

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE  
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,  
DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO  
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)  
ZA ROK BUDŻETOWY 2017**

(2018/C 357/02)



**Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2017**

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	6–10
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	11–41
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	11–41
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11–14
Wiarygodność rozliczeń	15
Prawidłowość transakcji	16–28
Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania	29–41
Wnioski i zalecenia	42–47
Wnioski	42–45
Zalecenia	46–47
Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Płatności EFR w 2017 r. w podziale na główne regiony	
Załącznik 3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

## UWAGI TRYBUNAŁU

## WSTĘP

1. W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W ramce 1 przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego obszaru w 2017 r.

Ramka 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2017 r.

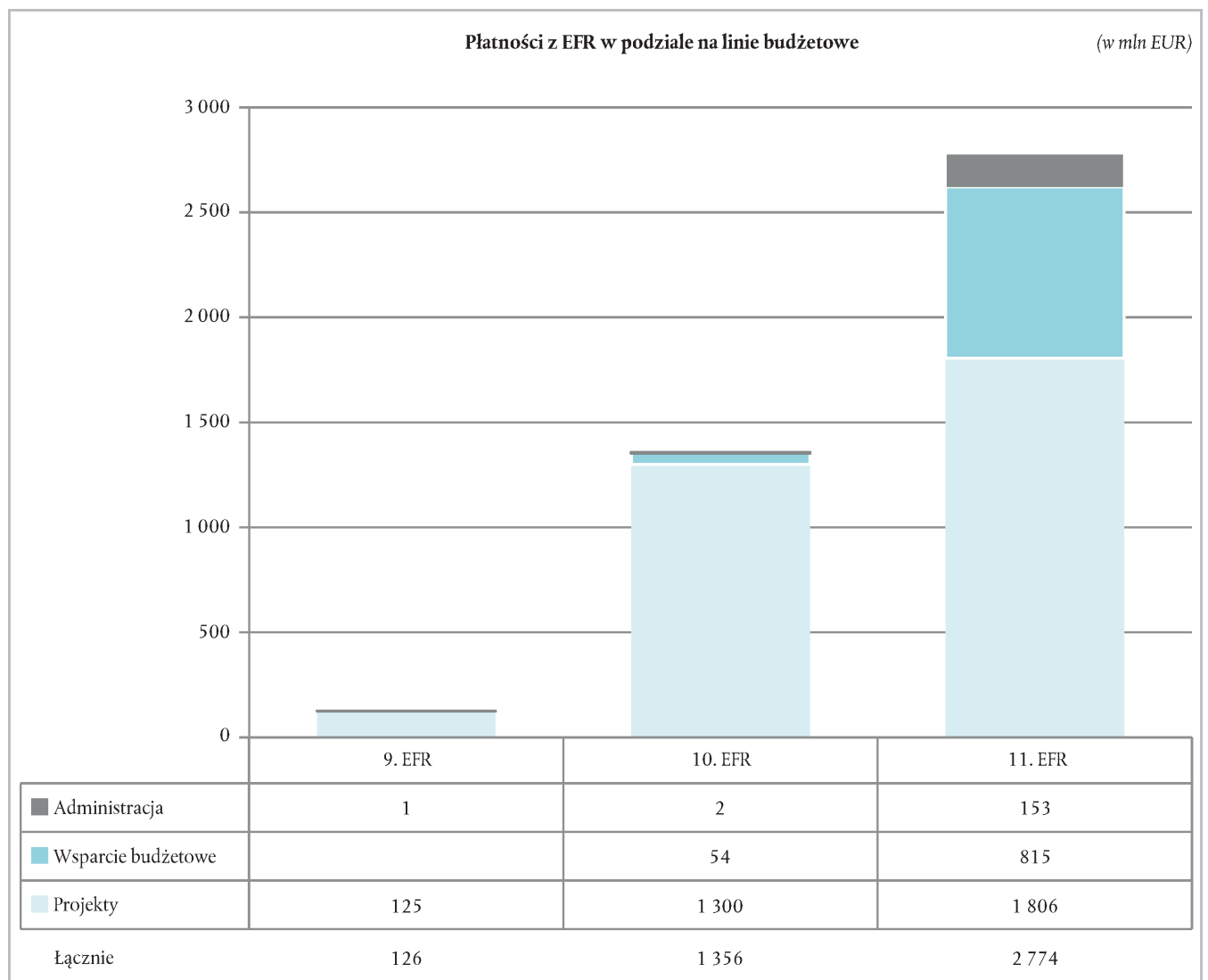


Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2017

	(w mln EUR)
<b>Płatności ogółem</b>	<b>4 256</b>
- zaliczki i wkład EFR do funduszy powierniczych UE	- 2 648
+ rozliczenie zaliczek i funduszy powierniczych UE	1 876
<b>Skontrolowana populacja</b>	<b>3 484</b>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2017 r. i rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2017 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju**

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

3. Szczególny charakter EFR polega na tym, że:

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

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

<sup>(2)</sup> 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.

## UWAGI TRYBUNAŁU

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (DG DEVCO) <sup>(3)</sup>.

5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji <sup>(4)</sup>.

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

6. W ramach ósmego EFR (lata 1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, w ramach dziewiątego EFR (lata 2000–2007) – 13 800 mln euro, a w ramach dziesiątego EFR (lata 2008–2013) – 22 682 mln euro.

7. Wewnętrzna umowa ustanawiająca jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju <sup>(5)</sup> (lata 2015–2020) weszła w życie w dniu 1 marca 2015 r. <sup>(6)</sup>. Jedenasty EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro <sup>(7)</sup>. 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 2017 r. oraz w ujęciu kumulatywnym.

<sup>(3)</sup> Z wyjątkiem 4 % wydatków EFR w 2017 r. zarządzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

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

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

<sup>(6)</sup> W latach 2013–2015 środki zostały przydzielone za pośrednictwem instrumentu pomostowego.

<sup>(7)</sup> W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

Ramka 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

	(w mln EUR)												
	Stan na koniec 2016 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2017 (netto) <sup>(6)</sup>						Stan na koniec 2017 r.				
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania <sup>(2)</sup>	8. EFR <sup>(3)</sup>	9. EFR <sup>(3)</sup>	10. EFR	11. EFR <sup>(3)</sup>	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania <sup>(2)</sup>
<b>A – ZASOBY<sup>(1)</sup></b>	76 896		-7	-37	-119	191	28	10 385	15 430	21 488	29 621	76 924	
<b>B – WYKORZYSTANIE</b>													
1. Zobowiązania globalne <sup>(4)</sup>	60 097	78,2%	-9	-38	-5	5 807	5 755	10 382	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6%
2. Zobowiązania indywidualne <sup>(5)</sup>	53 032	69,0%	-3	-20	550	5 684	6 211	10 376	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0%
3. Płatności	45 339	59,0%	-1	111	1 277	2 770	4 157	10 375	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3%
<b>C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)</b>	14 758	19,2%						7	227	3 299	12 821	16 354	21,3%
<b>D – Dostępne saldo (A-B1)</b>	16 799	21,8%						3	39	436	10 594	11 072	14,4%

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

<sup>(2)</sup> Jako odsetek zasobów.

<sup>(3)</sup> Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

<sup>(4)</sup> Zobowiązania globalne dotyczą decyzji o finansowaniu.

<sup>(5)</sup> Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

<sup>(6)</sup> 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 2017 r. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

9. W 2017 r. DG DEVCO czyniła w dalszym ciągu starania, by obniżyć poziom zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty. Cel w tym zakresie wyznaczono na poziomie 25 %<sup>(8)</sup> (zob. ramka 3).

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

DG DEVCO osiągnęła wartość docelową z nadstatkiem, obniżając poziom zadawnionych płatności zaliczkowych o 37,60 % w odniesieniu do całego obszaru swojej odpowiedzialności (32,58 % w zakresie EFR), a poziom zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty o 38,49 % (37,63 % w zakresie EFR).

Nawet jeśli w odniesieniu do EFR wyznaczony cel polegający na utrzymywaniu udziału wygasłych umów<sup>(9)</sup> poniżej 15 % wszystkich otwartych umów nie został zrealizowany (18,75 %), w ujęciu ogólnym osiągnięto wartość docelową (14,95 %). Głównym powodem niższego odsetka w przypadku umów dotyczących EFR jest fakt, iż zamknięcie zadawnionych umów, które wygasły, w ramach tych funduszy jest bardziej skomplikowane pod względem technicznym, jeżeli wystąpiły niezrealizowane nakazy odzyskania środków. We wrześniu 2017 r. DG DEVCO zainicjowała nową procedurę mającą na celu wyeliminowanie tego problemu. Trybunał będzie ją monitorował w kontekście dorocznej kontroli za 2018 r.

10. Odmienne niż w przypadku zadawienia płatności zaliczkowych Komisja nie dysponuje kluczowym wskaźnikiem efektywności na potrzeby monitorowania zadawienia wkładów przekazanych przedterminowo do funduszy powierniczych UE (funduszu powierniczego „Bêkou” i kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki).

10. Zgodnie z zasadami rachunkowości wkłady z EFR do funduszy powierniczych UE są prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych EFR. Są one monitorowane i kontrolowane co roku. Ponadto okres absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL<sup>(1)</sup>) przez fundusze powiernicze UE, który bezpośrednio wpływa na stopień zadawienia tych wkładów, jest monitorowany w czasie rzeczywistym za pomocą kluczowego wskaźnika efektywności 4 („zdolność absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL)”). Komisja stwierdza zatem, że stopień zadawienia wkładów z EFR do funduszy powierniczych UE jest prawidłowo monitorowany i nie jest konieczne stworzenie dodatkowego kluczowego wskaźnika efektywności.

<sup>(8)</sup> Cel ten został określony w odniesieniu zarówno do całego obszaru odpowiedzialności tej dyrekcji, jak i konkretnie do EFR.  
<sup>(9)</sup> Umowę uznaje się za wygasłą, jeśli po ponad 18 miesiącach od końca okresu jej obowiązywania jest ona nadal otwarta.

<sup>(1)</sup> RAL to suma nieuregulowanych zobowiązań – czyli tych, które już przyjęto, ale które nie zostały jeszcze zapisane jako płatności.



## ROZDZIAŁ II – WYDAWANE PRZEZ TRYBUNAŁ POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI DOTYCZĄCE EFR

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

#### Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 27 czerwca 2018 r.;
- b) legalność i *prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja <sup>(10)</sup>;

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

#### Wiarygodność rozliczeń

*Opinia na temat wiarygodności rozliczeń*

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

#### Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

##### Dochody

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

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

##### Płatności

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

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. występuje istotny poziom błędów.

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

## Podstawa wydania opinii

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

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

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2017 r. w ramach ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędu. Szacowany przez Trybunał poziom błędu w zakresie wydatków leżących u podstaw rozliczeń wynosi 4,5 %.

## 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 2017 r. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły 4 653 mln euro (na koniec 2016 r. – 3 903 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 36 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 2017 r.*

X. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej (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 przyjmie 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. Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2017 r. właściwie odzwierciedla rozpatrywaną sytuację, z zastrzeżeniem wyniku procesu wystąpienia.

## 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 transakcji leżących u ich podstaw. 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 przez użytkowników 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 kontrolne, 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 odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności,
- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację.

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 (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz po przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki w tym samym roku lub w latach kolejnych.

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.

12 lipca 2018 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

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

## UWAGI TRYBUNAŁU

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

11. Podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawiono w **załączniku 1.1** do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2017. W odniesieniu do tegorocznej kontroli EFR należy odnotować kwestie przedstawione poniżej.

12. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych<sup>(11)</sup> dotyczących ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR<sup>(12)</sup> wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym w dniu 21 czerwca 2018 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

13. W celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości transakcji Trybunał podjął następujące działania:

- a) zbadał wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) zbadał próbę obejmującą 128 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona ze 100 płatności zatwierdzonych przez 23 delegatury UE<sup>(13)</sup> i 28 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji<sup>(14)</sup>. W związku z tym, że część populacji skontrolowanej przez Trybunał została objęta przeprowadzonym przez DG DEVCO badaniem dotyczącym *poziomu błędu resztowego*, Trybunał uwzględnił w próbie kolejne 14 transakcji, do których zastosował, po odpowiednim dostosowaniu, wyniki<sup>(15)</sup> tego badania. Próba objęła zatem łącznie 142 transakcje, co jest zgodne z modelem uzyskiwania pewności stosowanym przez Trybunał;

<sup>(11)</sup> Zob. art. 44 rozporządzenia (UE) 2015/323.

<sup>(12)</sup> Zob. art. 43 rozporządzenia (UE) 2015/323.

<sup>(13)</sup> Unia Afrykańska, Angola, Barbados, Burkina Faso, Republika Demokratyczna Kongo, Etiopia, Fidzi, Haiti, Jamajka, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sudan Południowy, Sudan, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

<sup>(14)</sup> DG DEVCO: 19 płatności; DG ECHO: dziewięć płatności z tytułu pomocy humanitarnej.

<sup>(15)</sup> W następstwie przeprowadzonego przeglądu badań poziomu błędu resztowego Trybunał stwierdził, że w metodyce, na podstawie której prowadzone są te badania, przewidziano bardzo niewielką liczbę kontroli na miejscu oraz ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu w tym roku Trybunał dostosował wyniki badania poziomu błędu resztowego, uwzględniając odsetek błędów polegających na niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Podstawą tego dostosowania były ustalenia dotyczące EFR w ramach wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2016.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- c) w przypadku, gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonał analizy stosownych systemów, by zidentyfikować niedociągnięcia;
- d) ocenił systemy stosowane w DG DEVCO i delegaturach UE, w tym: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych oraz wspomniane wyżej badanie dotyczące poziomu błędów resztowego;
- e) dokonał przeglądu *rocznego sprawozdania z działalności* DG DEVCO;
- f) skontrolował działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami.

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 2017 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO.

*Wiarygodność rozliczeń*

15. W dwóch ubiegłych latach Trybunał podał informacje o odzyskanych kwotach niewydanych zaliczek, które zostały nieprawidłowo zaksięgowane jako dochody operacyjne. W ramach kontroli księgowych przeprowadzonych przez DG DEVCO oraz w toku dokonanego przez Trybunał przeglądu próby nakazów odzyskania środków<sup>(16)</sup> w 2017 r. stwierdzono podobne przypadki. Chociaż w ostatecznym sprawozdaniu finansowym EFR wprowadzono korekty na kwotę 5,1 mln euro<sup>(17)</sup>, prawdopodobne jest, że podobne błędy wystąpiły w nieskontrolowanej populacji.

<sup>(16)</sup> Trybunał zbadał 17 nakazów odzyskania środków (na łączną kwotę 16,7 mln euro) i stwierdził, że trzy z nich (na kwotę 0,4 mln euro) zostały nieprawidłowo zaklasyfikowane jako dochody, a nie odzyskanie niewydanych zaliczek.

<sup>(17)</sup> Korekty w wysokości 1,1 mln w wyniku ustaleń DG DEVCO oraz korekty w wysokości 4 mln euro w następstwie późniejszych ustaleń kontrolerów Trybunału.

---

 UWAGI TRYBUNAŁU
 

---

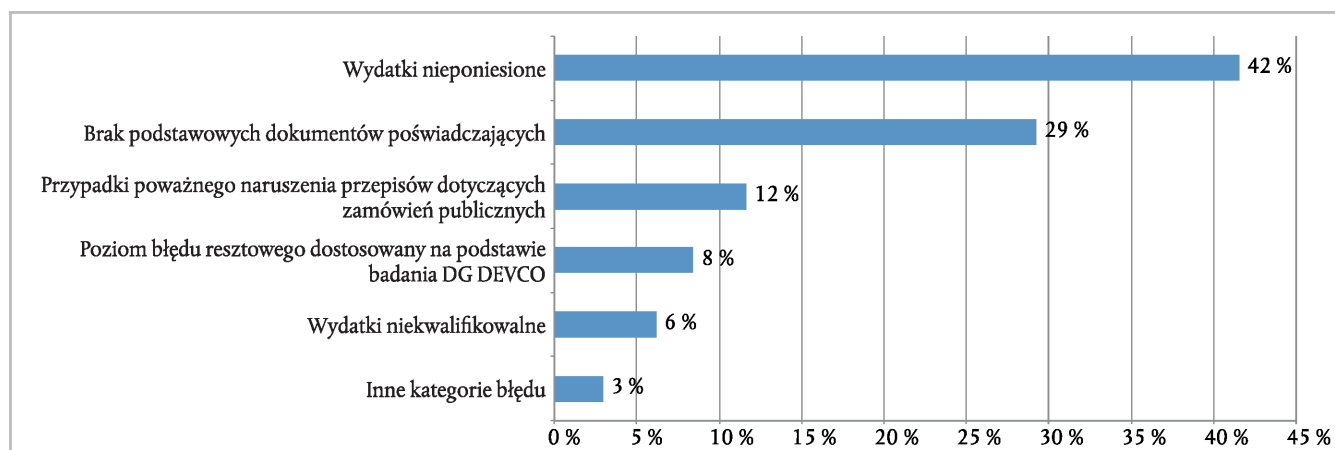
**Prawidłowość transakcji**
**Dochody**

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

**Płatności**

17. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**. Na 128 zbadanych transakcji po stronie płatności błędy wystąpiły w 37 (29%). Na podstawie 30 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi 4,5%<sup>(18)</sup>. W poziomie tym uwzględniono dostosowane wyniki badania dotyczącego poziomu błędów resztowego w 2017 r. W **ramce 4** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2017 r. W **ramce 5** przedstawiono przykłady tych błędów.

Ramka 4 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>(18)</sup> 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 7,8 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).



## UWAGI TRYBUNAŁU

18. Na 118 zbadanych transakcji po stronie płatności związanych z projektami<sup>(19)</sup> błędy wystąpiły w 37 (31 %) (30 błędów kwantyfikowalnych i osiem błędów niekwantyfikowalnych). Z 30 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne 10 (33 %) stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

19. Tak jak w poprzednich latach Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących prognoz programów, dotacji, umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych z organizacjami międzynarodowymi oraz umów o delegowanie zadań zawartych z agencjami współpracy w państwach członkowskich UE niż w przypadku innych form wsparcia<sup>(20)</sup>. Błędy kwantyfikowalne, składające się na 70 % szacowanego poziomu błędów, wystąpiły w 27 (36 %) spośród 75 zbadanych transakcji tego rodzaju.

**Ramka 5 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych i niekwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów****a) Wydatki nieponiesione (błąd kwantyfikowalny)**

W przypadku projektu dotyczącego gospodarowania zasobami naturalnymi w Sudanie Komisja omyłkowo zatwierdziła kwotę o 2 mln euro wyższą niż kwota zadeklarowana jako wydatek przez partnera wdrażającego będącego organizacją międzynarodową.

Podczas badania poszczególnych pozycji wydatków Trybunał stwierdził, że w trzech z nich wystąpiły błędy, ponieważ zadeklarowana kwota wydatków w rzeczywistości nie została poniesiona w całości. Za sprawą błędu w rozliczeniu wydatków i wykrytych kosztów niekwalifikowalnych poziom błędów wyniósł 51,57 % łącznych zbadanych kosztów.

**b) Brak podstawowych dokumentów poświadczających (błąd kwantyfikowalny)**

W przypadku projektu dotyczącego różnorodności biologicznej w Angoli, realizowanego przez organizację międzynarodową, Trybunał zbadał pozycje wydatków związane z zamówieniami na roboty budowlane. Dokumenty poświadczające nie były wystarczające, by na ich podstawie zweryfikować wydatki ani by zapewnić ścieżkę audytu na potrzeby zbadania zafakturowanych kwot i wykonanych robót. Przeprowadzona przez Trybunał wizyta kontrolna wykazała znaczne rozbieżności między specyfikacjami warunków zamówienia a wykonanymi pracami pod względem ich zakresu, projektu i wykorzystanych materiałów. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędów wyniósł 28,83 % łącznych zbadanych kosztów.

<sup>(19)</sup> Płatności związane z projektami nie obejmują płatności w ramach wsparcia budżetowego.

<sup>(20)</sup> Takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług.



## UWAGI TRYBUNAŁU

c) *Błąd dotyczący zamówienia publicznego – brak dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego (błąd kwantyfikowalny)*

Podczas badania wydatków w ramach projektu realizowanego przez organizację na rzecz wsparcia rozwoju sektora prywatnego w krajach AKP Trybunał nie był w stanie zweryfikować kwalifikowalności jednej z pozycji objętych zamówieniem z uwagi na brak dokumentacji. Trybunał zwrócił się z prośbą o przekazanie dokumentów, takich jak zapytanie o cenę, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, otrzymane oferty, sprawozdania z oceny lub ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, lecz nie otrzymał żadnego z nich. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 10,00 % łącznych zbadanych kosztów.

d) *Wydatki niekwalifikowalne (błąd kwantyfikowalny)*

W odniesieniu do wydatków związanych z funduszem powierniczym zarządzanym przez organ międzynarodowy Trybunał wykrył dwie pozycje stanowiące koszty niekwalifikowalne. Jedna z pozycji obejmowała koszty pośrednie zgłoszone jako koszty bezpośrednie, a druga nie była bezpośrednio powiązana z odnośnymi działaniami ani niezbędna do ich ukończenia. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 20,00 % łącznych zbadanych kosztów.

e) *Wydatki niekwalifikowalne (błąd kwantyfikowalny i błąd niekwantyfikowalny)*

W przypadku projektu na rzecz rozwoju lokalnych przedsiębiorstw w Tanzanii koordynowanego przez podmiot prywatny Trybunał wykrył trzy pozycje wydatków obciążone błędem. Jedna z pozycji obejmowała podatek VAT, który zgodnie z warunkami zamówienia nie jest kwalifikowalny, i nie była w pełni poparta takimi dokumentami jak faktura lub umowa. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 1,84 % łącznych zbadanych kosztów.

Kolejna pozycja, zgłoszona jako wynagrodzenia, nie opierała się na rzeczywistych wynagrodzeniach brutto, lecz na oszacowaniach. Koszty można uznać za kwalifikowalne jedynie wówczas, gdy zostały faktycznie poniesione oraz gdy możliwa jest ich identyfikacja i weryfikacja. W odniesieniu do trzeciej pozycji niemożliwe było zweryfikowanie, czy kwota odpowiadała w pełni wypłaconym kosztom wynagrodzeń ani czy beneficjent nie zatrzymał zysku. Ograniczenia te poskutkowały błędem niekwalifikowalnym w przypadku obu pozycji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

20. W przypadku ośmiu błędów kwantyfikowalnych i trzech błędów niekwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystwała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 1,8 punktu procentowego niższy. Trybunał wykrył dwie inne transakcje, w przypadku których błędy powinny być zostać wykryte przez audytorów zewnętrznych i podmioty nadzorujące. Wkład tych błędów do szacowanego poziomu błędu wyniósł 0,1 punktu procentowego <sup>(21)</sup>.

21. Ponadto łącznie 15 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne <sup>(22)</sup> zostało objętych kontrolami lub weryfikacjami wydatków. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli / weryfikacji na temat rzeczywiście wykonanych prac nie były wystarczające, by na ich podstawie Trybunał był w stanie ocenić, czy podczas tych kontroli *ex ante* można było wykryć i skorygować błędy.

22. Fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce (AITF), którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny, to fundusz powierniczy, na rzecz którego Komisja wnosi wkład. DG DEVCO wykorzystuje sprawozdania finansowe tego funduszu, poddane kontroli, jak i jej niepoddane, jako podstawę do zatwierdzenia co najmniej raz w roku poniesionych wydatków. Sprawozdania finansowe funduszu są sporządzane zgodnie z MSSF <sup>(23)</sup> i obejmują dane szacunkowe <sup>(24)</sup>. Nie zawierają one zatem jedynie rzeczywiście poniesionych wydatków. Ponadto sprawozdanie z kontroli, z którego korzysta DG DEVCO, odnosi się do kontroli finansowej mającej na celu zapewnienie opinii pokontrolnej dotyczącej sprawozdania finansowego funduszu. Celem tej kontroli nie jest więc wykrycie niekwantyfikowalnych wydatków.

23. W wyniku przeprowadzonej kontroli transakcji AITF Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne związane z korzystaniem z szacunków lub niewykryciem w ramach kontroli *ex ante* kosztów niekwantyfikowalnych przed ich zatwierdzeniem.

<sup>(21)</sup> W dziewięciu przypadkach (1,1 punktu procentowego) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w czterech przypadkach (0,8 punktu procentowego) błąd popełnili beneficjenci.

<sup>(22)</sup> Wkład tych błędów w szacowany poziom błędu wyniósł 1,7 punktu procentowego.

<sup>(23)</sup> Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej.

<sup>(24)</sup> „Sporządzenie sprawozdania finansowego zgodnie z MSSF wymaga wykorzystania pewnych istotnych szacunków księgowych. Wymaga to również od kierownictwa Europejskiego Banku Inwestycyjnego stosowania własnego osądu przy stosowaniu zasad księgowych obowiązujących w przypadku funduszu powierniczego”. Pkt 2.2 – Istotne osądy i szacunki księgowe w odniesieniu do sprawozdania finansowego AITF według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

24. W dwóch obszarach warunki dokonywania płatności ograniczyły podatność transakcji na błędy. Pierwszy z nich to wsparcie budżetowe<sup>(25)</sup>. 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<sup>(26)</sup>.

25. Wsparcie budżetowe to wkład finansowy przekazywany albo do budżetu ogólnego państwa, albo do budżetu przeznaczanego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy przed wypłatą wsparcia spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadawalające usprawnienia w zarządzaniu finansowym w sektorze publicznym).

26. Zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma jednak znaczną swobodę przy ocenie, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola w zakresie prawidłowości nie może wykroczyć poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu, jako że po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, prowadzące do nieprawidłowego wykorzystania środków na poziomie krajowym, nie będą uznawane za błędy w ramach kontroli Trybunału<sup>(27)</sup>.

27. W ramach „podejścia założeniowego”, w sytuacji gdy wkłady finansowe Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na konkretne, ściśle określone pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że przestrzegano unijnych zasad kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające na pokrycie wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście, w formie stosowanej przez Komisję, w badaniach bezpośrednich<sup>(28)</sup>.

<sup>(25)</sup> Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2017 r. wyniosły 880 mln euro.

<sup>(26)</sup> Płatności z EFR na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe wyniosły w 2017 r. 812 mln euro. Trybunał nie jest w stanie podać, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się „podejście założeniowe”, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

<sup>(27)</sup> Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego została poruszona w wielu sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze z nich poświęcone temu zagadnieniu to: sprawozdanie specjalne nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy” i sprawozdanie specjalne nr 30/2016 pt. „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie”.

<sup>(28)</sup> Trybunał nie przeprowadził kontroli w odniesieniu do pozycji wydatków, jeśli wkład Komisji wynosił poniżej 75 % budżetu na dane działanie. W sytuacji gdy wkład ten kształtował się między 75 % a 90 %, Trybunał analizował potrzebę przeprowadzenia kontroli wydatków indywidualnie dla każdego przypadku.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

28. Trybunał nie stwierdził błędów w skontrolowanych 15 transakcjach z udziałem wielu darczyńców, w których zastosowano „podejście założeniowe”, ani w 10 transakcjach wsparcia budżetowego. Po wyłączeniu tych transakcji z kontrolowanej próby szacowany poziom błędu wynosi 6,5 % <sup>(29)</sup>.

*Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania*

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

30. W zeszłym roku Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w odniesieniu do planu działania na 2015 r. – zrealizowano w pełni 10 działań, pięć zrealizowano częściowo, a jedno było w trakcie realizacji.

31. W planie działania na 2016 r. DG DEVCO w dalszym ciągu koncentrowała się na obszarach wysokiego ryzyka, tj. na środkach objętych zarządzaniem pośrednim sprawowanym za pośrednictwem organizacji międzynarodowych oraz dotacjach objętych zarządzaniem bezpośrednim. Do marca 2018 r. zrealizowano w pełni 10 działań, dwa zrealizowano częściowo <sup>(30)</sup>, a dwa kolejne były w trakcie realizacji.

32. Do planu działania na 2017 r. dodano sześć nowych ukierunkowanych działań, mających na celu na przykład ograniczenie liczby błędów wynikających z prognoz programów. Działania te obejmowały również modyfikacje, jakie miały zostać wprowadzone we wzorach umów o delegowanie zadań i w ocenach spełnienia wymogów dotyczących filarów, tak aby odzwierciedlić zmiany w nowym rozporządzeniu finansowym.

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

**33.** *Zmieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do weryfikacji wydatków została przyjęta pod koniec marca 2018 r. i oczekuje się, że przyczyni się ona do lepszych wyników kontroli ex ante.*

<sup>(29)</sup> Podana wartość jest najlepszym szacunkiem, opartym na reprezentatywnej próbie 117 transakcji. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,8 % a 10,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

<sup>(30)</sup> Informowanie beneficjentów o tym, że przed zatwierdzeniem wydatków DG DEVCO może zwrócić się o szczegółową dokumentację poświadczającą; utworzenie punktu kontaktowego w celu koordynowania relacji z organizacjami międzynarodowymi.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Badanie błędu resztowego za 2017 r.

34. W 2017 r. DG DEVCO po raz szósty przeprowadziła badanie poziomu błędu resztowego mające na celu oszacowanie poziomu błędów w całym obszarze jej odpowiedzialności, którym nie zapobieżono bądź których nie wykryto i nie skorygowano w ramach kontroli zarządczych<sup>(31)</sup>. W 2016 r. oszacowany w badaniu poziom błędu resztowego po raz drugi z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2 %<sup>(32)</sup>.

35. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. DG DEVCO usunęła część, w której zwrócono uwagę na ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia w badaniu poziomu błędu resztowego, mimo że ograniczenie to nadal występuje.

36. W badaniu błędu resztowego za 2017 r. liczba transakcji, w przypadku których nie przeprowadzono badań bezpośrednich, ponieważ polegano całkowicie na wynikach wcześniejszych kontroli, była o wiele wyższa (67 % transakcji) niż we wcześniejszych badaniach (zob. **ramka 6**), mimo że w podręczniku badania poziomu błędu resztowego całkowite poleganie na wcześniejszych wynikach kontroli jest dopuszczalne „jedynie w wyjątkowych okolicznościach”<sup>(33)</sup>. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do większości transakcji uwzględnionych w badaniu poziomu błędu resztowego objętych dobraną przez niego próbą<sup>(34)</sup> polegano całkowicie na wcześniejszych wynikach kontroli w sposób nieprawidłowy lub niewłaściwie uzasadniony. Co więcej, błędów wykrytych w wyniku wcześniejszych kontroli nie ekstrapolowano na nieskontrolowaną populację, a zatem w badaniu założono, że nieskontrolowana populacja nie była obciążona błędem. Ten stan rzeczy ma wpływ na poziom błędu resztowego.

35. Zdaniem Komisji wskazywanie zakresu badania postępowań o udzielenie zamówień jako głównej różnicy było nieco przesadzone, gdyż w istocie wykonawcy badania poziomu błędu resztowego badają niektóre części tych postępowań: sprawdzają oni podstawową dokumentację uzupełniającą (taką jak ogłoszenie o zamówieniu publicznym, sprawozdania z otwarcia ofert, sprawozdania z oceny ofert, decyzja o udzieleniu zamówienia itp.), jednak metodyka badania poziomu błędu resztowego nie nakazuje ponownego przeprowadzenia procedury wyboru (ani na poziomie Komisji, ani na poziomie beneficjenta). W niektórych przypadkach wykonawcy, opierając się na doświadczeniu zawodowym i analizie ryzyka, podejmują decyzję o przeprowadzeniu szczegółowej analizy procedury udzielania zamówienia.

36. Przy przeprowadzaniu badania dotyczącego poziomu błędu resztowego w 2017 r. tam, gdzie wymagana lub dopuszczalna była interpretacja, opierano się na profesjonalnym osądzie.

W świetle tych doświadczeń Komisja rozważy dostosowanie metodyki w kierunku polegania na wcześniejszych pracach kontrolnych częściej niż w wyjątkowych okolicznościach, w których miały zastosowanie standardy międzynarodowe.

<sup>(31)</sup> EFR i budżet ogólny UE.

<sup>(32)</sup> W 2015 r. – 2,2 %; w 2016 r. – 1,7 %, a w 2017 r. – 1,18 %.

<sup>(33)</sup> „DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise” [Poziom błędu resztowego w DG DEVCO – Podręcznik dotyczący dorocznych pomiarów], s. 26.

<sup>(34)</sup> Z przeprowadzonego przez Trybunał badania wynika, że w przypadku 26 z 41 zbadanych transakcji nie należało całkowicie polegać na wynikach wcześniejszych kontroli.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

37. Oprócz znacznego wzrostu liczby transakcji, w odniesieniu do których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, Trybunał wykrył również, że w obliczeniach poszczególnych błędów i ich ekstrapolacji wystąpiły przypadki nieprawidłowości i braku spójności. Przypadki te są zbliżone do błędów, które Trybunał zgłosił w sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za 2014 r. <sup>(35)</sup>.

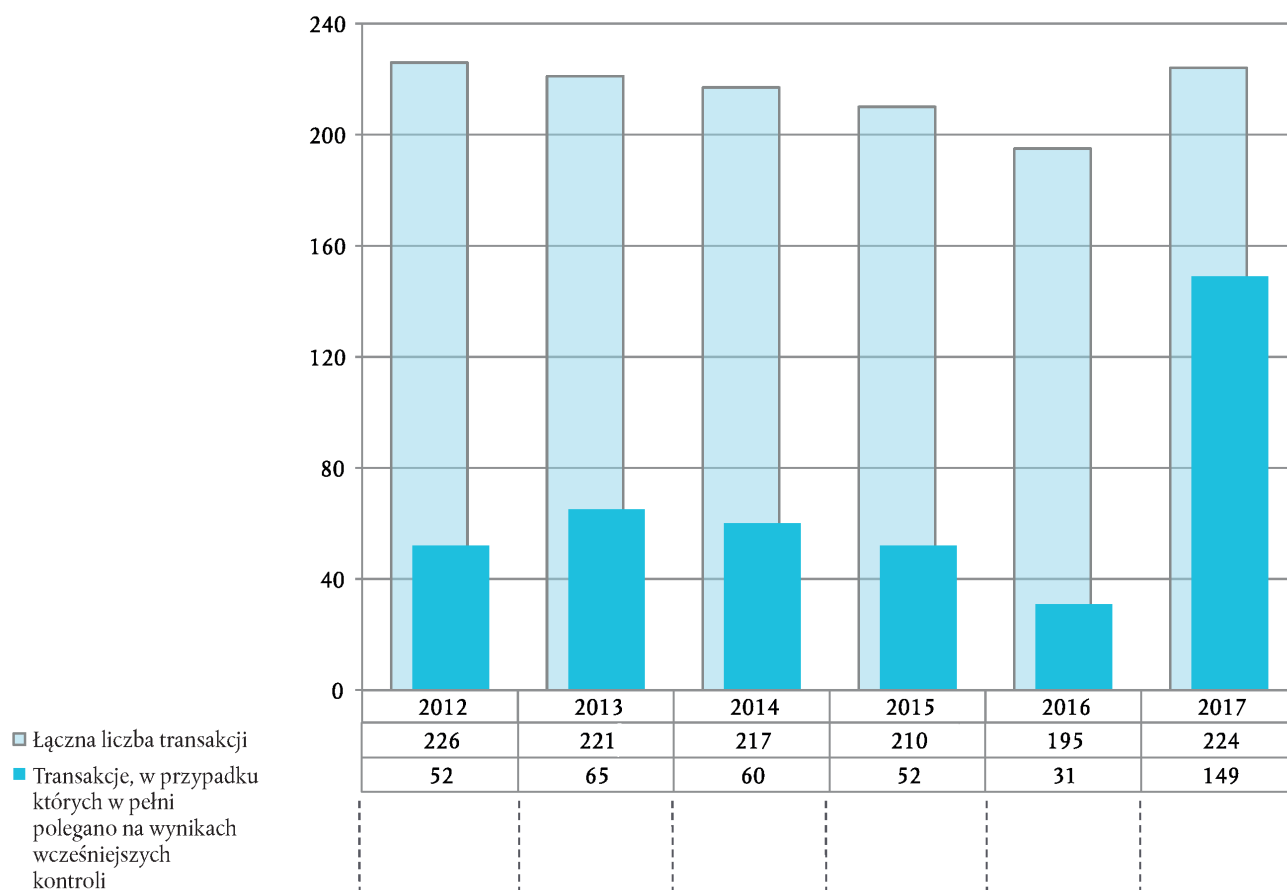
38. Komisja nie monitorowała we właściwy sposób prac przeprowadzonych przez wykonawcę badania poziomu błędu resztowego, a zatem nie mogła zapobiec wystąpieniu tych problemów.

38. Miały miejsce regularne posiedzenia poświęcone szczegółowemu monitorowaniu postępów odnośnego badania. Komisja zapewniła wykonawcy badania poziomu błędu resztowego wytyczne w granicach określonych bezwzględną koniecznością zachowania przez niego niezależności i profesjonalnego osądu. Komisja sugeruje jednak dalszą poprawę jego monitorowania w celu ściślejszego monitorowania bardziej szczegółowych aspektów, takich jak liczba przypadków, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli.

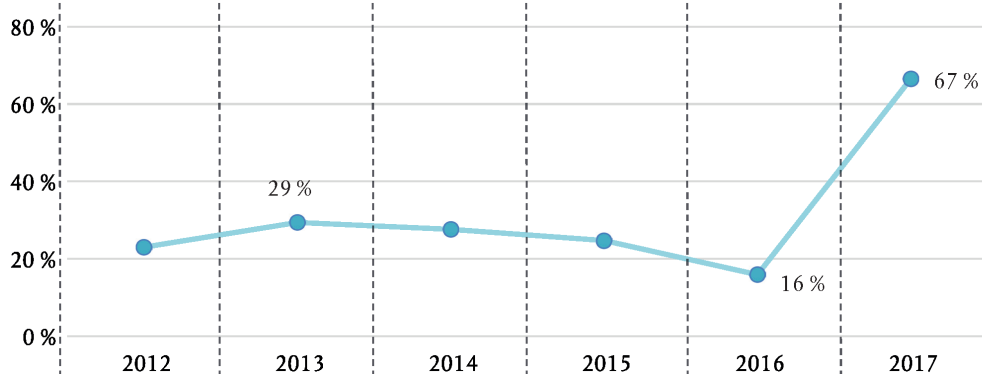
<sup>(35)</sup> Zob. pkt 43 sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2014 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015, s. 289).

Ramka 6 – Zmiany w liczbie transakcji, w przypadku których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, lata 2012–2017

## Liczba transakcji, w przypadku których w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli



## Odsetek transakcji objętych próbą, w przypadku których w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli (w proc.)



Liczba transakcji, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, osiągnęła najwyższy poziom w 2017 r. w ujęciu zarówno względnym (67 %), jak i bezwzględnym (149 transakcji). W 2017 r. odsetek transakcji, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, znacząco wzrósł w porównaniu z 2016 r., znacznie przekraczając nawet dotychczasowy najwyższy poziom odnotowany w 2013 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.**

39. W 2016 r. oświadczenie dyrektora generalnego DG DEVCO obejmowało dwa zastrzeżenia, z których jedno dotyczyło dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, zarządzania pośredniego wspólnie z organizacjami międzynarodowymi lub agencjami rozwoju oraz prognoz programów. Zastrzeżenie ujęte w oświadczeniu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. <sup>(36)</sup> obejmuje wyłącznie dotacje w ramach zarządzania bezpośredniego.

40. Zastrzeżenie to opiera się na wynikach badania poziomu błędu resztowego. Gdyby w badaniu tym przyjęto równie ostrożne podejście jak w poprzednich latach, jego wynik, a zatem także treść oświadczenia prawdopodobnie byłyby odmienne.

41. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosiła 82,96 mln euro <sup>(37)</sup>. Szacuje się, że 13,08 mln euro (16 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach <sup>(38)</sup>.

**WNIOSKI I ZALECENIA****Wnioski**

42. Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 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.

40. Zastrzeżenie to nie opiera się jedynie na wynikach tego badania poziomu błędu resztowego. Jest wynikiem analizy ryzyka opartej na przeprowadzonych w ciągu ostatnich trzech lat procedurach Trybunału dotyczących poświadczenia wiarygodności i badania poziomu błędu resztowego. Nie można zatem stwierdzić, że podejście zastosowane w przedmiotowym badaniu poziomu błędu resztowego prawdopodobnie doprowadziłoby do innych wyników pod względem sformułowanych zastrzeżeń.

Ponadto zastrzeżenie w badaniu dotyczącym poziomu błędu resztowego w 2017 r. w istocie odnosiło się jedynie do dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego, podczas gdy w poprzednich latach połączenie poziomów błędu i ocen ryzyka doprowadziło do sformułowania zastrzeżeń dotyczących większej liczby obszarów wydatków. Nie oznacza to jednak, że wysiłki kontrolne były ograniczone. W opisie zastrzeżenia wyjaśnia się, że mimo iż dotyczy ono jedynie dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego, kontynuowane będą działania również w odniesieniu do innych obszarów wydatków, tj. tych z poprzednich lat.

<sup>(36)</sup> Zob. rozdział 2.1.5 rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

<sup>(37)</sup> Najlepszy ostrożny szacunek dotyczący kwoty wydatków zatwierdzonych w ciągu roku, lecz niezgodnych z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.

<sup>(38)</sup> Zob. roczne sprawozdanie z działalności DEVCO za 2017 r., s. 59.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

43. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2017 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 17–28). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał, z uwzględnieniem dostosowanych wyników badania poziomu błędu resztowego, wykazało szacowany poziom błędu wynoszący 4,5 % (zob. **załącznik 1**).

44. W odniesieniu do badania poziomu błędu resztowego Trybunał stwierdza, że – zważywszy na zastosowanie mniej ostrożnego podejścia, a także z uwagi na charakter, istotność i liczbę błędów wykrytych podczas przeprowadzonego przeglądu – wyniki tegorocznego badania nie mogą zostać porównane z wynikami uzyskanymi w poprzednich latach. Stwierdzone uchybienia mają wpływ na poziom błędu resztowego za 2017 r. (zob. pkt 36–38).

45. Między procesem budżetowym (brak uczestnictwa PE) a procesem rozliczalności (częściowe uczestnictwo PE w procedurze udzielania absolutorium) występuje obecnie niespójność (zob. pkt 3 c)). Zagrożenia związane z tą niespójnością (sztuczny charakter dorocznej procedury udzielania absolutorium i brak kompetencji budżetowych PE) mogłyby zostać w przyszłości złagodzone poprzez ewentualne włączenie EFR do budżetu ogólnego UE.

### Zalecenia

46. W **załączniku 3** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r.<sup>(39)</sup>, z których zalecenia 1, 2 i 4 zostały w pełni zrealizowane przez DG DEVCO<sup>(40)</sup>. Na podstawie przeglądu badania poziomu błędu resztowego za 2017 r. (zob. pkt 37) Trybunał doszedł do wniosku, że zalecenie 3 nie zostało zrealizowane.

44. Nie można stwierdzić, że inne podejście automatycznie doprowadziłoby do innego wyniku pod względem poziomu błędu.

46. Komisja stwierdza, że zalecenie to zostało w pełni wdrożone: wydano nowe wersje metodyki obliczania poziomu błędu resztowego i podręcznika, które nawiązują do kwestii podniesionych przez Trybunał.

<sup>(39)</sup> Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2014 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

<sup>(40)</sup> Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze. Przegląd nie miał natomiast na celu oceny skuteczności ich realizacji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

47. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca począwszy od 2019 r., co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna uważnie monitorować realizację badania poziomu błędu resztowego, zwracając szczególną uwagę na to, czy decyzje o całkowitym poleganiu na wcześniejszych wynikach kontroli są w pełni zgodne z przyjętą metodyką i czy są właściwie uzasadnione (zob. pkt 36).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna ponownie poinformować o ograniczeniach dotyczących badania poziomu błędu resztowego w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. pkt 35).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna podjąć zdecydowane kroki w celu faktycznego wyegzekwowania stosowania wytycznych dotyczących zatwierdzania wydatków, tak aby uniknąć rozliczania zawyżonych kwot (zob. **ramka 5**).
- **Zalecenie 4:** w przypadku transakcji AITF Komisja powinna podjąć kroki w celu dopilnowania, by jako wydatki zatwierdzane były wyłącznie koszty faktycznie poniesione (zob. pkt 22).
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna ustanowić kluczowy wskaźnik efektywności na potrzeby monitorowania zadawienia wkładów przekazanych przedterminowo do funduszy powierniczych UE (zob. pkt 10).
- **Zalecenie 6:** w ramach trwających prac nad ramami obowiązującymi po wygaśnięciu umowy z Kotonu Komisja powinna zaproponować stosowne rozwiązanie problemu niespójności dotyczących EFR w zakresie budżetu i rozliczalności (zob. pkt 45).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja sugeruje dalszą poprawę jego monitorowania w celu ściślejszego monitorowania bardziej szczegółowych aspektów, takich jak liczba przypadków, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie i przeanalizuje, w jaki sposób mogłaby wyjaśnić i egzekwować odnośne wytyczne.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Komisja podejmie działania w celu zapobiegania przyjmowaniu jako wydatków danych szacunkowych wykazanych w sprawozdaniu finansowym AITF.*

*Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.*

*Zgodnie z zasadami rachunkowości wkłady z EFR do funduszy powierniczych UE są prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych EFR. Są one monitorowane i kontrolowane co roku. Ponadto okres absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) przez fundusze powiernicze UE, który bezpośrednio wpływa na stopień zadawienia tych wkładów, jest monitorowany w czasie rzeczywistym za pomocą kluczowego wskaźnika efektywności 4 („zdolność absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL)”). Komisja stwierdza zatem, że stopień zadawienia wkładów z EFR do funduszy powierniczych UE jest należycie monitorowany i nie jest konieczne stworzenie dodatkowego kluczowego wskaźnika efektywności.*

*Komisja przyjmuje to zalecenie.*

*Ponieważ Komisja złożyła już wniosek, uznaje to zalecenie za wdrożone.*

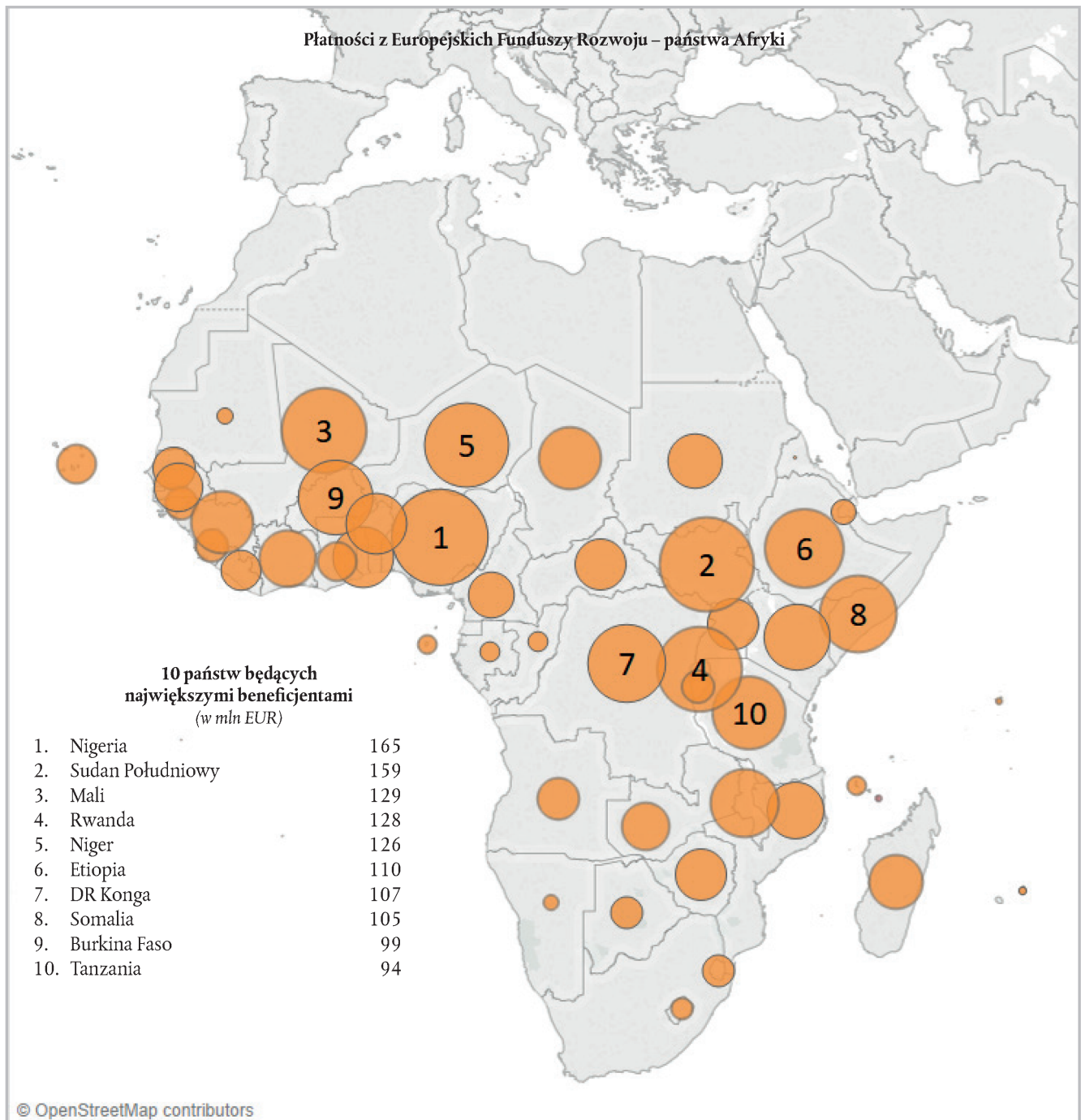
## ZAŁĄCZNIK 1

## WYNIKI BADANIA TRANSAKJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

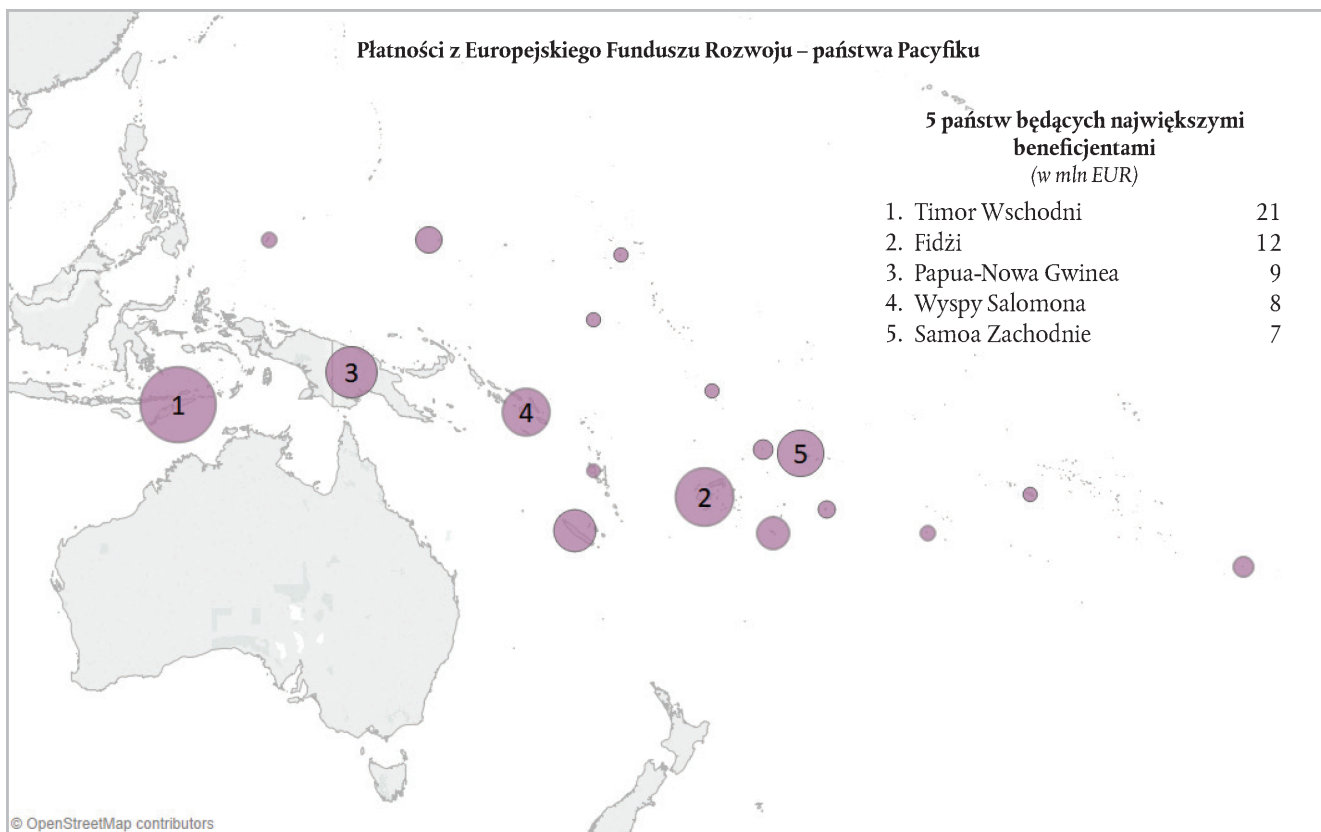
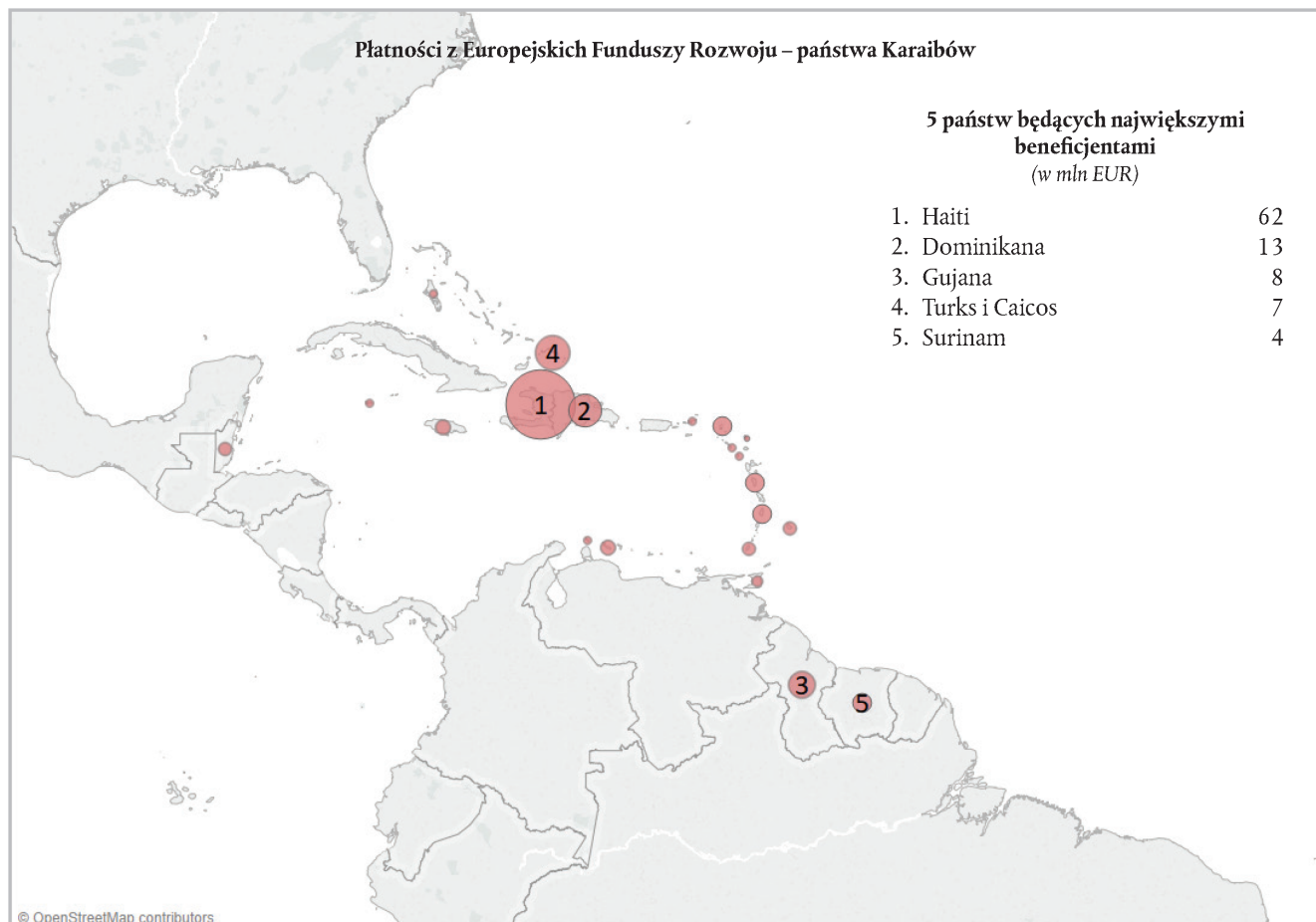
	2017	2016
<b>LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY</b>		
Łączna liczba transakcji	142	143
<b>SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH</b>		
Szacowany poziom błędu	4,5 %	3,3 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	7,8 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,2 %	

## ZAŁĄCZNIK 2

## PŁATNOŚCI EFR W 2017 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE REGIONY



Źródła: 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 2017.



Źródła: 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 2017.

## ZAŁĄCZNIK 3

## DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji	niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody		
		zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane					
2014	<b>Zalecenie 1:</b> EuropeAid powinna ustanowić i wdrożyć procedury kontroli wewnętrznej, aby zagwarantować, że płatności zaliczkowe będą rozliczane na podstawie faktycznie poniesionych wydatków z wyłączeniem zobowiązań prawnych.	x						
	<b>Zalecenie 2:</b> EuropeAid powinna bardziej systematycznie weryfikować, czy kraje partnerskie stosują właściwy kurs wymiany do przeliczania wypłat w ramach wsparcia budżetowego na walutę krajową.	x						
	<b>Zalecenie 3:</b> Wspólnie z wykonawcą odpowiedzialnym za sporządzenie badania dotyczącego poziomu błędów resztowego EuropeAid powinna dopilnować, by problemy wykryte przez Trybunał zostały rozwiązane.				x			
	<b>Zalecenie 4:</b> EuropeAid powinna ulepszyć swoje wskaźniki dotyczące wartości docelowych, w odniesieniu do których oceniana jest skuteczność i opłacalność kontroli, a także udoskonalić swoje podejście do kosztów oraz procedury i systemy informacji zarządczej służące do pomiaru korzyści wynikających z kontroli.	x						