

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

(2014/C 398/02)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–10
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–10
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	6–10
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	11–15
Realizacja	11–14
Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	15
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	16–44
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–X
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	16–44
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16–19
Wiarygodność rozliczeń	20
Prawidłowość transakcji	21–31
Badanie wybranych systemów kontroli	32–44
Wnioski i zalecenia	45–51
Wnioski dotyczące 2013 r.	45–47
Zalecenia	48–51
Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Wyniki badania wybranych systemów w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju i pomocy rozwojowej finansowanej z budżetu UE	
Załącznik 3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2013

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2013	
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	20
			Wsparcie budżetowe	0
		Wydatki administracyjne		0
				20
	9. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	256
			Wsparcie budżetowe	1
		Wydatki administracyjne		2
				259
	10. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	1 961
			Wsparcie budżetowe	717
		Wydatki administracyjne		94
				2 772

Wydatki operacyjne ogółem (projekty)	2 237
Wydatki operacyjne ogółem (wsparcie budżetowe)	718
Wydatki administracyjne ogółem	96
Płatności ogółem	3 051
- zaliczki	- 1 753
+ rozliczenie zaliczek	1 314
Skontrolowana populacja	2 612
Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽¹⁾	3 350
Zobowiązania globalne ogółem ⁽¹⁾	3 923

⁽¹⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych. Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

Źródło: Sprawozdania finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

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

3. EFR są finansowane przez państwa członkowskie, a ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnych rozporządzeń finansowych. Zarządzanie EFR, za które odpowiada Komisja Europejska, nie wchodzi w zakres budżetu ogólnego UE. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zarządza instrumentem inwestycyjnym, który nie jest objęty poświadczeniem wiarygodności wydawanym przez Trybunał ani uwzględniany w absolutorium udzielanym przez Parlament Europejski ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcyję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (EuropeAid), która zarządza także wieloma wydatkami z budżetu UE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. Środki z EFR są przeznaczane na realizację projektów i wsparcie budżetowe ⁽⁵⁾ w ramach trzech głównych mechanizmów. W 2013 r. 42 % płatności dokonano w ramach zarządzania scentralizowanego, 32 % – w ramach zarządzania zdecentralizowanego, a 26 % – w ramach zarządzania wspólnego ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1) oraz opinia Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008 s. 3).

⁽²⁾ Zasady dotyczące kontroli tych działań przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją a Trybunałem (art. 134 rozporządzenia (WE) nr 215/2008) z 2012 r.

⁽³⁾ Za zarządzanie 1,7 % wydatków z EFR odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

⁽⁴⁾ Zob. rozdział 7 „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. dotyczącym wykonania budżetu UE.

⁽⁵⁾ W przypadku wsparcia budżetowego Komisja przekazuje do budżetu kraju partnerskiego fundusze, które uzupełniają środki budżetowe przeznaczone na realizację krajowej strategii rozwoju.

⁽⁶⁾ W przypadku zarządzania scentralizowanego działania pomocowe są realizowane bezpośrednio przez służby Komisji (centrale lub delegatury) bądź pośrednio przez organy krajowe (np. agencję ds. rozwoju w państwie członkowskim UE). W przypadku zarządzania zdecentralizowanego realizację zadań powierza się krajowi trzeciemu. W przypadku zarządzania wspólnego realizację zadań powierza się organizacji międzynarodowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji. Przepisy i procedury, w tym te dotyczące przetargów i postępowań o udzielenie zamówienia, są często skomplikowane. Trybunał ocenił ryzyko wynikające z tego faktu jako wysokie.

7. W dwóch obszarach – wsparcia budżetowego ⁽⁷⁾ i wkładów UE do projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe ⁽⁸⁾, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) – charakter instrumentów i warunków płatności ogranicza podatność transakcji na błędy.

8. Wsparcie budżetowe stanowi wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał bada, czy Komisja przestrzegała szczegółowych warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego dla danego kraju partnerskiego oraz czy sprawdziła, czy nie zostały naruszone ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

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

⁽⁷⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego brutto zrealizowane z Europejskich Funduszy Rozwoju w 2013 r. wyniosły 718 mln euro.

⁽⁸⁾ Płatności brutto z EFR w 2013 r. na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe, wyniosły 458 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

10. Wkłady finansowe Komisji do projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków kwalifikowalnych. W ramach tzw. podejścia założeniowego Komisja przyjmuje, że leżące u podstaw wydatków transakcje są prawidłowe, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje dostateczne wydatki kwalifikowalne na pokrycie wkładu UE. Jeśli inni darczyńcy przyjęliby takie samo podejście i zastosowali takie same kryteria kwalifikowalności warunkujące przekazanie środków, zachodzi ryzyko, że łączne wydatki mogłyby nie spełniać warunków określonych przez Komisję i innych darczyńców.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10. Zdaniem Komisji wprowadzone środki kontroli wewnętrznej wraz ze środkami stosowanymi przez organizacje międzynarodowe ograniczają teoretyczne ryzyko do poziomu, który jest rzeczywiście dopuszczalny. Komisja nie posiada informacji na temat żadnych szczególnych problemów z „podejściem założeniowym” (które zostało opracowane, aby umożliwić Komisji udział w działaniach podejmowanych przez wielu darczyńców, w tym w funduszach powierniczych). Takie podejście zapewnia spełnienie prawnych wymogów mających zastosowanie do finansowania przez UE działań zewnętrznych (poprzez zagwarantowanie, że kwota wniesiona przez innych darczyńców wystarczy na pokrycie kosztów wszelkich działań, które w świetle zasad UE są niekwalifikowalne) przy jednoczesnym wydatkowaniu środków UE w najbardziej efektywny sposób (poprzez koordynację działań darczyńców) zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza to ryzyko poprzez ocenę procedur z zakresu rachunkowości, kontroli, kontroli wewnętrznej, udzielania zamówień, publikacji informacji ex post oraz ochrony danych osobowych stosowanych przez międzynarodowe organizacje partnerskie przed przystąpieniem do wspólnych projektów, obecność swoich pracowników w terenie (oraz udział w grupach sterujących) i rygorystyczne wymagania w odniesieniu do sprawozdawczości finansowej w stosunku do danej organizacji międzynarodowej. Ponadto w trakcie realizacji programów działań zewnętrznych systemy poddaje się systematycznym przeglądom podczas wizyt kontrolnych przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Komisję nie wykryto do chwili obecnej „szczególnych zagrożeń” tego rodzaju. Komisja nie ma również informacji na temat innego darczyńcy z „takimi samymi kryteriami kwalifikowalności”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ROZDZIAŁ I – REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR**Realizacja**

11. Chociaż zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na około pięć lat, to jednak płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres. W 2013 r. zrealizowano płatności z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR. W ramach ósmego EFR (1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, zaś w ramach dziewiątego EFR (2000–2007) – środki w wysokości 13 800 mln euro.

12. W ramach dziesiątego EFR (2008–2013) dostępne były środki w wysokości 22 682 mln euro. Z tej kwoty 21 967 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 285 mln euro dla KTZ, przy czym odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro jest przeznaczonych na instrument inwestycyjny dla krajów AKP i KTZ, którym zarządza EBI. 430 mln euro przeznaczono na pokrycie wydatków Komisji związanych z programowaniem i realizacją EFR.

13. W 2013 r. łączna wysokość wkładów wpłaconych przez państwa członkowskie wyniosła 3 200 mln euro, z czego 2 950 mln euro było przeznaczonych na działania zarządzane przez Komisję.

14. W **tabeli 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR zarówno w 2013 r., jak i w ujęciu całkowitym. Ponieważ po dniu 31 grudnia 2013 r. środki z dziesiątego EFR nie są już przyznawane⁽⁹⁾, Komisji udało się osiągnąć wyższe niż założone rezultaty pod względem zobowiązań: zobowiązania globalne i indywidualne były odpowiednio o 29 % i 31 % większe niż początkowo planowano. W konsekwencji płatności były o 7 % wyższe niż początkowo planowano, a zobowiązania pozostające do spłaty wzrosły o 8 % w stosunku do 2012 r.

⁽⁹⁾ Art. 1 ust. 5 Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE (Dz.U. L 247 z 9.9.2006, s. 32).

Tabela 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

	Stan na koniec 2012 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2013 (netto) ⁽⁶⁾						Stan na koniec 2013 r.			
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	
												Wskaznik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028		
B – WYKORZYSTANIE												
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	43 991	89,9%	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7%	
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	38 059	77,8%	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5%	
3. Płatności	32 417	66,3%	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2%	
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	11 574	23,7%					115	1 289	11 129	12 534	25,6%	
D – Dostępne saldo (A-B1)	4 929	10,1%					3	30	1 082	1 114	2,3%	

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. 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 finansowych.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

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

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego dotyczącego EFR na dzień 31 grudnia 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR

15. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdanie z zarządzania finansami EFR⁽¹⁰⁾. W opinii Trybunału w sprawozdaniu tym prawidłowo przedstawiono stosowne informacje finansowe.

⁽¹⁰⁾ Art. 118, 124 i 156 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

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

I – Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 141 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, jak również do poprzednich EFR, Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdania finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju, obejmujące bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju, a także sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 17 lipca 2014 r.;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II – Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR, kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego⁽¹²⁾ oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzenie i prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

Zadania Trybunału

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

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

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

⁽¹¹⁾ Na mocy art. 2, 3, 4, art. 125 ust. 4 oraz art. 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR oparte są na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI – W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2013 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 powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

VII – W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zobowiązania

Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń

VIII – W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

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

IX – Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń. Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów w płatnościach z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR wynosi 3,4 %.

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

X – 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 2013 r. występuje istotny poziom błędów.

4 września 2014 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

UWAGI TRYBUNAŁU

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

16. Ogólne podejście i metodyka Trybunału zostały opisane w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok 2013, rozdział 1, **załącznik 1.1**. W odniesieniu do kontroli EFR należy odnotować następujące kwestie:

17. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR dotyczą sprawozdania finansowego⁽¹³⁾ i sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁴⁾ zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽¹⁵⁾ oraz przekazanych Trybunałowi, wraz z oświadczeniem księgowego, w dniu 17 lipca 2014 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

18. Kontrola prawidłowości transakcji objęła:

- a) badanie wszystkich wkładów państw członkowskich i próby innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) badanie próby obejmującej 30 zobowiązań⁽¹⁶⁾;
- c) badanie próby obejmującej 165 transakcji⁽¹⁷⁾. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona z 93 płatności zatwierdzonych przez 10 delegatur UE⁽¹⁸⁾ i 72 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdanie z realizacji finansowej obejmuje tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 125 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Globalne zobowiązania finansowe i odpowiadające im zobowiązania prawne (umowy finansowe) podjęte w następstwie przyjęcia decyzji o finansowaniu przez Komisję.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok 2013, **załącznik 1.1**, pkt 7.

⁽¹⁸⁾ Unia Afrykańska, Kamerun, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Lesotho, Mozambik, Nigeria, Rwanda i Zimbabwe.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 płatności związanych z projektami i 35 płatności w ramach wsparcia budżetowego; DG ECHO: trzy płatności związane z projektami dotyczącymi pomocy humanitarnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

19. Jak wskazano w pkt 4, EuropeAid wdraża większość instrumentów pomocy wewnętrznej finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2013 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

Wiarygodność rozliczeń

20. W rachunku wyniku ekonomicznego po stronie dochodów uwzględniono odsetki od płatności zaliczkowych (5,7 mln euro) na rzecz beneficjentów na kwoty powyżej 250 000 euro. W przypadku płatności zaliczkowych przekraczających 750 000 euro Komisja jest zobowiązana do corocznego odzyskiwania odsetek od beneficjentów⁽²⁰⁾. Trybunał ustalił, że w stosunku do 2012 r. nastąpiła pod tym względem pewna poprawa, ponieważ liczba i wartość odzyskanych należności wzrosła⁽²¹⁾. Subdelegowani urzędnicy zatwierdzający wciąż jednak niesystematycznie stosują tę zasadę, a wysokość przychodów z tytułu odsetek ujawniona w sprawozdaniu finansowym częściowo opiera się na szacunkach. Ponadto odsetki naliczone od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro wciąż nie są uznawane za dochód finansowy w sprawozdaniu finansowym, ponieważ Komisja nie ukończyła jeszcze prac nad systemem CRIS.

⁽²⁰⁾ Art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

⁽²¹⁾ W 2013 r. miały miejsce 24 przypadki odzyskania należności o łącznej wartości 4,7 mln euro, wobec 13 przypadków odzyskania należności o łącznej wartości 1,3 mln euro w 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Prawidłowość transakcji***Dochody**

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

Zobowiązania

22. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu.

Płatności

23. Zestawienie wyników badania transakcji po stronie płatności przedstawiono w **załączniku 1**. Spośród 165 transakcji po stronie płatności skontrolowanych przez Trybunał w 45 (27 %) wystąpiły błędy. Na podstawie 32 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,4 %⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projekty

24. Spośród 130 transakcji po stronie płatności skontrolowanych przez Trybunał w 42 (32 %) wystąpiły błędy, przy czym w 30 przypadkach (71 %) były to błędy kwantyfikowalne. Z 30 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne 17 stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

23. Komisja nie podziela przeprowadzonej przez Trybunał analizy dwóch błędów, które dotyczyły udzielania zamówień i miały znaczący wpływ na oszacowany przez Trybunał poziom błędu. Zob. także odpowiedź Komisji na pkt 26b).

⁽²²⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość to najlepszy uzyskany szacunek. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,4 % a 5,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽²³⁾ W przypadku dwóch błędów, które zakwestionowała Komisja, jeden polegał na zamieszczeniu w ogłoszeniu o zamówieniu bardzo szczegółowej specyfikacji technicznej pojazdów. Biorąc pod uwagę, w jakim celu miały być używane te pojazdy, taki poziom szczegółowości nie był uzasadniony i spowodował *de facto* wykluczenie części potencjalnych oferentów, co podważyło cel postępowania. W przypadku drugiego błędu zamiast jednego nieograniczonego przetargu międzynarodowego przeprowadzono trzy lokalne przetargi nieograniczone, bez odpowiedniego uzasadnienia. Te błędy świadczą o uchybieniach w kontrolach przeprowadzonych przez delegatury UE, które wcześniej wydały zgodę na takie postępowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

25. Podobnie jak w 2012 r. ⁽²⁴⁾, błędy częściej stwierdzano w transakcjach dotyczących prognoz programów, umów o dotacje i umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych przez Komisję z organizacjami międzynarodowymi niż w przypadku innych form wsparcia. Błędy wystąpiły w 32 (44 %) spośród 72 skontrolowanych transakcji tego rodzaju.

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

- h) braku dokumentów poświadczających, że działalność kwalifikowalna rzeczywiście miała miejsce (12 transakcji);
- i) nieprzestrzegania przez beneficjentów przepisów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia (osiem transakcji); ⁽²⁵⁾
- j) wydatków niekwalifikowalnych, takich jak wydatki odnoszące się do czynności nieprzewidzianych w umowie (pięć transakcji), niekwalifikowalny podatek VAT (trzy transakcje), wydatki poniesione poza okresem realizacji (dwie transakcje) lub niezgodne z regułą pochodzenia (jedna transakcja);

26.

- b) Komisja nie podzieli przeprowadzonej przez Trybunał analizy jednego błędu kwantyfikowalnego. Zdaniem Komisji specyfikacje techniczne sporządzone przez instytucję zamawiającą zgodnie z przysługującym jej szerokim zakresem swobody uznania, którą jako zasadę potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, nie były nieproporcjonalne i nie zakłócały konkurencji. Zasada ta gwarantuje pewność prawa instytucjom zamawiającym, której brak mógłby mieć negatywne skutki dla postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzanych w przyszłości.

W odniesieniu do innego wskazanego błędu związanego z przetargiem Komisja uważa, że wynika to z bardzo rygorystycznej interpretacji przepisów.

⁽²⁴⁾ Pkt 26 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.

⁽²⁵⁾ W przypadku dwóch błędów, które zakwestionowała Komisja, jeden polegał na zamieszczeniu w ogłoszeniu o zamówieniu bardzo szczegółowej specyfikacji technicznej pojazdów. Biorąc pod uwagę, w jakim celu miały być używane te pojazdy, taki poziom szczegółowości nie był uzasadniony i spowodował *de facto* wykluczenie części potencjalnych oferentów, co podważyło cel postępowania. W przypadku drugiego błędu zamiast jednego nieograniczonego przetargu międzynarodowego przeprowadzono trzy lokalne przetargi nieograniczone, bez odpowiedniego uzasadnienia. Te błędy świadczą o uchybieniach w kontrolach przeprowadzonych przez delegatury UE, które wcześniej wydały zgodę na takie postępowania.

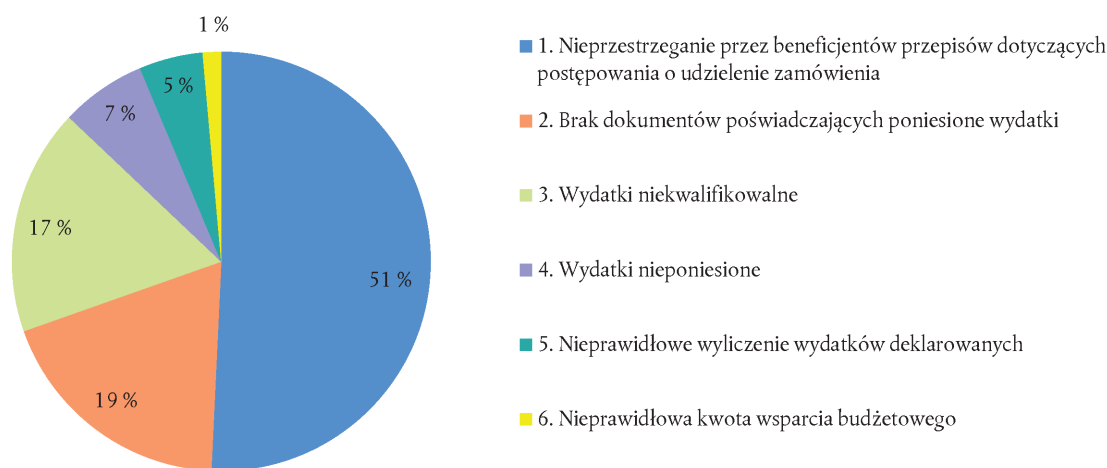
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- k) wydatków nieponiesionych przez beneficjentów (siedem transakcji);
- l) nieprawidłowego wyliczenia wydatków deklarowanych (pięć transakcji).

27. Na **wykresie 1** przedstawiono udział różnych kategorii błędów w ogólnym szacowanym poziomie błędów. Błędy związane z nieprzestrzeganiem przez beneficjentów procedur udzielania zamówień i brakiem dokumentów składają się na 70 % najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów.

Wykres 1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami

Brak dokumentów poświadczających poniesione wydatki

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „Support to peacebuilding and transition activities” (Wsparcie działań w zakresie budowania pokoju i transformacji) realizowanego w Afryce subsaharyjskiej przez organizację międzynarodową. Skontrolowano 25 pozycji wydatków. W przypadku czterech z nich, dotyczących wynagrodzeń pracowników i kosztów podróży na kwotę łącznie 18 200 euro, Trybunałowi nie dostarczono dokumentów poświadczających poniesione wydatki (takich jak umowa o pracę, karta płacy, dowód wypłaty wynagrodzeń, faktura, karty pokładowe, dowód opłacenia kosztów podróży).

Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami

--

Nieprzestrzeżenie przez beneficjentów procedur udzielania zamówień

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „Assistance to Micro and Small Enterprises” (Pomoc dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw) prowadzonego w Afryce i wykrył błąd w postępowaniu o udzielenie zamówienia na sprzęt teleinformatyczny o wartości 23 398 euro dla centrum informacji gospodarczej. Zgodnie z treścią ogłoszenia o zamówieniu kryterium udzielenia zamówienia była najniższa cena. W sprawozdaniu z oceny nie przedstawiono w poprawny sposób złożonych ofert. W rezultacie oferentowi proponującemu najniższą cenę nie udzielono zamówienia.

Działający na zlecenie Komisji kontroler zewnętrzny, który przeprowadził kontrolę finansową tego programu, nie wykrył błędu.

Wydatki niekwalifikowalne i wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „All ACP Agricultural Commodities Programme” (Program dotyczący obrotu towarami rolnymi z krajów AKP) realizowanego przez organizację międzynarodową. Partner wykonawczy zadeklarował wydatki w wysokości 254 000 USD, w tym 17 675 USD kosztów ogólnych. Ponieważ w umowie nie przewidziano finansowania kosztów ogólnych, zostały one uznane za niekwalifikowalne.

W dodatku wysokość kwoty wypłaconej przez organizację międzynarodową partnerowi wykonawczemu w ramach płatności zaliczkowej różniła się o 3 862 USD od wysokości rzeczywiście poniesionych wydatków.

Ta rozbieżność wskazuje na uchybienie w przeprowadzonej przez organizację międzynarodową kontroli zgodności programu z postanowieniami umowy i wykorzystania płatności zaliczkowych.

Wydatki niekwalifikowalne i wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Komisja przypomniała tej organizacji o obowiązujących przepisach i obowiązkach. Wykryte przez Trybunał wydatki niekwalifikowalne umożliwią Komisji ponowne wyliczenie kwoty wkładu UE. W przyszłości programy, którymi zarządza ta organizacja, zostaną poddane wzmoczonej kontroli w ramach wizyt weryfikacyjnych.

28. Błędy niekwantyfikowalne dotyczyły niedociągnięć w zastosowanych procedurach udzielania zamówień (sześć transakcji), niewystarczającej dokumentacji poświadczającej poprawność wypłaconych kwot (trzy transakcje) i niedostatecznych informacji, na podstawie których Trybunał mógłby skwantyfikować błąd w zakresie kwalifikowalności wydatków (trzy transakcje).

Wsparcie budżetowe

29. Spośród zbadanych 35 transakcji wsparcia budżetowego w trzech (9 %) wystąpiły błędy, przy czym w dwóch przypadkach (67 %) były to błędy kwantyfikowalne.

30. Wykryte przez Trybunał błędy kwantyfikowalne w transakcjach wsparcia budżetowego wynikały z nieprawidłowego zastosowania metody punktacji służącej do określenia, czy odbiorcy spełnili warunki otrzymywania zmiennych transzy płatności w zależności od uzyskanych wyników (jedna transakcja) oraz z zastosowania niewłaściwego kursu wymiany służącego do przeliczania wypłat w ramach wsparcia budżetowego na lokalną walutę (jedna transakcja).

29. Komisja pragnie zauważyć, że liczba błędów związanych z wsparciem budżetowym zmniejszyła się o 82 % w okresie od 2011 do 2013 r.

31. Trybunał zidentyfikował również jeden błąd niekwantyfikowalny. Komisja nie wymagała od odbiorcy przedstawienia dowodów na to, że do przeliczenia wypłat na lokalną walutę zastosowano właściwy kurs wymiany.

Ramka 2 – Przykład błędu kwantyfikowalnego w transakcji wsparcia budżetowego

Niewłaściwe zastosowanie metody punktacji w odniesieniu do zmiennej transzy płatności uzależnionej od uzyskanych wyników

Trybunał zbadał zmienną transzę płatności uzależnioną od uzyskanych wyników w wysokości 4 181 250 euro w ramach „Programme d'appui au plan de développement territorial” (Program wsparcia planu rozwoju terytorialnego) na Majotcie. Zgodnie z umową w sprawie finansowania Komisja powinna ocenić postępy poczynione w zakresie wiarygodności budżetu oddzielnie w odniesieniu do każdego wybranego rozdziału budżetu. Zamiast tego Komisja dokonała ogólnej oceny opartej na kwocie odpowiadającej wszystkim rozdziałom razem, co oznaczało, że pozytywne i negatywne zmiany w poszczególnych rozdziałach wzajemnie się znosiły po zsumowaniu. Niezastosowanie się do metody punktacji określonej w umowie w sprawie finansowania doprowadziło do nadpłaty w wysokości 222 861 euro (5,33 %).

Ramka 2 – Przykład błędu kwantyfikowalnego w transakcji wsparcia budżetowego

Niewłaściwe zastosowanie metody punktacji w odniesieniu do zmiennej transzy płatności uzależnionej od uzyskanych wyników

Komisja skorygowała tę kwotę o dokonane wypłaty i wystawiła nakaz odzyskania środków.

Badanie wybranych systemów kontroli

32. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów EuropeAid przedstawiono w **załączniku 2**.

Kontrole **ex ante**

33. Z uwagi na środowisko wysokiego ryzyka (zob. pkt 6) struktura kontroli EuropeAid opiera się głównie na kontrolach *ex ante* (przeprowadzanych przez pracowników Komisji, zewnętrzne podmioty nadzorujące lub kontrolerów zewnętrznych przed dokonaniem płatności związanych z projektami), mających zapobiegać nieprawidłowym płatnościom lub je wykrywać i korygować. Podobnie jak w latach poprzednich często błędów stwierdzanych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach *ex ante*.

UWAGI TRYBUNAŁU

34. W maju 2013 r. EuropeAid przyjęła plan działania mający na celu eliminację uchybień stwierdzonych podczas wdrażania systemu kontroli⁽²⁶⁾. W planie tym uwzględniono szereg zaleceń przedstawionych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych, a także kwestie zidentyfikowane w ramach badań dotyczących poziomu błędów resztowego przeprowadzonych przez EuropeAid w 2012 i 2013 r. Kwestie te dotyczą m.in. działań informacyjnych, szkoleń i zapewniania wytycznych na temat głównych rodzajów błędów i sposobów ich unikania. W planie określono także działania służące poprawie jakości kontroli zewnętrznych⁽²⁷⁾, stanowiących kluczowy element systemów nadzoru i kontroli EuropeAid, oraz działania na rzecz zacieśniania współpracy z organizacjami międzynarodowymi w zakresie kontroli prawidłowości (zob. pkt 39).

Monitorowanie i nadzór

35. Jak wskazano we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych Trybunału⁽²⁸⁾, w systemie informacji zarządczej EuropeAid istnieją niedociągnięcia w zakresie rezultatów kontroli zewnętrznych i działań następczych, weryfikacji wydatków oraz wizyt monitorujących. Niedociągnięcia te utrudniają dyrektorowi generalnemu narzucenie kierownikom działów lub szefom delegatur UE obowiązku terminowego podejmowania działań następczych i naprawczych w związku z uchybieniami systemowymi i wykrytymi błędami. EuropeAid prowadzi prace nad nowymi funkcjami w module audytowym systemu informacyjnego CRIS, tak aby umożliwić lepsze monitorowanie działań podjętych w następstwie sprawozdań z kontroli.

36. EuropeAid prowadzi też obecnie prace nad stworzeniem narzędzia pozwalającego delegaturom UE na skuteczniejsze przeszukiwanie bazy projektów i planowanie kolejności wizyt w oparciu o wyniki oceny ryzyka wskazujące, gdzie istnieje największa potrzeba monitorowania.

⁽²⁶⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2013 r., s. 188–190 i 195–196.

⁽²⁷⁾ Wzory umów zmodyfikowano w ten sposób, że Komisja ma teraz wpływ na wybór kontrolerów zewnętrznych. Należy opracować siatki jakości, które pozwolą oceniać wiarygodność sprawozdań z kontroli oraz dostarczą odpowiednich wskazówek na wypadek wystąpienia niezgodności. Stosowanie metodyki planowania kontroli opartej na analizie ryzyka ma stać się obowiązkowe.

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2010, pkt 42, sprawozdanie roczne za rok 2011, pkt 43 oraz sprawozdanie roczne za rok 2012, pkt 35.

UWAGI TRYBUNAŁU

Badanie błędu resztowego za 2013 r.

37. EuropeAid po raz drugi przeprowadziła badanie poziomu błędu resztowego mające na celu pomiar poziomu błędów, którym w ramach kontroli zarządczych nie zapobieżono, bądź których nie wykryto lub nie skorygowano. Badanie polegało na sprawdzeniu reprezentatywnej próby transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2012 r. do sierpnia 2013 r. w celu oszacowania najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w populacji umów zamkniętych.

38. Wyniki badania poziomu błędu resztowego za 2013 r. przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności⁽²⁹⁾. Pokazują one, że szacowany poziom błędu resztowego wynosi 3,35 %, co oznacza, że przekracza on próg istotności 2 % wyznaczony przez Komisję. Główne rodzaje błędów zidentyfikowanych w ramach badania to:

- m) nieprzekazanie przez organizacje będące beneficjentami wystarczających dokumentów poświadczających kwalifikowalność (51,63 % poziomu błędu resztowego);
- n) błędy, które zostały jedynie oszacowane, gdyż nie przedstawiono wystarczających dowodów w celu sprawdzenia prawidłowości transakcji (17,82 % poziomu błędu resztowego);
- o) nieprzestrzeganie procedur udzielania zamówień (12,45 % poziomu błędu resztowego);
- p) kwoty nieodzyskane i nieskorygowane (8,71 % poziomu błędu resztowego);
- q) inne rodzaje błędów (9,39 %).

39. Transakcje zrealizowane przez organizacje międzynarodowe stanowią jedną piątą próby transakcji, lecz składają się na 29,18 % poziomu błędu resztowego.

40. Jak wykazano w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2012 rok⁽³⁰⁾, koncepcja metodyki badania poziomu błędu resztowego była zasadniczo odpowiednia. W drugim badaniu poziomu błędu resztowego dokonano pewnych udoskonaleń dotyczących wyliczania poziomów błędu w indywidualnych transakcjach i sposobu postępowania w przypadku transakcji, w odniesieniu do których nie dysponowano żadnymi informacjami.

⁽²⁹⁾ S. 140–142.

⁽³⁰⁾ Pkt 39.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

41. W rocznym sprawozdaniu z działalności podkreślono⁽³¹⁾, że metodyka badania poziomu błędu resztowego „umożliwiła poprawną ocenę występowania błędów niewykrytych przez ogólny system kontroli” i że „wynik tej ogólnej oceny wyrażono następnie jako faktyczny poziom błędu z pewnością na poziomie 95 %”. Takie przedstawienie wyników badania poziomu błędu resztowego nie jest jednak całkowicie poprawne:

- r) metodyka badania poziomu błędu resztowego uwzględnia kwestie racjonalności finansowej, zwłaszcza jeżeli chodzi o stopień, w jakim można polegać na wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli lub weryfikacji, i zakres przeprowadzonych badań bezpośrednich. Takie podejście wiąże się z ograniczeniem zakresu badania poziomu błędu resztowego, o czym należy poinformować, tak aby można było właściwie zrozumieć wyniki tego badania;
- s) na podstawie badania poziomu błędu resztowego z 2013 r. ustalono, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu to istotnie 3,35 %, lecz uzyskana pewność na poziomie 95 % oznacza, że poziom błędu znajduje się pomiędzy najniższym i najwyższym poziomem błędu, które jednak nie zostały podane.

Kontrola wewnętrzna

42. W sprawozdaniu rocznym za 2011 r.⁽³²⁾ Trybunał zauważył, że przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja Komisji miała istotny wpływ na działalność jednostki audytu wewnętrznego⁽³³⁾. W odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za 2011 r. Komisja zobowiązała się, że oceni kompetencje jednostki audytu wewnętrznego oraz rozważy jej ewentualne wzmocnienie, jeśli uzna to za konieczne⁽³⁴⁾. Takich działań nie podjęto, a w 2013 r. nie odnotowano znaczącej poprawy w funkcjonowaniu jednostki.

41.

- a) Aby propagować badanie poziomu błędu resztowego w sposób skuteczny i efektywny kosztowo, w metodyce badania poziomu tego błędu przewidziano, że będzie się ono opierać na wynikach wcześniejszych kontroli, w tym kontrolach technicznych i finansowych, poświadczeniach wiarygodności, weryfikacjach, ocenach i sprawozdaniach z nadzoru technicznego.

Ten aspekt metodyki badania poziomu błędu resztowego opiera się na założeniu, że procedury badania poziomu tego błędu nie przyniosą korzyści przekraczających korzyści, które już wynikają z obszernych i rzetelnych wcześniejszych kontroli. Wcześniejsze kontrole przeprowadza się zazwyczaj bardziej intensywnie i przy większych nakładach niż w przypadku procedur badania poziomu błędu resztowego.

- b) W instrukcjach wydanych przez centralne służby Komisji nie przewidziano wyraźnie podania najniższego i najwyższego poziomu błędu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r.

42. Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.

⁽³¹⁾ S. 141.

⁽³²⁾ Pkt 50 sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.

⁽³³⁾ Jednostka audytu wewnętrznego jest jednostką dyrekcji generalnej Komisji. Na jej czele stoi kierownik, który podlega bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Jednostka ma za zadanie w sposób niezależny poświadczać skuteczność systemu kontroli wewnętrznej, mając na uwadze poprawę funkcjonowania dyrekcji generalnej.

⁽³⁴⁾ Odpowiedź Komisji na pkt 59 lit. e) sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności

43. W swym oświadczeniu dyrektor generalny przedstawił zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji, gdyż kwota uznana za obciążoną ryzykiem (228,55 mln euro) stanowi ponad 2 % płatności dokonanych przez EuropeAid w 2013 r. Dyrektor stwierdził jednak również, że obowiązujące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Zdaniem Trybunału nie jest to logiczny wniosek, ponieważ systemów kontroli, które nie zapobiegają istotnym błędom ani nie umożliwiają ich wykrywania i korekty, nie można uznać za skuteczne.

44. Zastrzeżenie odnosi się do legalności i prawidłowości całości wydatków, jakimi zarządza EuropeAid. Zastrzeżenie jest uzasadnione, jeśli uchybienia kontroli dotyczą określonych dochodów lub wydatków⁽³⁵⁾, lecz nie wtedy, gdy wadliwe jest działanie systemu kontroli jako całości, a finansowy wpływ uchybień przekracza próg istotności ustalony dla całego budżetu znajdującego się w gestii dyrektora generalnego. Stałe instrukcje Komisji dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. nie odnoszą się jednak w jasny sposób do takiej sytuacji.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2013 r.**

45. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2013 r. we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącego EFR i z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

46. Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r.:

- t) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- u) w zobowiązaniach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- v) w transakcjach po stronie płatności EFR wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 23–31).

⁽³⁵⁾ Zob. art. 66 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) i art. 38 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

43. Biorąc pod uwagę warunki ryzyka, w jakich działa DG ds. Rozwoju i Współpracy, oraz to, że błąd resztowy nie wynika ze struktury systemu kontroli, lecz raczej z niedociągnięć w jego wdrażaniu, można nadal stwierdzić, że istniejące procedury kontroli dają niezbędne gwarancje dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

47. Zbadane systemy EuropeAid zostały uznane za częściowo skuteczne (zob. pkt 19 i 32–38) ⁽³⁶⁾. W maju 2013 r. EuropeAid przyjęła jednak plan działania mający na celu wyeliminowanie głównych uchybień.

Zalecenia

48. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 14 zaleceń. EuropeAid w pełni wdrożyła trzy z nich, cztery wdrożono w przeważającej mierze, pięć – częściowo, natomiast dwa nie zostały wdrożone wcale.

49. Efektem niewdrożenia dwóch zaleceń jest to, że EuropeAid nie wprowadziła obowiązku stosowania wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie przygotowywania rocznych planów kontroli i nie dokonała oceny zdolności jednostki audytu wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań.

50. Jeżeli chodzi o zalecenia wdrożone zaledwie częściowo:

- w) EuropeAid uczestniczyła w pracach grupy roboczej, której przewodniczy DG ds. Budżetu, z zamiarem dokonania przeglądu racjonalności finansowej swego ogólnego systemu kontroli. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. EuropeAid po raz pierwszy podała dane dotyczące przewidywanych kosztów kontroli i korzyści. Wynika z tego, że EuropeAid zwróciła należyłą uwagę na potrzebę monitorowania skuteczności systemów nadzoru i kontroli. Trybunał stwierdził jednak pewne uchybienia w zakresie kwantyfikacji korzyści, co wpłynęło negatywnie na wiarygodność stosunku kosztów do korzyści;
- x) EuropeAid prowadzi prace nad narzędziami i wytycznymi dla delegatur UE mającymi usprawnić wybór projektów, które mają zostać objęte wizytami monitorującymi, na podstawie priorytetów oraz ułatwić dokonywanie oceny jakości sprawozdań z kontroli;
- y) EuropeAid prowadzi prace nad nowymi funkcjami w module audytowym systemu informacyjnego CRIS, tak aby umożliwić lepsze monitorowanie działań podjętych w następstwie sprawozdań z kontroli (zob. pkt 35).

ODPOWIEDZI KOMISJI

47. Komisja zgadza się z tym, że jakkolwiek struktura systemu kontroli jest zasadniczo spójna i logiczna, to konieczna jest poprawa w zakresie wdrażania mechanizmów kontroli. Realizacja planu działania już zmierza w tym kierunku.

49. Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.

50.

- a) Zaproponowano wskazówki dotyczące ewentualnych metod obliczania lub szacowania korzyści i kosztów najbardziej powszechnych systemów kontroli wewnętrznej w Komisji, w połączeniu z odpowiednimi szablonami kontroli wewnętrznej.

Każda dyrekcja generalna ma stosować te metody w celu szacowania korzyści i kosztów swoich strategii kontroli wewnętrznej dla odpowiednich wydatków, w tym jak najtrafniejszego szacowania zarówno kwantyfikowalnych, jak i niekwantyfikowalnych korzyści z kontroli.

Zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi w sprawozdaniu podsumowującym Dyrekcja Generalna ds. Budżetu będzie dalej pracowała nad wskazówkami, wskaże pewną określoną liczbę wskaźników efektywności kosztowej, które mogłyby być stosowane w całej Komisji, i bardziej szczegółowo określi metody ich obliczania.

⁽³⁶⁾ Wniosek dotyczący systemów odnosi się wyłącznie do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 18 lit. e).

UWAGI TRYBUNAŁU

51. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, aby EuropeAid:

- **Zalecenie 1:** dopilnowała, by wszyscy subdelegowani urzędnicy zatwierdzający odzyskiwali narosłe odsetki od płatności zaliczkowych przewyższających 750 000 euro rocznie.
- **Zalecenie 2:** do końca 2014 r. zakończyła prace nad systemem CRIS, tak aby odsetki od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro mogły być uznawane za dochód finansowy.
- **Zalecenie 3:** dokonała przeglądu sposobów kwantyfikacji korzyści płynących z przeprowadzonych kontroli.
- **Zalecenie 4:** uwzględniła w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje o stopniu realizacji planu działania mającego na celu eliminację uchybień w systemie kontroli.
- **Zalecenie 5:** zamieściła w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje na temat zakresu badania poziomu błędu resztowego oraz szacowanego najniższego i najwyższego poziomu błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

51.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Działania podjęte przez Komisję już przyniosły dobre wyniki. Komisja nasili te działania w 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Ze względu na wejście w życie nowego rozporządzenia finansowego oraz związane z tym wprowadzenie ABAC nie było możliwości wprowadzenia tej funkcji zgodnie z planem. Ukończenie jest obecnie planowane na ostatni kwartał 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie w dalszym ciągu udoskonalać kwantyfikację korzyści z kontroli zgodnie ze wskazówkami swoich centralnych służb.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i uzgodni z Trybunałem dalsze szczegóły jego realizacji. Definicja poziomu błędu resztowego oraz obliczenie kwoty obciążonej ryzykiem będą nadal oparte na najbardziej prawdopodobnym poziomie błędu.

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2013			2012	2011	2010
	Projekty	Wsparcie budżetowe	Razem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji:	130	35	165	167	163	165
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy						
Analiza wg rodzaju błędu						
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Błędy kwantyfikowalne:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	3,4 %			3,0 %	5,1 %	3,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,4 %					
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,4 %					

⁽¹⁾ Aby uwidocznic obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty. Wyniki badania odzwierciedlają proporcjonalny udział każdego segmentu w danej grupie polityk.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 2

WYNIKI BADANIA WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU I POMOCY
ROZWOJOWEJ FINANSOWANEJ Z BUDŻETU UE**Ocena zbadanych systemów**

System	Kontrole ex ante	Monitorowanie i nadzór	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
EuropeAid	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 1: EuropeAid powinna usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień poprzez określenie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny (zob. pkt 59 lit. a) sprawozdania rocznego za 2011 r.).</p> <p>Zalecenie 2: EuropeAid powinna wprowadzić udokumentowane planowanie oparte na analizie ryzyka i systematyczne monitorowanie wyników wizyt weryfikacyjnych oraz kontroli na miejscu (zob. pkt 59 lit. b) sprawozdania rocznego za 2011 r.).</p>	x						<p>Komisja stara się usprawnić planowanie wizyt kontrolnych dotyczących poszczególnych projektów na podstawie ryzyka, jakim są one obciążone. Służby Komisji pracują nad narzędziami, które ułatwi delegatorem zarządzanie portfelem projektów i pomoże zapewnić pierwszeństwo tym wizytom, które dotyczą projektów najbardziej wymagających monitorowania.</p> <p>Zważywszy na ograniczone zasoby – które prawdopodobnie w przyszłości ulegną dalszemu uszczupleniu – Komisja musi pamiętać o aspektach efektywności kosztowej.</p> <p>Należy także mieć na uwadze ewentualne ograniczenia związane z bezpieczeństwem – w niektórych krajach otrzymujących pomoc kontrole na miejscu mogą narażać na ryzyko osoby wyznaczone do ich dokonania lub być bardzo trudne do przeprowadzenia.</p> <p>W swojej odpowiedzi na pierwotne zalecenie Komisja stwierdziła, że „rozważy wprowadzenie, począwszy od 2013 r., obowiązku stosowania metodyki EuropeAid w zakresie analizy ryzyka związanego z planowaniem audytu”.</p> <p>Wyniki analizy wewnętrznej są pozytywne i w związku z tym analiza ryzyka zostanie uznana za obowiązkową w planie kontroli, począwszy od 2015 r.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2011	Zalecenie 3: EuropeAid powinna wprowadzić obowiązek przestrzegania wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie opracowywania rocznych planów kontroli w delegaturach i centrali EuropeAid (zob. pkt 59 lit. c) sprawozdania rocznego za 2011 r.).			x				
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna przeprowadzić przegląd kluczowych wskaźników wykonania w celu zapewnienia ich jednoznaczności i łatwości ich interpretacji (zob. pkt 59 lit. d) sprawozdania rocznego za 2011 r.).	x						
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna dokonać oceny zdolności jednostki audytu wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań (zob. pkt 59 lit. e) sprawozdania rocznego za 2011 r.).			x				Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.
2010	Zalecenie 1: EuropeAid powinna opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> (zob. pkt 62 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).	x						
	Zalecenie 2: EuropeAid powinna ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemów kontroli <i>ex post</i> transakcji (zob. pkt 62 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).					x		Ponieważ EuropeAid w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. oceniła efektywność kosztową swoich kontroli na podstawie wskaźników centralnych służb Komisji, EuropeAid uważa, że zalecenie to zostało wdrożone.
	Zalecenie 3: EuropeAid powinna zwiększyć skuteczność monitorowania projektów, w tym kontroli na miejscu, na podstawie monitorowania programów wieloletnich oraz planów oceny (zob. pkt 62 lit. c) sprawozdania rocznego za 2010 r.).					x		

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2010	Zalecenie 4: EuropeAid powinna kontrolować wiarygodność poświadczeń wystawianych przez zewnętrzne podmioty nadzorujące, uzyskiwanych w następstwie kontroli zewnętrznych lub zewnętrznej weryfikacji wydatków (zob. pkt 63 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				Nawet jeżeli Komisja przyjęła to zalecenie, w wyniku dalszych analiz stwierdzono, że tego rodzaju weryfikacja wiarygodności nie jest zadaniem Komisji. Plan działania mający wyeliminować uchybienia we wdrażaniu systemu kontroli wewnętrznej obejmuje środki, które mają poprawić jakość i zwiększyć skuteczność kontroli zewnętrznych i kontroli wydatków. Wzory umów zmodyfikowano w taki sposób, aby Komisja miała wpływ na wybór kontrolerów zewnętrznych. Uchybienia wskazane w sprawozdaniach z weryfikacji już przeanalizowano, a siałki jakości mają zostać opracowane do końca 2014 r., aby można było ocenić ich wiarygodność i zapewnić wskazówki w przypadku braku zgodności.
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna wdrożyć systemy informacji zarządczej, które umożliwią dyrektorowi generalnemu oraz szefom delegatur lepsze monitorowanie wyników wizyt kontrolnych na miejscu oraz kontroli i weryfikacji wydatków prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (zob. pkt 63 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				Jak Trybunał stwierdził w punkcie 50, prace w tym zakresie trwają.
	Zalecenie 6: EuropeAid powinna dokonać integracji systemów informacyjnych CRIS Audit oraz CRIS Recovery Orders (zob. pkt 63 lit. c) sprawozdania rocznego za 2010 r.).	x						
	Zalecenie 7: EuropeAid powinna kontynuować starania, których celem jest rejestrowanie danych w systemie CRIS w sposób spójny, dokładny i terminowy (zob. pkt 63 lit. d) sprawozdania rocznego za 2010 r.).					x		

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2010	<p>Zalecenie 8: EuropeAid powinna zadbać o to, by delegatury konsekwentnie stosowały nowy format oraz wytyczne w swoich sprawozdaniach rocznych dotyczących reform systemów zarządzania finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc, tak aby przedstawiały one w sposób uporządkowany i sformalizowany postępy w zarządzaniu finansami publicznymi (zob. pkt 64 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).</p> <p>Zalecenie 9: W ramach dialogu na temat polityki EuropeAid powinna dążyć do ustanowienia przejrzystych ram oceny w programach reform zarządzania finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc (zob. pkt 64 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).</p>		x					