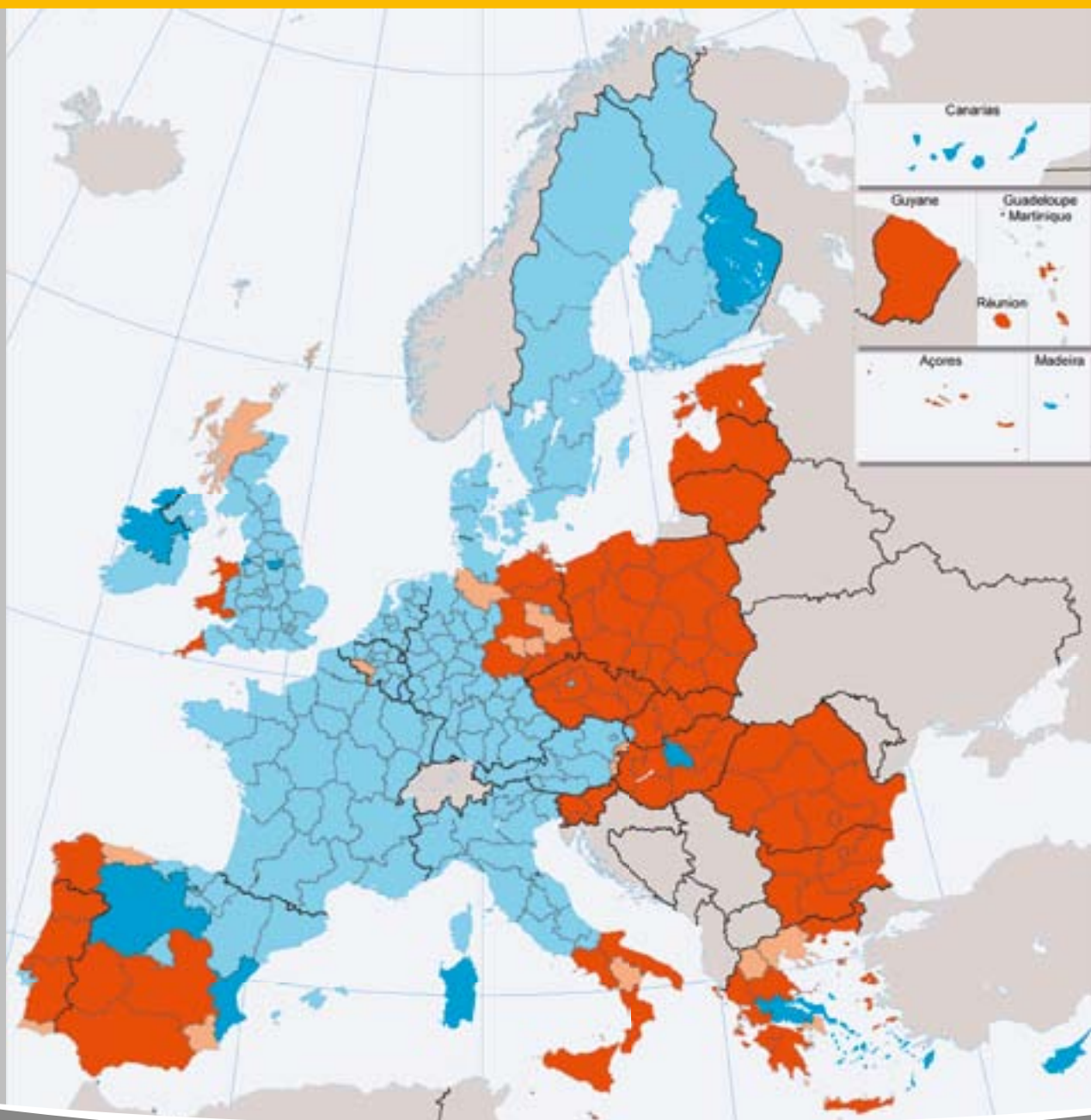




System kontroli polityki spójności

Sposób działania w okresie budżetowym 2007–2013



Spis treści

Przedmowa	3
1. Wprowadzenie: Polityka spójności – fundusze, działania i budżety w okresie budżetowym 2007–2013	5
2. System wdrażania i kontroli	6–7
3. System kontroli w działaniu	8–11
4. Długoterminowa kontrola – w jaki sposób uzyskujemy pewność?	12–13
5. Co dzieje się w przypadku wykrycia problemów?	14–15

Ukończono w październiku 2009 r.

© Unia Europejska, 2009

Przedruk dozwolony pod warunkiem podania źródła.

Wydrukowano w Belgii

URZĄD PUBLIKACJI UNII EUROPEJSKIEJ

L-2985 Luxembourg

DOI: 10.2776/76724

Zdjęcia: strony 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Redaktor: Raphaël Goulet, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej.

Niniejsza broszura informacyjna jest wydawana w 22 językach oficjalnych Unii Europejskiej.

Opinie przedstawione w niniejszej publikacji wyrażają poglądy autora i niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Komisji Europejskiej.

Paweł Samecki

komisarz ds. polityki regionalnej



Vladimir Špidla

komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans



Przedmowa

Współfinansowane z budżetu UE programy w ramach polityki spójności wspomagają transformację gospodarek regionów i krajów dzięki inwestycjom w infrastrukturę, rozwój działalności gospodarczej, szkolenia, innowacyjność oraz ochronę środowiska; owocują one długoterminowym trwałym wzrostem gospodarczym i w znaczący sposób przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy.

Jednym z najważniejszych uwarunkowań sukcesu tej polityki jest zdecentralizowany system jej wdrażania. Programy są zarządzane na szczeblu regionalnym i lokalnym, dzięki czemu projekty wybierane do realizacji odpowiadają priorytetom określonym na tych szczeblach. Wiąże się to jednak ze zwiększonym ryzykiem kontroli, ponieważ wzrasta liczba instytucji uczestniczących we wdrażaniu, a łańcuch kontroli wydłuża się.

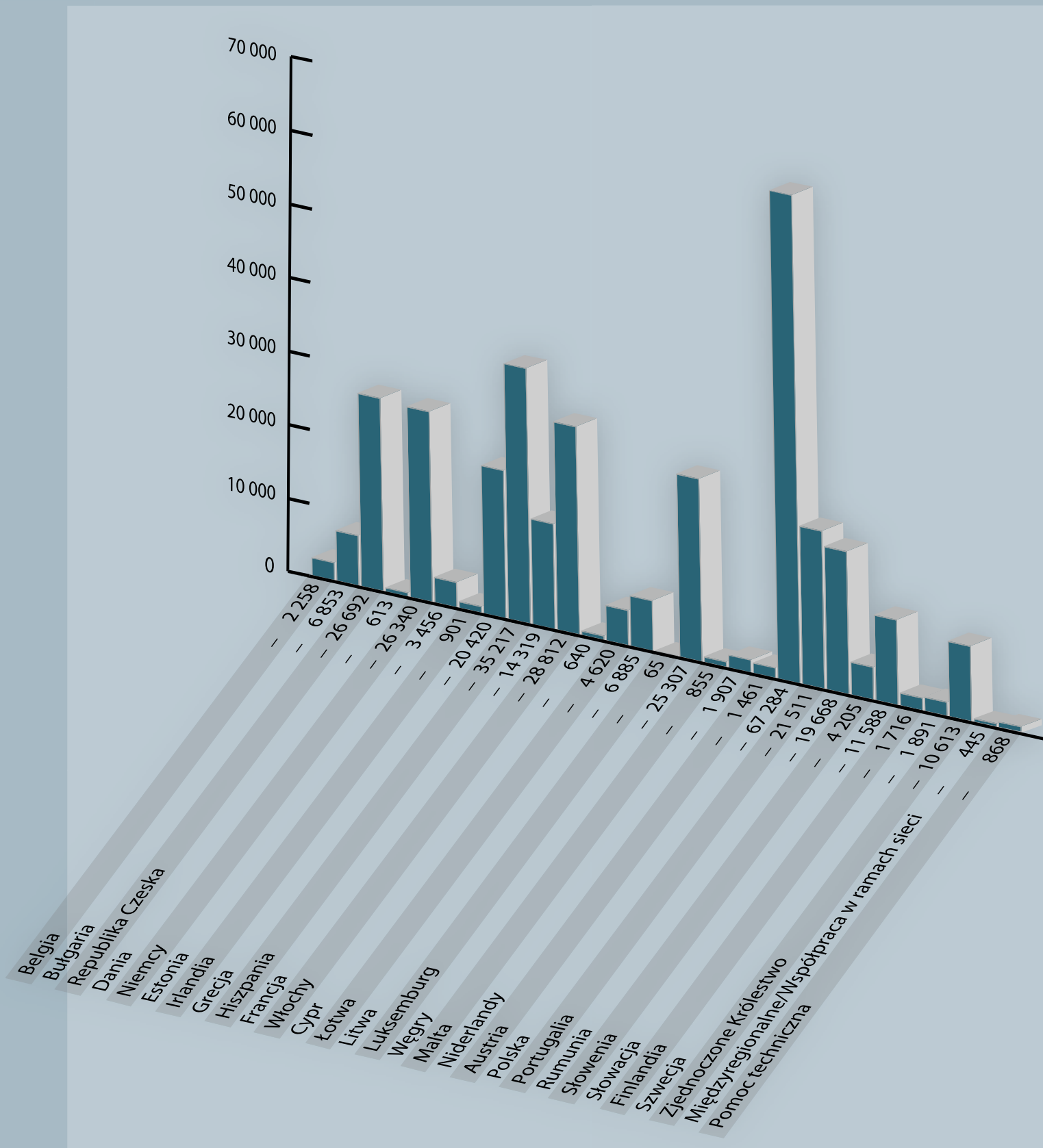
Aby zapewnić prawidłowe wydatkowanie środków europejskich podatników, konieczne są gruntowne przeszkolenie i wskazówki gwarantujące właściwe zrozumienie obowiązujących reguł przez wszystkie podmioty. Muszą również funkcjonować skuteczne mechanizmy kontrolne, służące wykrywaniu i korygowaniu błędów oraz zapobieganiu próbom nadużyć.

Uważamy, że dzięki jaśniejszym i udoskonalonym ramom prawnym, obowiązującym w okresie programowania 2007–2013, Komisja oraz państwa członkowskie będą w stanie wspólnie zapewnić skuteczne funkcjonowanie systemu kontroli polityki spójności, co skutkuje przestrzeganiem monitorowanych przez Parlament Europejski standardów zgodnie z oczekiwaniami podatników z UE.

Paweł Samecki

Vladimir Špidla

Podział środków UE w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 pomiędzy państwa członkowskie w mln euro



1

Wprowadzenie: Polityka spójności – fundusze, działania i budżety w okresie budżetowym 2007–2013

Siedmioletnie programy operacyjne w ramach polityki spójności są finansowane za pośrednictwem trzech funduszy:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który dofinansowuje projekty infrastrukturalne, inwestycje środowiskowe, rewitalizację miast, lokalny rozwój gospodarczy (w tym małe i średnie przedsiębiorstwa) oraz współpracę transgraniczną i międzyregionalną;
- Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który dofinansowuje szkolenia, zwłaszcza dla grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i osób bezrobotnych, jak też rozwój systemów edukacyjnych oraz szkoleniowych;
- Funduszu Spójności – osobnego, działającego na specjalnych zasadach instrumentu służącego finansowaniu infrastruktury transportowej i środowiskowej.

W okresie perspektywy finansowej 2007–2013 państwa członkowskie dysponują funduszami europejskimi sięgającymi 347,41 miliardów euro (około 50 miliardów euro rocznie, co stanowi trzecią część budżetu UE), które mogą wykorzystać, by zmniejszyć dysproporcje w rozwoju regionalnym i społecznym.

Pierwszymi funduszami strukturalnymi były EFRR i EFS, które są wykorzystywane w całej Unii Europejskiej. Fundusz Spójności powstał w 1992 roku i mogą z niego korzystać jedynie kraje, których DNB jest niższy od 90% średniej dla państw członkowskich UE-25 w latach 2001–2003. Podział środków budżetowych w ramach polityki spójności między państwa członkowskie jest uzależniony od liczby ich ludności i poziomu PKB.

2

System wdrażania i kontroli



Zdecentralizowane wdrażanie wymaga wielopoziomowego, zintegrowanego systemu kontroli

Wydatki związane z polityką spójności są wspólnie zarządzane przez Komisję i 27 państw członkowskich w ramach systemu tzw. „zarządzania dzielonego”. Decentralizacja tej polityki jest jej podstawową cechą – państwa członkowskie i regiony decydują o sposobie wykorzystania środków i to na nich spoczywa odpowiedzialność za właściwe zarządzanie nimi. W państwach członkowskich poszczególnymi częściami programów operacyjnych zarządzają setki organizacji, a setki tysięcy beneficjentów wdrażają indywidualne projekty. Zadaniem Komisji jest nadzorowanie, czy wydatki są dokonywane zgodnie z uzgodnionymi priorytetami strategicznymi i regułami finansowymi. Zgodnie z Traktatem WE Komisja jest odpowiedzialna za prawidłowe wykonanie budżetu. Za nadzór nad wydatkami związanymi z polityką spójności odpowiadają przede wszystkim dwie Dyrekcje Generalne: DG ds. Polityki Regionalnej oraz ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans.

Cele oraz priorytety wykorzystania środków określono w poszczególnych programach operacyjnych na szczeblu krajowym lub regionalnym, które są przedmiotem negocjacji między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi i są formalnie zatwierdzane przez Komisję. W okresie 2007–2013 wdrażanych jest 316 programów operacyjnych. Instytucje odpowiedzialne za programy dokonują wyboru projektów przyczyniających się do osiągnięcia wytyczonych celów, które są następnie dofinansowywane z funduszy. Przez cały okres państwa członkowskie regularnie zgłaszają wydatki w ramach programów Komisji, która zwraca im wkład UE w uzgodnionej wysokości. Na ukończenie projektów i przedstawienie wydatków beneficjenci mają czas do końca 2015 roku. Następnie instytucje odpowiedzialne za program składają wniosek o płatność końcową i program jest zamykany z chwilą dokonania tej płatności na rzecz państwa członkowskiego.

Reguły i warunki – potrzeba skutecznego systemu kontroli i zapobiegania nadużyciom

Finansowanie projektów w ramach programów operacyjnych podlega pewnym regułom i warunkom ustanawianym po części na szczeblu UE, po części zaś na szczeblu państw członkowskich. Reguły te mają zapewnić efektywne wydatkowanie pieniędzy, prawidłowe zarządzanie programami oraz zgodność z poszczególnymi obszarami polityki Wspólnoty.

Dotyczą one w szczególności:

- lokalizacji i rodzaju współfinansowanych działań;
- kryteriów doboru projektów;
- oceny kosztów i korzyści oraz potencjalnej dochodowości projektów;
- dopuszczalnego okresu ponoszenia wydatków;
- minimalnego odsetka wydatków, który musi zostać przeznaczony na projekty służące priorytetom UE, takim jak innowacyjność, tworzenie miejsc pracy i ochrona środowiska;
- działań lub kategorii kosztów wyłączonych lub podlegających ograniczeniom;
- minimalnego okresu przechowywania dokumentów uzupełniających do celów audytu;
- właściwej promocji;
- procedur konkurencyjnego przetargu, oceny skutków gospodarczych i społecznych oraz oddziaływania na środowisko, jak też zgodności z regułami dotyczącymi pomocy państwa tam, gdzie mają one zastosowanie.

Czy reguły są zbyt skomplikowane?

Większość szczegółowych kryteriów kwalifikowalności projektów jest określana na szczeblu krajowym, co oznacza, że państwa członkowskie mogą zapewnić przejrzystość zasad, prostotę ich stosowania i zrozumiałość dla beneficjentów.

Komisja dokonała wraz z ekspertami krajowymi przeglądu prawodawstwa, żeby zidentyfikować możliwości jego uproszczenia. Pod koniec 2008 i w pierwszej połowie 2009 roku wprowadzono pewne zmiany w rozporządzeniach, a kolejne propozycje zostaną przyjęte do końca roku bieżącego.

Pewnego stopnia złożoności nie da się uniknąć, trzeba bowiem zagwarantować, że kwota 347 miliardów euro zostanie wydatkowana na zakładane cele, konieczne jest także przestrzeganie innych reguł wspólnotowych, na przykład dotyczących pomocy państwa i zamówień publicznych.

W ramach zarządzania dzielonego za kontrolę wydatków w ramach programów odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie, Komisja nadzoruje natomiast funkcjonowanie krajowych systemów. Aby mechanizmy kontrolne na poszczególnych poziomach prawidłowo spełniały swoją funkcję, muszą być od siebie niezależne. W państwach członkowskich funkcjonują trzy poziomy kontrole; odpowiadającymi im instytucjami w obrębie poszczególnych programów są instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca oraz instytucja audytowa. Wielopoziomowy system kontrolny cechuje się jasno wytyczonym zakresem odpowiedzialności poszczególnych podmiotów oraz ustalonymi standardami dotyczącymi wykonywanych prac, jak również systemami sprawozdawczymi i mechanizmami informacji zwrotnej. Dzięki temu kolejne poziomy kontrole tworzą zintegrowaną całość, co służy w szczególności zmniejszeniu obciążenia beneficjentów. To zintegrowane podejście określa się mianem „jednolitej kontroli”.

Jednym z elementów ogólnej strategii kontroli są środki zapobiegawcze. Rozpowszechnianie informacji jest niezbędnym składnikiem sprawnego systemu zarządzania i kontroli, pozwala bowiem uniknąć problemów i sprzyja przestrzeganiu reguł.

W ramach działań informacyjnych instytucje odpowiedzialne za programy mają obowiązek inwestować we wskazówki i szkolenia dla beneficjentów oraz podmiotów uczestniczących we wdrażaniu tych programów. Komisja również zapewnia wskazówki i szkolenia, jednak aby były one skuteczne, informacje te muszą zostać przekazane na sam koniec łańcucha – do beneficjentów.



3.2 Rola audytu

Audyty na szczeblu krajowym weryfikują skuteczność mechanizmów kontrolnych instytucji zarządzającej i certyfikującej w celu ustalenia, czy nadal występuje ryzyko poświadczenia nieprawidłowych wydatków. W przypadku gdy audyt ujawnia niedociągnięcia, audytorzy wystosowują zalecenia. Pozwala to uzyskać regularne informacje zwrotne dotyczące skuteczności systemów zarządzania i kontroli. Audyty dokonywane przez instytucje UE odnoszą się do ogólnego funkcjonowania krajowych mechanizmów kontrolnych. Audyt nie jest jednak w stanie zniwelować wpływu nieefektywnych mechanizmów kontrolnych pierwszego stopnia lub braku kontroli przed poświadczeniem wydatków.

Rola instytucji audytowej – audyt jako narzędzie uzyskiwania pewności

Podstawowym zadaniem instytucji audytowej (lub instytucji audytowych) w państwie członkowskim jest uzyskanie pewności co do działania systemu przez wykonywanie ważnych zadań wymaganych rozporządzeniami na początku okresu, podczas wdrażania projektów oraz przy zamknięciu programu.

Rola instytucji audytowej

Podczas wdrażania programu **instytucja audytowa** dokonuje audytu skuteczności systemów kontrolnych, po czym przedstawia Komisji wyniki swojej pracy w rocznym sprawozdaniu audytowym, któremu towarzyszy opinia z audytu. Działania tej instytucji opierają się na zatwierdzonej przez Komisję na początku wdrożenia i regularnie aktualizowanej strategii audytu. Prace audytowe prowadzone są zgodnie ze standardową metodyką opracowaną na podstawie oceny systemów oraz bezpośrednich badań związanych z projektami wydatków zadeklarowanych podczas 12-miesięcznego okresu odniesienia. Metodyka ta, która wykorzystuje statystyczny dobór próby, umożliwi coroczne określenie reprezentatywnego wskaźnika błędów dla każdego programu lub grupy programów. Wskaźnik ten stanowi informację o skutecznym funkcjonowaniu systemów lub potrzebie usprawnień. Instytucja audytowa przedstawia informacje zwrotne o swoich ustaleniach instytucji zarządzającej i certyfikującej, jak również sprawdza, czy jej zalecenia zostały wykonane.

Na koniec wdrożenia programu instytucja audytowa sporządza deklarację zamknięcia i składa sprawozdanie Komisji.

Rola Komisji – nadzór

Na szczeblu UE rola **Komisji** polega na **nadzorowaniu** właściwej konstrukcji i działania systemów kontrolnych w państwach członkowskich przez:

- procedurę oceny zgodności (zob. punkt 4), zatwierdzenie strategii audytu oraz kontrolę rocznych sprawozdań audytowych i opinii z audytu;
- przeprowadzanie audytów dotyczących państw członkowskich w celu uzyskania pewności, że systemy są skuteczne. Komisja skupia się na stopniu, w jakim pewność taką dają prace instytucji audytowych oraz przedstawiane przez nie roczne sprawozdania audytowe i opinie z audytu. Ponadto koncentruje się na instytucjach zarządzających programami wysokiego ryzyka lub certyfikujących je;
- monitorowanie przekazywanych przez państwa członkowskie informacji dotyczących nieprawidłowości oraz odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków;
- wydawanie formalnych wytycznych, służących ustanowieniu poziomów odniesienia i rozpowszechnianiu dobrych praktyk. Zagadnienia regulacyjne i kontrolne są omawiane w gronie komitetu zarządzającego złożonego z przedstawicieli Komisji i państw członkowskich (komitetu koordynującego fundusze), w ramach technicznej grupy roboczej Komitetu Doradczego EFS oraz podczas spotkań technicznych z instytucjami audytowymi; oraz
- kontrolę przy zamknięciu programów, czy ich finansowanie zostało uzasadnione w prawidłowy sposób.

Komisja nadzoruje również zarządzanie programami, dokonując przeglądu corocznych raportów z ich wdrażania i uczestnicząc w posiedzeniach komitetów monitorujących, podczas których omawiane są stosowne informacje dotyczące wdrożenia, jak też dokonując kontroli wniosków o płatność.

Służby Komisji w Dyrekcjach Generalnych ds. Polityki Regionalnej i Zatrudnienia wdrażają kroczący plan audytu, aby uzyskać pewność co do właściwej konstrukcji i funkcjonowania systemów zarządzania oraz kontroli w wieloletniej perspektywie. Opiera się on na badaniu informacji dostarczanych przez państwa członkowskie i wynikach ich własnych audytów.

Służby oceniają skuteczność systemów poszczególnych państw członkowskich i ich programów w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności. Program audytu ustalany jest na podstawie oceny ryzyka, przy czym w szczególności uwzględniana jest kwota zaangażowanych funduszy UE, jak też czynniki ryzyka związane ze znanymi słabymi punktami instytucji zarządzających oraz rodzajami działań i beneficjentami. Jeżeli dane państwo członkowskie nie podejmie niezwłocznie środków naprawczych, Komisja może przerwać lub zawiesić płatności oraz zastosować korekty finansowe, aby odzyskać wcześniejsze płatności, których mogły dotyczyć nieprawidłowości (zob. punkt 5).

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) – audytor zewnętrzny

Raz do roku Europejski Trybunał Obrachunkowy wydaje poświadczenie wiarygodności¹ dotyczące legalności i prawidłowości przychodów oraz wydatków UE związanych z poszczególnymi obszarami budżetu w poprzednim roku budżetowym. Ocena ta opiera się na audytach przeprowadzonych przez Trybunał w państwach członkowskich oraz w Komisji i jest publikowana w corocznym sprawozdaniu Trybunału wraz z odpowiedziami Komisji.

Aby wydać coroczną ocenę dotyczącą polityki spójności, Trybunał dokonuje audytu reprezentatywnej próby około 180 projektów w państwach członkowskich, jak również ocenia skuteczność systemów kontroli funkcjonujących w tych państwach w odniesieniu do badanych programów oraz działalność nadzorczą Komisji.

3.3 DAS i absolutorium

Parlament Europejski i Rada dokonują kontroli wykorzystania funduszy UE podczas corocznej procedury udzielania absolutorium, która trwa od listopada do kwietnia,

i na zakończenie której Parlament głosuje nad tym, czy udzielić Komisji absolutorium odnośnie do rachunków oraz budżetu. Najważniejszymi materiałami branymi pod uwagę podczas dyskusji nad absolutorium są: roczne sprawozdanie Trybunału, sprawozdania specjalne oraz odpowiedzi Komisji. Ocena Trybunału dotycząca skuteczności systemów kontroli wydatków w ramach polityki spójności w okresie budżetowym 2000–2006 stwierdza,

że nie są one jeszcze wystarczająco skuteczne, gdyż wskaźnik błędów w stosunku do zwróconych wydatków był wysoki. Trybunał nie wydał jeszcze opinii o skuteczności mechanizmów kontrolnych w okresie 2007–2013. Parlament Europejski i Rada (władze budżetowe) wydają także w ramach procedury udzielania absolutorium szereg zaleceń skierowanych do Komisji i innych zainteresowanych stron uczestniczących w zarządzaniu funduszami UE. Trybunał bada sposób wykonania tych zaleceń, po czym przekazuje swoje spostrzeżenia odnoszące się do poczynionych postępów w kolejnych sprawozdaniach przekazywanych władzom budżetowym.



¹ Znane jako DAS od francuskiego terminu „Déclaration d’Assurance”.

Dlaczego polityka spójności nie uzyskała jeszcze pozytywnej oceny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i jakie działania są podejmowane?

Wydatki związane z polityką spójności są jednym z najbardziej złożonych obszarów budżetu, a wysoki poziom ryzyka nieodłącznego utrudnia skuteczną kontrolę.

Są powody, aby oczekiwać, że wskaźnik błędów dla wydatków związanych z programami z okresu 2007–2013 będzie znacznie niższy dzięki wprowadzonym w poprzednim okresie w wielu państwach członkowskich usprawnieniom systemów zarządzania i kontroli. Może tak być również dzięki jaśniejszym i bardziej rygorystycznym wymogom kontrolnym zawartym w przepisach dla okresu 2007–2013, jak też ze względu na fakt, że struktura systemów jest weryfikowana podczas procesu oceny zgodności przed dokonaniem jakichkolwiek płatności przez Komisję.

W latach 2008–2009 Komisja wdrożyła plan działania, mający na celu szybsze wprowadzanie usprawnień w nowych programach oraz zagwarantowanie usunięcia nieprawidłowych wydatków z programów wdrażanych w latach 2000–2006 przed ich zamknięciem. Plan działania, który odpowiadał ściśle zaleceniom Trybunału Obrachunkowego, opierał się na dwutorowej strategii:

- pomocy państwom członkowskim w sprawdzaniu kwalifikowalności wydatków związanych z projektami przed złożeniem wniosków o płatność w Komisji;
- bardziej zdecydowanych środkach, mających doprowadzić do wstrzymania płatności lub ich odzyskania w razie niespełnienia standardów przez państwa członkowskie.

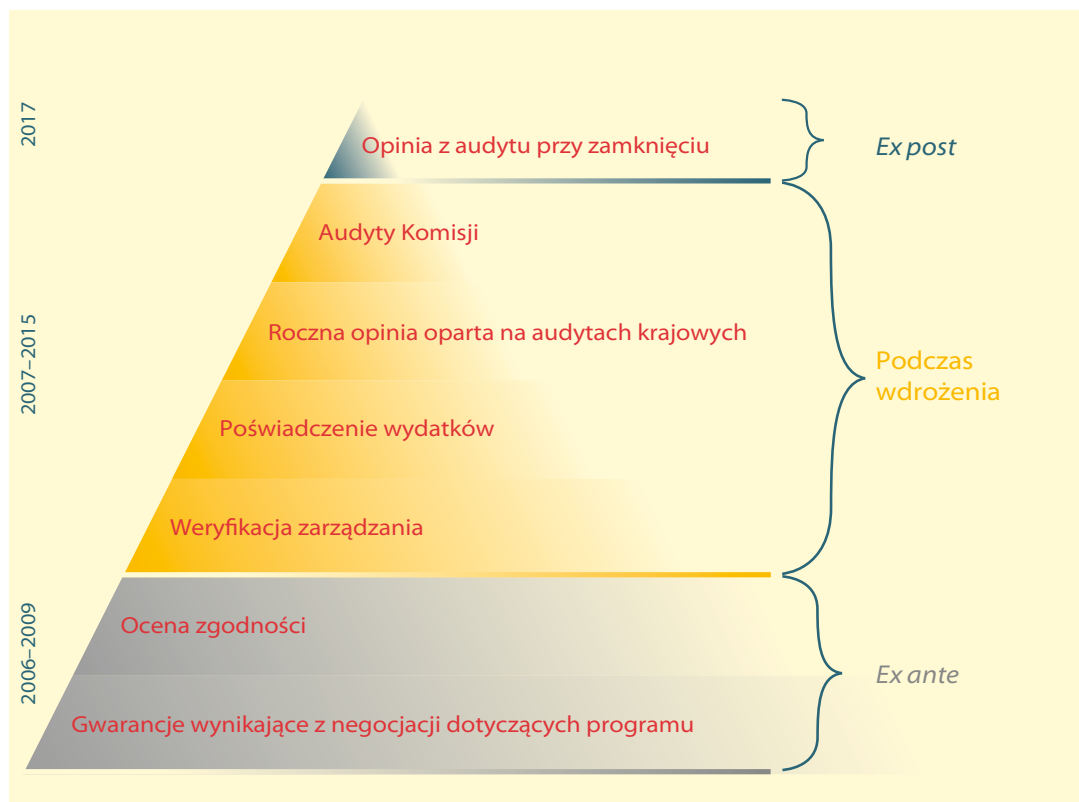
Komisja podniosła również kwestię wartości odniesienia dla wskaźników błędów wykorzystywanych przez Trybunał Obrachunkowy przy ocenie skuteczności systemów dotyczących różnych obszarów polityki (zob. „Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów”, COM(2008) 866). W przypadku programów związanych z polityką spójności, które są wdrażane w okresie dziewięcioletnim, a ich mechanizmy kontrolne mają charakter wieloletni, celem jest zagwarantowanie bardzo niskiego poziomu błędów w chwili zamknięcia programu, gdyż do tego czasu wydatki zdążą przejść przez wszystkie szczeble systemu zarządzania i kontroli.



4

Długoterminowa kontrola – w jaki sposób uzyskujemy pewność?

Pewność co do skuteczności zapobiegania, wykrywania i korekty nieprawidłowości przez systemy kontroli wzrasta przez cały okres programowania. Poniższy schemat ilustruje kolejne etapy uzyskiwania tej pewności.



Ex ante – struktura systemu kontrolnego

Podczas **negocjacji**, dotyczących programów operacyjnych, Komisja dba o prawidłowy sposób wyznaczania instytucji odpowiedzialnych za programy oraz o podjęcie adekwatnych środków związanych z wykrytymi podczas poprzedniego okresu problemami w działaniu systemów.

Po zatwierdzeniu programu procedura **oceny zgodności** pozwala uzyskać pewność, że systemy kontrolne zostały prawidłowo skonstruowane, zanim nastąpi zwrot jakichkolwiek wydatków. W ciągu 12 miesięcy od zatwierdzenia programu krajowy organ odpowiedzialny za audyt – często instytucja audytowa – musi wydać poświadczenie zgodności dotyczące systemów kontroli wewnętrznej programu. Komisja analizuje sprawozdanie z oceny zgodności oraz opinię, aby ustalić, czy są spójne i wiarygodne. Zwrot wydatków w ramach programu rozpoczyna się dopiero po wdrożeniu niezbędnych środków naprawczych oraz upewnieniu się przez Komisję, że system kontrolny spełnia wszelkie wymogi regulacyjne. Na początku okresu trwania programu Komisja bada też i zatwierdza strategię audytu przedstawioną w ciągu dziewięciu miesięcy od przyjęcia programu przez instytucję audytową.

Podczas wdrażania programu

Komisja uzyskuje pewność dzięki poświadczeniu wydatków przez instytucję certyfikującą (zob. punkt 3.1) oraz rocznemu sprawozdaniu audytowemu i opinii z audytu instytucji audytowej (zob. punkt 3.2), jak też dzięki wynikom własnych prac audytowych (zob. punkt 3.2).

Odpowiedzialność państw członkowskich

Kolejny element systemu kontroli wprowadzono, zmieniając w 2006 roku rozporządzenie finansowe odnośnie do funduszy UE. Do 15 lutego każdego roku państwa członkowskie muszą przedstawić sporządzone na odpowiednim szczeblu administracji centralnej **roczne podsumowanie** poświadczeń wydanych przez instytucję certyfikującą oraz opinii z audytu wydanych przez instytucje audytowe w odniesieniu do wszystkich programów wdrażanych w danym państwie członkowskim w poprzednim roku kalendarzowym. Ma to na celu ściślejsze określenie odpowiedzialności państw członkowskich i Komisji w związku z wykorzystaniem środków UE w ramach zarządzania dzielonego. Zaleca się, aby państwa członkowskie wyraziły opinię dotyczącą pewności, jaką dają systemy zarządzania i kontroli, jak też zidentyfikowały problemy oraz ich rozwiązania. Roczne podsumowania przedstawiono po raz pierwszy w lutym 2008 roku.

Kilka państw członkowskich idzie jeszcze dalej i przedstawia dobrowolne **deklaracje krajowe** na poziomie politycznym, które podlegają audytowi **najwyższych organów kontroli (NOK)** w danym kraju. Komisja popiera takie działania, gdyż wspomniane deklaracje mogą znacząco zwiększyć uzyskiwany przez nią poziom pewności co do funkcjonowania systemów krajowych. NOK współpracują z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym na dwóch podstawowych płaszczyznach: 1) regularnych spotkań kierownictwa NOK oraz ETO oraz 2) Komitetu Kontaktowego, w którym zasiadają osoby odpowiedzialne za kontakty ze strony NOK i ETO. Powołane przez Komitet Kontaktowy grupy robocze służą współpracy i wymianie informacji/doświadczeń dotyczących konkretnych zagadnień. Więcej informacji znajduje się w serwisie Trybunału².

² <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

Ex post – zabezpieczenia przy zamykaniu programu

Na koniec okresu objętego programem instytucja audytowa dokonuje przeglądu wykonanych prac audytowych i wydaje opinię o poprawnym określeniu wydatków zadeklarowanych w ramach programu w końcowym sprawozdaniu dotyczącym wydatków, jak również ich zgodności z regulami i warunkami. W swoim sprawozdaniu z zamknięcia instytucja audytowa opisuje w szczególności sposób działania podjęte w celu usprawnienia systemów oraz skorygowania nieprawidłowych wydatków w reakcji na zalecenia wynikające z jej własnych prac audytowych lub prac Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja wnikliwie analizuje wszystkie deklaracje zamknięcia, a w razie potrzeby wnioskuje o dodatkowe informacje lub przeprowadzenie dodatkowych prac audytowych. Może też dokonać audytu pewnej próby programów po ich zamknięciu.

Dokumentacja uzupełniająca musi być dostępna do celów audytu dla Komisji, biura OLAF lub Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przez okres trzech lat po zamknięciu, tj. do roku 2017–2018, z wyjątkiem przypadków, w których zastosowano procedurę częściowego zamknięcia, co skraca okres przechowywania dokumentacji w sytuacji zamkniętych działań objętych deklaracją częściowego zamknięcia.



5

Co dzieje się w przypadku wykrycia problemów?

5.1 Skorygowanie nieprawidłowości należy przede wszystkim do państw członkowskich

Niezgodność z regułami lub warunkami dotyczącymi finansowania UE uniemożliwia zazwyczaj zwrot wydatków związanych z projektem lub czyni je „nieprawidłowymi”. Beneficjent może w takiej sytuacji być zobowiązany do zwrotu części lub całości otrzymanych dotacji w zależności od charakteru i wagi „nieprawidłowości”.

Takie „nieprawidłowości” są korygowane przez usunięcie nieprawidłowych wydatków z wniosków o płatność przedkładanych Komisji oraz anulowanie dotacji i odzyskanie ich od beneficjenta. Za dokonywanie korekt i odzyskiwanie środków odpowiedzialne są przede wszystkim władze państw członkowskich. Komisja interweniuje jedynie wtedy, gdy ustalą, że nieprawidłowe wydatki nie zostały skorygowane lub też, że system kontroli programu nie funkcjonuje, co pociąga za sobą ryzyko niewykrycia nieprawidłowości.

Gdy nieprawidłowość wykryją i skorygują organy krajowe, możliwe jest ponowne wydatkowanie zwolnionych środków UE na inne projekty. Stanowi to bodziec dla państw członkowskich do wdrażania skutecznych systemów. Jeżeli korekty musi dokonać Komisja, wiąże się to z redukcją netto finansowania UE dla programu.

Nieprawidłowości

Typowe nieprawidłowości polegają na braku dokumentacji uzupełniającej (na przykład ewidencji pracy personelu, faktur lub przypisania kosztów pośrednich), która powinna być przechowywana do celów ścieżki audytu, nieodjęciu przychodów od wydatków związanych z projektem, uwzględnieniu wydatków nie kwalifikujących się, takich jak podlegający zwrotowi podatek VAT, oraz naruszeniach wymogów dotyczących procedur przetargowych.

Tylko niewielka część „nieprawidłowości” wynika z nadużyć, większość jest efektem zaniedbań lub nieznajomości reguł. Dlatego też przed przyznaniem finansowania dla projektu instytucje zarządzające mają obowiązek upewnić się, czy beneficjenci są świadomi warunków finansowania oraz czy są w stanie zarządzać wnioskowanym projektem i zrealizować go.

Sprawozdawczość dotycząca nieprawidłowości i korekty finansowe

Państwa członkowskie mają obowiązek zgłaszać co kwartał przypadki nieprawidłowości dotyczące środków UE o wartości przekraczającej 10 tysięcy euro Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF. Raz do roku muszą one również przedstawiać Komisji zagregowane dane o wszystkich dokonanych w roku poprzednim korektach finansowych oraz odzyskanych środkach, w tym również kwotach nie podlegających zgłoszeniu do OLAF.

Komisja analizuje tendencje w zakresie zgłoszonych nieprawidłowości w rocznym sprawozdaniu w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot, zgodnie z art. 280 Traktatu. Komisja publikuje również dane liczbowe dotyczące korekt finansowych dokonanych przez państwa członkowskie. Liczby te stanowią dowód skutecznego działania systemów kontrolnych państw członkowskich.

5.2 Czym skutkuje wykrycie przez Komisję nieprawidłowego działania systemów kontrolnych?

Jeżeli istnieją dowody świadczące o znaczących niedociągnięciach w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich lub nieprawidłowościach dotyczących konkretnych wniosków o płatność, którym państwo członkowskie nie zapobiegło, nie wykryło ich lub nie skorygowało, Komisja może przerwać lub formalnie zawiesić płatności w ramach danego programu albo wszcząć procedurę korekty finansowej.

Przerwanie i zawieszenie płatności

Jeżeli pojawią się dowody świadczące o poważnych uchybieniach systemowych, dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej lub Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans może niezwłocznie zarządzić jednorazowe przerwanie płatności trwające do sześciu miesięcy. Płatności zostają wznowione po wdrożeniu przez państwo członkowskie niezbędnych środków naprawczych.

Zawieszenie płatności wymaga formalnej decyzji Komisji i może nastąpić na czas nieokreślony.

Korekty finansowe Komisji

Jeżeli państwo członkowskie nie skoryguje nieprawidłowości lub nie zaradzi niedociągnięciom systemowym, Komisja może zastosować korektę finansową na mocy formalnej decyzji. Decyzje takie zawsze wiążą się z redukcją netto finansowania UE dla danego programu, tj. państwo członkowskie nie może ponownie wydatkować cofniętego finansowania UE na inne projekty.

Komisja może zastosować korektę finansową na podstawie ekstrapolacji w przypadku błędów systemowych oraz korektę według stawki ryczałtowej w przypadku niewłaściwego funkcjonowania systemów lub nieprawidłowości, których skutki finansowe są trudne do oszacowania, na przykład w dziedzinie zamówień publicznych.

W okresie 2000–2006 (oraz do końca 2008 roku) dokonano korekt finansowych na ogólną kwotę około 3,15 miliarda euro w wyniku prac audytowych przeprowadzonych przez Komisję, biuro OLAF lub Europejski Trybunał Obrachunkowy, z czego korekty na kwotę 2,6 miliarda euro zostały zaakceptowane i wprowadzone przez państwa członkowskie, natomiast korekty dotyczące pozostałej kwoty 0,55 miliarda euro zostały zastosowane na mocy formalnej decyzji Komisji.

System kontroli polityki spójności Sposób działania w okresie budżetowym 2007–2013

Dodatkowe informacje

Dodatkowe szczegółowe informacje dotyczące systemu kontroli polityki spójności i dziedzin pokrewnych znajdują się pod adresem:

http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_pl.htm

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej
Jednostka B.1 – Komunikacja, informacja, stosunki z państwami trzecimi
Raphaël Goulet
Avenue de Tervuren 41, B-1040 Brussels
Faks (32-2) 29-66003
E-mail: regio-info@ec.europa.eu
WWW: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-79-09206-0



9 789279 092060