

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 7/2011

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

(2012/C 47/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
WSTĘP	1–2	2
CZĘŚĆ I	3–50	2
Uwagi ogólne	3–8	2
Kwestie strategiczne	9–21	3
Wartość dodana UE	9–10	3
Koncentracja tematyczna	11–13	4
Wspólne ramy strategiczne	14	4
Umowy partnerskie	15	4
Uwarunkowania <i>ex ante</i>	16	4
Uwarunkowanie <i>ex post</i> (średniokresowa ocena wykonania, rezerwa wykonania)	17–18	5
Uwarunkowania makroekonomiczne	19–20	5
Wspólne plany działania	21	5
Wspólne rozwiązania dotyczące zarządzania i kontroli	22–50	5
Potencjał instytucjonalny	22–23	5
Akredytacja krajowa	24–26	5
Poświadczenie wiarygodności dotyczące zarządzania	27–29	6
Rozliczanie rachunków, „stopniowe zamykanie” i korekty finansowe	30–37	6
Monitorowanie i ocena	38–39	7
Uproszczone i ukierunkowane zasady kwalifikowalności	40–43	8
Rozwój kierowany przez lokalną społeczność	44–45	8
Instrumenty finansowe	46–50	8
CZĘŚĆ II — Szczegółowe uwagi do projektu Komisji		9

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 4 i 5, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 174–178, art. 287 ust. 4 akapit drugi, art. 317, 318 i 322,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich⁽¹⁾ i rozporządzenie wykonawcze do tego rozporządzenia⁽²⁾,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 11 listopada 2011 r.,

uwzględniając wniosek w sprawie rozporządzenia ogólnego przedstawiony przez Komisję⁽³⁾, jak również wnioski dotyczące poszczególnych funduszy⁽⁴⁾,

uwzględniając ocenę oddziaływania dotyczącą wnioskowanego pakietu legislacyjnego wprowadzającego zmiany do rozporządzeń regulujących zarządzanie funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności⁽⁵⁾,

uwzględniając komunikaty Komisji pt. „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności”⁽⁶⁾, „Przegląd budżetu UE”⁽⁷⁾ oraz „Budżet z perspektywy »Europę 2020«”⁽⁸⁾,

uwzględniając wydane przez siebie sprawozdania roczne i specjalne, jak również opinię Trybunału nr 2/2004 w sprawie modelu jednolitej kontroli⁽⁹⁾, odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na komunikat Komisji pt. „Zmianowanie budżetu, reformowanie Europy”⁽¹⁰⁾, opinię Trybunału nr 1/2010 pt. „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: zagrożenia i wyzwania”⁽¹¹⁾ oraz opinię Trybunału nr 6/2010 w sprawie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego⁽¹²⁾, a także mając na uwadze, co następuje:

⁽¹⁾ Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1).

⁽³⁾ Komisja Europejska, COM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, COM(2011) 612 (Fundusz Spójności); COM(2011) 614 (EFRR); COM(2011) 607 (EFS); COM(2011) 610 (EUWT); COM(2011) 611 (EWT); COM(2011) 627 (EFRROW); COM(2011) 804 (EFMR).

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Komisja Europejska, COM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, COM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska, COM(2011) 500.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 107 z 30.4.2004, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Opublikowana w kwietniu 2008 r.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ Dz.U. C 334 z 10.12.2010, s. 1.

zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań mogą być lepiej osiągnięte na poziomie Unii,

zgodnie z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,

art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Komisję odpowiedzialność za wykonanie budżetu zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami i zobowiązuje państwa członkowskie do współpracy z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z tą zasadą,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WSTĘP

1. Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (zwane dalej „funduszami CSF”⁽¹³⁾) realizują uzupełniające cele polityki, a zarządzanie nimi odbywa się w trybie zarządzania dzielonego prowadzonego przez państwa członkowskie i Komisję. Fundusze CSF mogą objąć do 45 % łącznych wydatków w okresie 2014–2020, którego motywem przewodnim jest strategia Europy 2020⁽¹⁴⁾. Wkład budżetu UE w osiągnięcie celów Europy 2020 zależy zatem w dużej mierze od tego, jak oszczędnie, wydajnie i skutecznie będą wykorzystywane fundusze CSF. Będzie to także miało wpływ na wiarygodność i legitymację działań UE.

2. Struktura opinii Trybunału w możliwie największym stopniu odpowiada strukturze uzasadnienia Komisji odnoszącego się do treści rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy. Opinia składa się z dwóch części: pierwsza dotyczy uwag ogólnych, a druga zawiera szczegółową analizę projektu rozporządzenia ogólnego.

CZĘŚĆ I

Uwagi ogólne

3. Celem przedstawionego przez Komisję projektu rozporządzenia ogólnego jest wprowadzenie wspólnego zbioru podstawowych zasad mających na celu koncentrację na rezultatach poprzez uproszczenie realizacji polityki i większe wykorzystanie zasady warunkowości. Projekt ten uwzględnia też kwestię zdolności państw członkowskich do absorpcji dużych ilości środków UE oraz potrzebę wzmocnienia ich zdolności administracyjnych i instytucjonalnych. Zaproponowane obniżenie stopy ograniczenia dla alokacji krajowych stanowi istotną zmianę na szczeblu polityki, której wpływ powinien zostać oceniony przez Komisję.

⁽¹³⁾ Z ang. Common Strategic Framework. Fundusze CSF oznaczają fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych.

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska, COM(2011) 500.

4. Wniosek zasadniczo zachowuje ramy ustanowione w poprzednich okresach programowania, chociaż kładzie większy nacisk na zobowiązania państw członkowskich, w szczególności w zakresie struktury ich systemów oraz zarządzania finansami. Określenie zadań i obowiązków Komisji i państw członkowskich pozostaje podstawową kwestią, jeżeli chodzi o koncepcję instrumentów wydatkowania w obszarze spójności. Stałym wyzwaniem dla Unii pozostaje uzyskiwanie dobrych jakościowo rezultatów w ramach systemu, w którym środki są z góry przydzielane państwom członkowskim i w którym absorpcja środków stanowi domyślny cel. Prowadzenie przez Komisję skutecznego nadzoru i rozliczanie państw członkowskich w zakresie wykorzystania środków będzie stanowić dla tych państw pomoc w skutecznym gospodarowaniu tymi środkami.

5. Zasady wydatkowania środków w obszarze spójności są złożone. Zasady te funkcjonują na sześciu poziomach (wspólne przepisy, przepisy ogólne, przepisy dotyczące poszczególnych funduszy, akty delegowane, akty wykonawcze i wytyczne Komisji). W niektórych przypadkach dodatkowy poziom stanowią przepisy krajowe. Trybunał odnotowuje pozytywne przykłady działań zmierzających do zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów (np. dzięki zwiększonemu korzystaniu z kwot zryczałtowanych i kosztów standardowych). Obciążenie to pozostaje jednak wysokie dla administracji UE i krajowej, a może nawet się zwiększyć.

6. Pomimo deklarowanej koncentracji na rezultatach obecny system pozostaje w zasadniczym stopniu oparty na wkładach, a zatem ukierunkowany na zachowanie zgodności z wymogami, a nie na osiąganie dobrych rezultatów. Ten drugi cel ma być realizowany zasadniczo poprzez wprowadzenie rezerwy wykonania (której powodzenie będzie zależało od zdolności do opracowania odpowiednich wskaźników) oraz wspólnych planów działania ze zdefiniowanymi celami, wskaźnikami rezultatów i produktami jako podstawą do dokonywania płatności (z założeniem, że obecna struktura zarządcza oparta na wkładach nie będzie już potrzebna). Wprowadzenie uwarunkowań *ex ante* powinno pozwolić na rozwiązanie zauważanego w przeszłości problemu braku koordynacji między różnymi politykami UE.

7. Trybunał zauważa też rozróżnienie na „wspólne przepisy” (mające zastosowanie do wszystkich funduszy CSF) i „przepisy ogólne” (mające zastosowanie jedynie do niektórych z nich: EFRR, EFS i Funduszu Spójności). Prowadzi ono do niespójności ram prawnych; należy zastanowić się, czy nie należałoby ograniczyć rozporządzenia ogólnego do przepisów, które mają zastosowanie do wszystkich pięciu funduszy („wspólne przepisy”), a pozostałe przepisy („przepisy ogólne”) zawrzeć w rozporządzeniach odnoszących się do poszczególnych funduszy.

8. Trybunał chciałby też zwrócić uwagę, że w kilku kwestiach wymogi regulacyjne zostaną określone na późniejszym etapie w aktach delegowanych i wykonawczych przyjmowanych na podstawie art. 290 i art. 291 TFUE. Odpowiednie konsul-

tacje na wcześniejszym etapie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami będą więc kluczowe dla zapewnienia pełnej zgodności tych aktów z celami określonymi w rozporządzeniu ogólnym. Trybunał zwraca w szczególności uwagę na fakt, że kwestie, które będą regulowane aktami delegowanymi, a mające w zamierzeniu dotyczyć mniej istotnych elementów legislacji UE, w rzeczywistości obejmują kluczowe elementy przyszłego systemu realizacji polityki spójności⁽¹⁾. Jeżeli chodzi o przyznane Komisji uprawnienia wykonawcze⁽²⁾, Trybunał zwraca uwagę, że w niektórych przypadkach procedura przyjmowania aktów wykonawczych (doradca lub sprawdzająca) na podstawie rozporządzenia (UE) nr 182/2011 nie jest sprecyzowana. W rezultacie rola Komisji i państw członkowskich w tym zakresie pozostaje niezdefiniowana (np. w przypadku zawieszania płatności i korekt finansowych zob. art. 134 ust. 2 i art. 137 ust. 5 rozporządzenia ogólnego).

Kwestie strategiczne

Wartość dodana UE

9. Trybunał podkreślał już wcześniej, że programy wydatkowania, które nie wnoszą europejskiej wartości dodanej, z definicji prawdopodobnie nie będą prowadziły do skutecznego i wydajnego wykorzystania pieniędzy podatników UE⁽³⁾. Z tego względu Trybunał zalecił ujęcie koncepcji europejskiej wartości dodanej w odpowiedniej deklaracji politycznej lub w przepisach prawa UE, które służyłyby władzom politycznym UE jako wytyczne przy określaniu priorytetów w zakresie wydatkowania⁽⁴⁾. Władze ustawodawcze miałyby ku temu dobrą okazję przy ustanawianiu ram prawnych na okres 2014–2020.

10. Podstawowy warunek wydatkowania środków UE – wnoszenie wartości dodanej – polega na tym, że wydatkowanie tych środków musi spowodować oczywiste i zauważalne korzyści dla Unii i jej obywateli, które nie mogłyby zostać osiągnięte przy wydatkowaniu środków jedynie na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym⁽⁵⁾. W tym kontekście Trybunał zasugerował przekształcenie programów wydatkowania pod kątem możliwych do przyjęcia produktów; podstawą tych programów miałyby być zestaw konkretnych celów, a płatności byłyby uzależnione od osiągniętych rezultatów⁽⁶⁾. Komisja przyjęła to stanowisko w swoim wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia finansowego⁽⁷⁾ i wskazuje

⁽¹⁾ Takie jak przyjęcie wspólnych ram strategicznych, przyjęcie szczegółowych zasad odnoszących się do instrumentów finansowych, zobowiązania państw członkowskich dotyczące procedury zgłaszania nieprawidłowości i odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków, kryteria akredytacji instytucji zarządzających i certyfikujących, wysokość stosowanych korekt finansowych, zmiana metody ustalania podstaw oceny wykonania i zbioru uwarunkowań *ex ante*.

⁽²⁾ Takie jak decyzje zatwierdzające umowy partnerskie, decyzje przyznające rezerwę na wykonanie oraz decyzje zawieszające płatności w związku z polityką gospodarczą państw członkowskich, a także – w odniesieniu do funduszy – decyzje przyjmujące programy operacyjne, decyzje zatwierdzające duże projekty, decyzje zawieszające płatności oraz decyzje w sprawie korekt finansowych.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Budget review paper, pkt 7.

⁽⁴⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 1/2010, pkt 18.

⁽⁵⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Budget review paper, pkt 8.

⁽⁶⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Budget review paper, pkt 24.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, COM(2010) 260, pkt 4.

w uzasadnieniu projektu rozporządzenia ogólnego, że koncentracja na rezultatach będzie jedną z głównych cech charakterystycznych przyszłego zestawu programów⁽¹⁾. W praktyce, podobnie jak w przypadku wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego⁽²⁾, zaproponowany przyszły system polityki spójności nie realizuje tych założeń i pozostaje oparty w zasadniczym stopniu na wkładach. Deklarowane przejście na system oparty na wynikach ogranicza się do wprowadzenia rezerwy wykonania oraz wspólnych planów działania.

Koncentracja tematyczna

11. Trybunał sugerował, że rozsądna koncentracja wydatków prawdopodobnie przyczyni się do realizacji celu wnoszenia wartości dodanej⁽³⁾, co pozwoli osiągnąć masę krytyczną i zwiększyć szansę, że interwencje UE odniosą wymierny skutek.

12. We wniosku (art. 9 projektu rozporządzenia ogólnego) wymieniono 11 celów tematycznych zaczerpniętych ze strategii Europy 2020. Łącznie stanowią one szeroki wachlarz działań, na realizację których mogą być przeznaczane fundusze CSF. Interwencje w ramach EFRR powinny koncentrować się na trzech spośród tych celów tematycznych⁽⁴⁾, w szczególności w odniesieniu do lepiej rozwiniętych regionów i regionów na etapie przejściowym. W zakresie EFS proponowane są cztery „cele tematyczne”⁽⁵⁾. W ramach nich liczba priorytetów inwestycyjnych dla EFS ogranicza się do czterech (art. 4 ust. 3 projektu rozporządzenia dotyczącego EFS). Natomiast EFRR będzie mógł prowadzić interwencje w zakresie każdego z 32 priorytetów inwestycyjnych przewidzianych dla tego funduszu (art. 5 projektu rozporządzenia dotyczącego EFRR). Umożliwi to finansowanie praktycznie wszystkich rodzajów projektów⁽⁶⁾. Koncentracja nie jest też wymagana w przypadku wielu celów tematycznych⁽⁷⁾, co w konsekwencji jeszcze bardziej utrudni osiągnięcie koniecznej masy krytycznej w odniesieniu do tych priorytetów.

(1) Komisja Europejska, COM(2011) 615, pkt 1 i 5.2.2.

(2) Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 6/2010, pkt II i 42.

(3) Europejski Trybunał Obrachunkowy, Budget review paper, pkt 8.

(4) Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji; poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw; wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.

(5) Wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników; inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie; wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem; wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

(6) W rzeczywistości z finansowania w ramach EFRR formalnie wykluczonych jest jedynie niewiele kategorii projektów (art. 3 projektu rozporządzenia dotyczącego ERFF), takich jak projekty dotyczące wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych czy likwidacji elektrowni jądrowych; wykluczone są też – jedynie w lepiej rozwiniętych regionach – inwestycje w infrastrukturę zapewniającą obywatelom podstawowe usługi w dziedzinie środowiska, transportu oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych.

(7) Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych; promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów; promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych.

13. Chociaż w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności maksymalna kwota wsparcia ma zostać ustalona dla każdej z osi priorytetowych, w odniesieniu do EFRR i EFMR kwota ta będzie określana na poziomie każdego działania. Nie podano uzasadnienia dla zróżnicowanego podejścia w tym zakresie. Obecnie kwoty wsparcia w programach EFRR są przyznawane na osie priorytetowe, co umożliwi ustalenie (i koncentrację) budżetów w odniesieniu do poszczególnych celów, a nie działań.

Wspólne ramy strategiczne

14. Wprowadzenie wspólnych ram strategicznych (art. 11 projektu rozporządzenia ogólnego) ma w zamierzeniu przekładać ogólne i szczegółowe cele priorytetów Unii na kluczowe działania w ramach funduszy CSF. Wspólne ramy strategiczne powinny także identyfikować mechanizmy współpracy między funduszami w obszarze spójności a innymi politykami i instrumentami UE (np. instrumentami finansowymi EBI, ramowymi programami badawczymi, instrumentem „Łącząc Europę” i sieciami transeuropejskimi, programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji). Z uwagi na fakt, że dużą część środków z funduszy CSF proponuje się przeznaczyć na badania naukowe i innowacje, taka koordynacja będzie szczególnie istotna w tym obszarze. Przewidywana koordynacja umożliwiłaby określenie stopy współfinansowania z funduszy dla programów operacyjnych z uwzględnieniem różnych źródeł finansowania UE, tym samym potencjalnie zwiększając efekt mnożnikowy zasobów Unii.

Umowy partnerskie

15. W celu promowania wydatkowania ukierunkowanego na osiągnięcie rezultatów art. 14 projektu rozporządzenia ogólnego przewiduje określenie uzgodnionych uwarunkowań i celów. W tym kontekście projekt zakłada wprowadzenie umowy partnerskiej, dodatkowego poziomu w porównaniu z obecnym okresem programowania. Do rozważania pozostaje jednak kwestia, czy to dodatkowe rozwiązanie jest niezbędne bądź czy uwarunkowania i cele mogłyby zostać ustalone nie w umowie, lecz w samych programach, stanowiąc nieformalną „umowę” między UE a władzami krajowymi w ramach programów operacyjnych, które mają zastosowanie w obecnym okresie programowania.

Uwarunkowania ex ante

16. Komisja proponuje (art. 17 i załącznik IV do projektu rozporządzenia ogólnego) określenie zestawu uwarunkowań *ex ante* w zakresie każdego funduszu. Jest to kluczowa zmiana, która mogłaby wzmocnić „logikę interwencji” działań UE, ułatwiając niezbędną integrację finansowania w ramach CSF z innymi politykami Unii; mogłaby także pozytywnie wpłynąć na skuteczność inwestycji. Z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał⁽⁸⁾ płynie wniosek, że finansowanie projektów bez uwzględnienia szerszych wymogów polityk UE (np. ochrony środowiska i zasobów wodnych) oraz bez kompleksowego planu rozwoju, który wytyczałby długoterminowe potrzeby i priorytety dostosowane do danego kontekstu, nie jest najskuteczniejszym sposobem wykorzystania funduszy UE.

(8) Zob. sprawozdania specjalne nr 3/2009 i nr 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Uwarunkowanie ex post (średniookresowa ocena wykonania, rezerwa wykonania)

17. W nowym okresie programowania Komisja planuje także uwolnienie 5 % środków w zależności od uzyskanych rezultatów (art. 18, 19 i 20 projektu rozporządzenia ogólnego). Podobna rezerwa wykonania istniała w okresie 2000–2006, lecz jej skuteczność była umiarkowana w związku z bardzo ograniczonymi wydatkami zrealizowanymi do czasu oceny śródkosowej oraz brakiem odpowiedniej metodyki oceny postępów w realizacji programów. W okresie 2007–2013 państwa członkowskie mogą wprowadzić taką rezerwę, ale tylko nieliczne z nich skorzystały z tej możliwości.

18. Metody przeprowadzania oceny wykonania (przedstawione szczegółowo w załączniku I do projektu rozporządzenia ogólnego) pokazują, że ocena ta będzie nadal w głównej mierze opierała się na realizacji finansowej (wskaźniki finansowe), na produktach, a jedynie w niewielkim stopniu na rezultatach (wyniki, oddziaływanie). Zgodnie z oceną skutków regulacji należy także rozważyć, czy możliwe byłoby określenie miarodajnych wskaźników, w jaki sposób można zidentyfikować czynniki niezwiązane z danym programem i jak uwzględnić rezultaty, które mogą być zauważalne tylko w długoterminowej perspektywie⁽¹⁾. Wartość dodana rezerwy wykonania zostanie znacznie ograniczona, jeżeli zostaną ustalone bardzo niskie i łatwe do uzyskania cele lub jeśli wypłaty środków powiązane z poziomem wykonania będą ostatecznie dokonywane w głównej mierze na podstawie kryterium absorpcji, jak odnotował to Trybunał w odniesieniu do okresu 2000–2006. Alokacja rezerwy wykonania powinna ponadto być uwarunkowana wystarczającym stopniem wdrożenia programów operacyjnych⁽²⁾. Należy zatem wprowadzić zapis, że lata referencyjne brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny wykonania, obecnie 2016 i 2018, zostaną zmienione w przypadku opóźnień w rozpoczęciu realizacji programów.

Uwarunkowania makroekonomiczne

19. W zaproponowanym zestawie uwarunkowań Komisja sugeruje także (art. 11 i 21 projektu rozporządzenia ogólnego) ustanowienie powiązań między polityką spójności a zarządzaniem gospodarczym Unii, takich jak procedura nadmiernego deficytu, procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi i europejski semestr koordynacji polityki gospodarczej. Komisja mogłaby zwracać się o dokonanie przeglądu programów lub zawieszać finansowanie w przypadku niepodjęcia działań naprawczych.

20. Przewidziane zastosowanie uwarunkowania makroekonomicznego wymagałoby dokładnego rozważenia, ponieważ mogłoby pociągać za sobą trudności we wdrażaniu programów CSF, niepewność prawną i potencjalne ryzyko niewypełnienia długoterminowych zobowiązań powziętych w ramach umów partnerskich przez partnerów na poziomie krajowym i regionalnym.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, SEC(2011) 1141-I, s. 62.

⁽²⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2007 (Dz.U. C 124 z 5.6.2007, s. 1).

Wspólne plany działania

21. Aby uprościć i wzmocnić podejście ukierunkowane na rezultaty finansowania UE, Komisja proponuje wprowadzenie wspólnych planów działania (art. 93 projektu rozporządzenia ogólnego) w zakresie EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Plany takie obejmują grupę projektów w ramach programu operacyjnego, w której finansowanie UE jest ściśle powiązane z realizacją poszczególnych celów i produktów, ustalonych celów pośrednich i uzyskanych wskaźników rezultatu. Instrument taki mógłby stanowić alternatywny mechanizm interwencji ukierunkowany na osiągnięcie rezultatów, pod warunkiem że zastąpi on, a nie uzupełni obecną strukturę zarządzania opartą na wkładach.

Wspólne rozwiązania dotyczące zarządzania i kontroli

Potencjał instytucjonalny

22. Aby wydatkowanie środków UE sprzyjało trwałemu rozwojowi gospodarczemu, niezbędny jest odpowiedni potencjał instytucjonalny. Od samego początku powinno się więc zagwarantować skuteczność krajowych systemów zarządzania i kontroli. Samo rozporządzenie jednak nie wystarczy⁽³⁾. Podstawowe znaczenie w tym zakresie będą miały bieżące działania kadry kierowniczej w Komisji i państwach członkowskich, których systemy mają kluczowe znaczenie na poziomie UE. Na przykład prowadzona przez Komisję analiza błędów w zakresie polityki spójności za lata 2006–2009 wskazuje, że głównym źródłem tych błędów są niedociągnięcia w potencjale administracyjnym oraz krajowych systemach zarządzania i kontroli⁽⁴⁾.

23. Trybunał zauważa, że jednym z celów tematycznych określonych w projekcie rozporządzenia ogólnego jest „Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej”. Stanowi to wstępny warunek osiągnięcia pozostałych 10 celów tematycznych, a nie jest celem samym w sobie. Zauważa się także, że wsparcie potencjału administracyjnego jest ograniczone w przypadku EFS do państw członkowskich, których regiony są słabiej rozwinięte lub które kwalifikują się do wsparcia z Funduszu Spójności; inaczej jest w przypadku EFRR, chociaż systemy krajowe w zakresie tych obu funduszy podlegają podobnym wymogom.

Akredytacja krajowa

24. Wprowadzając procedurę akredytacji, projekt rozporządzenia wzmacnia zobowiązania państw członkowskich w zakresie potencjału administracyjnego krajowych organów zarządzania i kontroli (motywy 42–44 i art. 64 projektu rozporządzenia ogólnego). Intencją jest objęcie procesem akredytacji wszystkich organów odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami CSF i ich kontrolę (art. 64 ust. 1 projektu rozporządzenia ogólnego). Zgodnie z projektem władze krajowe przyznawałyby akredytację instytucjom zarządzającym oraz, w stosownych przypadkach, instytucjom certyfikującym w zakresie wdrażania funduszy EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 6/2010, pkt I.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, SEC(2011) 1179.

25. Trybunał jest zdania, że Komisja, na której spoczywa ogólna odpowiedzialność za wykonanie budżetu, powinna mieć nadzorczą rolę w tym procesie, tak aby ograniczać ryzyko, że błędy zostaną wykryte dopiero w ramach kontroli następczych, co skutkowałooby częstszymi kontrolami, obowiązkiem sporządzania planów działania i korektami finansowymi⁽¹⁾. Taka rola powinna zakładać potwierdzanie przez Komisję, na przykład w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych, że organy zarządcze i kontrolne spełniają warunki otrzymania akredytacji krajowej, określone w stosownym akcie delegowanym. Wymagałoby to, na początku realizacji programów, oceny dokumentacji poświadczającej przedstawionej przez państwa członkowskie oraz – na późniejszym etapie – przeprowadzania przeglądu funkcjonowania systemów, na przykład na podstawie analizy ryzyka, zgodnie z propozycją zawartą w uzasadnieniu projektu rozporządzenia⁽²⁾.

26. Projekt rozporządzenia przewiduje ponadto, że instytucje audytowe, które wydają opinię w sprawie rocznych sprawozdań finansowych CSF przedstawianych Komisji, będą wyznaczone przez państwa członkowskie. Trybunał uważa, że ponieważ Komisja polega na wynikach prac tych instytucji, powinna oceniać (za pomocą systematycznych kontroli na miejscu) stosowane w nich systemy i ich sposób funkcjonowania, aby mieć pewność, że wyniki ich prac są wiarygodne⁽³⁾. Trybunał zwraca też uwagę, że rola rocznego sprawozdania finansowego i jego kontroli nie jest jasno przedstawiona w projekcie Komisji. W połowie roku budżetowego muszą być przedstawiane szczegółowe dane księgowe (obecnie brak takiego wymogu w zakresie rozliczeń Komisji), ale nie ma jasnego wymogu przedkładania wiarygodnych informacji na koniec roku (informacji, które wymagane są w odniesieniu do rozliczeń Komisji). Projekt Komisji wymaga więc znacznego doprecyzowania.

Poświadczenie wiarygodności dotyczące zarządzania

27. Aby wspomóc rozwiązania w zakresie uzyskiwanej pewności i zarządzania finansami, Komisja proponuje wprowadzenie poświadczenia wiarygodności dotyczącego zarządzania, które będzie wydawane przez instytucje zarządzające dla programów operacyjnych (art. 114 ust. 4 projektu rozporządzenia ogólnego). Poświadczenie to ma obejmować funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli, legalność i prawidłowość transakcji oraz przestrzeganie zasady należytego zarządzania finansami⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dotyczy to w szczególności procedur udzielania zamówień, stanowiących kluczowy warunek urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Jak wskazała Komisja (COM(2011) 615, s. 179), naruszenia związane z zamówieniami publicznymi są głównym źródłem występowania w płatnościach błędów, których poziom można oszacować średnio na około 2–4 % rocznie w bieżącym okresie programowania. Jeżeli administracja publiczna i beneficjenci w państwach członkowskich nie będą w stanie poprawić przestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych, polityka spójności będzie nadal systematycznie ponosić konsekwencje tego faktu.

⁽²⁾ Komisja Europejska, COM(2011) 615, pkt 5.2.3.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za rok 2006, pkt 5.45 i 5.77; sprawozdanie specjalne nr 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), pkt 104 lit. a).

⁽⁴⁾ Użycie sformułowania „poświadczenie wiarygodności” może być mylące. Zadania wymienione w opisie zadań kadry zarządzającej i kontrolera powinny być jasno sformułowane i zgodne z dobrymi praktykami.

28. Jak stwierdził już wcześniej Trybunał, to, czy poświadczenia te zawierać będą informacje przydatne Komisji do celów uzyskiwania pewności, zależeć będzie od zakresu i jakości prac stanowiących ich podstawę⁽⁵⁾. Powinno to zostać objaśnione w akcie wykonawczym przyjmującym wzór poświadczenia dotyczącego zarządzania. W tym kontekście Trybunał zwraca uwagę na uchybienia stwierdzone w obszarze rolnictwa⁽⁶⁾ (niewystarczające podstawy do wydania poświadczeń wiarygodności przez agencje płatnicze, ograniczona wartość dodana opinii instytucji certyfikujących), które, jeżeli nie zostaną usunięte, będą ograniczały pewność, jaką Komisja może uzyskać na podstawie tych poświadczeń.

29. Trybunał zauważa też, że stopień, w jakim te poświadczenia będą mogły miarodajnie odnieść się do kwestii należytego zarządzania finansami w zakresie wydatkowania środków na cele spójności, będzie zależeć od reorientacji obecnego systemu ukierunkowanego na procesy i realizację finansową na system ukierunkowany na osiągnięcie rezultatów, zawierający kryteria ich pomiaru. W tym kontekście, jak już wcześniej zauważono (zob. pkt 6), system polityki spójności pozostaje w zasadniczym stopniu oparty na wkładach, a chociaż instytucja zarządzająca jest z zasady odpowiedzialna za zapewnienie należytego zarządzania finansami, opis jej zadań w praktyce odnosi się tylko do warunków zgodności⁽⁷⁾.

Rozliczanie rachunków, „stopniowe zamykanie” i korekty finansowe

30. Komisja proponuje wprowadzenie procedury rocznego rozliczania rachunków oraz roczne „stopniowe zamykanie” zakończonych operacji lub wydatków (art. 130 i 131 projektu rozporządzenia ogólnego).

31. Trybunał odnotowuje, że „decyzja w sprawie rozliczenia rachunków” (art. 76 projektu rozporządzenia) dotyczy „kompletności, dokładności i prawdziwości przedłożonych rocznych sprawozdań finansowych i nie narusza ewentualnych późniejszych korekt finansowych”. Jako że roczna decyzja w sprawie rozliczenia rachunków nie będzie obejmowała legalności i prawidłowości transakcji, problemy odnotowane przez Trybunał w zakresie wydatków na rolnictwo⁽⁸⁾ będą dotyczyć wszystkich funduszy CSF. Trybunał zaleca dostosowanie art. 76 do przepisów rozporządzenia finansowego. Ponadto, jak stwierdzono już w sprawozdaniu specjalnym nr 7/2010, Trybunał zaleca wyznaczenie terminów ukończenia poszczególnych etapów procedury, a w szczególności terminu, w którym Komisja powinna podjąć ostateczną decyzję dotyczącą danego roku budżetowego.

⁽⁵⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, opinia nr 6/2007 (Dz.U. C 216 z 14.9.2007, s. 3), pkt V.

⁽⁶⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków”, pkt 39–52.

⁽⁷⁾ Ponadto, jeżeli chodzi o funkcje instytucji certyfikującej i audytowej (art. 115 i 116 rozporządzenia ogólnego), nie ma w nich wzmianki o zasadzie należytego zarządzania finansami.

⁽⁸⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 7/2010.

32. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (art. 53b ust. 4) i jego rozporządzeniem wykonawczym (art. 42), celem rozliczenia rachunków jest ustalenie kwoty wydatków uznanych za obciążające budżet po tym, jak Komisja przeprowadzi odpowiednie kontrole. W projekcie rozporządzenia ogólnego kontrole prowadzone przez Komisję miałyby odbywać się po rozliczeniu rachunków, a zatem proces ten nie uwzględniałby wynikających z kontroli korekt finansowych.

33. Dzięki mechanizmowi „stopniowego zamykania” Komisja chce zagwarantować indywidualnym beneficjentom pewność prawną w zakresie kwalifikowalnych wydatków za dany rok oraz ograniczyć obciążenia związane z długim okresem przechowywania dokumentów. Podobnie jak w przypadku rozliczania rachunków, „stopniowe zamykanie” podlega dalszym kontrolom i z tego względu nie może stanowić ostatecznego zamknięcia operacji. Może jednak potencjalnie przynieść pewne korzyści w obszarze spójności z uwagi na to, że krajowe kontrole i audyty będą musiały odbywać się na wcześniejszym etapie, co pozwoli wprowadzić lepsze rozwiązania w zakresie kontroli prewencyjnych. Fakt, że wszelkie nieprawidłowości wykryte po przekazaniu rocznego sprawozdania finansowego będą automatycznie skutkować nałożeniem korekty finansowej netto (art. 137 ust. 6 projektu rozporządzenia ogólnego), jest konsekwencją zwiększenia zakresu odpowiedzialności państw członkowskich i polegania w większym stopniu na przedstawianych przez nie wnioskach o zwrot kosztów.

34. Jak wskazano powyżej, realizacja polityki spójności jest przedstawiona jako wieloletni proces. Komisja wymaga wykazania pełnej zgodności wydatków z zasadami nie w tym samym roku, ale kilka lat później, a ostatecznie – na etapie zamykania programów operacyjnych. Mechanizmy korekty finansowej stanowią w tym zakresie kluczowy instrument. Mają one być stosowane przede wszystkim przez same państwa członkowskie. Dopiero w sytuacji gdy nie skorygują one nieprawidłowości, Komisja może sama zastosować w odniesieniu do tych państw korekty finansowe.

35. Niedawno przeprowadzone kontrole Trybunału potwierdzają wcześniejsze ustalenia⁽¹⁾. Mimo długiego postępowania administracyjnego nie ma pewności, że mechanizmy korekt finansowych odpowiednio kompensują wykryte błędy oraz że wszystkie istotne problemy zostaną rozwiązane przy zamknięciu programów operacyjnych. Nie ma także dowodów na to, że mechanizmy korekt finansowych przekładają się na długotrwałe udoskonalenia systemowe, pozwalające unikać ponownego wystąpienia wykrytych już błędów. Jednym z powodów jest ich ograniczona dotkliwość finansowa (a zatem ograniczony bodziec dla państw członkowskich do poprawy funkcjonowania systemów), jako że większość „nieprawidłowego” finansowania zostaje zastąpiona środkami krajowymi. Nie sprawia to jednak, że transakcje stają się w jakimkolwiek stopniu mniej nieprawidłowe/niezgodne z przepisami, a efektem korekt jest przesunięcie kosztu (wyłączonych z finansowania) nieprawidłowych/niezgodnych z prawem transakcji z budżetu UE na budżety krajowe. W ostatecznym rozrachunku beneficjenci końcowi mogą nie odczuć żadnych skutków korekt.

⁽¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok 2005, pkt 1.65 i 6.33–6.37; sprawozdanie roczne za rok 2010, pkt 1.25.

36. Skuteczność tych mechanizmów zależy od tego, jaki bodziec stanowią one do odzyskiwania nieprawidłowo zrealizowanych płatności od beneficjentów końcowych oraz do udoskonalania systemów nadzoru i kontroli. W przypadku błędów w poszczególnych transakcjach, za które winę ponosi beneficjent końcowy, oczekuje się wszczęcia procedur odzyskiwania środków⁽²⁾. Komisja powinna w związku z tym wyjaśniać przypadki nieprawidłowości jedynie wtedy, gdy państwo członkowskie przynajmniej wszczęło taką procedurę.

37. Potrzebna jest też ocena realności planowanego zastosowania korekt finansowych, w sytuacji gdy niedociągnięcia w osiąganiu celów pośrednich lub końcowych są znaczne (motyw 18, art. 20 ust. 4). Komisja może nie być w stanie ocenić wiarygodności danych przedstawionych przez państwa członkowskie i może nie dysponować niezależnymi źródłami informacji (zob. pkt 42). Potrzebne jest też zdefiniowanie pojęcia „znaczących” niedociągnięć w osiąganiu celów pośrednich lub końcowych.

Monitorowanie i ocena

38. Zgodnie z projektem rozporządzenia ogólnego (art. 24) każdy finansowany program definiuje priorytety określające cele szczegółowe. Każdy priorytet określa wskaźniki służące do oceny postępów realizacji programu w osiąganiu celów jako podstawę dla monitoringu, oceny i oceny wykonania (wskaźniki finansowe odnoszące się do przydzielonych wydatków, wskaźniki produktu odnoszące się do wspieranych operacji oraz wskaźniki rezultatu odnoszące się do priorytetu). Wskaźniki te będą obejmowały głównie produkty, ale też w pewnej mierze średnioterminowe rezultaty. Dla każdej osi priorytetowej instytucje zarządzające będą zobowiązane przeprowadzić co najmniej jedną ocenę efektów i skuteczności interwencji podczas okresu programowania.

39. W konsekwencji projekt rozporządzenia ogólnego nakłada na państwa członkowskie wymóg zgromadzenia znacznej ilości danych na potrzeby monitorowania i oceny programów (art. 41–50 projektu rozporządzenia ogólnego). Przeprowadzone przez Trybunał kontrole⁽³⁾ wykazały poważne braki w zakresie stosowności i wiarygodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie Komisji. Zatem uwarunkowanie wypłaty środków UE osiągnięciem określonych rezultatów wymagałoby wprowadzenia znacznych udoskonalień, jako że na podstawie tych danych wypłacane mogą być środki UE i z tego względu powinny one podlegać procedurom weryfikacji i kontroli. Jest to tym bardziej zasadne, że zgodnie z Traktatem (art. 318 TFUE) Komisja zobowiązana jest przedstawiać co roku sprawozdanie oceniające finanse Unii, oparte na uzyskanych rezultatach. Komisja powinna więc rozważyć, w jakim stopniu możliwe jest zapewnienie satysfakcjonującej jakości danych, które przedstawiają państwa członkowskie odnośnie do monitorowania, oceny i wyników programów, pod względem ich stosowności, porównywalności i wiarygodności.

⁽²⁾ Państwa członkowskie mają obowiązek odzyskiwać nienależnie wypłacone środki (zob. art. 4 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1) oraz art. 53b ust. 2 lit. c) rozporządzenia finansowego).

⁽³⁾ Sprawozdania specjalne nr 5/2010 i nr 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 8.15–8.29.

Uproszczone i ukierunkowane zasady kwalifikowalności

40. Projekt rozporządzenia ogólnego przewiduje harmonizację zasad kwalifikowalności z innymi instrumentami wsparcia finansowego UE. Jednocześnie ogólna reguła wprowadzona w obecnym okresie programowania (2007–2013), zgodnie z którą zasady kwalifikowalności określane są na poziomie krajowym (w miarę możliwości dla każdego programu operacyjnego), pozostaje w mocy (zob. motyw 39). Doświadczenie pokazuje, że te dwie zasady mogą czasami być wzajemnie sprzeczne.

41. Trybunał zauważa ponadto, że stosowanie opcji kosztów uproszczonych ma być kontynuowane. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż w niektórych przypadkach może zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów oraz ograniczyć możliwości wystąpienia błędów.

42. Projekt rozporządzenia ogólnego przewiduje stosowanie elektronicznego zarządzania danymi i zobowiązuje państwa członkowskie do utworzenia do końca 2014 r. systemów, które umożliwią beneficjentom końcowym przedkładanie wszelkich informacji w drodze elektronicznej wymiany danych. Realizacja tego zamierzenia będzie wymagała uzgodnienia szeregu aspektów i specyfikacji technicznych w ramach państw członkowskich i regionów, ale także przez różne dyrekcje generalne Komisji z władzami krajowymi. Należy także doprecyzować, jakiego rodzaju dane pozafinansowe będzie trzeba przedkładać na potrzeby monitorowania.

43. Trybunał uważa też za przydatny zapis projektu rozporządzenia ogólnego, na podstawie którego można będzie połączyć funkcje instytucji zarządzającej i certyfikującej (art. 113 ust. 3). Rozwiązanie to może wzmocnić rozliczalność, jako że za zarządzanie finansami i kontrolę finansową będzie odpowiedzialna jedna instytucja, a także zmniejszyć obciążenie administracyjne i kontrolne beneficjentów. Utrzymanie instytucji audytowej i jej głównych funkcji jako niezależnego organu kontrolnego zasadniczo gwarantuje zachowanie wymaganego rozdziału obowiązków.

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność

44. Proponuje się rozszerzenie podejścia zakładającego rozwój kierowany przez lokalną społeczność (LEADER) na wszystkie fundusze, jako metody oddolnej realizacji celów UE w miejsce tradycyjnego podejścia odgórnego. Ma ono wnieść wartość dodaną poprzez podejście strategiczne i oparte na współpracy, podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym i działania innowacyjne. Trybunał odnotowuje, że takie podejście pociąga za sobą dodatkowe koszty i dodatkowe ryzyko (w zakresie zgodności, jak również dla należytego zarządzania finansami), wynikające z oddania kontroli nad budżetem UE lokalnym grupom działania (LGD).

45. W swoim sprawozdaniu specjalnym poświęconym podejściu LEADER⁽¹⁾ Trybunał zwrócił uwagę, że aby zapewnić

wydajność i skuteczność, działania lub rozwiązania opracowane przez LGD powinny być dostosowane do tego podejścia. Trybunał stwierdził, że dodatkowe koszty i ryzyko nie są odpowiednio kontrolowane oraz że potencjalna wartość dodana nie jest w praktyce uzyskiwana.

Instrumenty finansowe

46. Instrumenty finansowe stanowią formę interwencji, która zasadniczo może zwiększać inwestycje ze źródeł prywatnych i zapewniać ponowne wykorzystanie środków w przyszłości na potrzeby innych odbiorców. Komisja proponuje działania prowadzące do zwiększenia ich wykorzystania w następnym okresie programowania jako alternatywy dla bezzwrotnych dotacji.

47. Projekt rozporządzenia ogólnego przewiduje wprowadzenie specjalnej oceny *ex ante* instrumentów finansowych i możliwość ustanowienia instrumentów finansowych na poziomie UE, a także możliwość wzrostu stopy współfinansowania UE do 100 % na poziomie osi priorytetowych (art. 32, 33 i 110).

48. Trybunał zauważa, że instrumenty finansowe niosą ze sobą ryzyko i problemy⁽²⁾, np. związane z rozliczaniem środków UE, ich nadzorem, własnością instrumentów finansowych i zdolnością służb Komisji do zarządzania stosunkowo złożonymi instrumentami finansowymi.

49. Ostatnio przeprowadzone przez Trybunał prace kontrolne podają w wątpliwość stosowność ram prawnych ERFF na lata 2000–2006 – 2007–2013, regulujących wdrażanie instrumentów finansowych w tych okresach. W szczególności Trybunał stwierdził następujące najważniejsze uchybienia: niewystarczające przepisy dotyczące lewarowania i rotacyjności, możliwość nieuzasadnionego przydziału środków na instrumenty finansowe, nieuzasadnione preferencyjne traktowanie sektora prywatnego i nieprecyzyjne warunki kwalifikowalności dotyczące kapitału. Ponadto efekty rozproszenia wynikające z faktu funkcjonowania licznych programów operacyjnych w jednym państwie członkowskim mogą prowadzić do tworzenia funduszy bez wystarczającej masy krytycznej i przyczyniać się do powstawania opóźnień. Projekt rozporządzenia ogólnego w proponowanym kształcie nie rozwiązuje tych problemów.

50. Trybunał zwraca też uwagę na ryzyko zwiększenia liczby obszarów, w których instrumenty finansowe mogą być wdrażane mimo braku odpowiednich systemów monitorowania, nadzoru i kontroli. Parlament i Rada mogłyby również sprawdzić, czy projekt rozporządzenia ogranicza wsparcie jedynie do stosunkowo konwencjonalnych instrumentów finansowych (udziały kapitałowe, pożyczki, gwarancje) i nie dopuszcza wspierania mniej przejrzystych instrumentów finansowych, takich jak pochodne lub strukturyzowane instrumenty finansowe.

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 5/2010.

⁽²⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za rok 2010, pkt 1.30–1.32, 4.30–4.36; opinia nr 6/2010, pkt 43–47.

CZĘŚĆ II

Szczegółowe uwagi do projektu Komisji

Artykuł	Uwagi
Motyw 41	Ujęcie w proponowanym rozporządzeniu ogólnym wykazu przepisów dotyczących pomocy państwa w zakresie instrumentów finansowych zwiększyłoby pewność prawną.
Motyw 87	Trybunał zaleca następującą zmianę tekstu: „Aby zakres audytów przeprowadzanych przez Komisję był proporcjonalny do ryzyka, Komisja powinna móc ograniczyć swoje audyty związane z programami operacyjnymi, jeżeli nie występują poważne niedociągnięcia i jeżeli instytucja audytowa jest wiarygodna”.
Art. 4 ust. 5	Z rozporządzenia nie wynika jasno, jak należy stosować zasadę proporcjonalności i w jaki sposób oceniać proporcjonalność.
Art. 4 ust. 9	Ten przepis, ograniczający się do kwestii skuteczności, jest zbędny i sprzeczny z art. 4 ust. 8, który zawiera odwołanie do art. 73 rozporządzenia finansowego, a zatem także do zasad oszczędności i wydajności. W każdym razie do monitorowania, sprawozdawczości i oceny należy dodać etapy „planowania” i „wdrażania”.
Art. 8	Ten artykuł wprowadza zasadę „zanieczyszczający płaci” do przepisów prawa wtórnego. Jednak na przykład w rolnictwie stosowanie tej zasady jest utrudnione w związku z uchybieniami w systemach nadzoru i kontroli (brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych, zmniejszenia kwot dotacji obliczane jako odsetek kwoty udzielonej pomocy, a nie wyliczonej finansowo szkody dla środowiska) oraz w praktycznym egzekwowaniu redukcji płatności. Trybunał zaleca wzmocnienie tej zasady poprzez zagwarantowanie jej stosowania w odpowiednich częściach rozporządzeń odnoszących się do poszczególnych funduszy oraz w programach państw członkowskich.
Art. 24 ust. 3, art. 40 ust. 2 lit. h)	Wymagane wskaźniki będą stanowiły naddatek w stosunku do wskaźników SMART ustalonych w odniesieniu do instrumentów finansowych. Kombinacja tych wskaźników z licznymi, ale ogólnymi wskaźnikami programów operacyjnych ustalonymi dla dotacji stanowi kolejny argument przemawiający za współfinansowaniem instrumentów finansowych z jednego programu operacyjnego.
Art. 28–31	„Rozwój kierowany przez lokalną społeczność” może stać się istotnym mechanizmem budowania i wzmocnienia lokalnego potencjału instytucjonalnego oraz ukierunkowywania działań na osiągnięcie rezultatów. W motywie 21 projektu rozporządzenia zapisano: „(...) aby lepiej zmobilizować potencjał na szczeblu lokalnym, konieczne jest (...) ułatwienie rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność (...). Odpowiedzialność (...) powinna (...) spoczywać na lokalnych grupach działania reprezentujących interesy społeczności (...)”. Jednak większość obszarów wiejskich (i miejskich) ma już struktury reprezentujące interesy lokalnej społeczności, takie jak gminy, rady i inne struktury samorządowe. Mają one przewagę nad lokalnymi grupami działania, gdyż reprezentują lokalną społeczność, są demokratycznie rozliczalne i mają już struktury administracyjne zdolne do zarządzania budżetem. Należy dopilnować, by podejście LEADER oferowało rzeczywistą wartość dodaną w stosunku do rozwiązania polegającego na przekazywaniu finansowania przeznaczonego na lokalne strategie rozwoju za pośrednictwem tych istniejących struktur.
Art. 32–40	<p>Należy zdefiniować termin „instrument finansowy”. Jest on powszechnie stosowany w sektorze finansowym na określenie papierów wartościowych lub kontraktów dających określone uprawnienia ich okazicielowi (lub posiadaczowi). Instrumenty te obejmują zazwyczaj pożyczki, gwarancje, kapitałowe lub quasi-kapitałowe inwestycje bądź udziały lub inne instrumenty obciążone ryzykiem. Podobna definicja została zastosowana we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia finansowego (art. 130). Jednak art. 33 projektu rozporządzenia ogólnego nie odnosi się do wyżej wymienionych instrumentów, lecz do źródeł instrumentów finansowych, tj. funduszu funduszy oraz do funduszy.</p> <p>Rozporządzenie powinno w większym stopniu precyzować, czy i na jakich warunkach finansowanie kapitału obrotowego kwalifikuje się do wsparcia oraz czy należy ustanowić pułap kosztów zarządzania ponoszonych przez UE.</p>

Artykuł	Uwagi
Art. 32	<p>Art. 32 stanowi, że interwencja może być uzasadniona nie tylko zawodnością rynku, ale też „nieoptymalnym poziomem inwestycji”. Brak dalszego doprecyzowania mógłby prowadzić do wspierania słabo uzasadnionych instrumentów finansowych. Okoliczności, w których wsparcie przez Unię instrumentów finansowych może zostać udostępnione, powinny być w projekcie rozporządzenia ogólnego zdefiniowane w bardziej zawężony sposób.</p> <p>W odniesieniu do instrumentów finansowych muszą zostać ustanowione rygorystyczne zasady:</p> <ul style="list-style-type: none"> — dotyczące wykorzystywania rachunków bankowych, na których gromadzone są środki z funduszy CSF, oraz — dotyczące odpowiednich wymogów rachunkowości i sprawozdawczych. <p>W szczególności dla każdego instrumentu finansowego powinien być otwarty jeden rachunek bankowy, obejmujący wszystkie wpływy i wypływy (wkłady początkowe, udzielone pożyczki, płatności powiązane z gwarancjami udzielonymi na wypadek niewypłacalności pożyczkobiorcy, składki ubezpieczeniowe, odsetki, zwroty środków, opłaty za zarządzanie).</p> <p>Należy prowadzić oddzielną księgowość instrumentów finansowych, która powinna być uzgadniana z rachunkiem bankowym. Dla instrumentów finansowych powinny być sporządzane i poddawane kontroli roczne sprawozdania finansowe.</p> <p>Brak określenia tych warunków niesie ze sobą ryzyko, że w proponowanych ramach prawnych a) instrumenty finansowe będą wykorzystywane do obejścia wymogu współfinansowania krajowego oraz że b) kontrolerzy nie będą w stanie wykryć tego naruszenia przepisów UE.</p>
Art. 32 ust. 2	<p>W sytuacji gdy odbiorcy końcowi są jednocześnie beneficjentami dotacji publicznych z różnych źródeł (fundusze CSF, inne dotacje UE, dotacje krajowe/regionalne), wymóg prowadzenia oddzielnego rachunku stwarza dodatkowe utrudnienie, jako że przedstawione dane nie będą odzwierciedlały rzeczywistego poziomu otrzymanego wsparcia publicznego.</p> <p>Aby zapewnić kompletność danych, roczne sprawozdania z realizacji powinny przedstawiać w sposób skonsolidowany różne źródła finansowania wykorzystane w odniesieniu do instrumentów finansowych w obszarze objętym programem.</p>
Art. 33 ust. 3	<p>Art. 33 ust. 3 lit. b) pozostawia otwartą furtkę do finansowania instrumentów nieregulowanych przyszłymi aktami wykonawczymi na mocy art. 143.</p>
Art. 33 ust. 4 lit. a) i c),	<p>Istnieje ryzyko wsparcia instytucji zarządzających nieposiadających dużego doświadczenia w zakresie usług finansowych. Ponadto zgodnie z art. 33 ust. 4 lit. a) instytucja zarządzająca może dokapitalizować państwowe banki lub fundusze obciążone zobowiązaniami, pod warunkiem że nowe instrumenty inwestycyjne zostaną ustanowione bez finansowania nowych MŚP lub MŚP szczególnie narażonych na ryzyko.</p>
lit. b) ppkt (i)	<p>„EBI”, a nie „Europejski Bank Inwestycyjny”, ponieważ tylko ten pierwszy termin został zdefiniowany i powinien obejmować EFI.</p>
Art. 35	<p>Artykuł ten pozwala deklarować planowane wydatki na instrumenty finansowe, już zrealizowane lub które mają zostać dokonane w ustalonym okresie wynoszącym maksymalnie dwa lata. Nie jest jasne, czy oznacza to, że wniosek o płatność może obejmować płatności jeszcze niezrealizowane.</p> <p>Ponadto art. 35 ust. 3 wymaga korekty wykazanych wydatków kwalifikowalnych w celu uwzględnienia różnicy między kwotami wsparcia wpłaconymi do instrumentów finansowych a kwotami wypłaconymi z tych funduszy odbiorcom końcowym. Niejasne jest, czy wymóg ten odnosi się tylko do ujawnienia tej korekty, czy też do korekty łącznej kwoty wydatków kwalifikowalnych.</p>
Art. 36 ust. 1, art. 55 ust. 2 i art. 114 ust. 4	<p>Powinno się określić górną granicę kosztów zarządzania w zależności od źródła finansowania (fundusz funduszy i inne fundusze w rozbiu na poszczególne rodzaje instrumentów finansowych).</p> <p>Tak jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia ogólnego dla okresu 2007–2013, proponowane rozporządzenie jest niejednoznaczne w kwestii gwarancji. Pod warunkiem przeprowadzenia należytej oceny luki w finansowaniu, gwarantowane kwoty gwarancji portfelowych powinny być wydatkami kwalifikowalnymi. Art. 36 ust. 1 nie stanowi jasno, czy gwarancje portfelowe udzielone w okresie kwalifikowalności miałyby być kwalifikowane, nawet jeżeli instrumenty bazowe (np. pożyczki) zostałyby ustanowione po zamknięciu okresu programowania.</p>

Artykuł	Uwagi
Art. 36 ust. 2	Z uwagi na opóźnienia odnotowane w programowaniu operacyjnym, w przypadku funduszy kapitału podwyższonego ryzyka, wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków powinno być większe (np. 10 lat), co w połączeniu z przestrzeganiem wymogów <i>pari passu</i> i lewarowania pomogłoby funduszom UE w generowaniu większych funduszy nadwyżkowych.
Art. 37 i 39	Podobnie jak w przypadku rozporządzenia na okres 2007–2013, niejasne jest, czy odsetki i inne korzyści związane ze wsparciem UE wpłaconym do instrumentów finansowych powinny być wykorzystywane do tego samego rodzaju instrumentów i przez jak długi czas po zamknięciu (rotacyjny charakter odsetek i korzyści kapitałowych). Zgodnie z art. 39 fundusze nadwyżkowe (w tym odsetki i inne dochody) mogą być wykorzystane do finansowania systemów dotacji, co ogranicza efekt rotacji.
Art. 38 ust. 1 i 2	<p>W swoim komunikacie w sprawie reguł finansowych mających zastosowanie do budżetu Unii Komisja zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia efektu dźwigni uzyskiwanego dzięki funduszom UE jako na przesłankę do wykorzystania instrumentów finansowych. Jednak omawiany artykuł nie rozwiązuje problemów związanych z należytyym zarządzaniem finansami:</p> <ul style="list-style-type: none"> — wnosi on rozróżnienie między zwróconymi środkami kapitałowymi i innymi środkami, co może powodować trudności techniczne w ustaleniu kwoty, która powinna zostać odłożona na uregulowanie kosztów zarządzania, — ponowne wykorzystanie „zgodnie z celami programu” nie daje pewności prawnej, że sektor publiczny odłoży odpowiednie fundusze, — przewidziane są standardowe wynagrodzenia preferencyjne inwestorów – nie będą na nie miały wpływu czynniki takie jak uzyskany efekt dźwigni czy inne wymogi. Nie wzięto pod uwagę kwestii preferencyjnego traktowania inwestorów w przypadku likwidacji funduszu, — nie zamieszczono odniesienia do zasady <i>pari passu</i>, stosowanej w wieloletnim programie na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (MAP) oraz programie ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (w odniesieniu do instrumentów kapitałowych). Pozostawia to możliwość stosowania każdego rodzaju preferencyjnego traktowania w zakresie funduszy UE. Komisja mogłaby jednak odwołać się do zasady zbieżności interesów. Bez dalszego doprecyzowania fundusze nadwyżkowe UE przewidziane dla przyszłych MŚP są zagrożone. <p>Ponadto środki zwrócone do instrumentów finansowych i dochody wygenerowane przez te instrumenty nie powinny być przekierowane w inne miejsce przed zamknięciem programu operacyjnego, co zaproponowano w art. 38 ust. 1 i art. 38 ust. 2: środki te powinny trafić z powrotem do odpowiednich instrumentów finansowych.</p>
Art. 38 ust. 3	Okres, w którym dokumentacja dotycząca ponownego wykorzystania środków musi być przechowywana i może podlegać kontroli, nie jest określony.
Art. 39	<p>Art. 39 określa ponowne wykorzystanie środków z instrumentu finansowego związanych ze wsparciem z funduszy CSF (10 lat po zamknięciu programu). Nie jest jednak jasne, w jaki sposób kwestia ta będzie monitorowana.</p> <p>Chociaż ustalenie minimalnego 10-letniego okresu rotacji jest krokiem w dobrym kierunku, nie uwzględnia ono specyfiki różnych rodzajów instrumentów finansowych i nie jest uszczegółowione za pomocą wskaźników i współczynników lewarowania.</p> <p>Możliwość ponownego wykorzystania środków w formie dotacji po zamknięciu programu nie została przedstawiona.</p> <p>Po zamknięciu programu (2022 r.) oraz w przypadku korzystania przez fundusze kapitałowe ze środków nadwyżkowych nie dopuszcza się możliwości prowadzenia inwestycji kontynuacyjnych.</p>
Art. 40 ust. 2 lit. b) i g)	<p>Proponowane sformułowanie w lit. b) „opis danego instrumentu finansowego i uzgodnienia co do jego wdrażania” – jest nieprecyzyjne (art. 44 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 zawiera bardziej odpowiednie sformułowanie),</p> <p>a wprowadzenie niezdefiniowanego terminu „efekt mnożnikowy” w lit. g) utrzymuje odbiorcę w niepewności co do jego znaczenia. Motyw 22 zawiera prawidłowy termin: „efekt dźwigni” zamiast „efektu mnożnikowego”. Ponadto efekt mnożnikowy znacznie różni się w przypadku instrumentów kapitałowych, pożyczek i gwarancji, co nie jest uwzględnione w przedstawionym projekcie rozporządzenia ogólnego.</p>

Artykuł	Uwagi
Art. 44	Państwa członkowskie przedstawiają końcowe sprawozdanie z realizacji programu do dnia 30 września 2023 r. w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności oraz roczne sprawozdanie z realizacji w przypadku EFRR i EFMR. Nie jest jasne, dlaczego wprowadzono takie rozróżnienie między funduszami strukturalnymi a EFRR i EFMR.
Art. 51 i 52	Trybunał jest zdania, że pomoc techniczna powinna być ukierunkowana na generowanie i zwiększanie „lokalnego trwałego potencjału instytucjonalnego”, co wykracza poza stworzenie i realizację pojedynczego projektu lub wykonywanie związanych z nim działań z pomocą zewnętrznych ekspertów.
Art. 56	Artykuł ten wprowadza nowe formy wsparcia, takie jak nagrody i pomoc podlegająca zwrotowi. Nie zamieszczono jednak odnośnych definicji, w szczególności w stosunku do nagrody. Warunki udzielania pomocy podlegającej zwrotowi powinny być bardziej szczegółowe, np. w odniesieniu do systemów pomocy państwa.
Art. 57	Nie jest jasne, na jakim poziomie mają być zdefiniowane i monitorowane możliwe metody. Niedopuszczalne byłoby ustalanie metody obliczeń przez beneficjentów. Nie jest jasne, czy metoda kosztów uproszczonych może być stosowana również dla kategorii kosztów, które były przedmiotem udzielania zamówień.
Art. 58	Należy doprecyzować dopuszczalne koszty bezpośrednie i pośrednie.
Art. 59	Należy zdefiniować „okres wsparcia dla operacji” w art. 59 ust. 2 lit. c) oraz dozwolony „wyższy odsetek” w art. 59 ust. 3 lit. b).
Art. 60 ust. 2 lit. b)	Nie jest jasne, dlaczego do każdej z tych dwóch grup funduszy stosuje się inne podejście.
Art. 60 ust. 2 lit. d)	Należy objaśnić rodzaj przewidywanych umów.
Art. 61 ust. 1	W art. 61 ust. 1 należy wyjaśnić, że państwa członkowskie powinny zawsze zwracać środki UE, niezależnie od tego, czy odzyskały środki od odbiorców końcowych.
Art. 63 ust. 2	Należałoby zamieścić odniesienie także do zasad określonych w art. 62.
Art. 64	Należy zamieścić odniesienie do kryteriów ustanowionych przez Komisję (art. 117 ust. 1).
Art. 76	Nie jest jasne, co oznacza prawdziwość rocznych sprawozdań finansowych.
Art. 77	Art. 77 ust. 22 wydaje się sugerować, że korekty finansowe będą miały zastosowanie tylko w związku z problemami w zakresie zgodności. Byłoby to niezgodne z przepisami art. 20 ust. 4. Art. 77 ust. 4 projektu rozporządzenia ogólnego stanowi, że kryteria i procedury dotyczące stosowania korekt finansowych ustanawia się w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy, ale rozporządzenia dotyczące tych właśnie funduszy nie regulują tego aspektu.
Art. 84 ust. 4 i 5	Nie jest jasne, w jaki sposób te kwoty zostaną rozdzielone przez państwo członkowskie.
Art. 90	Nie ma konceptualnego ani prawnego argumentu przeciwko uznaniu instrumentów finansowych za duże projekty, jeżeli ich łączna wartość przekracza 50 mln euro. Przeciwnie, mamy tu do czynienia z utraconymi korzyściami, jako że uznanie za „duży projekt” mogłoby stanowić sposób na promowanie funduszy o wystarczającej masie krytycznej – jeżeli wziąć pod uwagę pewność prawną, jaką państwo członkowskie uzyskuje po złożeniu wniosku na „duży projekt”.
Art. 91 i 92	Kwestia luki w finansowaniu nie jest rozwiązana; niejasne jest, czy musi mieć ona zastosowanie do płatności okresowych.

Artykuł	Uwagi
Art. 97 ust. 1	Należy zaznaczyć, że Komisja zawsze uczestniczy w pracach komitetów sterujących.
Art. 100	Zakres tego artykułu pokrywa się częściowo z art. 43.
Art. 110 ust. 7	<p>Trybunał radzi Komisji uszczegółowić zapis dotyczący opcji 100 % stopy współfinansowania instrumentów finansowych oraz uwzględnić następujące rodzaje ryzyka:</p> <ul style="list-style-type: none"> — ryzyko, że fundusze CSF będą wypierać fundusze UE, którymi zarządza centralnie Komisja, oraz — ryzyko, że połączone fundusze nadwyżkowe z CSF i innych funduszy UE będą nadal podlegać umorzeniom.
Art. 117 ust. 4	Komisja powinna móc zażądać sprawozdania i opinii niezależnej instytucji audytowej oraz opisu systemu zarządzania i kontroli dla wszystkich programów operacyjnych, niezależnie od kwoty wsparcia UE.
Art. 130	Tribunał zaleca określenie dodatkowego terminu, w którym musiałyby być sporządzane roczne poświadczenie wiarygodności dotyczące zarządzania, tak aby umożliwić realizację zaproponowanego harmonogramu.
Art. 131	Istnieje kilka wątpliwości co do zaproponowanej procedury, na przykład w odniesieniu do potrącania dochodów w przypadku już zrealizowanych projektów. Rozwiązania dotyczące EFRR/Funduszu Spójności oraz EFS powinny zostać zharmonizowane, tj. w przypadku EFS stopniowe zamykanie powinno mieć także zastosowanie do „operacji” i powiązanych z nimi wydatków, a nie tylko do „wydatków”.
Art. 132	<p>Przepis ten ogranicza uprawnienia Trybunału i pozostawia jedynie Komisji możliwość zwrócenia się o wydłużenie okresu dostępności dokumentów.</p> <p>Przy nowym systemie elektronicznym, który ma być stosowany, ważne jest, aby wyjaśnić, w jakiej formie dokumenty mogą być przyjmowane jako dowody kontroli (tj. stosowanie poświadczenia zgodności dokumentów na poziomie krajowym – pkt 5 oraz normy bezpieczeństwa dokumentów elektronicznych – pkt 6).</p>
Art. 137 ust. 2	Tribunał zaleca sprecyzowanie, że taka analiza powinna nie tylko wymagać zgody Komisji, ale także że Komisja jest odpowiedzialna za weryfikację charakteru i zakresu podjętej analizy i miarodajności wyciągniętych wniosków.
Art. 140	Tribunał zauważa, że nie ma dowodów na to, by operacje, w których wydatki kwalifikowalne kształtują się poniżej 100 000 euro, były mniej narażone na błędy niż pozostałe operacje. Rozporządzenie powinno wyjaśniać, jaki wpływ będą mieć kontrole proporcjonalne na dobór próby przez instytucje audytowe.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2011 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes