



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.6.2015 r.
COM(2015) 279 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2014

WPROWADZENIE

Niniejszy dokument jest pierwszym sprawozdaniem podsumowującym przedstawionym przez Komisję, która rozpoczęła urzędowanie w dniu 1 listopada 2014 r. Zgodnie z priorytetami politycznymi określonymi przez przewodniczącego Junckera nowa Komisja realizuje bardziej ukierunkowany program, w ramach którego przywiązuje szczególne znaczenie do zasad należytego zarządzania finansami.

W pismach do komisarzy zawierających opis ich działań przewodniczący Juncker położył szczególny nacisk na potrzebę zapewnienia należytego zarządzania środkami finansowymi programów, za które są oni odpowiedzialni, i podkreślił dobitnie, że należy wprowadzić wszelkie niezbędne środki w celu ochrony budżetu UE. Przewodniczący Juncker wezwał ponadto służby Komisji, aby dążyły do większej skuteczności i efektywności wydatkowania środków i skupiały się na wykazaniu wartości dodanej budżetu UE.

W tym kontekście niniejsze sprawozdanie opisuje osiągnięcia Komisji w zarządzaniu finansami w 2014 r., analizując i podsumowując informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności przygotowanych przez wszystkie służby Komisji.

Poprzez przyjęcie niniejszego sprawozdania podsumowującego Komisja bierze na siebie ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE.

1 WZMOCNIENIE RAM WYKONANIA

Przyrzeczone przez Komisję w sprawozdaniu podsumowującym z ubiegłego roku wzmocnienie ram dotyczących zarządzania zadaniami przynosi już pierwsze wyniki. Większy nacisk na wyniki przejawia się w lepszej sprawozdawczości dotyczącej osiągnięć polityki oraz jej wpływu i wartości dodanej dla obywateli UE. Nowa Komisja odnowiła odnośne zobowiązanie i zachęca do dalszych inicjatyw mających na celu większe ukierunkowanie na osiąganie wyników.

1.1 Osiągnięcia polityki

W ramach cyklu planowania i programowania strategicznego źródłem szczegółowych informacji zarządczych dotyczących wyników prac służb Komisji są dwa instrumenty – roczne plany zarządzania i roczne sprawozdania z działalności. W ostatnich latach delegowani urzędnicy zatwierdzający przedstawiali bardziej szczegółowe wyjaśnienia, w jaki sposób wykorzystali przyznane im zasoby finansowe i ludzkie do osiągnięcia wyznaczonych przez kolegium komisarzy celów politycznych, oraz jaka była wartość dodana wdrożonych przez nich strategii politycznych dla społeczeństwa UE. Komisja podkreśla znaczne postępy, które poczyniono w ostatnich latach w sprawozdawczości dotyczącej osiągnięć polityki, obok osiągnięć w zarządzaniu programami. Oprócz tego, pakiet rocznych sprawozdań z działalności za dany rok zawiera teraz wiele przydatnych informacji na temat celów polityki, osiągniętych rezultatów oraz ich bezpośredniego i pośredniego wpływu na europejskie społeczeństwo.

Załącznik 1 zawiera zestawienie kluczowych wskaźników efektywności obrazujących realizację celów Komisji. Ze wskaźników tych wynika, że realizacja większości wieloletnich celów Komisji przebiega zgodnie z planem.

Podjęto kilka dodatkowych działań w celu zapewnienia lepszych wyników:

- i. włączenie bardziej wyczerpujących informacji na temat realizacji celów pochodzących z różnych źródeł, np. ocen, analiz, kontroli i ocen wpływu;
- ii. dodanie przykładów ilustrujących europejską wartość dodaną różnych programów UE;
- iii. lepsze dopasowanie planów zarządzania do rocznych sprawozdań z działalności (na przykład za pomocą korzystania w obu przypadkach z tych samych szablonów sprawozdań z celów i wskaźników); oraz
- iv. wprowadzenie wymogu włączenia do rocznych sprawozdań z działalności przykładów działań poprawiających efektywność i gospodarność w zarządzaniu finansami.

Przykłady działań poprawiających efektywność i gospodarność w zarządzaniu finansami:

- ✓ Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) całkowicie zmieniła w 2014 r. przepisy dotyczące sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych. Regulacje te zostały znacznie uproszczone dzięki połączeniu pięciu aktów wykonawczych w jeden, co pozwoliło usunąć powielające się przepisy i wyeliminować potrzebę umieszczania wzajemnych odniesień w poszczególnych aktach wykonawczych z tej dziedziny.
- ✓ Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) wynegocjował nową umowę ramową ubezpieczeń od wypadków dla pracowników kilku instytucji, dzięki czemu znacznie spadła wysokość płaconych składek. Nowa umowa umożliwiła ograniczenie wysokości składek o 23 % w stosunku do 2011 r., co oznacza, że ich koszt spadł w 2013 r. do 23 mln EUR.

1.2 Inicjatywy wzmacniające dodatkowo ramy wykonania

1.2.1 Budżet UE zorientowany na rezultaty

Nowa Komisja dąży do większej skuteczności i efektywności wydatkowania środków budżetowych. Jednym z jej najważniejszych priorytetów jest zapewnienie, aby budżet skupiał się na osiąganiu rezultatów przynoszących rzeczywiste korzyści obywatelom; nad realizacją tego celu będzie czuwać nowo powołana sieć komisarzy (podejście „budżet UE zorientowany na rezultaty”). Sieć ta zapewnia polityczne kierownictwo, przywództwo i koordynację w ramach działań mających na celu poprawę wyników osiąganych dzięki środkom budżetowym i zapewnienie jak najkorzystniejszego ekonomicznie wykorzystania tych środków.

Podczas swojego pierwszego spotkania w dniu 4 marca 2015 r. sieć zatwierdziła wspólne podejście dotyczące analizowania i usprawniania cyklu wykonania budżetu, które opiera się na ustaleniu obszarów, na które wydawane są środki budżetowe (przydziału środków budżetowych), sposobu wydawania środków (wykonaniu budżetu) i oceny Komisji (procedury udzielenia absolutorium). Określono przy tym sześć głównych kierunków działania, na

których będą się skupiać służby Komisji podczas kadencji obecnego kolegium komisarzy, aby wdrożyć tę strategię:

- i. **uproszczenie:** zmniejszenie obciążeń administracyjnych i ujednolicenie wymogów dotyczących przestrzegania przepisów we wszystkich obszarach polityki, aby ukierunkować realizację programów na rezultaty, dbając jednocześnie o legalność i prawidłowość operacji;
- ii. **procedura budżetowa:** przedstawianie informacji na temat wyników, które są użyteczne do przydziału środków budżetowych i umożliwiają podejmowanie decyzji na podstawie wskaźników wykonania programów służących jako miernik osiągniętych wyników i efektywności operacji wydatkowania środków;
- iii. **opłacalność kontroli:** zracjonalizowanie i usprawnienie kontroli oraz realokacja zasobów na te kontrole, które są uważane za najważniejsze z punktu widzenia zarządzania ryzykiem dla legalności i prawidłowości w obrębie ram regulacyjnych;
- iv. **poświadczenie wiarygodności i udzielenie absolutorium:** połączenie mechanizmów chroniących budżet, takich jak odzyskiwanie środków i korekty finansowe, z wprowadzaniem uproszczeń i stosowaniem opłacalnych kontroli, aby zarządzać ryzykiem i osiągnąć lepszą równowagę między zadaniem osiągania wyników politycznych a kosztami kontroli i wymogiem przestrzegania zasad finansowych;
- v. **baza danych dotyczących projektów:** zapewnienie obywatelom lepszego dostępu do wyników projektów realizowanych w kluczowych obszarach, aby zwiększyć przejrzystość, umożliwić porównywanie inicjatyw finansowanych ze środków unijnych oraz zademonstrować różnorodne korzyści, jakie przynoszą one społeczeństwu; oraz
- vi. **komunikacja:** usprawnienie komunikacji i współpracy między podmiotami uczestniczącymi w planowaniu i wykonywaniu budżetu oraz udzielaniu absolutorium budżetowego oraz komunikacji i współpracy z ogółem społeczeństwa – poprzez dostosowanie oczekiwań, dzielenie się doświadczeniami z wykonania budżetu i przekazywanie informacji na temat osiągniętych wyników.

Jednym z planowanych działań jest powołanie międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. budżetowania zadaniowego, na forum której spotykać się będą przedstawiciele instytucji zaangażowanych w procedurę budżetową (Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego) w celu uzgodnienia koncepcji budżetu zadaniowego, jego najważniejszych cech charakterystycznych, funkcji i obowiązków instytucji unijnych oraz państw członkowskich w zapewnianiu skutecznego wykonania budżetu UE. Opierając się na istniejących ramach prawnych i regulacyjnych, grupa robocza ustali, w jaki sposób można ulepszyć model budżetowania zadaniowego stosowany obecnie przy konstruowaniu budżetu UE i określi odpowiedni harmonogram wprowadzenia tych ulepszeń.

1.2.2 Dostosowanie intensywności kontroli do ryzyka

Zapewnienie opłacalności systemów zarządzania i kontroli stanowi jeden z celów podejścia „budżet zorientowany na rezultaty”. Nieefektywny system kontroli pochłania znaczne zasoby, które mogłyby zostać wykorzystane do osiągnięcia konkretnych rezultatów. Kontrole są również poważnym obciążeniem administracyjnym dla beneficjentów i mogą zniechęcać potencjalnych uczestników do udziału w programach.

Zmienione rozporządzenie finansowe¹ wymaga od delegowanych urzędników zatwierdzających uwzględnienia ryzyka i opłacalności przy tworzeniu systemów kontroli wewnętrznej (art. 66 ust. 2 rozporządzenia finansowego) oraz przedstawiania w rocznych sprawozdaniach z działalności informacji na temat kosztów i korzyści z kontroli (art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego). Podstawowym celem oceny opłacalności kontroli jest wspieranie procesu zarządzania projektowaniem systemów kontroli i zasobami przeznaczonymi na te cele. Strategie i systemy kontroli powinny uwzględniać fakt, że obszary wiążące się z większym ryzykiem wymagają wyższego poziomu kontroli i większej ich częstotliwości, oraz zapewniać, aby kontrole te wносиły stałą wartość dodaną.

Sprawozdawczość w zakresie opłacalności poprawiła się w 2014 r. 42 z 49 służb uznały swoje systemy zarządzania i kontroli za opłacalne. Pozostałe służby nie były w stanie wyciągnąć takich wniosków, głównie ze względu na brak wcześniejszych danych lub wskaźników referencyjnych i trudności z oszacowaniem korzyści uzyskanych dzięki kontrolom. Coraz więcej dyrekcji generalnych jest w stanie przedstawić bogatsze zbiory wskaźników, w ramach których rozróżniono wszystkie lub niektóre etapy strategii kontroli.

W 2014 r. podjęto dwie inicjatywy mające na celu rozwiązanie głównych problemów zidentyfikowanych przez służby:

- opracowanie specjalnej funkcji w ABAC² służącej do rejestrowania wyników kontroli;
- określenie uproszczonego zestawu wskaźników służącego do pomiaru kosztów i korzyści kontroli.

Wszystkie służby, które uznały swoje systemy kontroli za opłacalne, uzasadniały tę ocenę faktem, że mierzalne korzyści przekraczają koszty kontroli, że odnotowano niemierzalne korzyści albo że wskaźniki efektywności pozostają stabilne lub rosną.

Komisja poleca swoim służbom opracowanie jednolitej metody obliczania kosztów kontroli, aby uspołnić procedury stosowane w Komisji i zapewnić rzetelne wyniki, dzięki którym możliwe będzie ustalenie względnej opłacalności istniejących systemów kontroli w kontekście ważnych celów polityki.

¹ Zmienione rozporządzenie finansowe stosuje się od stycznia 2013 r.

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

Zasady stosowania: Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

² ABAC jest to system rachunkowości memoriałowej stosowany w Komisji.

1.2.3 Sprawozdawczość wyników

W sprawozdaniu podsumowującym za 2013 r. wezwano służby centralne, aby w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczały analizę różnych form sprawozdawczości dotyczącej osiągnięć. W odniesieniu do 2014 r. dokonano następujących ustaleń:

- sprawozdania z wyników są zamieszczane w części I rocznego sprawozdania z działalności;
- roczne sprawozdanie z oceny („sprawozdanie oceniające na podstawie art. 318”) przedstawia informacje na temat wkładu najważniejszych programów finansowych w realizację podstawowych celów polityki UE, w tym strategii „Europa 2020” (w stosownych przypadkach);
- sprawozdanie podsumowujące powinno zawierać wykaz wybranych kluczowych wskaźników efektywności na potrzeby sprawozdawczości dotyczącej programów innych niż programy wydatkowania, i odsyłać do rocznych sprawozdań z działalności po bardziej szczegółową analizę;
- dodatkowe informacje sprawozdawcze na temat strategii „Europa 2020” są dostępne poprzez kanały poświęcone tej strategii; oraz
- sprawozdawczość dotyczącą inicjatyw przewodnich należy ujednolicić i włączyć w ramy sprawozdawczości dotyczącej głównych polityk. Odrębna sprawozdawczość nie jest zalecana, ponieważ nie jest ona zgodna z zasadami monitorowania i sprawozdawczości programów przewidzianymi dla nowych wieloletnich ram finansowych.

Komisja poleca swoim służbom kontynuowanie prac w celu poprawy sprawozdawczości wyników w ramach rocznych sprawozdań z działalności.

2 SZCZEGÓLNE WYZWANIA DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI

Skuteczne i gospodarne zarządzanie zasobami ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów polityki Komisji. W 2014 r. Komisja napotkała poważne trudności w tej dziedzinie. W niektórych przypadkach napotkane problemy wynikały z okoliczności, np. gdy służby Komisji dysponowały niedostatecznymi środkami na płatności; w innych przypadkach problemy miały charakter stały. W związku z większą skalą przekazywania zadań agencjom, wspólnym przedsięwzięciom i innym podmiotom Komisja musiała dokonać przeglądu swoich mechanizmów nadzoru. Kolejną kwestią wymagającą szczególnej uwagi okazała się wiarygodność danych przekazywanych przez państwa członkowskie. W przypadku każdego z tych wyzwań Komisja podjęła działania ograniczające wykryte ryzyko lub środki naprawcze.

2.1 Niedobór środków na płatności

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 przewidują po raz pierwszy zmniejszenie dostępnych środków budżetowych w stosunku do poprzednich ram finansowych. W porównaniu z wcześniejszymi wieloletnimi ramami finansowymi kładą one znacznie większy nacisk na pułapy płatności. Wynika to z dwóch czynników:

- już na samym początku ramy finansowe na lata 2014–2020 były poważnie obciążone z tytułu jeszcze niezapłaconych zobowiązań dotyczących programów za lata 2007–2013 (21,7 % pułapów płatności za ten okres); oraz
- pułap płatności został mocno ograniczony dla 2014 r. (o blisko 9 miliardów w stosunku do kwoty zapisanej w budżecie na 2013 r.) i dla 2015 r.

Komisja stanęła zatem przed szczególnym wyzwaniem (szczególnie w 2014 r.) w związku z koniecznością wywiązania się z wcześniejszych zobowiązań w momencie rozpoczynania nowej generacji programów.

Służby Komisji monitorowały ściśle wykonywanie budżetu. Podejmowały środki w celu zapewnienia rozsądnego wykorzystania niedostatecznych środków na płatności, dbając jednocześnie o ograniczenie do minimum odsetek za opóźnienia w płatnościach i uwzględniając niekorzystny wpływ tych opóźnień na osoby trzecie: w związku z tym Komisja traktowała priorytetowo na przykład najsłabszych finansowo odbiorców, takich jak państwa członkowskie korzystające z pomocy finansowej, MŚP i NGO³.

Komisja informowała na bieżąco Parlament Europejski i Radę o wykonaniu budżetu. Już w maju 2014 r. Komisja zaproponowała projekt budżetu korygującego w związku z wyjątkowo dużą liczbą wniosków o płatność z tytułu programów spójności na lata 2007–2013, które wpłynęły w ostatnich tygodniach 2013 r. 17 grudnia 2014 r. osiągnięto porozumienie w sprawie budżetu korygującego, który zwiększał poziom środków na płatności w budżecie na 2014 r., w szczególności poprzez uruchomienie marginesu na nieprzewidziane wydatki. Dzięki temu w ciągu czterech ostatnich dni roboczych roku udało się uregulować bardzo dużo płatności, zapobiegając kumulacji niezapłaconych należności na koniec 2014 r.

Pomimo podjętych działań i dodatkowych środków na płatności uzyskanych pod koniec roku Komisja nie była jednak w stanie uniknąć pewnych opóźnień w płatnościach i zamówieniach, które odbiły się także na płatnościach odnoszących się do nowych programów.

Komisja oceniła wpływ tych problemów na osiągnięcie swoich celów i stwierdziła, że dzięki czynnemu zarządzaniu dostępnymi środkami na płatności podczas roku sprawozdawczego udało się w dostatecznym stopniu ograniczyć szkody finansowe i wizerunkowe związane z tymi okolicznościami.

Jeśli chodzi o skutki finansowe, niektóre służby Komisji napotkały poważne problemy związane z prowadzeniem operacji i zarządzaniem; w przypadku pewnej liczby programów wydatkowania środki na płatności wyczerpały się na kilka miesięcy przed końcem roku. Do czasu zatwierdzenia wniosku o dodatkowe środki na płatności w budżecie korygującym służby Komisji wyczerpały dla tych programów możliwości realokacji środków pomiędzy liniami budżetowymi.

³ MŚP: małe i średnie przedsiębiorstwa;
NGO: organizacje pozarządowe.

Odsetki za opóźnienia w płatnościach wzrosły w 2014 r. niemal pięciokrotnie, osiągając kwotę ok. 3 mln EUR dla całego budżetu. Pomimo tego wzrostu kwota bezwzględna odsetek jest dosyć niska, biorąc pod uwagę wysokość niezapłaconych należności na koniec 2014 r. Te zaległości płatnicze koncentrowały się głównie (24,7 mld EUR) w obszarze polityki spójności, w którym zwrot należności podmiotom publicznym w państwach członkowskich jest uzależniony od dostępności środków budżetowych i nie są naliczane odsetki od opóźnień, co znacznie ogranicza ich wpływ finansowy na budżet UE. Nie zgłoszono żadnych spraw sądowych związanych z opóźnieniami w płatnościach.

Jeśli chodzi o zapobieganie szkodom wizerunkowym, służby starały się czynnie zarządzać dostępnymi środkami, stosując przy tym różne metody:

- proaktywne odzyskiwanie nienależnie wypłaconych kwot;
- zmniejszenie wysokości zaliczkowania;
- optymalne wykorzystanie terminów płatności; oraz
- opóźnianie publikacji zaproszeń do składania wniosków i ofert, a następnie udzielania zamówień, co umożliwiło przesunięcie niektórych terminów płatności na 2015 r.; działania te ograniczyły wprowadzić niekorzystne skutki dla budżetu UE, ale nie były obojętne z punktu widzenia uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych stron, które mogły być zmuszone do opóźnienia terminu rozpoczęcia projektu albo do poszukiwania środków na pokrycie (przejściowo) wyższego udziału we współfinansowaniu. Niemniej jednak szczegółowa ocena wykazała, że jak dotąd nie doszło do poważnych szkód wizerunkowych, które mogłyby wpłynąć na główne działania Komisji.

Komisja poleca swoim służbom, aby w dalszym ciągu zarządzały wykonaniem budżetu i w razie potrzeby podejmowały działania ograniczające ryzyko wynikające z niedostatecznych środków.

2.2 Wpływ podmiotów, którym przekazano zadania, na łańcuch zapewniający wiarygodność wydatków

Komisja coraz częściej powierza zarządzanie funduszami UE innym podmiotom (zob. załącznik 4). Niektóre z tych podmiotów podlegają szczególnej procedurze udzielania absolutorium z wykonania budżetu, która jest inna niż w przypadku Komisji. W ramach tej procedury zarząd organu, któremu powierzono wykonywanie zadań, musi zdać sprawozdanie z faktycznego wykorzystania środków finansowych, a delegowany urzędnik zatwierdzający ma z kolei obowiązek zapewnić proporcjonalny, ale skuteczny nadzór nad tym organem. Ponieważ wydatki są objęte zakresem poświadczenia wiarygodności, delegowani urzędnicy zatwierdzający mają obowiązek podać w rocznych sprawozdaniach z działalności informacje na temat wyników z kontroli nadzorczych i, w stosownych przypadkach, na temat wszelkich istotnych uchybień, które mogą być przedmiotem zastrzeżeń.

Przewiduje się, że podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań, będą odgrywały coraz większą rolę w zarządzaniu budżetem w okresie programowania na lata 2014–2020.

Tendencja ta zarysowała się wyraźnie w 2014 r., tj. w pierwszym roku wdrażania nowych programów, i znajduje ona odzwierciedlenie w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r. Przykładowo, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) i Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW, wcześniej DG ENTR) wykonują, odpowiednio, 95 % i 89 % swoich budżetów w drodze przekazywania zadań zarządczych innym podmiotom. W przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) i Dyrekcji Generalnej ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA, wcześniej DG MARKT) odsetek przekazanych zadań przekracza 50 %.

Zdolność delegowanych urzędników zatwierdzających do nadzorowania podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań, i do uzyskania wystarczającej pewności wykorzystania zasobów zgodnie z ich przeznaczeniem zależy w dużej mierze od struktur organizacyjnych zapewniających rozliczalność i od zasad przejrzystości określonych w umowach o delegowaniu zadań zawartych z każdym takim podmiotem. Zasadniczo rzecz biorąc, strategia kontroli obejmuje sprawdzenie, czy umowa o delegowaniu zadań zawiera postanowienia:

- i. zobowiązujące podmioty do rzetelnej i przejrzystej sprawozdawczości w zakresie wyników kontroli; oraz
- ii. wymagające odpowiedniego nadzoru nad strukturami organizacyjnymi podmiotów zapewniającymi rozliczalność.

W odniesieniu do programów na lata 2014–2020 każda DG jest odpowiedzialna za instrumenty finansowe w swoim obszarze polityki. Komisja zawarła ramowe umowy finansowo-administracyjne z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, które powinny umożliwić zmniejszenie kosztów administracyjnych, wzmocnić rozliczalność i zapewnić spójność działań. Komisja opracowała model umowy o delegowaniu zadań w celu zapewnienia, aby każda taka umowa zawierana z odpowiednimi służbami zawierała najważniejsze wymagania dotyczące zarządzania, kontroli i sprawozdawczości.

Poprawiono strukturę rocznych sprawozdań z działalności za 2014 r., aby zapewnić uwzględnienie wszystkich form i przypadków zarządzania funduszami poprzez podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań, w tym w zakresie zastrzeżeń, o ile są one konieczne.

Komisja poleca swoim służbom, które powierzają innym podmiotom zadania związane z wykonywaniem budżetu, aby upewniały się, że umowy o delegowaniu zadań zawierają konieczne, proporcjonalne postanowienia i praktyczne zasady dotyczące terminowej i przejrzystej sprawozdawczości tych podmiotów w zakresie wyników kontroli oraz odpowiednich środków nadzorczych, które potwierdzają w wystarczającym stopniu rzetelność informacji zawartych w sprawozdaniach.

Komisja poleca odpowiednim służbom, aby zawierały w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności informacje na temat nadzoru nad tymi podmiotami, w tym wszelkie elementy istotne dla wniosków dotyczących poświadczenia wiarygodności. Szczególną uwagę należy zwrócić na sprawdzenie, czy w łańcuchu zapewniającym wiarygodność wydatków nie występują znaczące luki.

2.3 Rzetelność wyników kontroli zgłaszanych przez państwa członkowskie

Rzetelność sprawozdań z kontroli państw członkowskich pozostaje problematyczną kwestią. W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie odpowiadają za ustanowienie i utrzymanie niezawodnych systemów zarządzania i kontroli.

Przepisy zezwalają Komisji, pod pewnymi warunkami, aby polegała na wynikach prac instytucji audytowych państw członkowskich na potrzeby poświadczenia wiarygodności. W obszarze polityki spójności instytucje audytowe potwierdzają wobec Komisji skuteczność funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli oraz legalność i prawidłowość poświadczonych wydatków. W przypadku wspólnej polityki rolnej (WPR) niezależne jednostki certyfikujące przedstawiają Komisji opinię na temat jakości kontroli na miejscu i dokładności danych statystycznych z kontroli przekazanych przez każdą agencję płatniczą.

System korekt netto stosowany przez Komisję w przypadku błędów⁴ (zob. sekcja 2.4) motywuje państwa członkowskie do większych wysiłków na rzecz ich wykrywania. System ten powinien zachęcać państwa członkowskie do wykazywania zaangażowania na rzecz poprawy rozliczalności i przejrzystości przez wzmocnienie – w razie takiej konieczności – działań kontrolnych, w szczególności w odniesieniu do kontroli zarządczych pierwszego stopnia, które poprzedzają poświadczenie wydatków wobec Komisji, oraz przez przyjęcie jasnych zasad kwalifikowalności, aby zmniejszyć ryzyko błędu.

W tym kontekście Komisja odsyła do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dla okresu programowania na lata 2014–2020 dotyczącego europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁵, które zawiera szereg ulepszeń systemów zarządzania i sprawozdawczości. W trakcie procesu ustawodawczego dodano wprowadzić dalsze wyjątki i bardziej rygorystyczne warunki, co wiąże się dla Komisji z koniecznością ograniczania związanych z nimi ryzyk, ale przewiduje się, że rozporządzenie to poprawi rozliczalność państw członkowskich, ograniczając skutki błędów oraz zapewniając legalność i prawidłowość transakcji kontrolowanych lub zarządzanych przez te państwa. Rozporządzenie to wprowadza w szczególności warunki *ex ante*, zharmonizowane i uproszczone zasady kwalifikowalności, rozszerzone możliwości stosowania uproszczonych metod deklarowania kosztów kwalifikowalnych, a także nowy pakiet do celów procesu corocznego poświadczenia wiarygodności obejmujący roczne sprawozdania finansowe, deklarację zarządczą i roczne podsumowanie oraz opinię z audytów i sprawozdanie z kontroli.

Odpowiednie dyrekcje generalne określiły jednolitą strategię audytu i wspólny plan audytu, aby uzyskać wystarczającą pewność przestrzegania przepisów i skutecznego funkcjonowania systemów kontroli. Cały proces poświadczania wiarygodności opiera się na strukturze kontroli przeprowadzanych zgodnie z zasadą jednolitości audytu, w ramach której kontrole na

⁴ Korekty finansowe netto dotyczące polityki spójności odnoszą się tylko do lat 2014–2020.

⁵ Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmujące Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

poziomie Komisji mogą wykorzystywać wyniki kontroli przeprowadzonych wcześniej przez inne organy (instytucje audytowe programów w państwach członkowskich).

Jeśli chodzi o politykę rolnictwa, zmiany wprowadzone nowym, odrębnym rozporządzeniem horyzontalnym⁶ wymagają ponadto od niezależnych jednostek certyfikujących, aby weryfikowały (od 2015 r.) wyniki kontroli na miejscu przeprowadzonych przez agencje płatnicze poprzez powtórne wykonanie tych kontroli na reprezentatywnej próbce transakcji i wydawały opinię z audytu na temat legalności i prawidłowości transakcji. Zakłada się wprawdzie, że zmiany te poprawią jakość kontroli na miejscu w państwach członkowskich, ale faktycznym celem, do którego należy dążyć, jest wykorzystywanie poziomu błędu zweryfikowanego przez niezależne jednostki certyfikujące.

Służby zajmujące się wydatkami w obszarze polityki spójności sprawdziły dokładność danych dostarczonych przez państwa członkowskie⁷, przeprowadzając ocenę kontroli pierwszego stopnia za lata 2007–2013 poprzez ukierunkowane kontrole programów wiążących się z wysokim ryzykiem, w szczególności aby wykryć pierwotne przyczyny niedostatecznej wiarygodności kontroli zarządczych. Dyrekcje Generalne ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) zdecydowały się także rozszerzyć w następnych latach zakres audytu danych dotyczących środków wycofanych i odzyskanych przekazywanych przez państwa członkowskie oraz wykorzystywać wszystkie dostępne wyniki kontroli od instytucji audytowych, aby zwiększyć poziom pewności w odniesieniu do przekazywanych danych, które są wykorzystywane do obliczania skumulowanego ryzyka rezydualnego⁸.

Wyniki tej oceny za rok budżetowy 2014 są następujące:

- wydatki EFRR i w obszarze polityki spójności za lata 2007–2013: DG REGIO oceniła 96 % zgłoszonych poziomów błędu jako wiarygodne źródło informacji i zwiększyła w związku z tym do 2,6 % średni poziom błędu, który został zgłoszony przez krajowe instytucje audytowe na poziomie 1,8 %;
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS) 2007–2013: DG EMPL oceniła 88,1 % zgłoszonych poziomów błędu jako wiarygodne źródło informacji i zwiększyła w związku z tym o 0,9 % średni poziom błędu zgłoszony przez krajowe instytucje audytowe – z 1,9 % do 2,8 %; oraz

⁶ 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. 549–607).

⁷ W przypadku DG REGIO audyt miał na celu głównie ocenę wiarygodności wyników krajowych audytów i zgłoszonych poziomów błędu (poprzez postępowanie wyjaśniające „Przegląd instytucji audytowych” i ocenę dokumentacji) oraz wiarygodności zgłoszonych kwot środków wycofanych i odzyskanych (na podstawie audytów na miejscu opartych na ocenie ryzyka i ocenach spójności dokumentacji).

⁸ W wyniku tych prac DG REGIO uznała za niedostatecznie wiarygodne ok. 15 % środków wycofanych i odzyskanych zgłoszonych przez państwa członkowskie i wyłączyła je w związku z tym z obliczeń skumulowanego ryzyka rezydualnego na potrzeby rocznego sprawozdania z działalności za 2014 r.

- WPR: po skorygowaniu przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) poziomów błędów wynikających z danych przedstawionych przez agencję płatniczą poziom błędów dla płatności bezpośrednich wzrósł o 1,99 % (z 0,55 % do 2,54 %), a dla rozwoju obszarów wiejskich o 3,57 % (z 1,52 % do 5,09 %).

Roczne sprawozdania z działalności za 2014 r. przedstawiają wyniki oceny Komisji dotyczącej dokładności i wiarygodności informacji z audytu oraz wyniki zgłoszone przez organy krajowe. Obejmują one szczegółowe wyniki ilościowe oceny dla każdego programu operacyjnego lub agencji płatniczej, w tym wszelkie późniejsze korekty lub szacunki Komisji dotyczące zgłoszonych poziomów błędów. W przypadku programów operacyjnych lub agencji płatniczych objętych zastrzeżeniem roczne sprawozdanie z działalności uwzględnia także plan działania przyjęty w celu naprawienia wykrytych uchybień o charakterze systemowym.

Należy podkreślić, że:

- większość sprawozdań z audytu dotyczących państw członkowskich jest wiarygodna; oraz
- Komisja nie tylko polega na ich wynikach, ale także wyciąga z nich wnioski na potrzeby swojego poświadczenia wiarygodności.

W niezbędnych przypadkach delegowani urzędnicy zatwierdzający korygują, na podstawie informacji dodatkowych, zgłoszone poziomy błędów lub dane statystyczne dotyczące kontroli lub stosują korektę ryczałtową, jeśli informacje uzyskane od państw członkowskich zostały uznane za niedostatecznie wiarygodne.

Biorąc pod uwagę znaczące zmiany przepisów dotyczących zarządzania, sprawozdawczości i rozliczalności, Komisja poleca swoim służbom zarządzającym budżetem w trybie zarządzania dzielonego, aby dla nowego okresu programowania dostosowywały – w razie konieczności – metodologię oceny efektywności systemów zarządzania i kontroli wprowadzonych przez odpowiednie organy i agencje w państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz – o ile to możliwe – Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji. Należy przy tym uwzględnić zmiany wprowadzone do ram prawnych przez przyjęcie zmienionego rozporządzenia finansowego.

2.4 Kwota obarczona ryzykiem i funkcja naprawcza systemów kontroli

Trybunał Obrachunkowy (w swoim rocznym sprawozdaniu za 2013 r.) i Parlament Europejski (w swojej rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu) uznały, że niektóre roczne sprawozdania z działalności mogą zawierać zaniżone szacunki dotyczące „kwot obarczonych ryzykiem”, w związku z czym zaproponowały, aby służby Komisji wyjaśniały sposób obliczania tych kwot i szacowały wpływ mechanizmów korekcyjnych na ich wysokość.

W celu uwzględnienia tych uwag delegowani urzędnicy zatwierdzający zawarli w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2014 r. – po raz pierwszy – swoje najlepsze oszacowanie łącznej kwoty obciążonej ryzykiem⁹ dla całego budżetu, za który są odpowiedzialni. W poprzednich latach oszacowania takie podawano tylko w odniesieniu do części wydatków objętych zastrzeżeniami. To najlepsze oszacowanie dotyczy wydatków, które mogą nie być zgodne z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi i umownymi w chwili dokonania płatności, tzn. po przeprowadzeniu kontroli *ex ante* mających na celu *zapobieganie* błędom i nieprawidłowościom.

Oprócz tego delegowani urzędnicy zatwierdzający zgłaszali szacowane przyszłe korekty, tzn. szacunkową wysokość korekt finansowych i odzyskanych środków, przewidywanych w związku z kontrolami, które zostaną przeprowadzone w przyszłości. Szacunki te opierały się na średnich kwotach korekt¹⁰ od 2009 r., które są najlepszym dostępnym wskaźnikiem zdolności naprawczej kontroli *ex post*.

Delegowani urzędnicy zatwierdzający podawali łączną kwotę obciążoną ryzykiem dla danego roku, a razem z nią swoje najlepsze oszacowanie dotyczące skali błędów i nieprawidłowości możliwych do skorygowania w przyszłości. Informacje te dobrze obrazują w kategoriach ilościowych aktualną skuteczność systemów kontroli na koniec roku budżetowego, biorąc pod uwagę fakt, że cykl kontroli ma charakter wieloletni, a dalsze środki naprawcze będą wdrażane w przyszłości. Należy pamiętać, że kwoty obciążone ryzykiem odnoszą się do nieprzestrzegania przepisów prawa i postanowień umownych. W wielu przypadkach sytuacja taka nie prowadzi do nienależnych płatności, a zatem nie pociąga za sobą nakazów odzyskania środków czy korekt finansowych¹¹.

W ramach procesu wzajemnej weryfikacji rocznych sprawozdań z działalności oraz w celu zapewnienia spójności zwracano szczególną uwagę na potencjalne przypadki zaniżenia kwot obciążonych ryzykiem i zawyżenia zdolności naprawczych, a także na spójne stosowanie pojęć związanych z „błędem”. Przyjęte definicje znajdują się w załączniku 3, a szczegółowe dane w załączniku 2. Tabela 1 poniżej przedstawia dane zagregowane według grup służb.

Pewna liczba służb skorygowała szacunki ze względu na swoją szczególną sytuację. W wyniku tych korekt w rocznych sprawozdaniach z działalności znalazły się ostrożniejsze szacunki.

⁹ Zob. definicje w załączniku 3.

¹⁰ Kwoty korekt opierają się na danych przedstawionych w nocie 6 do sprawozdań finansowych („Ochrona budżetu UE”). W celu zapewnienia, aby szacowane przyszłe korekty dotyczyły wyłącznie kontroli przeprowadzonych po dokonaniu płatności, niektóre służby skorygowały te dane, zmniejszając kwotę korekt i odzyskanych środków, które nie wynikały z kontroli *ex post*. W przypadku rolnictwa przyjęto jako podstawę okres trzyletni, z wyłączeniem zasady wzajemnej zgodności, który uznano za najodpowiedniejszy okres odniesienia.

¹¹ Na przykład w sytuacji, gdy beneficjent zadeklarował wydatki w nieprawidłowym okresie obrachunkowym lub gdy zadeklarował wydatki niekwalifikowalne, ale łączna kwota kwalifikowalnych kosztów zadeklarowanych i tak przekracza próg wkładu UE (w związku z czym nie istnieją skutki finansowe).

Tabela 1: Łączna kwota obarczona ryzykiem i szacowane przyszłe korekty w 2014 r. (w mln EUR)

Obszar ¹²	Łączne wydatki	Kwota obarczona ryzykiem ¹³		Szacowane przyszłe korekty
		Najniższa wartość	Najwyższa wartość	
Rolnictwo	55 650	1 727	1 727	863
Polityka spójności ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Pomoc zewnętrzna ¹⁵	10 288	289	302	91
Badania naukowe	10 560	210	245	152
Inne obszary polityki wewnętrznej	3 587	31	36	21
Administracja	5 583	0	34	2
Ogółem	142 439	3 651	5 036	2 703

W przypadku Dyrekcji Generalnych ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE), Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME), Polityki Sąsiedztwa i Rozszerzenia (DG NEAR, wcześniej DG ELARG), Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO), Środowiska (DG ENV), Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW, wcześniej DG ENTR), Mobilności i Transportu (DG MOVE), Energii (DG ENER) oraz w przypadku Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci (INEA) szacowana zdolność naprawcza przekracza najniższą wartość łącznej kwoty obciążonej ryzykiem. W obszarze polityki spójności wynika to głównie z faktu, że zdolność naprawcza opiera się na średniej z sześciu lat, podczas gdy kwota obciążona ryzykiem jest związana z szacowanym poziomem błędu za 2014 r., który jest niższy niż w poprzednich latach. W pozostałych przypadkach tak wysoka zdolność naprawcza wynika z wysokiego poziomu korekt dotyczących działań prowadzonych w ramach wcześniejszych programów.

¹² Tabele w załączniku 2 zawierają wykaz służb wchodzących w skład danego obszaru i odpowiednie kwoty. Łączne wydatki opierają się na pozycjach „dokonane płatności” w 2014 r., wskazanych w załączniku 3 (tabela 2) do rocznych sprawozdań z działalności. Te wartości liczbowe wynikają ze wstępnych danych rachunkowych za 2014 r. dostępnych na dzień 31 marca 2015 r., które mogą się jeszcze zmienić. Alokacja wydatków pomiędzy służbami odpowiada zakresowi obowiązków, który został przydzielony delegowanym urzędnikom zatwierdzającym w regulaminie wewnętrznym Komisji.

¹³ Niektóre służby oszacowały swoją łączną kwotę obciążoną ryzykiem za ten rok w postaci przedziałów kwot, w zależności od stosowanej metodologii i dostępności danych. Zob. poszczególne roczne sprawozdania z działalności.

¹⁴ Łącznie z DG HOME.

¹⁵ W przypadku DG DEVCO łączne wydatki obejmują wydatki z budżetu UE (3 844 mln EUR) i z EFR (3 671 mln EUR). DG DEVCO zgłosiła, że szacunki dotyczące kwoty obciążonej ryzykiem i zdolności naprawczych zostały skorygowane w górę w wyniku zastosowania w stosunku do wydatków za 2014 r. średniej zdolności naprawczej obliczonej od 2009 r.

Podsumowując, dane wykazują, że najlepsze oszacowanie łącznej kwoty obciążonej ryzykiem za 2014 r. wynosi – dla całej Komisji – od 3 651 mln EUR do 5 036 mln EUR. Na podstawie wcześniejszych doświadczeń Komisja szacuje, że kontrole przeprowadzone w kolejnych latach umożliwią wykrycie i skorygowanie błędów odpowiadających łącznej kwocie ok. 2 700 mln EUR.

W 2014 r. Komisja poprawiła również jakość danych państw członkowskich dotyczących korekt finansowych i odzyskiwania środków. Komisja propagowała też stosowanie najlepszych praktyk w celu udoskonalenia mechanizmów odzyskiwania środków na poziomie państw członkowskich i UE.

We wstępnym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym (zob. nota 6 w sprawie „ochrony budżetu UE”) wykazano korekty finansowe i odzyskanie środków potwierdzone/stwierdzone i wdrożone we wszystkich obszarach polityki w 2014 r. Ich wysokość wyniosła 2 980 mln EUR (podczas gdy w latach 2013, 2012 i 2011 wyniosła, odpowiednio, 3 362 mln EUR, 4 419 mln EUR i 1 840 mln EUR) i są one wykazane w rozbiciu na obszary polityki w tabelach 2 i 3.

Tabela 2. Korekty finansowe i odzyskanie środków potwierdzone/stwierdzone w 2014 r. (w mln EUR)

Obszar polityki	Korekty finansowe	Odzyskane środki	Ogółem
Rolnictwo			
EFRG	1 649	213	1 862
Rozwój obszarów wiejskich	220	165	385
Polityka spójności			
EFRR	1 330	-	1 330
Fundusz Spójności	292	-	292
EFS	342	1	343
IFOR/EFR	39	29	67
Sekcja Orientacji	13	5	18
EFOGR			
Inne	-	-	-
Polityka wewnętrzna	5	293	298
Polityka zewnętrzna	nd.	127	127
Administracja	nd.	5	5
Potwierdzone/stwierdzone w 2014 r. ogółem	3 890	838	4 728

Tabela 3: Korekty finansowe i odzyskanie środków wykonane w 2014 r. (w mln EUR)

Obszar polityki	Korekty finansowe	Odzyskane środki	Ogółem
Rolnictwo			
EFRG	796	150	946
Rozwój obszarów wiejskich	86	167	252
Polityka spójności			
EFRR	823	1	824
Fundusz Spójności	191	-	191
EFS	289	1	290
IFOR/EFR	41	25	66
Sekcja Orientacji	13	5	18
EFOGR			
Inne	-	-	-
Polityka wewnętrzna	5	274	279
Polityka zewnętrzna	nd.	108	108
Administracja	nd.	5	5
Ogółem wykonane w 2014 r.	2 244	736	2 980

Korekta nienależnie wypłaconych kwot jest ważnym elementem należytego zarządzania finansami. Komisja będzie przy każdej okazji zachęcać organy państw członkowskich do maksymalnego wykorzystania dostępnych instrumentów, aby móc zapobiegać błędom oraz wypełniać obowiązki i zobowiązania dotyczące wszystkich programów realizowanych w ramach zarządzania dzielonego, w celu ochrony budżetu UE i usunięcia pozostałych uchybień w ich systemach zarządzania i kontroli.

Jeśli chodzi natomiast o oszustwa finansowe, wszystkie służby Komisji podjęły wysiłki w celu wzmocnienia swoich systemów kontroli wewnętrznej, aby skuteczniej zapobiegać ryzyku oszustw finansowych. Wszystkie służby przyjęły strategię zwalczania nadużyć finansowych i przestrzegają wymogów określonych w Strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych.

3 POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA

W sekcji 1 i 2 opisano, w jaki sposób służby Komisji poprawiły sprawozdawczość w zakresie wyników polityki i wyzwań związanych z zarządzaniem zasobami. W niniejszej sekcji przedstawiono poświadczenia wiarygodności przez dyrektorów generalnych i ogólną opinię Służby Audytu Wewnętrznego (IAS), na których podstawie Komisja przejmuje odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem.

3.1 Poświadczenie wiarygodności uzyskane na podstawie rocznych sprawozdań z działalności

Delegowani urzędnicy zatwierdzający przeanalizowali wyniki kontroli i wszystkie inne istotne elementy, na których podstawie oceniają osiągnięcie celów kontroli. Wzięli także pod uwagę

wykryte znaczne uchybienia i ocenili ich łączny wpływ na ogólny poziom pewności, zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych, w celu ustalenia istotności tego wpływu. W wyniku tego procesu opatrzyli swoje poświadczenia wiarygodności w sumie 25 zastrzeżeniami, z których 20 miało charakter mierzalny, a pięć niemierzalny i dotyczyło ryzyka wizerunkowego. Delegowani urzędnicy zatwierdzający poświadczali wiarygodność operacji po stronie dochodów bez żadnych zastrzeżeń.

Liczba zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności wzrosła w stosunku do 2013 r. (21 zastrzeżeń). Wydano cztery¹⁶ nowe zastrzeżenia, a jedno¹⁷ zniesiono¹⁸. Jedno z powtarzających się zastrzeżeń zostało rozbite¹⁹ na dwa odrębne zastrzeżenia, a do każdego z nich dołączono szczegółowy plan działania.

Pomimo tego wzrostu liczby zastrzeżeń, kwota wydatków objętych mierzalnymi zastrzeżeniami zmniejszyła się o 6 856 mln EUR (z 51 248 mln EUR w 2013 r. do 44 392 mln EUR) i stanowi obecnie ok. 31 % łącznej kwoty wydatków zarządzanych²⁰ w 2014 r. Wynika to z ograniczenia zakresu zastrzeżeń zgłoszonych we wcześniejszych latach, dotyczących DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL oraz obszaru polityki badań naukowych. Nowe zastrzeżenia nie odnoszą się do największych programów wydatkowania, dlatego też nie przełożyły się na duży wzrost. Po uwzględnieniu odzyskanych środków i korekt finansowych na chwilę obecną²¹, wysokość kwoty obciążonej ryzykiem dla wydatków objętych zastrzeżeniami szacuje się na 2 285 mln EUR. Tabela 4 przedstawia wyniki w rozbiciu na obszary polityki. Szczegółowe wyniki w rozbiciu na poszczególne służby są przedstawione w załączniku 2.

¹⁶ Nowe zastrzeżenia dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zarządzanej przez Instrument Polityki Zagranicznej), IPA/CARDS/PHARE – zarządzanie pośrednie przez państwa będące beneficjentami i zarządzanie pośrednie przez inne podmioty, którym przekazano zadania (oba obszary zarządzane przez DG ELARG) i Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie TIK w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (zarządzanego przez DG CNECT).

¹⁷ DG SANCO zniósł swoje zastrzeżenie dotyczące programów zwalczania chorób zwierząt i monitorowania w obszarze żywności i pasz.

¹⁸ Aby znieść zastrzeżenie, delegowanych urzędników zatwierdzających poproszono o wykazanie, że problem uchybień został skutecznie rozwiązany.

¹⁹ DG REGIO rozbiła powtarzające się zastrzeżenie dotyczące EFRR/Spójności/Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) na dwa zastrzeżenia, co jest bardziej klarowne: jedno dotyczące EFRR/Spójności i jedno dotyczące IPA.

²⁰ W tym EFR.

²¹ Z wyjątkiem zarządzania dzielonego, ponieważ kwoty zgłoszone dla tego trybu zarządzania nie obejmują korekt finansowych i odzyskania środków.

Tabela 4: Zastrzeżenia za 2014 r. – zakres i kwoty obarczone ryzykiem (w mln EUR).

Obszar polityki ²²	Łączne wydatki	Zakres: wydatki objęte zastrzeżeniami ²³	Kwota obarczona ryzykiem, której dotyczy zastrzeżenie ²⁴
Rolnictwo	55 650	27 255 ²⁵	1 447
Polityka spójności ²⁶	56 770	5 650	418
Pomoc zewnętrzna	10 288	7 940	216
Badania naukowe ²⁷	10 560	3 489	200
Inne obszary polityki wewnętrznej	3 587	58	4
Administracja	5 583	-	-
Ogółem	142 439	44 392	2 285

Zastrzeżenia te dotyczą wszystkich głównych obszarów wydatkowania (rolnictwa, funduszy strukturalnych i spójności, stosunków zewnętrznych oraz badań naukowych i innych obszarów polityki wewnętrznej). We wszystkich przypadkach odpowiedni delegowani urzędnicy zatwierdzający przyjęli plany działania mające na celu usunięcie wykrytych uchybień i ograniczenie związanego z nimi ryzyka.

W sytuacji, gdy utrzymuje się wysoki poziom błęd, rozporządzenie finansowe zobowiązuje Komisję do wskazania słabych punktów w przepisach lub w systemach kontroli, do przeanalizowania kosztów i korzyści ewentualnych środków naprawczych oraz do podjęcia lub zaproponowania stosownych działań. Wprowadzono znaczne zmiany systemów

²² Tabele w załączniku 2 zawierają wykaz służb wchodzących w skład danego obszaru i odpowiednie kwoty. Łączne wydatki opierają się na pozycji „dokonane płatności” w 2014 r., wskazanej w załączniku 3 (tabela 2) do każdego rocznego sprawozdania z działalności. Te wartości liczbowe wynikają ze wstępnych danych rachunkowych za 2014 r. dostępnych na dzień 31 marca 2015 r., które mogą się jeszcze zmienić. Alokacja wydatków pomiędzy służbami odpowiada zakresowi obowiązków delegowanych urzędników zatwierdzających, który został określony w regulaminie wewnętrznym Komisji.

²³ Zakres zastrzeżeń obejmuje wydatki realizowane poprzez system zarządzania i kontroli, którego dotyczą zgłoszone uchybienia.

²⁴ Łączna kwota obarczona ryzykiem stanowi oszacowanie kwoty obciążonej ryzykiem dla całości wydatków. Obejmuje ona kwotę obciążoną ryzykiem objętą zastrzeżeniem i szacowany błąd dla wydatków nieobjętych zastrzeżeniem, który wynosi maksymalnie 2 %, w zależności od okoliczności i danego programu.

²⁵ Wskazana kwota 27 255 mln EUR odpowiada wydatkom, które są zarządzane poprzez systemy kontroli objęte wydanym zastrzeżeniem i pod których kątem DG AGRI dokładnie sprawdza system zarządzania i kontroli. Oznacza to, że prowadzone są obecnie procedury kontroli zgodności rozliczeń w celu ochrony budżetu UE, a w stosownych przypadkach DG AGRI monitoruje także działania naprawcze podejmowane przez państwa członkowskie.

²⁶ Łącznie z DG HOME.

²⁷ W przypadku DG DEVCO łączne wydatki obejmują wydatki z budżetu UE (3 844 mln EUR) i z EFR (3 671 mln EUR).

zarządzania i kontroli w odniesieniu do programów na lata 2014–2020. Ponieważ ich wdrażanie dopiero się rozpoczęło, Komisja będzie mogła ocenić wpływ tych zmian na poziom błędów dopiero po dłuższym czasie.

Delegowani urzędnicy zatwierdzający przedstawili główne przyczyny swoich zastrzeżeń i określili działania naprawcze mające doprowadzić do ich usunięcia.

Komisja poleca swoim służbom kontynuowanie wysiłków w celu wskazania dalszych środków upraszczających oraz dalsze ulepszanie systemów kontroli, aby ograniczyć ryzyko błędów dotyczących kosztów i związane z nimi obciążenie administracyjne.

3.1.1 Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

Podobnie jak w 2013 r., cztery DG i dwie agencje wykonawcze wdrażające siódmy program ramowy w zakresie badań (7PR) podtrzymały swoje zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości dotacji wypłaconych w formie zwrotu wydatków. Poziom wykrytych błędów na podstawie wspólnej reprezentatywnej próbki z audytu nadal wynosi ok. 5 % dla 2014 r. (tyle samo co w 2013 r.), a poziom błędów resztowego ok. 3 %.

Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA) i Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA) nie przedstawiły zastrzeżenia dla dwóch subpopulacji (projektu „Pomysły” i projektów „Ludzie”), w przypadku których dysponowano wystarczającymi dodatkowymi dowodami, że poziomy błędów dla tych programów były niższe od progu istotności.

Dyrektor REA **podtrzymał zastrzeżenie dotyczące subpopulacji programu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (projektów MŚP)**, ze względu na relatywnie wyższy profil ryzyka i szczególne ryzyka dotyczące rachunkowości MŚP na potrzeby dotacji. Wprowadzono odpowiedni plan działania w celu ograniczenia tych ryzyk.

Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) podtrzymała swoje zastrzeżenie dotyczące programu „Uczenie się przez całe życie” w związku z poziomem błędów resztowego (4,1 %). Błędy te dotyczyły głównie trudności, jakie mieli niektórzy beneficjenci z przedstawieniem odpowiednich dokumentów potwierdzających, oraz nieprzestrzegania pewnych zasad kwalifikowalności. EACEA analizuje najczęstsze błędy i, w razie konieczności, podejmie dalsze działania naprawcze, przy uwzględnieniu kosztów i korzyści. Obowiązkowe stosowanie przez beneficjentów świadectw audytu oraz usprawnione przekazywanie informacji na temat zobowiązań finansowych powinno zmniejszyć jeszcze bardziej poziom błędów resztowego.

Dyrektor Generalny ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii wydał **nowe zastrzeżenie dotyczące poziomu błędów resztowego (2,94 % w 2014 r.) mającego wpływ na dokładność zestawień wydatków poniesionych na cele Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP).** Z uwagi na małą liczbę audytów poświęconych ustaleniu skumulowanego poziomu błędów i poziomu błędów resztowego (18 audytów *ex post*, które objęły kwotę 10,9 mln EUR, czyli 1,6 % wnioskowanego wkładu UE), do wyników tych należy podchodzić z ostrożnością. Poziomy

błędów wykrytych w ostatnich latach są jednak coraz wyższe (5,29 % w 2014 r., 2,82 % w 2013 r.) i prawdopodobnie nie uda się osiągnąć docelowego poziomu błędu resztowego wynoszącego 2 % na koniec okresu programowania CIP. Aby ograniczyć poziom błędu resztowego w ramach Programu na rzecz wspierania ICT, DG będzie kontynuować audyty *ex post* zgodnie ze strategią kontroli *ex post* dla wydatków na cele inne niż badania naukowe (w 2014 r. rozpoczęto 42 audyty) oraz przekazywać wskazówki i informacje zwrotne uczestnikom i kontrolerom poświadczającym, by zapobiegać powstawaniu błędów.

3.1.2 *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*

Dyrektor Generalny ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej wydał zastrzeżenia w odniesieniu do poważnych niedociągnięć dotyczących kluczowych aspektów systemów zarządzania i kontroli wskazanych programów operacyjnych.

- Zastrzeżenie finansowe dotyczące **systemów zarządzania i kontroli EFRR na lata 2007–2013 i Funduszu Spójności w przypadku 77 programów operacyjnych w 12 państwach członkowskich. Skala tego zastrzeżenia w ujęciu ilościowym odpowiada 0,5 % płatności okresowych EFRR/Funduszu Spójności w 2014 r.;**
- kolejne zastrzeżenie finansowe dotyczy dwóch programów związanych z Instrumentami Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) (dla Turcji i regionu Morza Adriatyckiego), a jego skala odpowiada 7 % płatności okresowych w 2014 r.; oraz
- zastrzeżenie związane z ryzykiem wizerunkowym w 2014 r. odnosi się do systemów zarządzania i kontroli **EFRR/Funduszu Spójności na lata 2000–2006** w przypadku trzech programów operacyjnych (dwóch we Włoszech i jednego w Irlandii) oraz dwóch inicjatyw w sektorze transportu wspieranych z Funduszu Spójności (w Rumunii i Bułgarii), nie ma ono jednak wpływu finansowego.

W każdym przypadku podjęto lub zaplanowano konkretne działania w celu uzyskania pewności, że wymagane środki naprawcze zostały wprowadzone w życie. Środki naprawcze polegają na rygorystycznej polityce wstrzymywania i zawieszania płatności, mającej na celu ochronę funduszy UE. Płatności zostaną wznowione dopiero po potwierdzeniu pełnego wdrożenia środków naprawczych, w tym korekt finansowych, o ile są konieczne. Jeśli chodzi o okres programowania na lata 2000–2006, w każdym przypadku podjęto konkretne działania, a korekty finansowe są przeprowadzane w ramach procedury zamknięcia programów.

Dyrektor Generalny ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego podtrzymał dwa zastrzeżenia w odniesieniu do poważnych niedociągnięć dotyczących kluczowych aspektów systemów zarządzania i kontroli wskazanych programów operacyjnych:

- główne zastrzeżenie za 2014 r. ma charakter finansowy i dotyczy Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na lata 2007–2013; odnosi się ono do 36 programów operacyjnych w 11 państwach członkowskich (w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemczech, Republice Czeskiej, Rumunii, Słowacji, na Węgrzech, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie). Kwota obciążona ryzykiem dla zastrzeżenia dotyczącego lat 2007–2013 jest szacowana na 1,7 % płatności okresowych EFS na lata 2007–2013 wypłaconych w 2014 roku; oraz

- drugie zastrzeżenie jest związane z ryzykiem wizerunkowym i dotyczy EFS na lata 2000–2006 w 2014 r. w przypadku siedmiu programów operacyjnych we Francji, Włoszech i Hiszpanii.

W odniesieniu do okresu programowania 2000–2006 nie ma żadnego ryzyka finansowego, gdyż końcowe płatności zostaną dokonane dopiero po rozstrzygnięciu wszystkich kwestii i osiągnięciu porozumienia z państwami członkowskimi w sprawie poziomu korekty finansowej. Komisja podjęła konkretne działania w odniesieniu do każdego programu, aby upewnić się, że wymagane środki naprawcze zostaną wprowadzone w życie. Działania te opierają się na rygorystycznej polityce wstrzymywania i zawieszania płatności, mającej na celu ochronę funduszy UE, i na stosowaniu niezbędnych korekt finansowych, ale Komisja będzie też w dalszym ciągu aktywnie informować o korzyściach związanych ze stosowaniem uproszczonych opcji kosztów w przypadku EFS.

Główne nowe zastrzeżenie za 2014 r. dotyczy Grecji – poziom błędu dla czterech programów operacyjnych EFS w tym państwie szacuje się wstępnie na 5 %. Wszystkie greckie programy zostały umieszczone na wykazie zastrzeżeń, a do czasu zakończenia prowadzonych obecnie rozmów pomiędzy Trybunałem Obrachunkowym a greckimi władzami wstrzymano zapobiegawczo wszystkie płatności.

3.1.3 *Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne*

Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) podtrzymał zastrzeżenia dotyczące:

- **niektórych środków rynkowych EFRG** dotyczących programów pomocy w sześciu państwach członkowskich (Austrii, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce i Zjednoczonym Królestwie) i wydał nowe zastrzeżenia w stosunku do Francji (dodatkowy środek) i Rumunii. Kwota obciążona ryzykiem odpowiada 3,13 % dokonanych wypłat. W przypadku większości z tych środków uchybienia zostały wykryte przez Komisję w trakcie kontroli na miejscu. W przypadku programów dopłat do spożycia mleka w szkołach we Francji zastrzeżenie wynika z wysokiego poziomu błędów zgłoszonego przez organ państwa członkowskiego. We wszystkich przypadkach określono niezbędne działania naprawcze i powiadomiono o nich państwa członkowskie;
- **bezpośrednich płatności EFRG** dokonanych przez 15 agencji płatniczych w sześciu państwach członkowskich (Hiszpanii (10 agencji), Francji, Zjednoczonym Królestwie (w Anglii), Grecji, na Węgrzech i w Portugalii). Kwota obciążona ryzykiem odpowiada 2 % dokonanych wypłat. Ponieważ uchybienia zostały wykryte przez samą Komisję, określono już niezbędne działania naprawcze i powiadomiono państwa członkowskie;
- **wydatków EFRROW w przypadku 22 agencji płatniczych w 14 państwach członkowskich**, wydając jednocześnie sześć nowych zastrzeżeń. Łączna liczba zastrzeżeń wyniosła w 2014 r. 28 i dotyczą one 16 państw członkowskich (Bułgarii, Niemiec (3), Danii, Hiszpanii (6), Francji (2), Zjednoczonego Królestwa (2), Grecji, Węgier, Włoch (4), Litwy, Łotwy, Niemczech, Polski, Portugalii, Rumunii i Szwecji). Kwota obciążona ryzykiem odpowiada 4,76 % dokonanych wypłat.

Ponieważ uchybienia zostały wykryte przez samą Komisję, określono już niezbędne działania naprawcze i powiadomiono państwa członkowskie; oraz

- **wydatków w Turcji z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (IPARD).** Kwota obarczona ryzykiem odpowiada 3,2 % wydatków w ramach IPARD. Określono już niezbędne działania naprawcze i powiadomiono o nich władze Turcji. DG AGRI podejmie, w razie konieczności, działania naprawcze poprzez zastosowanie korekt finansowych netto w celu odzyskania niekwalifikowalnych wydatków.

Dyrektor Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa **podtrzymała zastrzeżenie dotyczące systemów zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR)** (kwalifikowalność deklarowanych wydatków w przypadku Niderlandów, Niemiec (Meklemburgia-Pomorze Przednie), Polski, Rumunii i Włoch). **Płatności w odniesieniu do tych pięciu programów zostały przerwane.** Dla każdego przypadku opracowywany jest plan działania określający środki, jakie należy wprowadzić, aby naprawić uchybienia będące przyczyną błędów, oraz ich harmonogram. Płatności zostaną wznowione dopiero wtedy, gdy kwestie te zostaną w zadowalającym stopniu rozstrzygnięte. Kwota obarczona ryzykiem w przypadku tych programów stanowi tylko 1,26 % całkowitych płatności z EFR w 2014 r.

Dyrektor Generalny ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) podtrzymał swoje zastrzeżenie związane z ryzykiem wizerunkowym, dotyczące utrzymujących się istotnych uchybień w zakresie bezpieczeństwa, które stwierdzono w rejestrze unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W wyniku zorganizowanych cyberataków na niektóre krajowe rejestry w okresie od listopada 2010 r. do stycznia 2011 r. jeden z operatorów złożył skargę przeciwko Komisji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w związku z kradzieżą uprawnień. Doprowadziło to do ujęcia zobowiązania warunkowego w wysokości 16,2 mln EUR w sprawozdaniach finansowych DG CLIMA. Postępowanie sądowe jest w toku.

Środki bezpieczeństwa wskazane przez DG CLIMA, DIGIT i HR po wstępnej ocenie ryzyka, na jakie narażony jest rejestr EU ETS, na obecną chwilę zostały wprowadzone tylko częściowo. Ukończona w 2014 r. formalna, kompleksowa ocena ryzyka pozwoliła zidentyfikować dodatkowe środki bezpieczeństwa, które zmniejszą ryzyko do akceptowalnego poziomu. W horyzoncie czasowym do 2016 r. terminowe i skuteczne wprowadzenie planu działania opierającego się na opracowanym przez IAS sprawozdaniu z audytu dotyczącym zarządzania systemem EU ETS i jego bezpieczeństwa dałoby wystarczającą pewność, że ryzyko rezydualne związane z jakimkolwiek udanym cyberatakiem zostanie ograniczone do akceptowalnego poziomu.

3.1.4 Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Dyrektor Generalny ds. Zdrowia i Konsumentów zniósł zastrzeżenie dotyczące **dokładności zestawień kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie w ramach programów zwalczania chorób zwierząt i monitorowania w obszarze żywności i pasz.** Dyrektor Generalny podjął już liczne środki ograniczające ryzyko w celu zmniejszenia poziomu błędów

w tej dziedzinie. Skumulowany efekt wszystkich środków zmniejszył poziom błęd, tak że jest on niższy od wartości progowej wynoszącej 2 %.

3.1.5 Globalny wymiar Europy

Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) wydała nowe zastrzeżenie dotyczące wynoszącego 2,13 % poziomu błędu resztowego dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Przeprowadzone kontrole *ex post* wykazały, że budżet WPZiB na cele nieprolifracji i rozbrojenia jest obciążony wysokim poziomem błęd.

FPI sprawdza, czy istnieje możliwość odzyskania niekwalifikowalnej kwoty od dwóch beneficjentów w świetle faktu, że odnośne projekty zostały już z powodzeniem zakończone. FPI bada także, w jaki sposób można zapobiec podobnym błędom w przyszłości, np. poprzez poprawienie modeli umów o udzielenie dotacji, a w szczególności wprowadzenie obowiązku przedstawiania dokumentów potwierdzających i kart pokładowych jako dowodów podróży.

Dyrektor Generalny ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DEVCO) podtrzymał swoje zastrzeżenie ogólne, tj. obejmujące wszystkie działania i cykle zarządzania, ponieważ **ogólny poziom błędu resztowego w zakresie legalności i prawidłowości operacji leżących u podstaw obliczeń wyniósł w 2014 r. 2,81 %** (w 2013 r. wynosił 3,35 %, a w 2012 r. – 3,63 %). DG DEVCO zarządza Europejskim Funduszem Rozwoju (EFR) i sześcioma instrumentami, które różnią się podstawą prawną, aktami referencyjnymi i mechanizmami zarządzania (zarządzanie bezpośrednie przez centralę lub delegatury albo zarządzanie pośrednie za pośrednictwem organizacji międzynarodowych lub innych agencji i organów). Ich operacje są związane z dotacjami, zamówieniami, funduszami powierniczymi oraz wydatkami administracyjnymi i wspierającymi. W połączeniu z czynnikiem geograficznym (operacje są prowadzone w państwach i regionach o słabym poziomie rozwoju, niesprawnej infrastrukturze i źle funkcjonującym systemie zarządzania) te warunki działania tworzą skomplikowany układ, który określa profil ryzyka każdego podsegmentu operacji finansowych i konieczność wdrożenia skutecznego systemu kontroli prewencyjnych.

DG DEVCO dostosowuje wprawdzie swoją strategię kontroli do ogólnego charakteru operacji i analizuje wyniki kontroli w celu uzyskania bardziej szczegółowych danych dotyczących błędów dla poszczególnych instrumentów i obszarów, ale przy poświadczaniu wiarygodności nie uwzględnia zróżnicowanego ryzyka. W związku z tym przez ostatnie trzy lata DG DEVCO wydawała zastrzeżenie obejmujące wszystkie swoje operacje.

Komisja jest zaniepokojona, że tak szeroki zakres tego zastrzeżenia może wpłynąć na ogólny poziom pewności poświadczenia wiarygodności wydanego przez DG DEVCO.

Komisja poleca DG DEVCO, aby poszukała możliwości lepszego wykorzystania wyników swoich kontroli, co umożliwiłoby jej wydawanie poświadczenia wiarygodności uwzględniającego w większym stopniu zróżnicowanie ryzyka, a następnie przeznaczenie większych zasobów na kontrolę tych obszarów, których dotyczą zastrzeżenia (uwzględniając przy tym względną opłacalność poszczególnych kontroli). Komisja oczekuje, że do końca 2015 r. DG DEVCO osiągnie konkretne postępy w tym zakresie.

Dyrektor Generalny ds. Polityki Sąsiedztwa i Rozszerzenia wydał dwa nowe zastrzeżenia dotyczące:

- **poziomu błędu resztowego dotyczącego zarządzania pośredniego przez państwa będące beneficjentami**, który wyniósł 2,67 %, przekraczając tym samym próg istotności wynoszący 2 %. Dyrekcja generalna jest w trakcie odzyskiwania środków w związku ze stwierdzonymi błędami i nieprawidłowościami. Stosując się do zalecenia Trybunału Obrachunkowego, dyrekcja generalna ograniczyła znacznie poziom zaliczkowania na rzecz państw będących beneficjentami. Dotyczy to w szczególności trybu zarządzania pośredniego; w ten sposób ograniczone zostanie ryzyko finansowe; oraz
- uszczerbku dla reputacji Komisji z powodu wykrycia uchybień w procedurach uznawania kosztów pośrednich w ramach zarządzania pośredniego przez podmioty, którym przekazano zadania, inne niż państwa będące beneficjentami. Wewnętrzne kontrole wykazały, że w niektórych przypadkach koszty zgłoszone przez wykonawców z tytułu umów zarządzanych w trybie pośrednim przez podmioty, którym przekazano zadania, nie były systematycznie ujmowane jako koszty w systemie ABAC. Wskutek uchybień w systemie kontroli wewnętrznej koszty pośrednie ujęte w księgach rachunkowych są znacznie zaniżone. W ramach działania naprawczego planowane jest przeprowadzenie w 2015 r. szkolenia dla wszystkich subdelegowanych urzędników zatwierdzających i pracującego dla nich personelu, podczas którego wyjaśnione zostaną zasady uznawania kosztów pośrednich i rozliczenia płatności zaliczkowych. Wysokość przedmiotowej kwoty szacuje się na 150 mln EUR. Uchybienia te nie miały jednak wpływu na rzetelność sprawozdań rachunkowych, ponieważ w księgach rachunkowych dokonano niezbędnych korekt poprzez roczne zapisy zamykające.

3.1.6 Administracja

Dyrektor Generalny ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (DG HR) podtrzymał zastrzeżenie dotyczące ryzyka wizerunkowego w następstwie ustaleń Trybunału Obrachunkowego w sprawie sprawozdania finansowego szkół europejskich za 2012 r. oraz wykrytych nieprawidłowości związanych z potencjalnym nadużyciem finansowym w przypadku jednej ze szkół.

DG HR podjęła już – w ramach istniejącej struktury zarządzania – środki takie jak kładzenie stałego nacisku na niezwłoczne wdrażanie zaleceń Trybunału Obrachunkowego i IAS.

Działania podjęte w 2014 r. obejmują w szczególności:

- doradzanie szkołom europejskim w sprawie wprowadzenia niezbędnych zmian do ich regulacji finansowych, które ustanowią ramy prawne dla wprowadzenia rachunkowości memoriałowej, aktualizacji zasad dotyczących zamówień i płatności, wzmocnienia systemu kontroli wewnętrznej i zapewnienia jurysdykcji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do systemu szkół europejskich; oraz
- oddelegowanie urzędnika Komisji, aby pomóc we wdrożeniu należytych i skutecznych systemów zarządzania finansami i rachunkowości.

Komisja poleca DG HR, aby nalegała w dalszym ciągu – za pośrednictwem Rady Najwyższej Szkół Europejskich – na dalsze wzmocnienie procedur kontroli i ulepszenie ogólnego środowiska kontroli w szkołach europejskich. Szkoły muszą stosować się do zaleceń Trybunału Obrachunkowego i IAS, wprowadzić system rachunkowości memorialowej i wzmocnić systemy kontroli wewnętrznej.

3.2 Poświadczenie wiarygodności uzyskane na postawie audytu wewnętrznego

Komisja poświadczała wiarygodność także na podstawie prac Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) i jednostek audytu wewnętrznego, ich głównych ustaleń i zaleceń oraz informacji uzyskanych od Komitetu ds. Audytu. Komitet ds. Audytu pomaga Komisji zapewnić niezależność audytora wewnętrznego, a także należyte uwzględnienie i wdrożenie zaleceń pokontrolnych.

W swoim sprawozdaniu z audytu wewnętrznego za rok 2014, przygotowanym zgodnie z art. 99 ust. 3 rozporządzenia finansowego, IAS przedstawiła wnioski z kontroli wykonania zadań przeprowadzonych w 2014 r., odniosła się do ogólnej opinii w sprawie zarządzania finansami w 2014 r. i omówiła postępy we wdrażaniu jej zaleceń pokontrolnych.

Do końca roku 2014 kontrolowane służby uznały za wdrożone 689 (78 %) uznanych zaleceń, które zostały wydane w latach 2010–2014. Spośród 195 (22 %) jeszcze niewdrożonych zaleceń żadne nie zostało zaklasyfikowane jako „zasadnicze”, ale 87 zaklasyfikowano jako „bardzo istotne”. Wśród 87 „bardzo istotnych” zaleceń wdrożenie 17 było opóźnione o ponad sześć miesięcy (według stanu na koniec 2014 r.); liczba ta odpowiada 2 % wszystkich uznanych zaleceń z ostatnich pięciu lat. Dalsze prace IAS potwierdziły, że zalecenia są zasadniczo wdrażane w sposób zadowalający, a systemy kontroli w służbach poddanych audytowi są coraz lepsze. IAS oceniła, że kontrolowane służby wdrożyły skutecznie 95 % zaleceń monitorowanych przez nią w tym okresie.

IAS przeprowadziła także kontrole pod kątem wykonania zadań w odniesieniu do: wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020²⁸, nowych zasad zarządzania gospodarczego (w ramach służb Komisji)²⁹, pomocy zewnętrznej i technologii informacyjnych (IT)³⁰.

Audytór wewnętrzny Komisji przedłożył również ogólną opinię, opartą głównie na jego własnych pracach oraz pracy działów audytu wewnętrznego, w której skupił się na zarządzaniu finansami. Audytór wewnętrzny uznał, że Komisja wdrożyła w 2014 r. procedury administrowania, zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej, które – analizowane jako całość – są wystarczające, aby dać wystarczającą pewność osiągnięcia celów finansowych

²⁸ IAS stwierdziła, że wskutek poprawek wprowadzonych w toku procedury ustawodawczej do przepisów dotyczących poszczególnych programów powstało ryzyko, które DG muszą ograniczyć poprzez odpowiednio zaplanowane i wdrożone systemy zarządzania i kontroli.

²⁹ IAS oceniła pozytywnie przeprowadzone kontrole i wskazała, że istnieją pewne możliwości wprowadzenia dalszych ulepszeń.

³⁰ IAS stwierdziła, że służby Komisji powinny zapewnić, aby potrzeby użytkowników zostały prawidłowo zidentyfikowane i odpowiednio zaspokojone – we właściwym terminie i w ramach przewidzianego budżetu – oraz aby inwestycje w obszarze IT stanowiły dla Komisji optymalne wykorzystanie środków finansowych.

Komisji. Ogólna opinia została jednak wydana z zastrzeżeniami, które dotyczą zastrzeżeń wyrażonych przez delegowanych urzędników zatwierdzających w ich rocznych sprawozdaniach z działalności.

Wydając tę opinię, IAS przeanalizował łączny wpływ szacowanych kwot obarczonych ryzykiem, które zostały wskazane w rocznych sprawozdaniach z działalności, z punktu widzenia zdolności naprawczych określonych na podstawie korekt finansowych i środków odzyskanych w przeszłości. Biorąc pod uwagę wysokość korekt finansowych i środków odzyskanych w przeszłości i zakładając, że poziom korekt płatności z 2014 r. będzie porównywalny, budżet UE jest odpowiednio chroniony jako całość (choć może to nie dotyczyć poszczególnych obszarów polityki) w dłuższym horyzoncie czasowym (czasami kilka lat później).

Audytór wewnętrzny dodał paragraf objaśniający, w którym podkreślił trzy następujące kwestie wymagające szczególnej uwagi:

- i. należy wzmocnić systemy kontroli wewnętrznej dla wykonania budżetu programów ramowych w zakresie badań naukowych (2007–2013), przede wszystkim w celu poprawy nadzoru nad wspólnymi przedsięwzięciami i nad organami utworzonymi zgodnie z art. 185 TFUE oraz w celu skuteczniejszego zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Wymóg ten należy widzieć w kontekście płatności siódmego programu ramowego w przyszłych latach, ale także w kontekście wdrażania programu „Horyzont 2020” na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, które zwiększają budżet wspólnych przedsięwzięć i organów utworzonych zgodnie z art. 185 TFUE (za który to budżet Komisja jest ostatecznie odpowiedzialna), i zwalczania oszustw finansowych, będącego stałym priorytetem Komisji;
- ii. zasady dotyczące kwalifikowalności zawarte w nowych przepisach dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 są skomplikowane i mają wielopoziomowy charakter, co może utrudniać ich interpretację przez państwa członkowskie i prowadzić do błędów. Już na obecnym wczesnym etapie nowego okresu programowania IAS wskazała, jakie aspekty systemów kontroli i nadzoru w dyrekcjach generalnych należy najpilniej poprawić, i będzie uważnie śledzić osiągnięte postępy poprzez ukierunkowane kontrole w 2015 r. i w późniejszych latach;
- iii. instrumenty finansowe mają bardzo złożony charakter. Aby państwa członkowskie chętnie z nich korzystały, zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie powinny podjąć szeroko zakrojone działania zwiększające wiedzę techniczną na temat tych instrumentów. Aby ograniczyć ryzyko związane ze stosowaniem w praktyce pewnych przepisów, których brzmienie dopuszcza różne interpretacje, dyrekcje generalne powinny wydawać wytyczne dla swojego personelu i państw członkowskich oraz opracować odpowiednie strategie audytu i kontroli.

Sprawozdanie podsumowujące z prac audytora wewnętrznego zostanie przekazane organowi udzielającemu absolutorium zgodnie z art. 99 ust. 5 zmienionego rozporządzenia finansowego.

Nowa Komisja kładzie nacisk na wyniki, co przejawia się w lepszej sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki oraz jej wpływu i wartości dodanej dla obywateli. Komisja będzie dalej monitorować osiągnane postępy i zdawać z nich sprawozdania, a podejście „budżet UE zorientowany na rezultaty” wzmocni dodatkowo ramy wykonania. W przyszłości zarządzanie zasobami będzie się skupiać na środkach upraszczających, opłacalnych kontrolach i łańcuchu zapewniającym wiarygodność wydatków. Do niniejszego sprawozdania włączono – po raz pierwszy – najlepsze szacunki łącznej kwoty obciążonej ryzykiem, obok których podano także szacowane przyszłe korekty.

Wszystkie roczne sprawozdania z działalności dają wystarczającą pewność wykorzystania zasobów zgodnie z ich przeznaczeniem; potwierdzają one przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami oraz adekwatność procedur kontroli z punktu widzenia zagwarantowania legalności i prawidłowości operacji podstawowych. Delegowani urzędnicy zatwierdzający opatrzyli swoje poświadczenia wiarygodności łącznie 25 zastrzeżeniami, z których 20 miało charakter mierzalny. Delegowani urzędnicy zatwierdzający, którzy wydali zastrzeżenia, opisali już podjęte i planowane środki mające na celu usunięcie wykrytych uchybień i ograniczenie związanego z nimi ryzyka.

Audytór wewnętrzny przedstawił ogólną opinię.

Na podstawie poświadczeń wiarygodności i zastrzeżeń zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności, kolegium komisarzy przyjmuje niniejsze sprawozdanie podsumowujące i przejmuje ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE.