalifikowalne na pokrycie wkładu UE. Podejście to, w formie stosowanej przez Komisję, zostało również uwzględnione przez Trybunał w badaniach bezpośrednich⁽²³⁾.

26. Po wyłączeniu z kontrolowanej próby 13 transakcji wsparcia budżetowego i sześciu transakcji z wykorzystaniem podejścia założeniowego (o którym mowa w pkt 22–25) szacowany poziom błędu wynosi 4,4 %⁽²⁴⁾.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

27. Od 2012 r. DG DEVCO umieszcza w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Od tego czasu przyjęto plan działania mający na celu wyeliminowanie uchybień we wdrażaniu przez DG DEVCO systemu kontroli. W **ramce 6** przedstawiono działania podjęte w ostatnich czterech latach.

Ramka 6 – Działania DG DEVCO mające na celu poprawę wdrażania jej własnego systemu kontroli

W zeszłym roku Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w odniesieniu do planów działania na lata 2013 i 2014 – 19 działań zrealizowano w całości, a cztery przeniesiono do planu działania na 2015 r.

Koncepcję planu działania na 2015 r. udoskonalono poprzez włączenie działań ukierunkowanych na obszary wysokiego ryzyka, tj. na środki objęte zarządzaniem pośrednim sprawowanym za pośrednictwem organizacji międzynarodowych oraz dotacje objęte *zarządzaniem bezpośrednim*. Pierwotnie planowano ukończenie wszystkich działań do czerwca 2016 r. Do końca 2016 r. zrealizowano w pełni 10 działań, pięć zrealizowano częściowo, a jedno było w trakcie realizacji.

Do planu działania na 2016 r. dodano cztery nowe ukierunkowane działania – postępy w ich realizacji Trybunał oceni w następnym sprawozdaniu rocznym.

⁽²³⁾ Trybunał nie przeprowadził kontroli w odniesieniu do pozycji wydatków, jeśli wkład Komisji wynosił poniżej 75 % budżetu na dane działanie. W sytuacji gdy wkład ten kształtował się między 75 % a 90 %, Trybunał analizował potrzebę przeprowadzenia kontroli wydatków indywidualnie dla każdego przypadku.

⁽²⁴⁾ Podana wartość jest najlepszym szacunkiem, opartym na reprezentatywnej próbie 124 transakcji. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,8 % a 7,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

28. System kontroli DG DEVCO skupia się na kontrolach *ex ante* przeprowadzanych przed zaakceptowaniem wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów. Także w tym roku częstość występowania błędów wykrytych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków *ex ante* – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach.

29. W sprawozdaniach rocznych za 2014 i 2015 r. Trybunał podał informacje o działaniach⁽²⁵⁾ podjętych już przez DG DEVCO w celu poprawy jakości tych kontroli i weryfikacji⁽²⁶⁾. Obecnie DG DEVCO dokonuje przeglądu ogólnych warunków przeprowadzania kontroli i weryfikacji w celu uzyskania informacji, które pozwolą na ocenę ich jakości, zgodnie z zaleceniem przedstawionym w zeszłorocznym sprawozdaniu Trybunału. Chociaż planowano, że ten istotny przegląd dobiegnie końca w czerwcu 2017 r.⁽²⁷⁾, nie został on jeszcze ukończony.

Badanie błędu resztowego za 2016 r.

30. W 2016 r. DG DEVCO po raz piąty przeprowadziła badanie poziomu błędu resztowego mające na celu oszacowanie poziomu błędów w całym obszarze jej odpowiedzialności, którym nie zapobieżono bądź których nie wykryto i nie skorygowano w ramach kontroli zarządczych⁽²⁸⁾. Zakres badania błędu resztowego i jego ograniczenia przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności w następstwie zalecenia Trybunału z 2013 r.⁽²⁹⁾.

29. Trwają prace nad ukończeniem przeglądu ogólnych warunków przeprowadzania kontroli i weryfikacji wydatków. Komisja oczekuje, że prace te zostaną zakończone przed końcem 2017 r., nawet jeżeli ogólne warunki nie będą w pełni stosowane.

⁽²⁵⁾ a) Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analizy ryzyka przy przygotowywaniu rocznych planów kontroli przez delegatury UE i działy DG DEVCO, b) zmodyfikowanie wzorów umów o udzielenie dotacji, tak by DG DEVCO mogła bezpośrednio wybierać lub zatrudniać audytorów, c) przeprowadzenie działań informacyjnych na temat najczęściej występujących rodzajów błędów, jak również szkoleń i działań na rzecz poprawy umiejętności personelu DG DEVCO i beneficjentów w zakresie finansów i kontroli, d) wprowadzenie tabeli jakości umożliwiającej ocenę jakości kontroli lub weryfikacji wydatków.

⁽²⁶⁾ W pkt 41 sprawozdania rocznego za 2015 r. Trybunał przedstawił działania mające na celu usprawnienie zarządzania dokumentami i ulepszenie procedur udzielania zamówień zarówno w przypadku Komisji, jak i beneficjentów.

⁽²⁷⁾ Do grudnia 2016 r. w przypadku zarządzania pośredniego sprawowanego za pośrednictwem organizacji międzynarodowych oraz do czerwca 2017 r. w przypadku dotacji objętych zarządzaniem bezpośrednim, jak określono w planie działania na 2016 r.

⁽²⁸⁾ EFR i budżet ogólny UE.

⁽²⁹⁾ Przypis 24 do rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

31. W ramach tego badania skontrolowano reprezentatywną próbę transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2015 r. do sierpnia 2016 r. Trybunał dokonał przeglądu badania poziomu błędu resztowego za 2016 r. i stwierdził, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z właściwą metodyką. Wszystkie uchybienia stwierdzone w sprawozdaniu Trybunału za 2013 r. zostały wyeliminowane, z wyjątkiem metody szacowania w przypadku błędu resztowego, która nadal pozostawia zbyt szeroki zakres uznaniowości przy szacowaniu indywidualnych poziomów błędu.

32. W 2016 r. oszacowany w badaniu poziom błędu resztowego po raz pierwszy nie przekraczał ustalonego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2 %⁽³⁰⁾. Wynika to z kombinacji następujących istotnych czynników:

- a) działania DG DEVCO mające na celu poprawę jej systemu kontroli wewnętrznej (zob. pkt 27–29 i **ramka 6**);
- b) działania DG DEVCO mające na celu uzyskanie dokumentów poświadczających, co przełożyło się na spadek liczby oszacowań w próbie dotyczącej błędu resztowego; w przypadku oszacowań poziom błędu resztowego jest wyższy niż w pozostałej części populacji, co wynika z tego, że wiążą się one z większym ryzykiem nieodłącznym⁽³¹⁾.
- c) wzrost udziału transakcji wsparcia budżetowego w próbie błędu resztowego⁽³²⁾, w przypadku których szacowany poziom błędu resztowego wynosi 0 % (zob. też pkt 22–24).

31. Liczba oszacowań zmniejszyła się w ujęciu rocznym z 43 w 2012 r. do 6 w 2016 r. Każde oszacowanie poddaje się przeglądowi na poziomie dyrektora i partnera, aby zapewnić spójność. Procedura ta ogranicza margines swobody przy szacowaniu indywidualnych poziomów błędu. Z oszacowań korzysta się, jeśli istnieje uzasadniona przesłanka natury prawnej lub logistycznej, w przypadku której dokumentacja nie jest dostępna dla audytora badającego poziom błędu resztowego przed terminem ukończenia prac na końcowym etapie badania. Te transakcje, w przypadku których nie przedstawiono dokumentacji, wiążą się z wyższym ryzykiem nieodłącznym, jeśli chodzi o podatność na błędy, a zatem oszacowania te podwyższają poziom błędu.

32. Komisja uznaje, że obniżanie się poziomu błędu przez lata jest powiązane z szeregiem czynników, z których najważniejszym są działania DG DEVCO mające na celu poprawę jej wewnętrznych systemu kontroli.

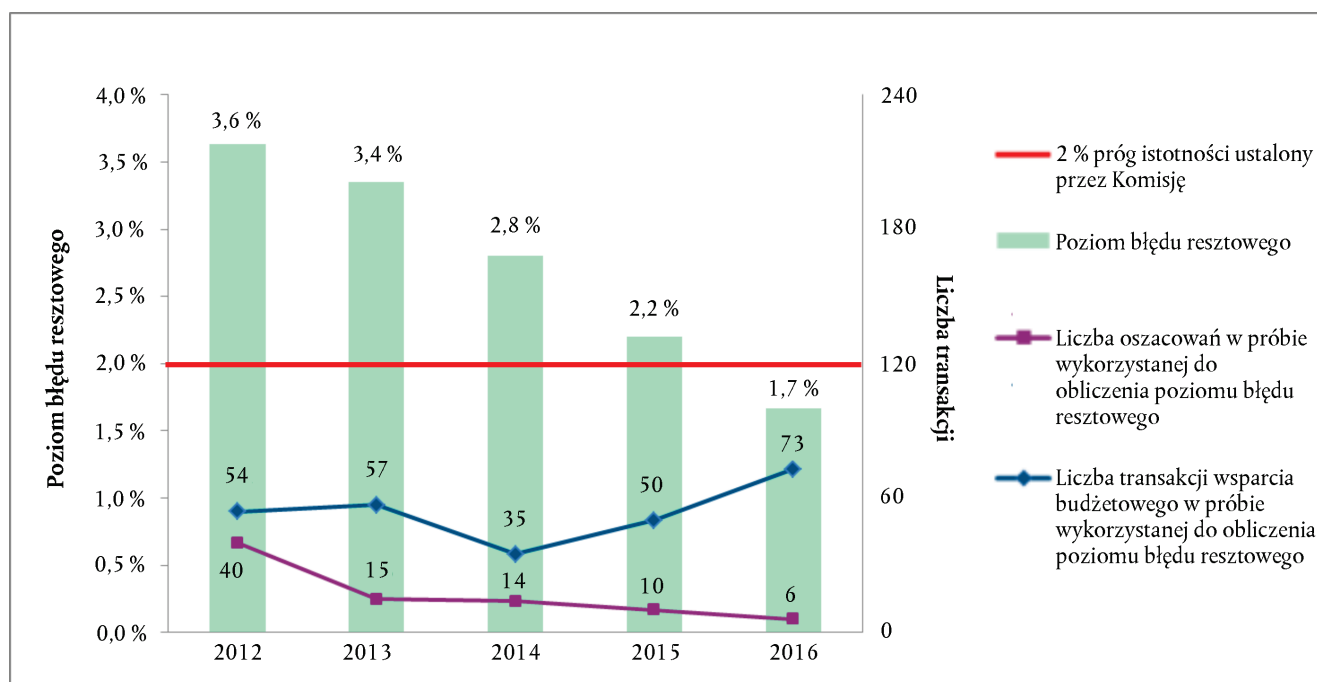
- c) Z punktu widzenia Komisji nie ma bezpośredniego związku między udziałem transakcji wsparcia budżetowego w próbie błędu resztowego a poziomem błędu. Liczba pozycji wsparcia budżetowego w próbie jest całkowicie uzależniona od zastosowanej metody doboru próby jednostek walutowych. Rzeczywiście w umowach o wsparcie budżetowe występuje bardzo niewiele błędów ze względu na znaczące wysiłki Komisji podjęte w celu udoskonalenia wytycznych i zaradzenia ryzyku zgodnie z zaleceniami ETO. Tendencji zniżkowej w zakresie poziomu błędu nie towarzyszył jednak przez lata równoległy rosnący udział transakcji wsparcia budżetowego w próbie. Można argumentować, że może być to jeden z czynników wpływających na obecną sytuację związaną z poziomem błędu.

⁽³⁰⁾ 2014: 2,8 %; 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %.

⁽³¹⁾ 2014: 14 oszacowań; 2015: 10; 2016: 6. Zgodnie z metodyką obliczania błędu resztowego z oszacowań należy korzystać tylko wtedy, jeśli istnieje uzasadniona przesłanka natury prawnej lub logistycznej, dla której dokumentacja nie jest dostępna przed terminem ukończenia prac dotyczących poziomu błędu resztowego i przed zakończeniem badania. Transakcje, w przypadku których nie przedstawiono dokumentacji, wiążą się z wyższym ryzykiem nieodłącznym, jeśli chodzi o podatność na błędy, co należy mieć na uwadze, obliczając wartość szacunkową.

⁽³²⁾ 2014: 35 transakcji wsparcia budżetowego; 2015: 50; 2016: 73, próbę dobrano według ich wagi w populacji.

Ramka 7 – Kształtowanie się poziomu błędu resztowego w DG DEVCO w latach 2012–2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie badań poziomu błędu resztowego w latach 2012–2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

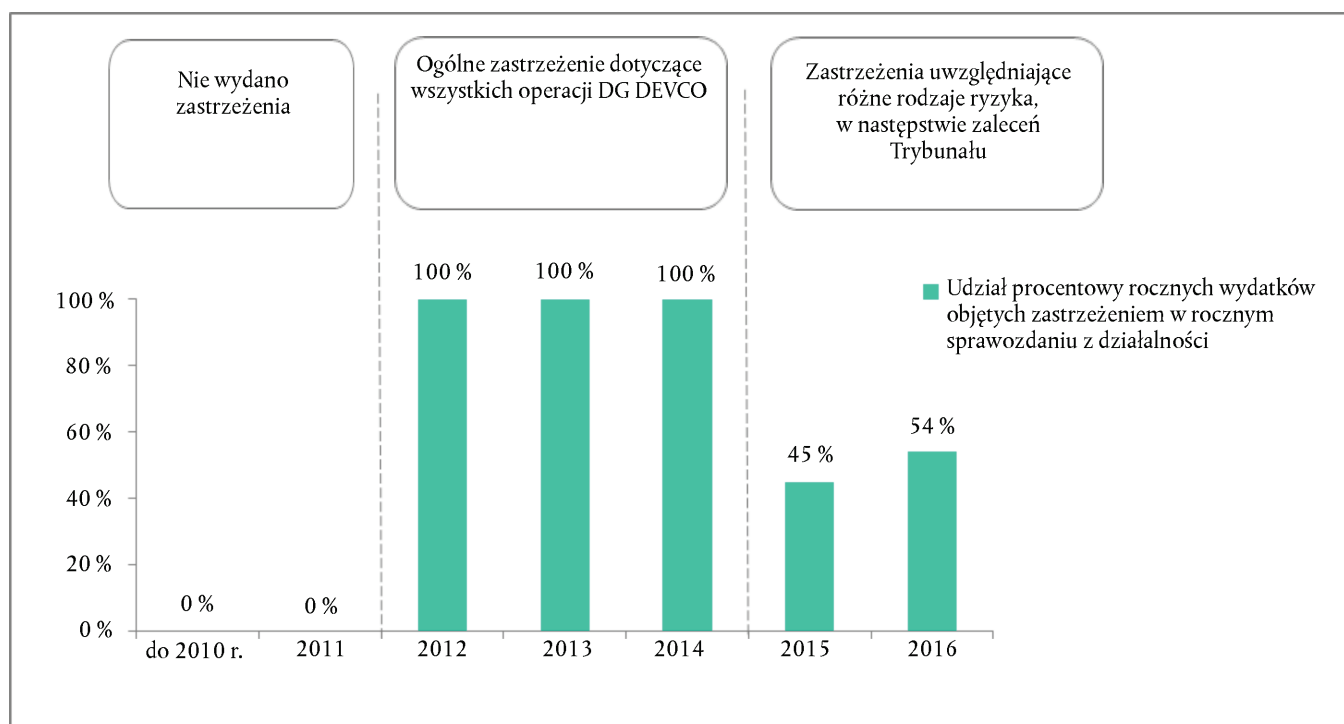
Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2016 r.

33. W latach 2012–2014 dyrektor generalny wydawał ogólne zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji w odniesieniu do wszystkich operacji DG DEVCO. W 2015 r. dyrektor generalny po raz pierwszy wydał poświadczenie wiarygodności uwzględniające różne rodzaje ryzyka oraz sformułował zastrzeżenie dotyczące dwóch obszarów wydatków uznanych za obszary wysokiego ryzyka: (i) dotacji objętych zarządzaniem bezpośrednim oraz (ii) zarządzania pośredniego sprawowanego za pośrednictwem organizacji międzynarodowych.

34. W 2016 r. DG DEVCO rozszerzyła zastrzeżenie na dotacje i prognozy programów w ramach zarządzania pośredniego. Mimo że poziom błędu resztowego za 2016 r. kształtował się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, poszerzone zastrzeżenie wydano, mając na względzie wszystkie elementy stosowanego przez DG DEVCO modelu budowania pewności⁽³³⁾. Zastrzeżenie wydano zgodnie z zaleceniami Trybunału i uwagami przedstawionymi w tegorocznym sprawozdaniu i w poprzednich sprawozdaniach rocznych.

⁽³³⁾ Obejmuje to analizę ryzyka błędów składających się na poziom błędu resztowego i błędów wykrytych przez Trybunał w przeszłości.

Ramka 8 – Postępy DG DEVCO w kierunku wydania oświadczenia wiarygodności uwzględniającego różne rodzaje ryzyka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie rocznych sprawozdań z działalności DG DEVCO.

UWAGI TRYBUNAŁU

35. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności⁽³⁴⁾ w przypadku wydatków zaakceptowanych w 2016 r. (5 393 mln euro) wyniosła 105 mln euro (1,9 % wydatków w 2016 r.). Szacuje się, że 25 mln euro (24 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Najlepszy ostrożny szacunek dotyczący kwoty wydatków zatwierdzonych w ciągu roku, lecz niezgodnych z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.

⁽³⁵⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DEVCO za 2016 r., s. 50.

UWAGI TRYBUNAŁU

36. Kwota za 2016 r.⁽³⁶⁾ (25 mln euro) była o połowę mniejsza od kwoty oszacowanej za 2015 r., co wynika z podjętych przez DG DEVCO działań mających na celu wyłączenie z wycień odzyskanych kwot niewydanych zaliczek, anulowanych nakazów odzyskania środków i dochodów z tytułu odsetek, zgodnie z zaleceniem Trybunału z zeszłego roku. Wiarygodność kwoty podanej za 2016 r. wciąż jest jednak ograniczona (i)z uwagi na wykryte błędy, których nie ekstrapolowano w pełni na nieskontrolowaną populację nakazów odzyskania środków w 2016 r. i w poprzednich latach⁽³⁷⁾, oraz (ii) ponieważ jej wycię nie zostało uzgodnione ze sprawozdaniami finansowymi dotyczącymi EFR⁽³⁸⁾. Trudno jest skwantyfikować ogólny zakres tych uchybień⁽³⁹⁾.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

37. Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

36. Działania podjęte przez DG DEVCO w celu zapobiegania błędom w klasyfikowaniu podanych uzasadnień i ich korygowania zostały przedstawione w pkt 14 powyżej. Wysiłki te będą kontynuowane w 2017 r. Ponadto DG DEVCO dopilnuje, by potencjalne błędy, które zostaną wykryte w przyszłości, były w pełni ekstrapolowane na nieskontrolowaną populację nakazów odzyskania środków uwzględnionych w wycięniu zdolności naprawczej.

Błąd systemowy, który spowodował rejestrowanie nakazów odzyskania środków bez pola uzasadnienia (żadnego lub kwalifikowalnego) zostanie usunięty w 2017 r., a zatem w tym przypadku chodzi o jednorazowe zdarzenie. Zostanie to osiągnięte poprzez poprawne użycie funkcji podawania uzasadnienia zgodnie z wydanymi instrukcjami (podręcznik podawania uzasadnienia) oraz za pośrednictwem wdrażania niezbędnej zasady biznesowej w systemie księgowym Komisji.

⁽³⁶⁾ Zdolność naprawczą w 2016 r. wycięiono na podstawie średniej rocznej kwoty wystawionych nakazów odzyskania środków dotyczących błędów i nieprawidłowości w latach 2010–2016.

⁽³⁷⁾ DG DEVCO skontrolowała dużą próbę nakazów odzyskania środków z 2016 r. i stwierdziła, że około 50 % wszystkich nakazów odzyskania środków mających wpływ na zdolność naprawczą zostało niewłaściwie zaksięgowane. Nakazy odzyskania środków z lat 2010–2015 wykorzystane w wycięniu skorygowano zatem o tę samą wartość procentową. W trakcie przeglądu Trybunał wykrył inne nieuwzględnione błędy, za sprawą których odsetek niewłaściwie zaksięgowanych odzyskanych środków zwiększyłby się do co najmniej 62 %.

⁽³⁸⁾ Populacja nakazów odzyskania środków z 2016 r. nie obejmowała nakazów odzyskania środków bez podanego uzasadnienia, co wynikało z problemu technicznego w systemie księgowym Komisji.

⁽³⁹⁾ Maksymalne potencjalne oddziaływanie tych niedociągnięć nie ma wpływu na opinię Trybunału dotyczącą wiarygodności rozliczeń EFR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

38. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2016 r.:

- a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 16–26). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany poziom błędu wynoszący 3,3 % (zob. **załącznik 1**).

Zalecenia

39. W **załączniku 3** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie pięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r.⁽⁴⁰⁾, z których wszystkie zostały w pełni zrealizowane przez DG DEVCO⁽⁴¹⁾.

40. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2016 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** DG DEVCO powinna ulepszyć monitorowanie otwartych umów zawartych w ramach EFR, które wygasły, tak aby jeszcze bardziej ograniczyć ich liczbę.
- **Zalecenie 2:** Do końca 2017 r. DG DEVCO powinna ukończyć przegląd ogólnych warunków przeprowadzania kontroli i weryfikacji wydatków.
- **Zalecenie 3:** DG DEVCO powinna rozszerzyć zakres planu działania na 2017 r., tak by obejmował także dotacje i prognozy programów w ramach zarządzania pośredniego, których dotyczy zastrzeżenie w rocznym sprawozdaniu z działalności.
- **Zalecenie 4:** W ramach obliczania poziomu błędu resztowego DG DEVCO powinna rozważyć ograniczenie zakresu badań bezpośrednich przeprowadzanych w odniesieniu do transakcji wsparcia budżetowego obciążonych niskim ryzykiem oraz przeznaczenie zaoszczędzonych w ten sposób zasobów na badania bezpośrednie transakcji związanych z projektami.
- **Zalecenie 5:** DG DEVCO powinna udoskonalić wyliczenia zdolności naprawczej w 2017 r., uwzględniając uchybienia wskazane w niniejszym sprawozdaniu rocznym.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Prace są już w toku.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Przedstawienie zastrzeżenia dotyczącego tych dwóch dziedzin określa w tym przypadku konkretne działania.

Zalecenie to zostaje przyjęte. Komisja weźmie pod uwagę podejście proponowane przez ETO i w stosownych przypadkach wprowadzi je do metodologii błędu resztowego.

Zalecenie to zostaje przyjęte.

⁽⁴⁰⁾ Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2013 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

⁽⁴¹⁾ Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze. Przegląd nie miał natomiast na celu oceny skuteczności ich realizacji.

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2016	2015
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	143	140
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	3,3 %	3,8 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,0 %	

ZAŁĄCZNIK 2

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPLYWIE CO NAJMNIEJ 20 %

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wstęp

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku EFR, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w załączniku 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2016. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich potencjalne rodzaje. Ustalenia przytoczone poniżej, dotyczące błędów, które miały wpływ na co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji, mają charakter przykładowy⁽¹⁾. Błędy te wykryto w transakcjach o wartości od 128 000 euro do 11,8 mln euro, przy czym mediana wartości transakcji wynosiła 4,8 mln euro⁽²⁾.

Przykłady błędów⁽³⁾**Nieprzestrzeżenie przepisów dotyczących zamówień publicznych****Przykład 1 – Nieprawidłowa ocena oferty na roboty budowlane**

Trybunał zbadał rozliczenie przez Komisję wydatków na roboty budowlane dotyczące ośrodka zdrowia w regionie Karaibów. Zamówienia dotyczącego tego projektu udzielono niezgodnie z zasadami przejrzystości i równego traktowania i z naruszeniem przepisów Komisji w zakresie udzielania zamówień. Zdaniem Trybunału oferta o najniższej cenie spełniała wszystkie kryteria wyboru, została jednak odrzucona z powodu obaw co do możliwości technicznych oferenta w zakresie wykonania robót. Trybunał nie odnotował, by właściwie uzasadniono tę decyzję. W piśmie powiadamiającym oferentowi podano błędną przyczynę odrzucenia. W trakcie kontroli Trybunału Komisja wyjaśniła, że najtańszy oferent nie przedstawił wystarczających dowodów na to, że dysponuje minimalnym finansowaniem pozwalającym na wykonanie robót. Jednak oferentowi, którego oferta uplasowała się na drugim miejscu pod względem ceny i któremu udzielono zamówienia, także zabrakło 10 % do spełnienia minimalnego wymogu w zakresie kredytu. Komisja oceniająca umożliwiła mu jednak przedstawienie dodatkowych informacji w odniesieniu do tego kryterium wyboru, podczas gdy pierwszemu oferentowi nie zapewniono takiej możliwości. Wszystkie te uchybienia łącznie składają się na poważny błąd dotyczący udzielania *zamówień publicznych* (kwantyfikacja 100 %).

Zgodnie z wnioskami zawartymi w sprawozdaniu z oceny komisja oceniająca uznała ofertę o najniższej cenie za niespełniającą warunków ze względu na niewystarczające możliwości techniczne oferenta do celów wykonania umowy łącznie z dwoma zamówieniami, które zostały już udzielone przez instytucję zamawiającą. Oferta o najniższej cenie nie spełniła również minimalnego wymogu w zakresie kredytu.

⁽¹⁾ Błędy te składają się na ponad połowę ogólnego szacowanego poziomu błędów.

⁽²⁾ Innymi słowy, połowa błędów o wpływie co najmniej 20 % została wykryta w transakcjach o wartości poniżej 4,8 mln euro, a pozostałe – w transakcjach, których wartość przewyższała tę kwotę.

⁽³⁾ Kolejne dwa przykłady błędów przedstawiono w *ramce 5* w głównej części tekstu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 2 – Brak dokumentacji dotyczącej procedury udzielania zamówień publicznych

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie przez Komisję wydatków na projekt zapewnienia pomocy technicznej mający na celu poprawę zarządzania finansowanymi przez UE projektami w Grenadzie. Wniosek o płatność obejmował kilka pozycji odnoszących się do umowy o świadczenie usług doradztwa. Trybunał nie otrzymał pełnej dokumentacji przetargowej dla tej umowy, dlatego nie był w stanie zweryfikować, czy przestrzegano przepisów dotyczących udzielania zamówień określonych w ogólnych warunkach projektu. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 30 % łącznych zbadanych kosztów.

Wydatki nieponiesione**Przykład 3 – Wydatki nieponiesione przez beneficjenta**

Trybunał zbadał rozliczenie przez Komisję wydatków na projekt realizowany przez organizację międzynarodową w celu wspierania rozwoju sektora prywatnego w krajach AKP. Weryfikując pełną kwotę zaakceptowanych wydatków, Trybunał zauważył, że składały się na nią listy gwarancyjne wystawione przez organizację międzynarodową oraz opłaty za zarządzanie za cały okres obowiązywania umowy o wkładzie finansowym. Gwarancje bankowe nie zostały uruchomione przez inwestorów, co oznacza, że beneficjent nie poniósł faktycznych kosztów. Co więcej, okres realizacji umowy wynosi dwadzieścia lat, a przyszłe opłaty za zarządzanie nie mogą być pobierane z wyprzedzeniem. Za sprawą niekwalifikowalnych kosztów poziom błędu wyniósł 98 % łącznych zbadanych kosztów.

Brak podstawowych dokumentów poświadczających**Przykład 4 – Niewystarczająca dokumentacja poświadczająca**

Trybunał zbadał okresowe rozliczenie wydatków na projekt mający na celu wspieranie handlu i rolnictwa w Tanzanii. W odniesieniu do większości zbadanych pozycji wydatków Trybunał albo nie otrzymał dokumentacji poświadczającej, albo była ona niewystarczająca, np. nie obejmowała pełnej kwoty wydatków w ramach danej pozycji. Trybunał nie był zatem w stanie zweryfikować kwalifikowalności tych pozycji. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 45 % łącznych zbadanych kosztów.

Komisja prowadzi działania następcze w związku z ustaleniami ETO.

Komisja podjęła odpowiednie działania naprawcze: zakwestionowane rozliczenie zostało unieważnione.

W następstwie wizyty ETO Komisja nadal zbiera dodatkowe dokumenty na potrzeby ustalenia ostatecznej należnej kwoty.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 5 – Niewystarczająca dokumentacja poświadczająca, niekwalifikowalne koszty

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie przez Komisję wydatków w ramach umowy o udzielenie dotacji na świadczenie usług finansowych na rzecz obszarów wiejskich, realizowanej przez organizację non-profit w Malawi. Trybunał stwierdził kilka problemów w odniesieniu do wniosku o płatność. Do celów kontroli wypłaty wynagrodzeń nie przedstawiono wszystkich dokumentów poświadczających (takich jak paski wynagrodzenia czy dowody wypłaty), a wniosek obejmował koszty niekwalifikowalne w postaci ceł przywozowych. Ponadto w niektórych przypadkach procedura udzielania zamówień nie była zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 44 % łącznych zbadanych kosztów.

Nieprawidłowe wyliczenie zadeklarowanych wydatków**Przykład 6 – Błędy w wyliczeniu pobranych opłat**

Trybunał zbadał wydatki Komisji na fundusz powierniczy zarządzany przez organ międzynarodowy. Zestawienie poniesionych wydatków obejmowało wynagrodzenia konsultantów technicznych. W umowie o świadczenie tych usług przewidziano, że firma doradcza ma przeliczać codzienne godziny pracy na miesiące przy założeniu, że miesiąc obejmuje 30 dni roboczych. Firma dokonywała natomiast przeliczenia przy założeniu, że miesiąc obejmuje 21 dni roboczych, w wyniku czego kwota naliczonych opłat wzrosła. Co więcej, pobierano opłaty za czas podróży i godziny nadliczbowe, co było niezgodne z warunkami umowy. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 25 % łącznych zbadanych kosztów.

Komisja podejmie niezbędne działania w celu odzyskania kwot uznanych za niekwalifikowalne.

Komisja podejmie niezbędne działania w celu odzyskania kwot uznanych za niekwalifikowalne.

ZAŁĄCZNIK 3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

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	Zalecenie 1: EuropeAid powinna dopilnować, by wszyscy subdelegowani urzędnicy zatwierdzający odzyskiwali narosłe odsetki od płatności zaliczkowych przysługujących 750 000 euro rocznie (zob. pkt 51, zalecenie 1 sprawozdania rocznego za 2013 r.).	X						
	Zalecenie 2: Do końca 2014 r. EuropeAid powinna zakończyć prace nad systemem CRIS, tak aby odsetki od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro mogły być uznawane za dochód finansowy (zob. pkt 51, zalecenie 2 sprawozdania rocznego za 2013 r.).	X						
	Zalecenie 3: EuropeAid powinna dokonać przeglądu sposobów kwantyfikacji korzyści płynących z przeprowadzonych kontroli (zob. pkt 51, zalecenie 3 sprawozdania rocznego za 2013 r.).	X						
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna uwzględnić w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje o stopniu realizacji planu działania mającego na celu eliminację uchybień w systemie kontroli (zob. pkt 51, zalecenie 4 sprawozdania rocznego za 2013 r.).	X						
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna zamieścić w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje na temat zakresu badania poziomu błędów resztkowych oraz szacowanego najniższego i najwyższego poziomu błędów (zob. pkt 51, zalecenie 5 sprawozdania rocznego za 2013 r.).	X						