

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

(2019/C 340/02)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
EFR – Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).....	273
Odpowiedzi Komisji	295

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2018

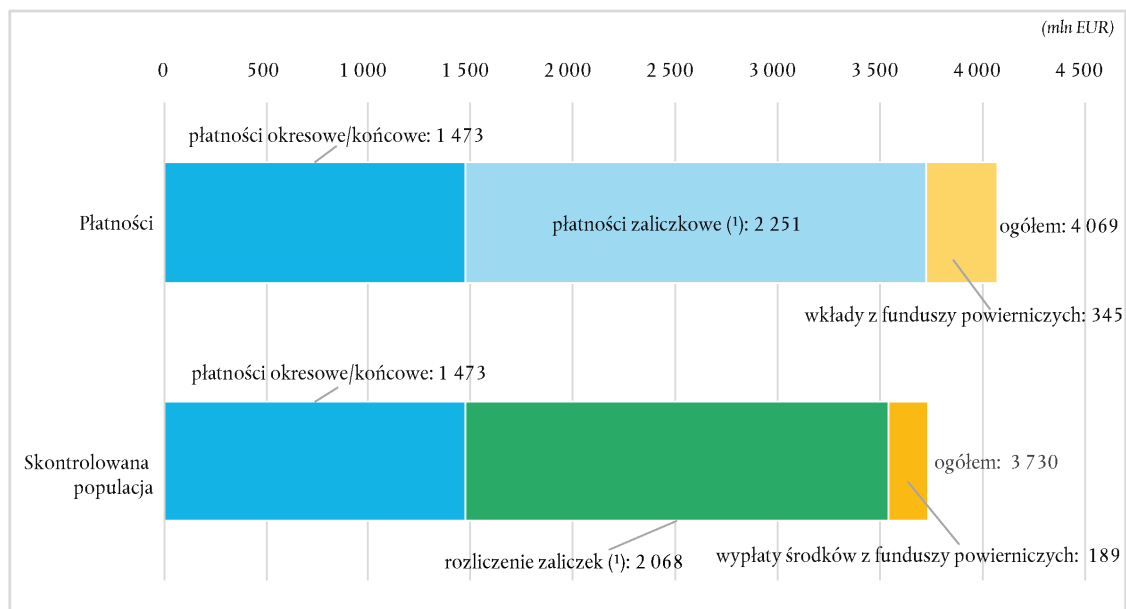
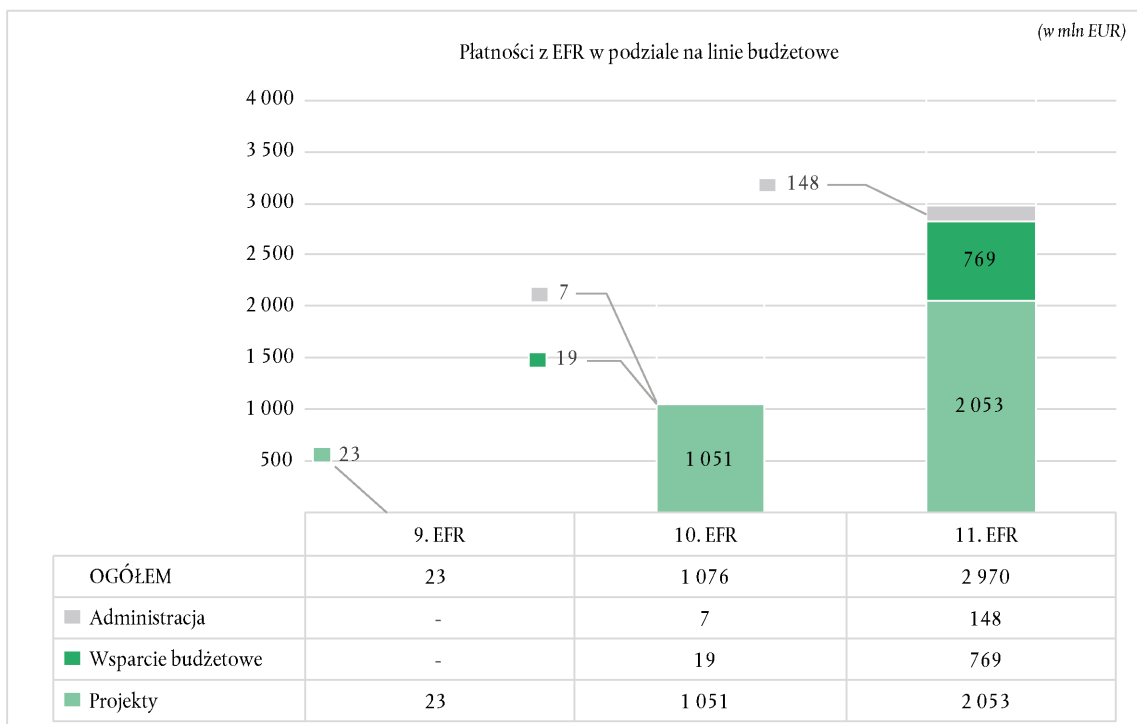
SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	6–9
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	1–37
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXI
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	10–37
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10–14
Wiarygodność rozliczeń	15
Prawidłowość transakcji	16–22
Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania	23–37
Wnioski i zalecenia	38–41
Wnioski	38–39
Zalecenia	40–41
Rozdział III – Osiągnięcie wyników	42–43
Załącznik I – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik II – Płatności EFR w 2018 r. w podziale na główne regiony	
Załącznik III – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

Wstęp

1. W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W **ramce 1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego obszaru w 2018 r.

Ramka 1
Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2018 r.



(1) Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. pkt 13 załącznika 1.1 do sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu za rok 2018).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2018 r. i rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2018 r.

Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska (UE) zapewnia państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajom i terytoriom zamorskim. Obowiązującą umową ramową regulującą relacje między UE a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi jest *umowa o partnerstwie* podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”). Ma ona służyć zmniejszaniu, a docelowo wyeliminowaniu ubóstwa.
3. Szczególny charakter EFR polega na tym, że:
 - a) są finansowane przez państwa członkowskie zgodnie z kwotami zwanymi „kluczami do ustalenia wkładu”, określanymi przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej;
 - b) są zarządzane przez Komisję poza zakresem budżetu ogólnego UE oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);
 - c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a mianowicie nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. Parlament Europejski pozostaje jednak organem udzielającym *absolutorium*, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI, a który zatem nie wchodzi w zakres niniejszej kontroli ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
 - d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada *jednoroeczności* – zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres.
4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) ⁽³⁾.
5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji ⁽⁴⁾.

Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR

6. W ramach 8. EFR (lata 1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, w ramach 9. EFR (lata 2000–2007) – 13 800 mln euro, a w ramach 10. EFR (lata 2008–2013) – 22 682 mln euro.
7. Wewnętrzna umowa ustanawiająca 11. Europejski Fundusz Rozwoju ⁽⁵⁾ (lata 2015–2020) weszła w życie w dniu 1 marca 2015 r. ⁽⁶⁾ 11. EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro ⁽⁷⁾. Z tej kwoty 29 089 mln euro przeznaczono dla państw AKP, a 364,5 mln euro – dla krajów i terytoriów zamorskich.
8. W **ramce 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2018 r. oraz w ujęciu kumulatywnym.

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

⁽²⁾ W 2012 r. zasady dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1)). Instrument inwestycyjny nie jest uwzględniany w wydawanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności.

⁽³⁾ Z wyjątkiem 5 % wydatków z EFR w 2018 r. zarządzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

⁽⁴⁾ Takich jak zamówienia na roboty budowlane/realizację dostaw/świadczenie usług, dotacje, wsparcie budżetowe czy prognozy programów.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

⁽⁶⁾ W latach 2013–2015 środki były przydzielane za pośrednictwem *instrumentu pomostowego*, aby zapewnić ciągłość finansowania w oczekiwaniu na ratyfikację 11. EFR.

⁽⁷⁾ W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

Ramka 2
Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2017 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2018 (netto) ⁽⁶⁾					Stan na koniec 2018 r.					
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	11. EFR ⁽³⁾	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	76 924		-7	-40	-65	126	14	10 378	15 390	21 423	29 747	76 938	
B – WYKORZYSTANIE													
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	65 852	8,6 %	-4	-33	-147	4 332	4 148	10 378	15 358	20 905	23 359	70 000	9,1 %
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	59 243	7,7 %	0	16	236	4 687	4 939	10 376	15 305	20 361	18 140	64 182	8,3 %
3. Płatności	49 498	6,4 %	0	23	1 076	2 970	4 069	10 375	15 187	18 829	9 176	53 567	7,0 %
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	16 354	2,1 %						3	171	2 076	14 183	16 433	2,1 %
D – Dostępne saldo (A-B1)	11 072	1,4 %						0	32	518	6 388	6 938	0,9 %

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

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji w sprawie finansowania.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

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

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2018 r. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

9. W 2018 r. DG DEVCO czyniła w dalszym ciągu starania, by obniżyć poziom zadawionych płatności zaliczkowych i zadawionych zobowiązań pozostających do spłaty. Cel w tym zakresie wyznaczono na poziomie 25 % ⁽⁸⁾ (zob. **ramka 3**).

Ramka 3**Kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące obniżenia poziomu zadawionych płatności zaliczkowych i zobowiązań pozostających do spłaty oraz ograniczenia liczby zadawionych umów, które wygasły**

DG DEVCO osiągnęła wartość docelową z naddatkiem, obniżając poziom zadawionych płatności zaliczkowych o 43,79 % w odniesieniu do całego obszaru swojej odpowiedzialności (40,33 % w zakresie EFR), a poziom zadawionych zobowiązań pozostających do spłaty – o 39,71 % (37,10 % w zakresie EFR).

Osiągnęła ona także wartość docelową kluczowego wskaźnika efektywności dotyczącego udziału zadawionych umów, które wygasły (wartość docelowa poniżej 15 %), obniżając go do 13,88 % w ujęciu ogólnym. Wartość docelowa z zakresu EFR nie została wprawdzie osiągnięta, jednak w porównaniu z 2017 r. procentowy wynik poprawił się. Tak jak w poprzednich latach różnica w zakresie wyników między EFR a pozostałym obszarem odpowiedzialności DG DEVCO jest spowodowana przede wszystkim faktem, że zamykanie zawartych w ramach EFR umów, które obejmują niezrealizowane nakazy odzyskania środków, jest skomplikowane pod względem technicznym. Z zastosowaniem nowej procedury ustanowionej we wrześniu 2017 r. DG DEVCO obniżyła odsetek zadawionych umów z zakresu EFR, które wygasły, z poziomu 18,75 % w 2017 r. do 17,27 % w 2018 r.

⁽⁸⁾ Został on przyjęty jednocześnie jako cel ogólny w odniesieniu do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO i jako cel szczegółowy w zakresie EFR.

Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

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

Opinia

- I. Trybunał zbadał:
- roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 26 czerwca 2019 r.;
 - legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja ⁽⁹⁾.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków, w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. występuje istotny poziom błędów.

Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. Trybunał uważa, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

⁽⁹⁾ Na mocy art. 43, art. 48–50 oraz art. 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2018 r. w ramach ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędu. Według obliczeń Trybunału *szacowany poziom błędu* w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wynosi 5,2 %.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze dla kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym (zob. informacja dodatkowa 2.8), które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Na koniec 2018 r. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły 5 133 mln euro (na koniec 2017 r. było to 4 653 mln euro).

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

Potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie finansowe EFR za 2018 r.

X. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z UE. W dniu 19 marca 2018 r. Komisja opublikowała projekt umowy o wystąpieniu, w którym przedstawiła postępy poczynione w negocjacjach ze Zjednoczonym Królestwem. W projekcie tym stwierdzono, że Zjednoczone Królestwo pozostanie stroną EFR aż do momentu *zamknięcia* jedenastego EFR i wszystkich EFR, które nie zostały wcześniej zamknięte, oraz że weźmie na siebie takie same obowiązki jak państwa członkowskie zgodnie z umową wewnętrzną, na mocy której utworzono jedenasty EFR, jak również obowiązki związane z poprzednimi EFR aż do momentu ich zamknięcia.

XI. Projekt umowy o wystąpieniu stanowi również, że w przypadku gdy na kwoty pochodzące z projektów realizowanych w ramach dziesiątego EFR lub poprzednich EFR nie zaciągnięto zobowiązań lub kwoty te zostały umorzone według stanu na dzień wejścia w życie tej umowy, udział Zjednoczonego Królestwa w tych kwotach nie zostanie ponownie wykorzystany. To samo ma zastosowanie do udziału Zjednoczonego Królestwa w środkach, na które nie zaciągnięto zobowiązań, lub środkach umorzonych w ramach jedenastego EFR po dniu 31 grudnia 2020 r. W związku z tym, że negocjacje dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej są nadal w toku, ostateczny tekst umowy nie został jeszcze potwierdzony.

XII. W tej sytuacji Trybunał jest zdania, że nie ma finansowego wpływu, który należałoby odnotować w ramach sprawozdania finansowego EFR za 2018 r. Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym EFR na dzień 31 grudnia 2018 r. prawidłowo odzwierciedlono stan procesu występowania Zjednoczonego Królestwa z UE na ten dzień.

Zadania kierownictwa

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

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

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

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

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

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

- Określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zмовą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe.
- Dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej.
- Ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji.
- Wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odnośne informacje w sprawozdaniu finansowym EFR bądź – jeśli takie informacje są nieodpowiednie – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności.
- Ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw.

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

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

XX. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (z wyjątkiem zaliczek) w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

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

11 lipca 2019 r.
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

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

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10. Podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawiono w **załączniku 1.1** do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2018.

11. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych⁽¹⁰⁾ dotyczących ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽¹¹⁾ wraz z oświadczeniem księgowym otrzymanym w dniu 27 czerwca 2019 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

12. W celu skontrolowania prawidłowości transakcji Trybunał zbadał próbę obejmującą 125 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona z 96 płatności zatwierdzonych przez 19 delegatur UE⁽¹²⁾ i z 29 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji⁽¹³⁾. W związku z tym, że część populacji skontrolowanej przez Trybunał została objęta przeprowadzonym przez DG DEVCO badaniem *poziomu błędu rezydualnego*⁽¹⁴⁾ za 2018 r., Trybunał uwzględnił w próbie kolejne 14 transakcji, do których zastosował, po odpowiednim dostosowaniu, wyniki⁽¹⁵⁾ tego badania. Próba objęła zatem łącznie 139 transakcji, co jest zgodne z modelem uzyskiwania pewności stosowanym przez Trybunał. W przypadku, gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonano analizy stosownych systemów, by zidentyfikować niedociągnięcia.

13. W 2018 r. Trybunał zbadał ponadto:

- a) wszystkie wkłady państw członkowskich i próbie innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) niektóre systemy stosowane w DG DEVCO i delegaturach UE, w tym: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych (na zlecenie Komisji lub beneficjentów) lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych oraz wspomniane wyżej badanie dotyczące poziomu błędu rezydualnego;
- c) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG DEVCO, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obciążonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków do odzyskania, a także ich uwzględnienie w sprawozdaniu rocznym Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników;
- d) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

14. Jak wskazano w pkt 4, DG DEVCO zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące systemów, wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2018 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO.

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 39 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

⁽¹¹⁾ Zob. art. 38 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

⁽¹²⁾ Angola, Barbados, Botswana, Burkina Faso, Czad, Dżibuti, Etiopia, Gwinea, Haiti, Jamajka, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mozambik, Niger, Sierra Leone, Sudan, Tanzania i Zimbabwe.

⁽¹³⁾ DG DEVCO – 124 płatności; DG ECHO – jedna płatność z tytułu pomocy humanitarnej.

⁽¹⁴⁾ DG DEVCO rokrocznie zleca przeprowadzenie badania poziomu błędu rezydualnego mającego na celu oszacowanie w całym obszarze jej odpowiedzialności poziomu błędów, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych bądź których nie wykryto i nie skorygowano. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru usługi atestacyjnej ani kontroli – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG DEVCO.

⁽¹⁵⁾ Przeprowadzone przez Trybunał przeglądy badań poziomu błędu rezydualnego wykazały, że w metodyce, na podstawie której prowadzone są te badania, założono dużo mniejszą niż w przypadku prac kontrolnych Trybunału liczbę kontroli na miejscu (co najwyżej dziewięć), a także bardziej ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu w tym roku Trybunał dostosował wyniki badania poziomu błędu rezydualnego tak, aby odzwierciedlić skalę niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Podstawą tego dostosowania były ustalenia dotyczące EFR w ramach wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2017.

Wiarygodność rozliczeń

15. W wyniku kontroli sprawozdania rocznego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia.

Prawidłowość transakcji

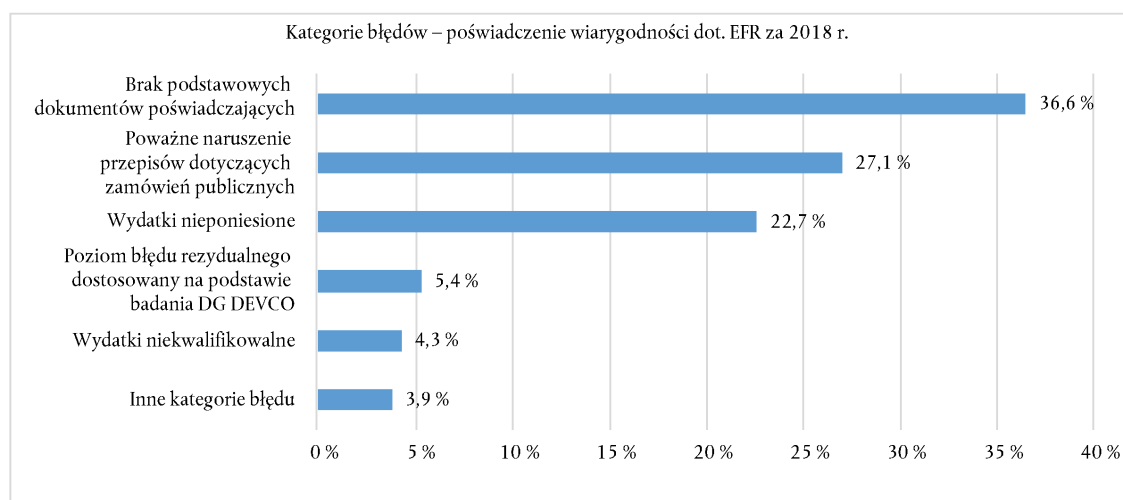
Dochody

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

Płatności

17. W **załączniku I** przedstawiono przegląd wyników badania transakcji. Na 125 zbadanych transakcji po stronie płatności błędy wystąpiły w 51 transakcjach (41 %). Na podstawie 39 skwantyfikowanych błędów i dostosowanych wyników badania poziomu błędów rezydualnego za 2018 r. (zob. pkt 12) Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi 5,2 %⁽¹⁶⁾. Z 39 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne dziewięć (23 %) stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*. W **ramce 4** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2018 r. W **ramce 5** przedstawiono przykłady tych błędów.

Ramka 4
Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

18. Tak jak w poprzednich latach Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących prognoz programów, dotacji, umów o przyznanie wkładu zawieranych z organizacjami międzynarodowymi oraz umów o delegowaniu zadań zawartych z agencjami współpracy w państwach członkowskich UE niż w przypadku innych form wsparcia⁽¹⁷⁾. Błędy kwantyfikowalne, składające się na 62,5 % szacowanego poziomu błędów, wystąpiły w 33 (54 %) spośród 61 zbadanych transakcji tego rodzaju.

⁽¹⁶⁾ Trybunał oblicza poziom błędów na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi między 1,2 % a 9,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

⁽¹⁷⁾ Takich jak zamówienia na roboty budowlane/realizację dostaw/świadczenie usług.

Ramka 5
Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów

a) Wydatki nieponiesione

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą zarządzania ryzykiem wystąpienia katastrof naturalnych na Karaibach. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 1 2,29 mln euro. Organizacja zrealizowała niektóre części projektu za pomocą dotacji przekazanych innym organizacjom w systemie kaskadowym. W toku badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału wykryli cztery przypadki, w których organizacja międzynarodowa zadeklarowała płatności zaliczkowe wypłacone innym organizacjom jako poniesione koszty. Ustalili oni, że owe inne organizacje albo nie podjęły, albo nie ukończyły jeszcze działań w ramach projektu, a tym samym zadeklarowane wydatki (w kwocie 57 3 494 euro) nie zostały dotychczas poniesione.

b) Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Komisja zawarła ze stowarzyszeniem umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu w dziedzinie kultury i edukacji w Belize. Łączna wartość umowy wyniosła 0,5 mln euro, a maksymalny wkład unijny ustalono na poziomie 0,4 mln euro. Komisja błędnie zaakceptowała koszty projektu (360 000 euro) jeszcze przed otrzymaniem końcowego sprawozdania finansowego, wniosku o płatność lub sprawozdania z weryfikacji wydatków, których przedłożenie należało do obowiązków umownych.

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o zarządzanie dotyczącą programu na rzecz zmniejszania ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w państwach AKP. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 74,5 mln euro. Organizacja zrealizowała niektóre części projektu dzięki dotacjom przekazanych innym organizacjom w systemie kaskadowym. W czasie badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału nie otrzymali dokumentacji poświadczającej w odniesieniu do dwóch przypadków, w których wydatki poniesione przez stronę trzecią (247 497 euro) zostały zadeklarowane jako koszty projektu.

c) Błąd dotyczący zamówienia publicznego (nieuzasadniona decyzja komisji oceniającej)

Komisja zawarła z organizacją pozarządową (NGO) umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu na rzecz poprawy warunków sanitarnych na Haiti. Łączna wartość umowy wyniosła 2,86 mln euro, a maksymalny wkład unijny ustalono na poziomie 2 mln euro. Kontrolerzy Trybunału zbadali 10 poszczególnych pozycji wydatków, w tym płatność końcową (8 768 euro) na budowę instalacji sanitarnych. Organizacja pozarządowa ogłosiła przetarg publiczny i oceniła złożone oferty na podstawie kryteriów technicznych i finansowych. Umowę podpisano nie z oferentem, który uzyskał najwyższy wynik w postępowaniu, lecz z tym, który znalazł się na drugiej pozycji; nie udzielono przy tym żadnych dalszych wyjaśnień.

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą wsparcia na rzecz zarządzania finansami publicznymi na Jamajce. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 5 mln euro. Przy realizacji dostaw (na kwotę 193 700 euro) na potrzeby projektu organizacja uznała za kwalifikowalnych dostawców tylko tych, którzy pochodzili z jej państw członkowskich. Wykluczono na tej podstawie kilka państw, w tym niektóre państwa członkowskie UE, które powinny kwalifikować się do realizacji projektów finansowanych ze środków EFR.

d) Koszty pośrednie za deklarowane jako bezpośrednie

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą realizacji projektu z zakresu odżywiania się i dobrostanu w Kenii. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 19 mln euro. W toku badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału wykryli, że koszty pośrednie poniesione przez podmiot partnerski tej organizacji międzynarodowej (24 278 euro) zostały zadeklarowane jako koszty bezpośrednie. Jako że organizacja międzynarodowa zadeklarowała koszty pośrednie na poziomie 7 % w oparciu o łączne koszty bezpośrednie zadeklarowane w sprawozdaniu finansowym, koszty pośrednie podmiotu partnerskiego powinny być zostać uwzględnione w ramach stawki ryczałtowej uzgodnionej przez Komisję i tę organizację międzynarodową.

19. W przypadku 10 transakcji realizowanych przez organizacje międzynarodowe podmioty te nie przekazały głównych dokumentów poświadczających w rozsądnym terminie, co niekorzystnie wpłynęło na planowanie i przebieg prac kontrolnych – na przykład w niektórych przypadkach kontrolerzy nie byli w stanie przeprowadzić kontroli projektów na miejscu (zob. **ramka 6**). Opisany brak współpracy jest niezgodny z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu UE⁽¹⁸⁾, na mocy którego Trybunał Obrachunkowy ma prawo uzyskać informacje, o które się zwraca. W opinii nr 10/2018⁽¹⁹⁾ Trybunał zaleca, aby Komisja rozważyła położenie większego nacisku na obowiązek organizacji międzynarodowych, by przekazywać Trybunałowi niezbędne dokumenty, tak aby mógł on ukończyć prowadzone kontrole.

⁽¹⁸⁾ Art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „[...] osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z budżetu [...] przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania”.

⁽¹⁹⁾ Pkt 18 opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2018 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Ramka 6
Brak współpracy ze strony organizacji międzynarodowych

We wrześniu 2018 r. kontrolerzy Trybunału powiadomili Komisję o wizycie kontrolnej planowanej w Mozambiku w celu skontrolowania projektu dotyczącego dostaw wody i poprawy warunków sanitarnych realizowanego przez UNICEF oraz projektu dotyczącego bezpieczeństwa żywnościowego i zapobiegania niedożywieniu wdrażanego przez Światowy Program Żywnościowy.

Z myślą o przygotowaniu wizyty kontrolnej i zaplanowaniu kontroli projektów na miejscu kontrolerzy zwrócili się do tych organizacji o przekazanie niezbędnych dokumentów na temat pozycji wydatków objętych próbą. W obu przypadkach informacje, o które się zwrócili, otrzymali w listopadzie 2018 r., po przybyciu do Mozambiku w celu rozpoczęcia kontroli. Z powodu braku współpracy kontrolerzy nie byli w stanie przeprowadzić wizyt kontrolnych na miejscu. Ponadto dokumentacja dostępna w siedzibach organizacji po przybyciu kontrolerów do Mozambiku była nadal niekompletna, w związku z czym nie byli oni w stanie stwierdzić, czy pozycje objęte próbą rzeczywiście istniały. Część dokumentacji została z kolei przekazana dopiero po wizycie kontrolnej, co znacznie opóźniło ukończenie prac kontrolnych.

Zespół kontrolny Trybunału stanął także przed problemem braku współpracy ze strony innych organizacji międzynarodowych, takich jak Komisja Unii Afrykańskiej, Karaibski Bank Rozwoju, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju i Grupa Banku Światowego.

20. W przypadku dziewięciu błędów kwantyfikowalnych i ośmiu błędów niekwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby wykryć i skorygować te błędy przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystano wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędów byłby o 1,3 punktu procentowego niższy. Trybunał wykrył pięć innych transakcji, w przypadku których błędy powinny być zostać wykryte przez audytorów zewnętrznych i podmioty nadzorujące. Wkład tych błędów do szacowanego poziomu błędów wyniósł 1,1 punktu procentowego⁽²⁰⁾.

21. Ponadto kolejne 17 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne⁽²¹⁾ zostało objętych audytami lub weryfikacjami wydatków. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli/weryfikacji na temat rzeczywiście wykonanych prac nie były wystarczające, by na ich podstawie Trybunał mógł ocenić, czy podczas tych kontroli *ex ante* możliwe było wykrycie i skorygowanie błędów.

22. W przypadku dwóch obszarów w zbadanych transakcjach nie odnotowano błędów. Pierwszy z tych obszarów to *wsparcie budżetowe*⁽²²⁾ (dziewięć zbadanych transakcji). Drugi obszar obejmuje natomiast przypadki, w ramach których zastosowano tak zwane „podejście założeniowe” w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe (dziewięć zbadanych transakcji). Więcej szczegółów na temat właściwości obu tych obszarów można znaleźć w pkt 9.9–9.12 rozdziału 9 sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu za 2018 r.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

23. Od 2012 r. DG DEVCO umieszcza w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności *zastrzeżenie* dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, w związku z czym przyjęto plan działania mający na celu wyeliminowanie uchybień we wdrażaniu przez DG DEVCO systemu kontroli.

24. W zeszłym roku Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w ramach planu działania na 2016 r. – 10 działań zrealizowano w pełni, dwa z nich zrealizowano częściowo, a dwa były w trakcie realizacji.

25. W planie działania na 2017 r. DG DEVCO zaplanowała dalsze starania zmierzające do obniżenia poziomu błędów przez podejmowanie działań ukierunkowanych na bieżące lub wcześniej rozpoznane obszary wysokiego ryzyka, tj. środki zarządzane pośrednio przez organizacje międzynarodowe oraz dotacje w ramach *zarządzania bezpośredniego*. Niektóre działania wiązały się z kolei z przeprowadzeniem dostosowań w celu zapewnienia spójności z nowym *rozporządzeniem finansowym* – termin realizacji części z nich przesunięto z powodu opóźnionego przyjęcia samego rozporządzenia. Do kwietnia 2019 r. zrealizowano w pełni dziewięć działań, jedno zrealizowano częściowo, a cztery kolejne były w trakcie realizacji.

⁽²⁰⁾ W jednym przypadku (0,1 punktu procentowego) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w 11 przypadkach (2,5 punktu procentowego) błąd popełnili beneficjenci.

⁽²¹⁾ Wkład tych błędów w szacowany poziom błędów wyniósł 1,7 punktu procentowego.

⁽²²⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2018 r. wyniosły 796 mln euro.

26. Plan działania na 2018 r. rozbudowano o dwa nowe ukierunkowane działania, stanowiące odpowiedź na konieczność doprecyzowania i promowania *uproszczonych form kosztów* i systemu finansowania opartego na rezultatach. Oba te rozwiązania zostały wprowadzone przepisami nowego rozporządzenia finansowego. Podjęte już wcześniej działanie służące doprecyzowaniu procedury udzielania dotacji zostało przeformułowane, a działanie ukierunkowane na oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów dokonywane przez organizacje międzynarodowe – rozbite na trzy odrębne elementy. Plan na 2018 r. objął łącznie 13 działań, z których siedem zostało przeniesionych z poprzednich lat, cztery podjęto w następstwie działań z poprzednich lat, a dwa działania były nowe.

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

Badanie błędu rezydualnego za 2018 r.

28. W 2018 r. DG DEVCO po raz siódmy przeprowadziła badanie poziomu błędu rezydualnego mające na celu oszacowanie w całym obszarze jej odpowiedzialności ⁽²³⁾ poziomu błędów, którym nie zapobieżono bądź których nie wykryto i nie skorygowano w ramach kontroli zarządczych. Oszacowany w badaniu poziom błędu rezydualnego po raz trzeci z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2 % ⁽²⁴⁾.

29. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani kontroli – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG DEVCO. Tak jak w poprzednich latach, Trybunał wykrył ograniczenia takie jak bardzo nieliczne kontrole transakcji na miejscu ⁽²⁵⁾, niepełne kontrole w zakresie postępowań o udzielenie *zamówienia publicznego* i zaproszeń do składania wniosków ⁽²⁶⁾ oraz szacunki dotyczące błędów ⁽²⁷⁾. Wszystkie powyższe ograniczenia przyczyniły się do obniżenia poziomu błędu rezydualnego, który nie odzwierciedla stanu faktycznego.

30. Wykonawca badania poziomu błędu rezydualnego ma duży margines swobody przy interpretacji metodyki, a podręcznik do tego badania zawiera przede wszystkim ogólne wytyczne, a nie szczegółowe instrukcje. Ponadto umowa na wykonanie badania jest zawierana każdorazowo na okres jednego roku, co oznacza, że wykonawca i podejście do badania mogą się rokrocznie zmieniać. Bardziej kompleksowa metodyka wykonywania badania i wytyczne dostarczane przez DG DEVCO mogłyby podwyższyć poziom spójności i pewności, nawet w przypadku zmiany wykonawcy.

31. W wyniku przeglądu przeprowadzonego przez wykonawcę badania poziomu błędu rezydualnego Trybunał wykrył, że w obliczeniach poszczególnych błędów i ich ekstrapolacji wystąpiły przypadki nieprawidłowości i braku spójności. Kontrolerzy zaobserwowali także błędy w dokumentacji roboczej wykonawcy – odkryli omyłki arytmetyczne oraz stwierdzili, że w kontroli nie uwzględniono wszystkich kryteriów kwalifikowalności wydatków. Gdyby poprawiono wykryte błędy, poziom błędu rezydualnego byłby wyższy.

32. W sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2017 r. zwrócono uwagę, że w badaniu poziomu błędu rezydualnego za 2017 r. liczba transakcji, w przypadku których nie przeprowadzono żadnych badań bezpośrednich, ponieważ całkowicie polegano na wcześniejszych pracach kontrolnych, była znacznie wyższa niż w poprzednich badaniach. W tym roku Trybunał stwierdził, że odsetek transakcji, w przypadku których całkowicie polegano na wynikach poprzednich kontroli, powrócił do poziomu z badania za 2016 r. Należy jednak zauważyć, że w przypadku gdy w ramach poprzednich prac kontrolnych zbadano jedynie część wydatków, stwierdzone błędy nie są ekstrapolowane na ich niezbadaną część. W badaniu zakłada się zatem, że w niezbadanej części wydatków błędy nie występują, co powoduje obniżenie poziomu błędu rezydualnego.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2018 r.

33. W oświadczeniu dyrektora generalnego zawierającym poświadczenie wiarygodności i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2018 r. sformułowano dwa zastrzeżenia. Pierwsze zastrzeżenie odnosi się do dotacji zarządzanych przez DG NEAR w imieniu DG DEVCO. Drugie zastrzeżenie dotyczy zarządzania pośredniego sprawowanego przez organizację międzynarodową i odnosi się konkretnie do programów zarządzanych przez Komisję Unii Afrykańskiej, których realizacja obejmowała postępowanie o udzielenie sporego zamówienia publicznego. Zastrzeżenie to sformułowano w 2017 r. i podtrzymano w 2018 r.

⁽²³⁾ EFR i budżet ogólny UE.

⁽²⁴⁾ 2016 r. – 1,7 %; 2017 r. – 1,18 %, 2018 r. – 0,85 %.

⁽²⁵⁾ W badaniu za 2018 r. tylko w przypadku pięciu z 219 zbadanych transakcji przeprowadzono prace kontrolne w terenie w państwie, w którym realizowano projekt.

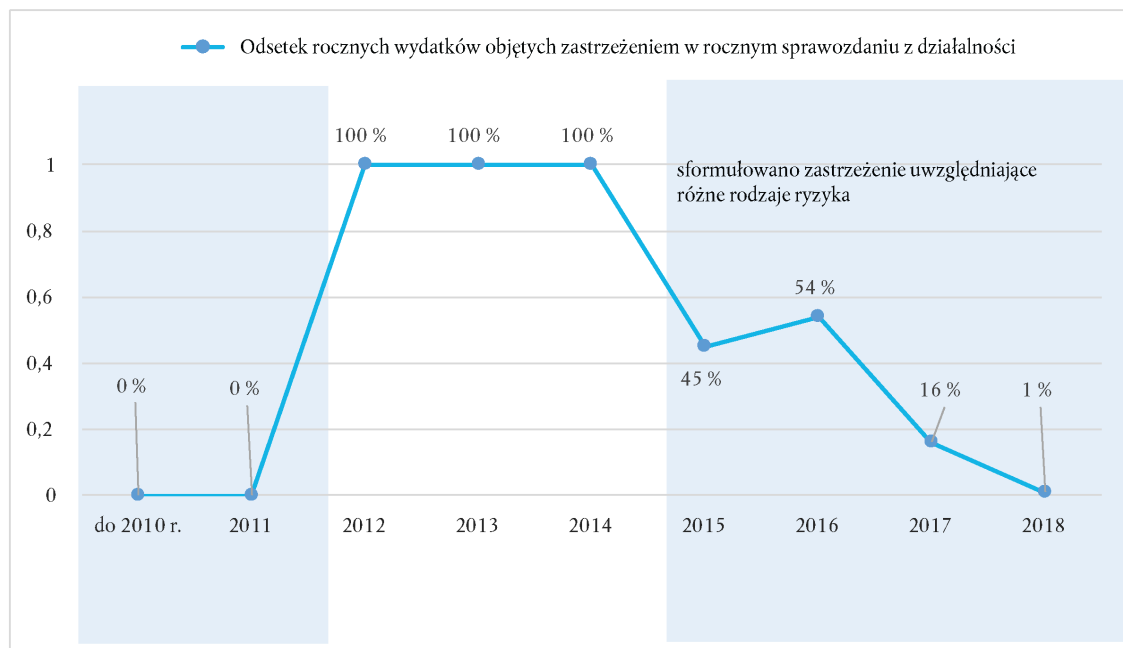
⁽²⁶⁾ W badaniu poziomu błędu rezydualnego nie uwzględniono w wystarczającym zakresie niektórych aspektów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak powody odrzucenia niewybranych kandydatów czy spełnienie przez zwycięskiego oferenta wszystkich kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia. W toku badania nie skontrolowano też procedur zaproszeń do składania wniosków ani uzasadnień w przypadku bezpośredniego udzielenia zamówienia.

⁽²⁷⁾ Metoda stosowana do szacowania błędu rezydualnego daje dużą możliwość dokonania oceny uznaniowej przy szacowaniu poziomu poszczególnych błędów (np. w przypadku brakujących dokumentów i zasadności przyczyn ich braku).

34. Zakres pierwszego z zastrzeżeń znacznie zawężono zarówno w 2017, jak i w 2018 r., po części dlatego, że przez trzy kolejne lata poziom błęd rezydualnego znajdował się poniżej progu istotności. Biorąc pod uwagę ograniczenia badania poziomu błęd rezydualnego w 2018 r. (zob. pkt 29–32) ⁽²⁸⁾, nie ma jednak wystarczającego uzasadnienia zawężenia zakresu pierwszego zastrzeżenia. Badanie poziomu błęd rezydualnego stanowi jeden z kluczowych elementów oceny ryzyka przeprowadzanej przez DG DEVCO, a zatem musi ono opierać się na dostatecznie szczegółowych wytycznych, tak aby zapewnić wiarygodną podstawę do sformułowania zastrzeżenia. W ramce 7 przedstawiono ocenę zastrzeżeń zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2018.

Ramka 7
Zastrzeżenia sformułowane przez DG DEVCO w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2018

Odsetek wydatków objętych zastrzeżeniami znacząco się obniżył



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

35. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosiła 49,8 mln euro ⁽²⁹⁾. Z badania poziomu błęd rezydualnego wynika, że ta szacunkowa wartość jest o 29 % niższa niż w roku ubiegłym. Wpływ na szacunkową wartość kwot obciążonych ryzykiem mają także uwagi Trybunału odnoszące się do badania poziomu błęd rezydualnego.

36. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosiła 64,7 mln euro ⁽³⁰⁾ (tj. 1 % wydatków za 2018 r.). Szacuje się, że 14,9 mln euro (23 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2017 r., pkt 34–38.

⁽²⁹⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2018 r., s. 69.

⁽³⁰⁾ Jest to najlepszy ostrożny szacunek kwoty wydatków, które zostały zatwierdzone w ciągu roku, lecz były niezgodne z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.

⁽³¹⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2018 r., s. 69.

37. W 2018 r. DG DEVCO podjęła działania zmierzające do poprawy jakości danych służących do obliczenia jej *zdolności naprawczej* oraz wyeliminowania niedociągnięć wskazanych przez Trybunał w poprzednich latach. Wzmocniła monitorowanie i kontrole nakazów odzyskania środków oraz podjęła dalsze starania na rzecz szerzenia wiedzy na temat ich prawidłowego klasyfikowania – dołączyła przykładowo szczegółową instrukcję dotyczącą odzyskiwania środków do noty na temat procesu zamknięcia za 2018 r. Co się tyczy obliczania zdolności naprawczej za 2018 r., Trybunał nie wykrył żadnych błędów w badanej próbie ⁽³²⁾.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

38. Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

39. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2018 r.:

- a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 17–22). Na podstawie badania transakcji przeprowadzonego przez Trybunał, z uwzględnieniem dostosowanych wyników badania poziomu błędu rezydualnego, Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,2 % (zob. **załącznik I**).

Zalecenia

40. W **załączniku III** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie sześciu zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. ⁽³³⁾ – DG DEVCO zrealizowała ⁽³⁴⁾ w pełni zalecenia 2, 3, 4 i 6, a zalecenie 5 – częściowo. Zalecenie 1 przestało być aktualne w związku z decyzją DG DEVCO o poprawie jakości kontroli i weryfikacji wydatków poprzez zmianę zakresu zadań z uwzględnieniem tabeli jakości.

41. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1

Do 2020 r. Komisja powinna podjąć działania mające na celu położenie większego nacisku na ciężący na organizacjach międzynarodowych obowiązek przekazywania Trybunałowi – na jego żądanie – wszelkich dokumentów i informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, jak przewidziano w TFUE (zob. pkt 19).

Zalecenie 2

Do 2020 r. Komisja powinna udoskonalić metodykę i podręcznik badania poziomu błędu rezydualnego, tak aby zawarte w nich wytyczne dotyczące kwestii wymienionych w niniejszym sprawozdaniu były bardziej kompleksowe, dzięki czemu wyniki badania poziomu błędu rezydualnego będą stanowiły odpowiednie wsparcie dla DG DEVCO w przeprowadzaniu oceny ryzyka leżącej u podstaw zastrzeżeń (zob. pkt 29–34).

⁽³²⁾ Zbadano 12 nakazów odzyskania środków, których łączna wartość wyniosła 10,5 mln euro, tj. 58 % łącznej populacji (18,2 mln euro).

⁽³³⁾ Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2015 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

⁽³⁴⁾ Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze. Przegląd nie miał natomiast na celu oceny skuteczności ich realizacji.

Rozdział III – Osiągnięcie wyników

42. W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu Trybunał był w stanie nie tylko zbadać prawidłowość transakcji, ale także sformułować uwagi na temat kwestii związanych z wynikami wybranych transakcji.

43. W czasie kontroli na miejscu, w wyniku weryfikacji, czy zakupione pozycje rzeczywiście istnieją, kontrolerzy zaobserwowali przypadki, w których pozycje te były skutecznie wykorzystywane i przyczyniały się do osiągnięcia celów projektu. Zaobserwowali oni jednak także przypadki, w których nie postąpiono zgodnie z zasadami wydajności i skuteczności, gdyż zakupione pozycje/installacje nie były użytkowane zgodnie z planem.

Ramka 8 Przykłady uwag dotyczących wyników

a) Wydajne i skuteczne wykorzystywanie zakupionych pozycji/installacji

Na Saint Lucia Komisja zawarła umowę na dostawę wyposażenia szpitala i realizację związanych z nim usług. Podczas wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy Trybunału ustalili, że pozycje objęte kontrolą zostały dostarczone, zarządzano nimi i wykorzystywano je zgodnie z założonym celem; przyczyniono się tym samym do osiągnięcia celów działania, a zatem beneficjent końcowy odniósł niezaprzeczalne korzyści.

b) Zagrożona trwałość projektu

Komisja zawarła umowę o wykonanie robót polegających na budowie zakładu odsalania wody morskiej w Dżibuti. W toku wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy ustalili, że powierzchnia obszaru pierwotnie przeznaczonego na budowę znacznie się zmniejszyła, a w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu odsalania wody morskiej zbudowano nowy port i bazę wojskową. Roboty budowlane, a następnie działalność operacyjna portu i bazy wojskowej mogą mieć niekorzystny wpływ na prądy morskie i jakość wody, a także na lokalizację ujęcia wody. Wszystkie powyższe czynniki mogą mieć znaczny wpływ na rentowność zakładu odsalania wody morskiej i w perspektywie długoterminowej stanowić zagrożenie dla jej trwałości.

c) Przypadek niewykorzystywania zakupionych pozycji/installacji

Komisja zawarła z pewną organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą wsparcia na rzecz zarządzania finansami publicznymi na Jamajce. Organizacja międzynarodowa realizowała projekt w całości za pośrednictwem podmiotów partnerskich. Podczas kontroli na miejscu w 2019 r. kontrolerzy Trybunału zaobserwowali, że jeden z dwóch serwerów zakupionych na potrzeby projektu na początku 2017 r. został zamontowany w biurze, które w czasie przeprowadzania kontroli nie było wykorzystywane. Drugi serwer, prawie dwa lata po dostawie, nie został jeszcze wyjęty z opakowania.

Na Haiti Komisja zawarła z organizacją pozarządową (NGO) umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu dotyczącego warunków sanitarnych na Haiti. W wyniku kontroli publicznych toalet zbudowanych w ramach tej dotacji kontrolerzy Trybunału odkryli, że toalety te są niesprawne, a niektóre z nich – wyłączone z użytku.

d) Nieprzestrzeganie zasady oszczędności

W Mozambiku Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o udzielenie dotacji w celu poprawy dostępu do żywności i zapewnienia możliwości właściwego odżywiania się. Jedną z pozycji poddanych badaniu Trybunału była płatność na rzecz emisji audycji radiowej w odcinkach mającej promować trwałą zmianę zachowań. Kwota płatności została ustalona na podstawie porozumienia międzyagencyjnego zawartego przez organizację międzynarodową i związaną z nią pokrewną organizację. Na mocy tego porozumienia organizacja międzynarodowa zgodziła się dokonać wpłaty 180 000 euro na rzecz owej siostrzanej organizacji. Kontrolerzy Trybunału ustalili, że kwota ta nie została uzgodniona w wyniku analizy kosztów, tylko przyjęta ogólnie przez dwie powiązane ze sobą organizacje międzynarodowe na podstawie dostępnego finansowania unijnego.

ZAŁĄCZNIK I

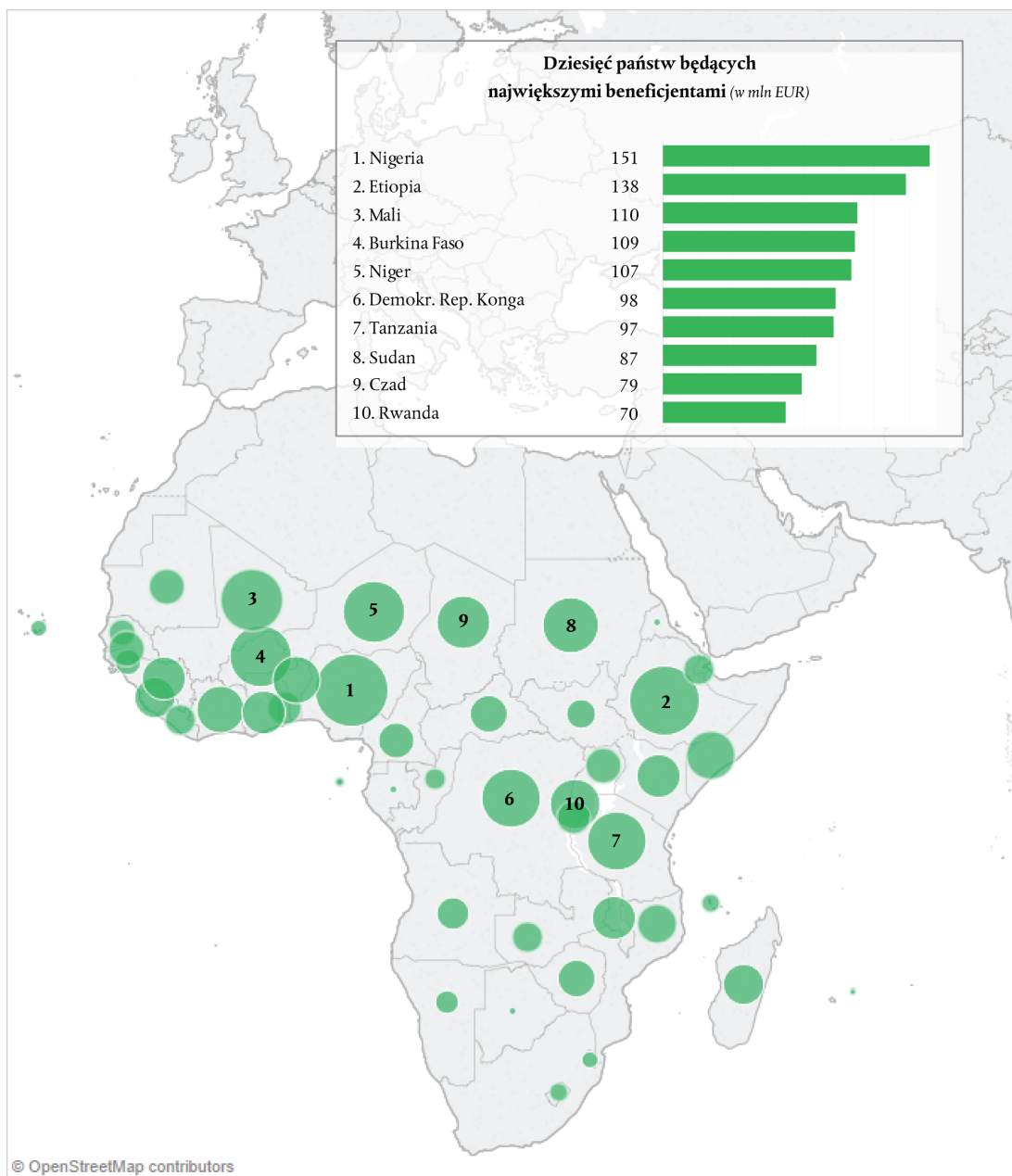
WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	139	142
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	5,2 %	4,5 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	9,1 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,2 %	

ZAŁĄCZNIK II

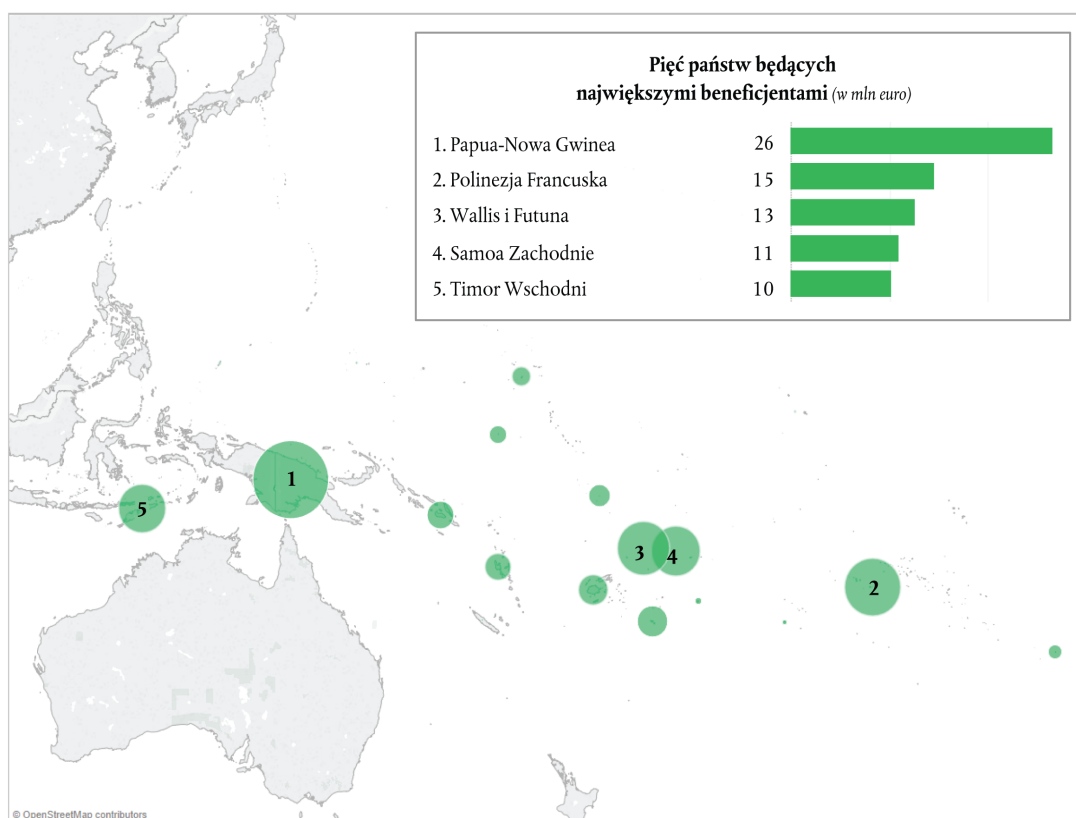
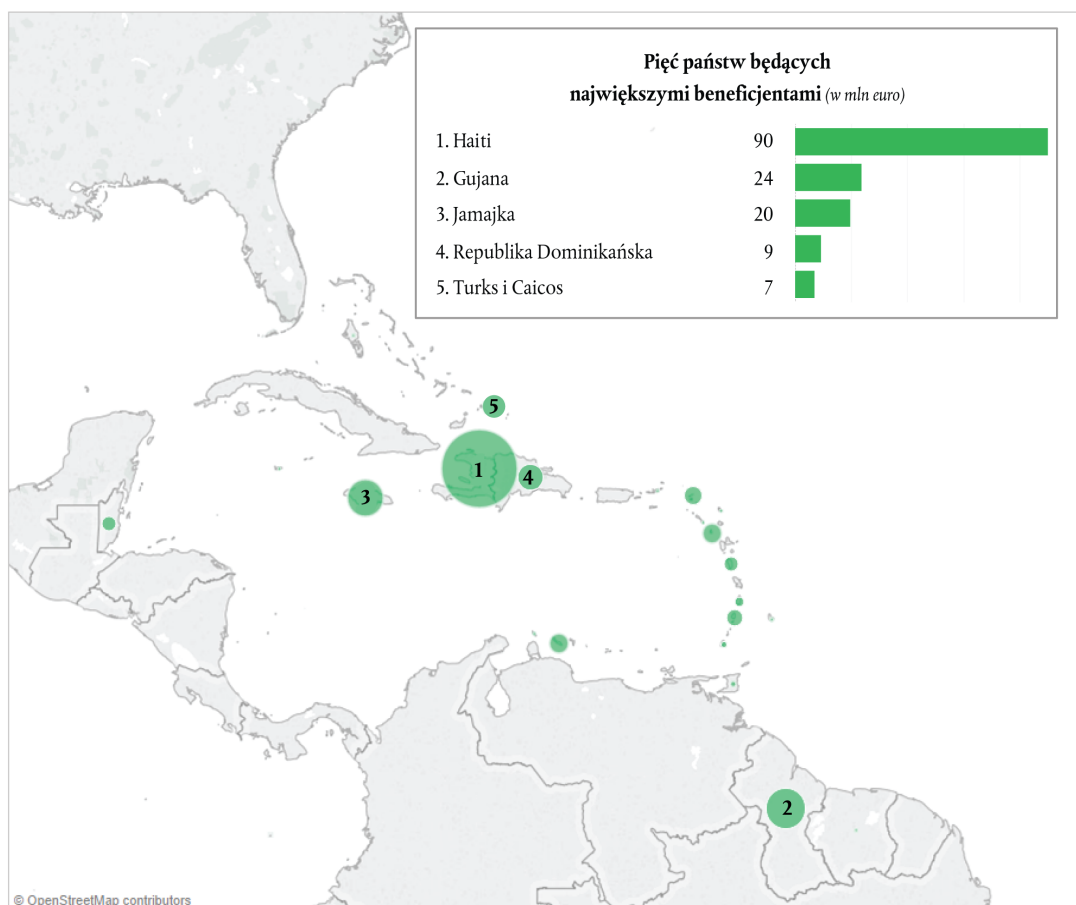
PŁATNOŚCI EFR W 2018 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE REGIONY

Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Afryka



Źródło: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2018.

Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – państwa Karaibów i Pacyfiku



Źródło: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2018.

ZAŁĄCZNIK III

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenie Trybunału	Analiza dokonanych postępów przeprowadzona przez Trybunał					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	Zalecenie 1: Należy rozszerzyć wykorzystanie tabeli jakości na kontrole i weryfikacje wydatków zlecane bezpośrednio przez beneficjentów.					x	
	Zalecenie 2: Należy dostosować zakres zadań w ramach kontroli i weryfikacji wydatków w celu uzyskania wszelkich informacji na temat rzeczywistości wykonanych prac, jakie są niezbędne do oceny jakości takich kontroli przy użyciu nowej tabeli jakości.	x					
	Zalecenie 3: Należy ocenić koszty i korzyści wynikające z poprawy monitorowania kontroli i weryfikacji wydatków zleconych bezpośrednio przez beneficjentów poprzez uwzględnienie tych kontroli w nowej aplikacji audytowej.	x					
	Zalecenie 4: Należy zastosować odpowiednie sankcje w stosunku do podmiotów, które nie wywiązują się z obowiązku przedstawienia podstawowych dokumentów poświadczających na potrzeby kontroli przeprowadzanej przez Trybunał.	x					
	Zalecenie 5: Należy, w przypadku płatności dokonywanych w ramach zarządzania pośredniego z udziałem państw beneficjentów: (i) opierać poświadczenie wiarygodności na statystycznie najbardziej wiarygodnych dostępnych dowodach oraz (ii) rozróżnić formy pomocy o różnych profilach ryzyka, tak jak ma to miejsce w przypadku płatności w ramach zarządzania bezpośredniego.		x				
	Zalecenie 6: Należy skorygować szacunkową przyszlą zdolność naprawczą, wyłączając z tych wyliczeń (i) odzyskane kwoty niewydanych zaliczek i dochody z tytułu odsetek oraz (ii) anulowane nakazy odzyskania środków.	x					

**ODPOWIEDZI KOMISJI DO SPRAWOZDANIA
ROCZNEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
DOTYCZĄCEGO DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH
Z ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO
I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU
ROZWOJU (EFR) ZA ROK BUDŻETOWY 2018**

Rozdział II – Wydawane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

Ramka 6 – Brak współpracy ze strony organizacji międzynarodowych

Komisja zwróciła się do zainteresowanych organizacji międzynarodowych na wszystkich szczeblach, aby ułatwić dostarczenie dokumentów potwierdzających, o które wnioskuje Europejski Trybunał Obrachunkowy. Obecnie Komisja analizuje konkretne przypadki zgłoszone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja wprowadzi system, który umożliwi natychmiastowe kontaktowanie się z organizacjami międzynarodowymi na szczeblu centralnym zawsze, gdy ich działania są objęte próbą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

27. W odniesieniu do **systemu kontroli DG DEVCO** zmieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do weryfikacji wydatków została przyjęta pod koniec marca 2018 r. Oczekuje się, że przyczyni się ona do lepszych wyników kontroli *ex ante*.

28. **Badanie poziomu błędu rezydualnego jest jednym z kilku elementów procesu budowania wiarygodności.** Ograniczenia odnotowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy są dobrze znane Komisji i są uwzględniane przez Komisję przy ocenie mocnych i słabych stron jej systemu zarządzania. Wszystkie te elementy, rozpatrywane łącznie, gwarantują, że roczne sprawozdanie z działalności DEVCO przedstawia w sposób prawdziwy i rzetelny informacje na temat zarządzania.

30. Jeżeli chodzi o **podręcznik do badania poziomu błędu rezydualnego**, poziom jego szczegółowości i przewidziana w nim metodyka muszą zapewnić równowagę między wyczerpującym a elastycznym charakterem. **Badanie poziomu błędu rezydualnego zleca się co rok** w celu zachowania pewnej elastyczności przy określaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wtedy można wziąć pod uwagę ustalenia i zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

31. Różnice w błędach kwantyfikowalnych stwierdzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy faktycznie przełożą się na wzrost poziomu błędów rezydualnych. Większa część tego wzrostu pochodzi jednak tylko z jednej operacji, którą zdaniem Komisji wdrożono w wyjątkowych okolicznościach. Komisja nie podziela wniosku Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w tym konkretnym przypadku.

32. **Podejście to nie zmieniło się w porównaniu z poprzednim rokiem.** Błędy zidentyfikowane w poprzednim sprawozdaniu z kontroli, na którym całkowicie polegano, nie są ekstrapolowane, jeżeli istnieją dowody na to, że Komisja wystawiła odnośne nakazy odzyskania środków lub skorygowała płatność salda końcowego za działanie na podstawie wykrytej niekwalifikowanej kwoty.

Prace wykonawcy obejmują przeprowadzenie profesjonalnej oceny w celu ustalenia, kiedy i w jakim stopniu dopuszcza się ekstrapolację ustaleń lub jej się wymaga.

34. Komisja przeanalizuje możliwości wprowadzenia bardziej kompleksowych **wytycznych**.

Nawet w przypadku innych segmentów, które nie są objęte **zastrzeżeniem**, wysiłki w zakresie kontroli nie są ograniczone. W opisie zastrzeżenia wyjaśniono, że wprawdzie zastrzeżenie odnosi się tylko do dotacji podlegających zarządzaniu bezpośrednio, ale działania dotyczące innych obszarów wydatków również będą kontynuowane.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1 (organizacje międzynarodowe)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja wprowadzi system, który umożliwi natychmiastowe kontaktowanie się z organizacjami międzynarodowymi na szczeblu centralnym zawsze, gdy ich działania są objęte próbą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zalecenie 2 (metodyka i podręcznik badania poziomu błędu rezydualnego)

Komisja przyjmuje to zalecenie i przeanalizuje możliwości wprowadzenia bardziej kompleksowych wytycznych.

Rozdział III – Osiągnięcie wyników

Ramka 8 – Przykłady uwag dotyczących wyników

b) Zagrożona trwałość projektu: Komisja planuje audyt techniczny i ocenę, aby ocenić stan realizacji projektu i zidentyfikować potencjalne zagrożenia w celu zapewnienia rentowności projektu. Komisja również zapewnia ściśle monitorowanie sytuacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

- c) Przypadek niewykorzystywania zakupionych pozycji/installacji: Komisja przeanalizuje oba zagadnienia w celu sprawdzenia stanu wykorzystania odpowiedniego wyposażenia i instalacji.
- d) Nieprzestrzeganie zasady oszczędności: Komisja pragnie podkreślić, że wkład został uzgodniony w umowie między dwiema organizacjami międzynarodowymi, a płatności zostały dokonane na podstawie postanowień umownych. Sprawozdanie z postępów potwierdza pozytywne wyniki audycji w odcinkach, które zostały przeanalizowane przez niezależne przedsiębiorstwa zajmujące się badaniem mediów.