

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.12.2008
KOM(2008) 866 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów

{SEK(2008) 3054}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Dążenie do ustalenia jednolitej interpretacji pojęcia dopuszczalnego ryzyka błędów

1. KONTEKST

Przedstawiając roczne sprawozdanie za rok obrachunkowy 2007, Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że wykrył „istotny poziom” błędów w dziedzinach budżetu stanowiących 54% budżetu UE. Ściślej rzecz biorąc, Trybunał wykrył, iż poziom błędów przekracza próg 2% w następujących dziedzinach: „Rozwój obszarów wiejskich”, „Spójność”, „Badania naukowe”, „Energia”, „Transport”, „Pomoc zewnętrzna”, „Pomoc na rzecz rozwoju”, „Rozszerzenie”, „Edukacja” i „Obywatelstwo”.

W rezultacie władza budżetowa i społeczeństwo mogą odnieść wrażenie, że UE nie jest w stanie odpowiednio zarządzać większością swoich szandarowych polityk. Sprawozdanie Trybunału daje „żółte” i „czerwone” światło dla niektórych z potencjalnych przyszłych priorytetowych wydatków z budżetu UE, w kontekście przeglądu budżetu oraz globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Komisja podjęła ogromne starania w celu zaradzenia tej sytuacji, a w ciągu ostatnich czterech lat poczyniono znaczące, namacalne postępy.

Oczywiście pomocne byłyby nasilone i ulepszone kontrole na wszystkich szczeblach. Również uproszczenie prawodawstwa wpłynie na ograniczenie wysokiego poziomu błędów, które można przypisać ostatecznym beneficjentom zawyżającym koszty, błędnie interpretującym lub błędnie stosującym często skomplikowane zasady i przepisy dotyczące środków UE.

Trybunał zwrócił jednak uwagę, że sposób wydatkowania środków UE polegający na wypłacaniu ich milionom beneficjentów w całej Unii, na podstawie samodzielnych deklaracji osób otrzymujących te fundusze, jest związany z nieodłącznym ryzykiem. Również poza swoimi granicami Unia zaangażowana jest we współpracę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną i inne globalne wyzwania, często w trudnych i ryzykownych warunkach, jednak przy szerokim poparciu społeczeństwa europejskiego.

W związku z tymi imperatywami politycznymi należy podejmować niezbędne działania oraz nadzorować ich realizację, przeprowadzając opłacalne kontrole. Chociaż obowiązuje zasada braku tolerancji dla nadużyć finansowych, decydenci polityczni rozumieją, że niektóre systemy są związane z nieodłącznym ryzykiem. Osoby podejmujące decyzje polityczne są przyzwyczajone do oceny i podejmowania tych rodzajów ryzyka, dopuszczając występowanie niektórych błędów, które mogą być skorygowane dopiero po ich wykryciu.

Obecnie Trybunał stosuje próg 2%, podobnie jak wiele najwyższych organów kontroli, zasadniczo w odniesieniu do poziomu istotności błędów w sprawozdaniach finansowych. Ta uniwersalna wartość odniesienia, która nie uwzględnia różnych profili ryzyka poszczególnych polityk, jest również stosowana przez Trybunał w celu orzekania o zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji. Absolutnie nie można wykluczyć, że władza budżetowa może ustalić inny próg po wspólnym rozważeniu imperatywów politycznych, korzyści z danej polityki (również pozafinansowych), ryzyka nieodłącznego, możliwości

dalszego uproszczenia oraz dodatkowych kosztów związanych z obniżeniem poziomu błędów poprzez większą liczbę kontroli.

Pojęcie „dopuszczalnego ryzyka błędów” wynika z praktycznej realizacji tego politycznego podejścia do audytu, a dla dobra budżetu UE debata ta powinna odbyć się już dawno temu.

W istocie pojęcie dopuszczalnego ryzyka błędów zostało po raz pierwszy wprowadzone na szczeblu UE przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w wydanej przez niego „opinii w sprawie jednolitego modelu kontroli” nr 2/2004¹. Trybunał uzasadniał, że „każdy system kontroli jest wynikiem kompromisu pomiędzy kosztami związanymi z prowadzeniem kontroli o określonym stopniu intensywności a korzyściami, jakie wynikają z tych procedur. W kontekście Wspólnoty korzyści obejmują obniżenie ryzyka marnotrawienia funduszy oraz ograniczenie ryzyka błędów do akceptowalnego poziomu”.

Trybunał stwierdza dalej, zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu, że podstawowe transakcje rzadko mogą być całkowicie pozbawione błędów, dlatego dopuszczalny jest pewien stopień tolerancji co do ich dokładności². Tolerancję tę odzwierciedla 2-procentowy poziom istotności stosowany przez Trybunał w odniesieniu do wszystkich obszarów polityki przy ocenie zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji³. A zatem ekstrapolowany poziom błędów przekraczający 2% na podstawie próby Trybunału jest podstawą opinii z zastrzeżeniem lub opinii negatywnej.

W wydanej opinii Trybunał stwierdził dalej, że „prawdopodobnie dopuszczalny poziom błędów lub nieprawidłowości będzie różny dla różnych obszarów budżetu w zależności od kosztu kontroli i poziomu ryzyka nieodłącznego”. Aby zrównoważyć koszty i korzyści związane z kontrolą, Trybunał wskazał, że próg 2% niekoniecznie jest właściwym punktem odniesienia do oceny zarządzania ryzykiem przez Komisję w niektórych obszarach budżetu. Dlatego wezwał, by poziomy dopuszczalnego ryzyka błędów zostały zaproponowane przez Komisję, a decyzja została podjęta na szczeblu politycznym. Komisja uwzględniła sugestie Trybunału dotyczące dopuszczalnego ryzyka w swoim planie działania z 2006 r. na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej (działanie 4) oraz rozpoczęła zbieranie danych na temat kosztów kontroli (działanie 10)⁴.

Po wydaniu przez Trybunał opinii na temat jednolitego modelu kontroli Rada stwierdziła w listopadzie 2005 r., że „należy osiągnąć porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie ryzyka, jakie można dopuścić w podstawowych transakcjach, mając na względzie koszty i korzyści kontroli dla różnych obszarów polityki oraz wartość związanych z nimi wydatków”⁵.

¹ Opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich w sprawie jednolitego modelu kontroli (oraz wniosek w sprawie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C107 z 30.4.2004, s. 1).

² Metodologia poświadczenia wiarygodności przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dostępna na stronie <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, z 7.10.2008 r.

³ Próg 2% wynika ze standardów audytu odnoszących się do audytów finansowych w sektorze prywatnym i został on pierwotnie ustanowiony przez Trybunał jako wartość odniesienia z powodu braku porównywalnego międzynarodowego standardu dotyczącego audytu podstawowych transakcji oraz braku przeciwwskazań na szczeblu politycznym. Również niektóre najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich stosują próg istotności na poziomie 2%.

⁴ Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej – COM(2006) 9 z 17.1.2006 r.

⁵ Komunikat prasowy z 2688. posiedzenia Rady ECOFIN z 8.11.2005, pkt 17.

Zgodnie z powyższym słoweńska prezydencja stwierdziła w czerwcu 2008 r., że „prezydencja jest przekonana, że zgodnie z konkluzjami Rady z 2005 r. [...] powinno zostać osiągnięte porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą dotyczące tolerowanego poziomu ryzyka rezydualnego w transakcjach podstawowych, z uwzględnieniem kosztów i korzyści kontroli dla różnych obszarów polityki oraz wartości przedmiotowych wydatków”⁶.

Parlament Europejski również stale wspierał wprowadzenie podejścia przyjmującego dopuszczalne ryzyko (zwłaszcza w decyzjach dotyczących udzielenia absolutorium w latach 2003-2006), a w kwietniu 2008 r. dopuszczalne ryzyko było tematem dokumentu roboczego⁷ sporządzonego przez przewodniczącego Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. W dokumencie sugerowano, by „zachęcać do politycznego uznania wyliczonego ryzyka związanego z działaniami UE” oraz „podać dokładne i rzetelne informacje na temat bieżącej sytuacji”.

W swoim sprawozdaniu rocznym za 2007 r.⁸ Trybunał Obrachunkowy zalecił, by władze legislacyjne oraz Komisja dokonały postępów w rozwijaniu koncepcji dopuszczalnego ryzyka. W kontekście uzgodnionych stanowisk Komisja uznaje, że istnieje porozumienie między instytucjami w kwestii dalszego rozwijania podejścia przyjmującego dopuszczalne ryzyko, które zapewnia przejrzystość różnego rodzaju ryzyka związanego z poszczególnymi politykami UE oraz kosztów ograniczenia tego ryzyka do określonego poziomu. Wszelkie decyzje dotyczące dopuszczalnego poziomu ryzyka muszą być oparte na wspólnej analizie imperatywów politycznych, korzyści z danej polityki (również pozafinansowych), ryzyka nieodłącznego, możliwości dalszego uproszczenia oraz dodatkowych kosztów związanych z obniżeniem poziomu błędów poprzez większą liczbę kontroli.

Niniejszy komunikat definiuje dopuszczalne ryzyko oraz opisuje podejście przyjęte do zilustrowania tego pojęcia (część 2); przedstawia odpowiednie przykłady w kluczowych obszarach wydatków („czerwone światła” w 2006 i 2007 r. według Trybunału), wykorzystując wyniki z zebranych danych dotyczące pierwszego etapu szacowania kosztów kontroli (część 3) oraz proponuje dalsze działania zmierzające do formalnego ustalenia dopuszczalnych poziomów błędów (część 4).

2. DEFINICJE I PODEJŚCIE STOSOWANE W NINIEJSZYM KOMUNIKACIE

2.1. Definicje

Dopuszczalne ryzyko to poziom niewykrytych błędów akceptowanych lub tolerowanych, po ograniczeniu ryzyka nieodłącznego poprzez przeprowadzenie opłacalnych kontroli:

Dopuszczalne ryzyko = ryzyko nieodłączne – ryzyko ograniczone poprzez opłacalne kontrole

⁶ Rada Unii Europejskiej, nota prezydencji do delegacji – ulepszenia w zakresie należytego zarządzania finansowego funduszami UE, 10284/08 FIN 217 z 3.6.2008 r.

⁷ Dokument roboczy nr 2 w sprawie przeglądu budżetu „Dopuszczalne ryzyko błędów”, poseł do PE Herbert Bösch, 8.4.2008 r.

⁸ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok 2007 (Dz.U. C 286 z 10.11.2008, s.1).

W powyższym równaniu ryzyko nieodłączne to ryzyko związane z samym działaniem. Wskaźniki ryzyka nieodłącznego związanego z działaniami Komisji obejmują: złożoność prawodawstwa, ramy zarządzania, takie jak agencje, administracje krajowe (np. w ramach zarządzania dzielonego) oraz krajowe organy wykonawcze, stabilność otoczenia politycznego, liczbę i typy beneficjentów oraz charakter działań. Na przykład złożone zasady i kryteria kwalifikowalności są niekiedy niezbędne do osiągnięcia docelowych rezultatów politycznych, których korzyści są uważane za wartościowe, nawet jeśli same w sobie sprawiają, że transakcje wiążą się z ryzykiem. Innymi słowy, dobrze zaprojektowane zasady i przepisy, których interpretacja jest jasna a stosowanie proste, zmniejszają ryzyko błędów.

Wprowadzane są systemy kontroli wewnętrznej w celu zmniejszenia lub złagodzenia nieodłącznego ryzyka błędów do akceptowalnego poziomu. Zawarte w prawodawstwie przepisy dotyczące kontroli zwiększają prawdopodobieństwo zapobieżenia błędom lub ich wykrycia – np. minimalne poziomy kontroli ustalone dla rolnictwa lub funduszy strukturalnych. Dokonane przez prawodawców wybory w zakresie strategii kontroli i wprowadzania tych strategii przez Komisję i państwa członkowskie, a także stopień przestrzegania przez organy państw członkowskich prawnych wymogów kontrolnych w ramach zarządzania dzielonego, mają bezpośredni wpływ na poziom ryzyka.

Trybunał definiuje dwa typy błędów finansowych – błędy bezpośrednio wpływające na wypłacaną kwotę oraz błędy nie mające bezpośredniego wpływu na płatność, lecz wiążące się z ryzykiem finansowym lub mogące prowadzić do korekt finansowych. Należy zauważyć, że żadne z tych błędów nie wskazują nadużyć.

Prawdopodobne poziomy błędów można ograniczyć poprzez lepsze kontrole lub większą ich ilość, lecz tego typu inwestycja musi być zrównoważona osiąganymi dzięki tym kontrolom korzyściami, mierzonymi głównie prawdopodobnym poziomem błędów finansowych, jakie można wykryć i skorygować. Nawiązując do powyższego równania, ryzyko pozostające po przeprowadzeniu kontroli można uznać za akceptowalne lub dopuszczalne, pod warunkiem że można wykazać, iż podjęto wszelkie środki w celu ograniczenia ryzyka nieodłącznego w granicach należytego zarządzania finansami. Przyjęcie podejścia przyjmującego „dopuszczalne ryzyko” oznaczałoby określenie poziomów, do których rozsądne byłoby oczekiwanie od Komisji i jej partnerów wykonawczych, w tym państw członkowskich, ograniczania błędów przy opłacalnym wykorzystaniu zasobów kontrolnych. Jest to decyzja, którą należy podjąć na szczeblu politycznym.

Niniejszy komunikat prezentuje podejście przyjmujące „dopuszczalne ryzyko” na podstawie dostępnych danych dotyczących typów błędów i ich poziomów, bieżących kosztów kontroli i populacji kontrolnych. Dane dotyczące błędów zaczerpnięto z wydanego przez Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2006 r. lub z wyników kontroli państw członkowskich. Dane dotyczące kosztów kontroli oraz populacji kontrolnych pochodzą częściowo z ankiet, a częściowo zostały oszacowane.

2.2. Ilustracja dopuszczalnego ryzyka błędów

2.2.1. Zastosowane podejście

Komisja zauważa, że istnieje potrzeba dalszego ulepszenia bieżących poziomów zgodności i jakości kontroli, np. poprzez zapewnienie przez Komisję lub państwa członkowskie dalszych wytycznych i szkoleń dla organów zarządzających na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym, sektorowym itd.) oraz dla beneficjentów, zwracając szczególną uwagę na

obszary, w których błędy są najpowszechniejsze. Możliwy stopień poprawy zależy od skuteczności stosowania tych środków⁹ przez Komisję i jej partnerów wykonawczych, np. w państwach członkowskich, oraz od poziomu nakładów na kontrole.

Po poprawie istniejących kontroli przy braku znaczących kosztów, wszelkie dalsze ograniczenie poziomu błędów można by osiągnąć jedynie poprzez zwiększenie intensywności kontroli zarządczych pierwszego szczebla, w tym kontroli dokumentacji i kontroli na miejscu. Dodatkowe kontrole na miejscu są przeważnie kosztowne ze względu na dużą liczbę beneficjentów programów wspólnotowych, których należy skontrolować.

Aby zilustrować bilans kosztów kontroli względem wynikających z nich korzyści, można wykorzystać prosty model. Model ten ma na celu ustalenie teoretycznego poziomu dopuszczalnego ryzyka („punkt dopuszczalnego ryzyka”), przy którym marginalny koszt dodatkowej kontroli równy jest marginalnej korzyści z tej kontroli.

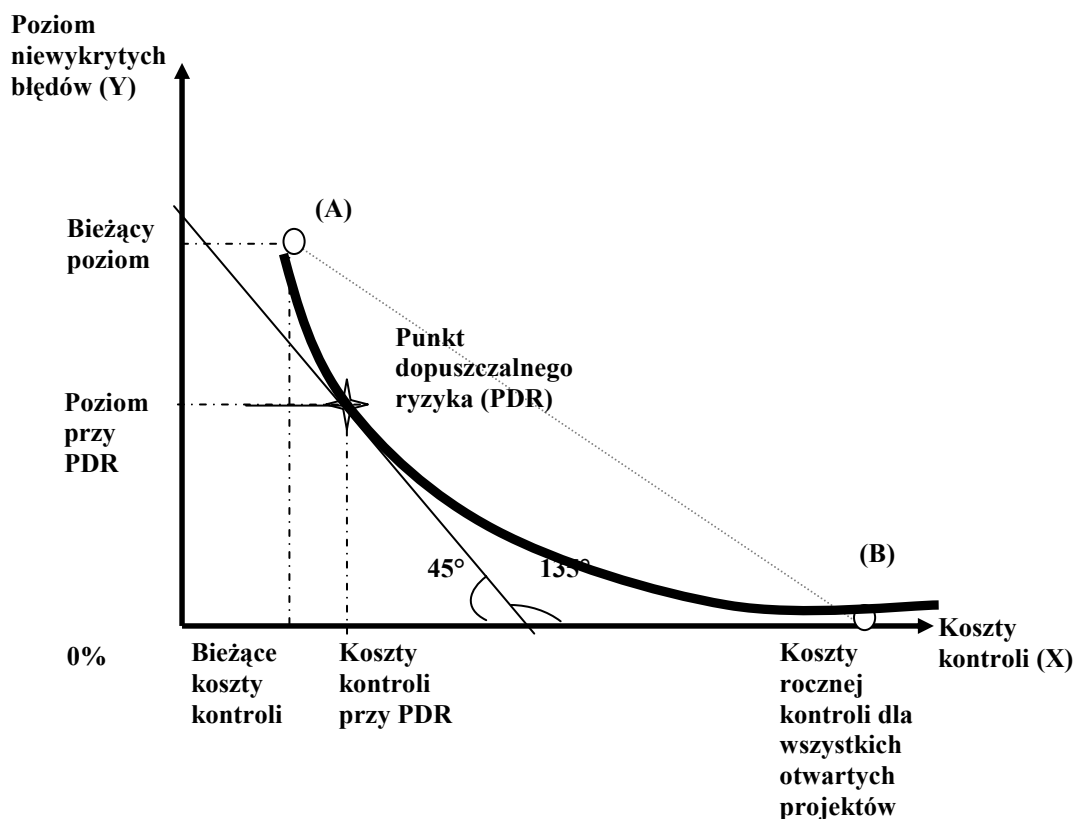
Model oparty jest na dwóch współrzędnych:

- punkt A: bieżący poziom błędów przy szacunkowym bieżącym koszcie kontroli¹⁰;
- punkt B: teoretyczny punkt, którego współrzędne to szacowany bieżący koszt kontroli plus szacowany roczny koszt kontroli na miejscu wszystkich projektów, przy założeniu że wystąpi poziom błędów na poziomie zerowym.

Na podstawie tych dwóch współrzędnych poprowadzono prostą trendu między punktem A i B.

⁹ Przykład: kontrola pierwszego poziomu w odniesieniu do działania w ramach programu z funduszy strukturalnych, przeprowadzona na miejscu przez organ zarządzający państwa członkowskiego mogłaby zostać ulepszona, gdyby w trakcie kontroli dostępne były narzędzia kontrolne (np. odpowiednie wytyczne i stosowne listy kontrolne) oraz gdyby zostały one skutecznie wykorzystane.

¹⁰ Dla EFRR (zob. część 3.1) poziom błędów w punkcie A jest niższą granicą błędów w próbie zawartej w DAS Trybunału za 2006 r. pomniejszoną o szacowany wpływ kontroli ex ante o lepszej jakości. Dla środków rolno-środowiskowych (zob. część 3.2) punkt A oznacza średni poziom błędów zgłoszony przez agencje płatnicze państwa członkowskiego.



Jest to podejście uproszczone, ponieważ przyjmuje się, że każdy element populacji ma taką samą charakterystykę ryzyka, co jest mało prawdopodobne w przypadku programów wspólnotowych. Dlatego lepszy model realistycznej sytuacji można osiągnąć poprzez wyprowadzenie krzywej na podstawie tej prostej, wyraźniej odpowiadającej populacji o zmiennej charakterystyce.

Poprowadzono styczną do krzywej pod kątem 135° w celu ustalenia punktu, w którym marginalny koszt kontroli równa się marginalnym korzyściom. Punkt ten nazywamy punktem dopuszczalnego ryzyka. Każda kontrola przed tym punktem na krzywej prawdopodobnie wykryłaby i skorygowałaby błędy o wartości wyższej niż koszty dodatkowych kontroli. Zwiększanie kontroli poza ten punkt wiązałyby się z wyższymi kosztami niż wartość prawdopodobnych wykrytych błędów i odzyskanych środków, a zatem opłacalna kosztowo strategia kontrolna doprowadziłaby do ustalenia w tym punkcie dopuszczalnego poziomu błędów.

Dodatkowe informacje dotyczące prezentowanego podejścia znajdują się w załączonym dokumencie roboczym.

2.2.2. Przyjęte założenia

W podejściu przyjmuje się pewne założenia, biorąc pod uwagę, że na tym etapie analiza została ograniczona do dostępnych i łatwo policzalnych danych. Następujące założenia i uproszczenia mogą być potencjalnie przyczyną przeszacowania punktu dopuszczalnego ryzyka:

- kontrole mają skutek odstrasżający¹¹, lecz trudno go zmierzyć: w tym modelu koszty i korzyści z kontroli są ujęte w czysto policzalnych pojęciach finansowych;
- corocznie należy przeprowadzić kontrole na miejscu w przypadku wszystkich projektów (100%), aby zapewnić poziom błędów 0%: model wyklucza wpływ dodatkowych szkoleń i wytycznych oraz ekstrapolację błędów, przy czym korekty błędów systemowych są stosowane wobec projektów nieobjętych kontrolami;
- w odniesieniu do osi kosztów kontroli przyjmuje się, że koszty każdej kontroli są takie same oraz nie występują korzyści skali związane z równoczesną kontrolą kilku projektów tego samego beneficjenta lub sprawdzaniem wydatków z kilku lat w ramach jednej kontroli;
- przyjmuje się, że populacja projektów jest jednorodna pod względem rozmiaru oraz ryzyka błędów, natomiast w rzeczywistości kontrole byłyby ukierunkowane na obszary podwyższonego ryzyka, ograniczając ryzyko niewykrycia błędów przy niższym koszcie;
- obowiązujące wieloletnie mechanizmy naprawcze (np. dla polityki spójności) mają wpływ na poziom błędów, ponieważ wiele projektów skontrolowanych w ramach rocznej próby Trybunału nie zostanie objętych pełnym zestawem kontroli wymaganych prawodawstwem w okresie funkcjonowania programu¹²; dlatego (roczny) punkt dopuszczalnego ryzyka w tym przykładzie różni się całkowicie od poziomu błędów w momencie zamknięcia poszczególnych programów (wieloletnich) oraz od poziomów w poświadczeniach wiarygodności zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności służb Komisji, które opierają się na uznaniu możliwości wykrywania przez systemy i naprawiania błędów na przestrzeni kilku lat.

Następujące założenia i uproszczenia mogą być potencjalnie przyczyną niedoszacowania punktu dopuszczalnego ryzyka:

- przyjmuje się, że koszt poprawy istniejących kontroli ex ante w celu dostosowania minimalnego poziomu błędów zgłoszonego przez Trybunał w 2006 r., np. poprzez lepsze wytyczne i szkolenia ze strony Komisji na rzecz państw członkowskich oraz ze strony państw członkowskich na rzecz ich organów i beneficjentów, jest równy zero (lub stanowi nieznaczną kwotę);
- nie uwzględnia się ryzyka kontroli: przyjmuje się, że przeprowadzone kontrole wykryją i skorygują wszystkie błędy związane z danym projektem.

Ponadto przedstawione przykłady dotyczyły jednego roku oraz przyjmuje się, że rok ten jest reprezentatywny. Łączny (dodatni i ujemny) wpływ tych założeń może się równoważyć. Co więcej, wprowadzenie bardziej skomplikowanych modeli matematycznych (z wykorzystaniem funkcji parabolicznych i logarytmicznych oraz pojęcia kosztów utraconych

¹¹ Może on obejmować możliwość bycia skontrolowanym oraz prewencyjny skutek wynikający z ciągłego ulepszania systemu. Na przykład skuteczność programu IACS w ramach WPR można częściowo wyjaśnić odstrasżającym skutkiem sankcji połączonym z rozsądnym prawdopodobieństwem bycia skontrolowanym przez organy krajowe.

¹² Realizacja programu może obejmować 9 lat, a zatem ostateczne poświadczenia dotyczące zamknięcia poszczególnych programów – potwierdzające zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji, lub stwierdzające wszelkie zastrzeżenia – mogą być składane aż do 10 lat po rozpoczęciu programu.

korzyści) dało podobne wyniki, a zatem metoda uważana jest za rozsądnie wiarygodną (zob. załącznik).

Oczywiście niektóre z powyższych założeń są dość dalekosiężne, a dzięki kompleksowej analizie transakcji finansowych i poziomów błędów¹³, wraz z kompleksowym zebraniem i analizą szczegółowych danych na poziomie projektu, model można by jeszcze bardziej rozwinąć, uwzględniając:

- charakter projektów, w celu ustalenia poziomów ryzyka nieodłącznego dla różnych typów projektów;
- różne poziomy ryzyka dla różnych działań i typów beneficjentów, w celu zagwarantowania rozpoczęcia kontroli od działań i beneficjentów obarczonych ryzykiem o najwyższym poziomie;
- rozmiar projektów, tak aby przy danym poziomie ryzyka priorytetowej kontroli poddane zostały projekty największe, co zapewniłoby efektywność wykorzystania zasobów kontrolnych; oraz
- czas trwania projektów, co umożliwiłoby takie zaplanowanie kontroli, aby objąć nimi jak najwyższe kwoty środków.

Jednakże ponieważ opracowanie tej rozwiniętej wersji modelu pociągałoby za sobą czasochłonne i kosztowne gromadzenie danych w państwach członkowskich, realizacja tego rozwiązania nie jest obecnie kontynuowana.

3. PRZYKŁADY ILUSTRUJĄCE KOSZTY KONTROLI I RYZYKO BŁĘDÓW

Korzystając z przedstawionego powyżej modelu uproszczonego, w niniejszej części omawiane są specyficzne części dwóch obszarów polityki, w odniesieniu do których Trybunał ustalił w sprawozdaniu rocznym za lata 2006 i 2007 wysoki poziom błędów¹⁴. Przyjęte założenia są proste i zapewniają wyniki indykatywne. W obu przypadkach podstawowy model został dostosowany w celu uwzględnienia specyficznych cech danych dostępnych dla tych obszarów. Dlatego dane między dwoma przedmiotowymi obszarami nie są porównywalne. W obu przypadkach przedstawione kwoty pieniężne i wartości procentowe są zaokrąglone ze względu na ich przybliżony charakter.

3.1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

W okresie programowania na lata 2000-2006 z EFRR współfinansowano około 700 000 pojedynczych projektów. Fundusz jest wdrażany w ramach zarządzania dzielonego, przy czym zadania dotyczące wdrażania, w tym kontrola beneficjentów, zostały przeniesione na państwa członkowskie, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Prawodawstwo sektorowe określa struktury kontrolne oraz minimalne poziomy kontroli dla organów zarządzających, organów płatniczych/certyfikujących oraz organów kontrolnych, a ponadto stanowi, że obowiązek zapobiegania błędom i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania i

¹³ Wartość tych działań mogłaby być zwiększona przez pomoc Trybunału przy definiowaniu błędów i metodologii ustalania próby.

¹⁴ Działania strukturalne (EFRR) i rolnictwo (środki rozwojowo-rolno-środowiskowe).

korygowania spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich¹⁵. Komisja nadzoruje te systemy zarządzania i kontroli, a dyrekcje generalne oceniają ich skuteczność w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności. W lutym 2008 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz wzmocnienia swojej roli nadzorczej w ramach zarządzania dzielonego działaniami strukturalnymi¹⁶.

Własne strategie i praktyki kontrolne Komisji oparte są na podejściu wieloletnim¹⁷. Mechanizmy kontroli i korekt w państwach członkowskich mają również charakter wieloletni i obejmują: weryfikacje pierwszego szczebla (przeeglądy dokumentacji i kontrole na miejscu) przed zgłoszeniem Komisji wydatków, kontrole ex post na miejscu dotyczące działań po złożeniu Komisji deklaracji wydatków, kontrole systemów oraz końcowe oświadczenie niezależnej instytucji poświadczającej zamknięcie pomocy.

Ze względu na roczny charakter poświadczeń DAS przewidziany w Traktacie, poniższa kalkulacja potencjalnego punktu dopuszczalnego ryzyka ma również charakter roczny, a także jest oparta na poświadczeniu DAS Trybunału za 2006 r. oraz definicjach błędów i ustaleniach przedstawionych przez Trybunał.

W 2006 i 2007 r. działania strukturalne (w tym EFRR)¹⁸ zostały ocenione negatywnie przez Trybunał Obrachunkowy, który stwierdził, że poziom błędów w przypadku płatności ze wszystkich funduszy strukturalnych wynosi odpowiednio 12% i 11% na podstawie własnej próby.

Stosując bieżący minimalny poziom błędów ustalony przez Trybunał Obrachunkowy oraz obniżając go do ok. 9% w celu uwzględnienia szacowanych korzyści z tytułu poprawy istniejących kontroli ex ante przy żadnych lub niewielkich dodatkowych kosztach, Komisja ustaliła roczny koszt kontroli, wraz z punktem dopuszczalnego ryzyka zgodnie z opisem zawartym w punkcie 2.2.1 powyżej.

Na podstawie danych z państw członkowskich Komisja dokonała wstępnego oszacowania, zgodnie z którym łączne koszty kontroli EFRR w 2006 r. wyniosły ok. 215 mln EUR, czyli ok. 0,7% łącznych publicznych wydatków na działania współfinansowane w przedmiotowym roku z EFRR.

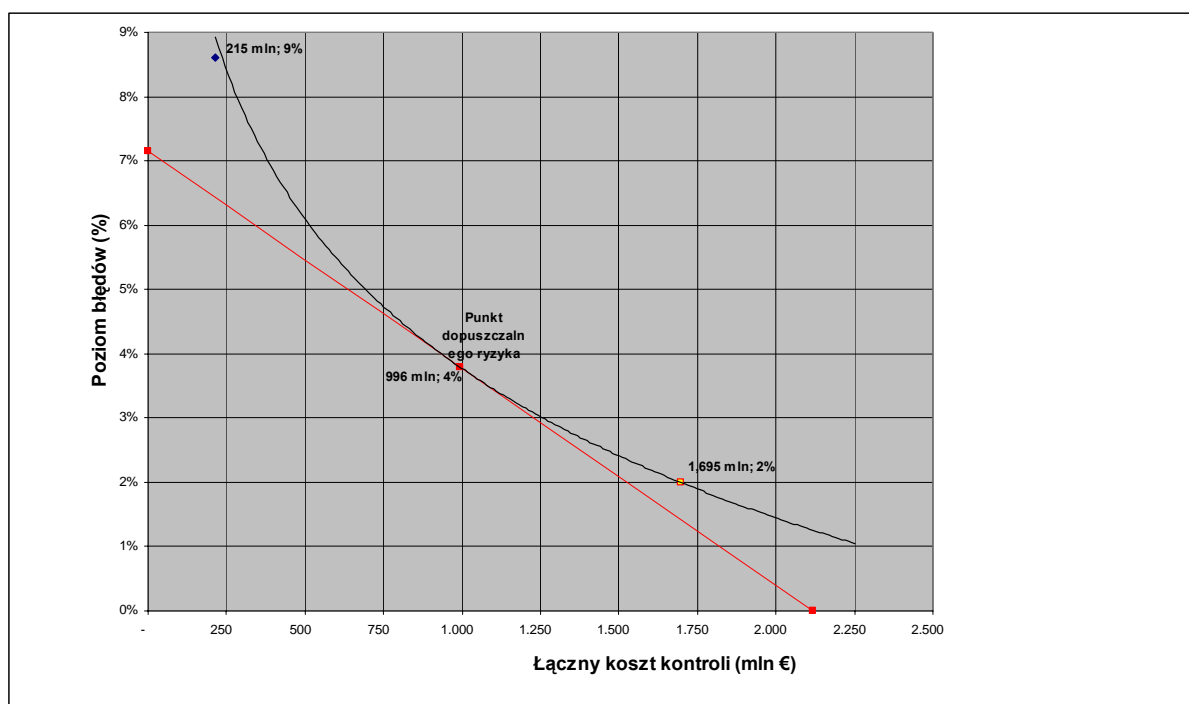
Poniższy wykres przedstawia teoretyczną współzależność między poziomem błędów a kosztami kontroli w przypadku EFRR (zob. dodatkowe informacje w załączniku):

¹⁵ Art. 39 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999.

¹⁶ COM(2008) 97 wersja ostateczna.

¹⁷ Podejście wieloletnie jest odzwierciedlone w poświadczeniach wiarygodności zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności służb Komisji.

¹⁸ Działania strukturalne w 2006 r. obejmowały następujące dyrekcje generalne: REGIO, EMPL, AGRI (Sekcja Orientacji EFOGR) oraz MARE (IFOR).



Na podstawie szacowanych danych dotyczących kwot wydatków/liczby projektów skontrolowanych w 2006 r., koszty osiągnięcia teoretycznego zerowego poziomu błędów poprzez coroczną kontrolę wszystkich wydatków/projektów na miejscu wyniosłyby 2,25 mld EUR (co stanowi 8% łącznych wydatków publicznych na działania współfinansowane z Funduszu). Na tej podstawie poprowadzono krzywą ilustrującą potencjalną współzależność między poziomami błędów a kosztami kontroli¹⁹.

Następnie obliczono punkt na krzywej, w którym kwota przy której każde dodatkowe euro wydane na kontrolę przynosi dochód wynoszący dokładnie jedno euro w związku z oczekiwanym wykryciem błędów, w celu ustalenia punktu dopuszczalnego ryzyka (w którym marginalny koszt kontroli zrównuje się z marginalnymi korzyściami). Punkt ten może być znajdować się przy poziomie błędów równym 4% i koszcie kontroli równym 996 mln EUR, co stanowi 3,5% łącznych wydatków publicznych. Wskazywałoby to, iż większe wydatki na kontrolę EFRR byłyby opłacalne do punktu, w którym osiągnięty zostanie poziom błędów równy ok. 4%. Polityczna decyzja w tym względzie powinna uwzględniać możliwości w zakresie zwiększania wydatków na kontrole i może prowadzić do ustalenia docelowego poziomu dopuszczalnego ryzyka między ustalonym przez Trybunał bieżącym minimalnym poziomem błędów skorygowanym do wartości 9% (w celu uwzględnienia szacowanych korzyści z poprawy kontroli ex ante przy nieznacznym koszcie) a teoretyczną docelową wartością 4% wskazaną powyżej.

Ponieważ informacje dostarczone przez państwa członkowskie nie zawsze były kompletne i jednolite²⁰, Komisja oceniła, jaki wpływ na dokonane obliczenia miałyby potencjalne

¹⁹ Należy zauważyć, że zarówno oś X jak i Y zostały pierwotnie sporządzone według tej samej skali (mln EUR) w celu ułatwienia analizy, a procentowe poziomy błędów są przedstawione na wykresie dla ułatwienia interpretacji.

²⁰ Niektóre państwa członkowskie dostarczyły jedynie dane dotyczące niektórych typów kontroli. Zbieranie danych miało często charakter zdecentralizowany w ramach państw członkowskich, co było przyczyną niejednolitej interpretacji zdefiniowanej przez Komisję metodologii szacowania kosztów kontroli.

niedoszacowanie kosztów kontroli. Gdyby koszty te były 50% wyższe niż oszacowały państwa członkowskie, punkt dopuszczalnego ryzyka zwiększyłby się o 1 punkt procentowy (do 5%). Powyższy wniosek wraz z wynikami analizy wrażliwości z wykorzystaniem bardziej wyrafinowanych technik statystycznych opartych na tych samych danych, wskazuje na ograniczone wahania punktu dopuszczalnego ryzyka (zob. załącznik).

Należy również zauważyć, iż wykorzystane powyżej dane odnoszą się do wydatków z funduszy strukturalnych objętych prawodawstwem z lat 2000-2006. Przepisy dotyczące okresu programowania obejmującego lata 2007-2013 obejmują wzmocnione i bardziej przejrzyste zasady kontroli dla organów krajowych, które mają za zadanie pomóc w zmniejszeniu poziomu błędów. Tego rodzaju wpływ powinny wzmocnić działania prewencyjne dotyczące lat 2007-2013 prowadzone w ramach przedmiotowego planu działania.

Niedawno władzom legislacyjnym zaproponowano również dodatkowe uproszczenia, które prawdopodobnie również będą miały wpływ na poziom błędów, a w związku z tym na punkt dopuszczalnego ryzyka. Jednak większość wydatków z funduszy strukturalnych nie będzie objęta prawodawstwem z lat 2007-2013 aż do 2010 r. Do tego czasu większość wydatków zgłoszonych Komisji przez państwa członkowskie będzie objęta ramami prawnymi na lata 2000-2006²¹. Ponieważ jakakolwiek dalsza, bardziej szczegółowa analiza dopuszczalnego ryzyka musiałaby uwzględniać wpływ prawodawstwa na lata 2007-2013 oraz planu działania, musiałaby być oparta na danych z 2010 r. dotyczących realizacji, a zatem możliwa jest dopiero od 2011 r. (zob. część 4.1 powyżej).

Główne ustalenia:

- poziom dopuszczalnego ryzyka przekracza 2% i zgodnie z uproszczonym teoretycznym podejściem uwzględniającym koszty i korzyści może wynosić ok. 4%; oznaczałoby to pięciokrotny wzrost bieżących nakładów na kontrolę z 0,7% do ok. 3,5% łącznych wydatków publicznych; odpowiednio, na podstawie przykładowych danych, dodatkowe wydatki na kontrole w kwocie 100 mln EUR w stosunku do bieżącego poziomu mogłyby przynieść korzyści netto związane z wykrytymi błędami o wartości 285 mln EUR;***
- na podstawie przykładowych danych można stwierdzić, że osiągnięcie poziomu błędów 2% wymagałoby ośmiokrotnego zwiększenia wydatków na kontrole do poziomu prawie 6% łącznych wydatków publicznych na Fundusz;***
- ze względu na znaczne dodatkowe koszty kontroli jakie muszą ponieść państwa członkowskie w celu osiągnięcia teoretycznego punktu dopuszczalnego ryzyka, średniookresowy wartość docelowa mogłaby zostać ustalona na poziomie stopniowo obniżanym z ustalonego przez Trybunał minimalnego poziomu błędów do docelowego poziomu 5%.***

²¹ Prawdopodobnie wpływ planu działania na poziom błędów w programach na lata 2000-2006 będzie widoczny dopiero po zamknięciu tych programów.

3.2. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

Wydatki z EFRROW stanowią ok. 20% ³¹cznych wydatków na rolnictwo w latach 2007-2013. Ramy kontrolne dla wydatków z tego funduszu są bardzo zbliżone do ram dla wydatków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). Trybunał stwierdza, że w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich występuje nieproporcjonalnie wysoki udział w ogólnym poziomie błędów dla rolnictwa między 2 a 5%, tymczasem dla wydatków z EFRG poziom błędów szacuje się nieco poniżej 2%²². Wyższy poziom błędów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich wynika głównie z częstego występowania błędów dotyczących środków rolno-środowiskowych. Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 3/2005 w sprawie kontroli wydatków na ochronę środowiska w rolnictwie stwierdza, że wydatki te są nie tylko ryzykowne ze względu na swój charakter, ale także ze względu na brak możliwości uzyskania poświadczenia wiarygodności w tym obszarze przy rozsądnym koszcie.

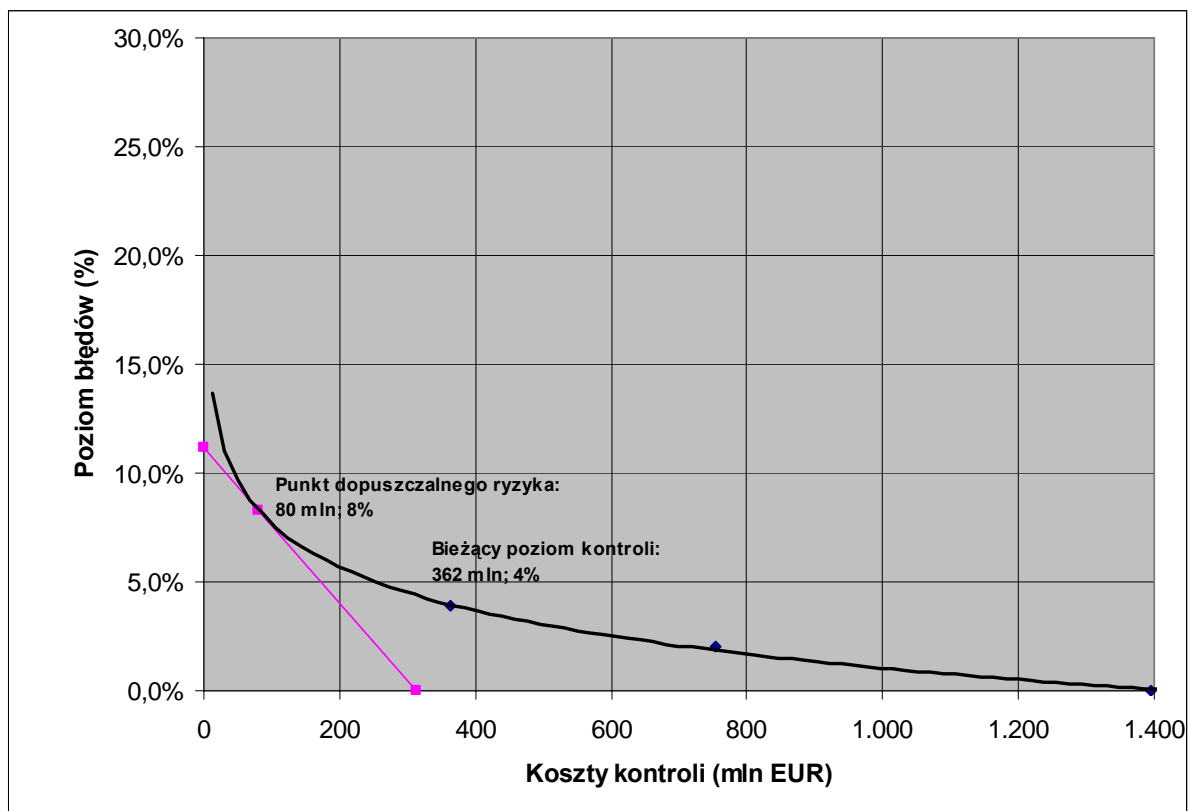
Dlatego w poniższym przykładzie zwraca się szczególną uwagę na te środki. W związku z powyższym Komisja odpowiada również na rezolucję w sprawie absolutorium z dnia 22 kwietnia 2008 r.²³

Nie jest możliwe oszacowanie poziomu błędów dla środków rolno-środowiskowych na podstawie poświadczenia DAS Trybunału, lecz Komisja zwróciła się do państw członkowskich, by przedstawiły dane statystyczne dotyczące kontroli na miejscu w roku budżetowym 2007 r. w odniesieniu do kilku środków rozwoju obszarów wiejskich, w tym środków rolno-środowiskowych. Państwa członkowskie dostarczyły wymagane dane, które jednak nie zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez organy certyfikujące, a w niektórych przypadkach były również niekompletne. Dane te potwierdziły jednak, że poziomy błędów dla środków rolno-środowiskowych były wyższe niż dla innych środków rozwoju obszarów wiejskich oraz wykazały poziom błędów zbliżony do 4% dla środków rolno-środowiskowych w 2007 r.

Komisja zwróciła się również do państw członkowskich, by przekazały informacje dotyczące ich kosztów kontroli w odniesieniu do środków rolno-środowiskowych. Na podstawie otrzymanych danych szacuje się, że te zaprezentowane koszty kontroli w odniesieniu do środków rolno-środowiskowych wynoszą ok. 360 mln EUR, co stanowi 13% łącznych wydatków publicznych związanych z tymi środkami w 2005 r. Warto zauważyć, że są one trzy razy wyższe niż w odniesieniu do środków rolnych ogółem (ok. 4% łącznych wydatków publicznych). Kontrole środków rolno-środowiskowych przyczyniają się również do realizacji celu politycznego zmierzającego do ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. W ramach przedmiotowej analizy nie skwantyfikowano tych korzyści dla środowiska naturalnego.

²² Komisja szacuje, że ustalenia Trybunału w 2007 r. wskazują na poziom błędów w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich przekraczający 5%. Na częstsze występowanie błędów w odniesieniu do EFRROW zwracają również uwagę niektóre państwa członkowskie.

²³ “[...] wzywa Komisję do gruntownego zbadania i oceny potencjalnych kosztów i korzyści dotyczących środków rolno-środowiskowych, a także powiązań z innymi obszarami wydatków oraz przedstawienia tej analizy Radzie, Parlamentowi i ETO jako minimalnej podstawy do dyskusji na temat potrzeby reformy”. Załączony dokument roboczy służb Komisji zawiera pierwsze wstępne oszacowanie kosztów kontroli środków rolno-środowiskowych wraz z przeglądem powszechnie uznanych korzyści z tych kontroli.



Roczny koszt kontrol wszystkich beneficjentów szacuje się na ok. 1,4 mld EUR. Na podstawie tych danych poprowadzono krzywą ilustrującą potencjalną współzależność między poziomem błędów a kosztami kontroli²⁴.

²⁴ Należy zauważyć, że zarówno oś X jak i Y zostały pierwotnie sporządzone według tej samej skali (mln EUR) w celu ułatwienia analizy, a procentowe poziomy błędów są przedstawione na wykresie dla ułatwienia interpretacji.

Główne ustalenia:

- *wzrost kosztów kontroli powyżej obecnego poziomu (13%) nie byłby opłacalny, ponieważ marginalny wzrost liczby kontroli na miejscu o 1% beneficjentów przyniósłby oszczędności z tytułu nieprawidłowych płatności na poziomie zaledwie ok. 10% kosztów tych dodatkowych kontroli;*
- *obniżenie poziomu błędów z obecnych 4% do ustalonego przez Trybunał poziomu istotności równego 2%²⁵ zwiększyłyby koszty kontroli z ok. 13% do prawie 30% łącznych wydatków publicznych na przedmiotowe środki, a zatem nie byłoby opłacalne;*
- *środki rolno-środowiskowe przyczyniają się znacząco do ogólnego poziomu błędów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich;*
- *ponieważ nie byłoby opłacalne zwiększanie kontroli, poziom dopuszczalnego ryzyka dla środków rozwoju obszarów wiejskich jest wyraźnie powyżej 2% i może przyjmować wartość powyżej 5%.*

4. DALSZE DZIAŁANIA

4.1. Wstępne wnioski

Koniecznym należy podkreślić, że porozumienie w zakresie dopuszczalnego ryzyka błędów nie oznacza akceptacji dla niewystarczających systemów zarządzania i kontroli w Komisji oraz w państwach członkowskich. W odniesieniu do wszystkich obszarów polityki Komisja i jej partnerzy wykonawczy powinni zachować czujność oraz zapewnić najwyższy możliwy poziom kontroli przy dostępnych zasobach. Wykryte niedociągnięcia powinny być usuwane, a ich przyczyny poddane analizie, aby skutecznie zapobiegać niedociągnięciom, wykrywać je i korygować.

Komisja uznaje również, że w niektórych sektorach systemy kontroli programów wspólnotowych, w tym te prowadzone przez państwa członkowskie, mogłyby skutecznie zapobiegać błędom, wykrywać je i korygować w granicach obecnych kosztów. Komisje podejmuje działania zmierzające do realizacji tego celu²⁶.

Nakłady na kontrole przekraczające bieżący ich poziom przyczyniłyby się do wykrycia i skorygowania większej liczby błędów. Wszelkie zwiększenie kontroli wymagałoby udostępnienia przez Komisję lub państwa członkowskie dodatkowych zasobów, a decyzje o zakresie tego zwiększenia musiałyby być oparte na analizie oczekiwanych korzyści pod względem zmniejszenia poziomu błędów.

Oceny Trybunału Obrachunowego wskazują, że występują wyraźne różnice między poziomami błędów dla różnych obszarów polityki. Powyższa analiza potwierdza pogląd, że

²⁵ Wynika to z obliczeń opartych na założeniu, że poziom błędów obniża się liniowo, kiedy wzrasta intensywność kontroli, oraz przy pominięciu wszelkich dodatkowych skutków odstraszających związanych z dodatkowymi kontrolami.

²⁶ Na przykład „Plan działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” [COM(2006) 9] oraz „Plan działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji nad działaniami strukturalnymi w ramach zarządzania dzielonego” [COM(2008) 97].

poziom istotności równy 2% dla rocznych poświadczeń wiarygodności nie jest odpowiednim środkiem opłacalnej strategii kontrolnej w przypadku niektórych obszarów polityki. W rezultacie należało by oddzielnie przeanalizować i ustalić dopuszczalne ryzyko błędów w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki na szczeblu wspólnotowym.

Ten dopuszczalny poziom ryzyka ustalony przez organy polityczne kształtowałyby się pomiędzy obecnym poziomem błędów, skorygowanym w celu uwzględnienia potencjalnych ulepszeń istniejących kontroli, a teoretycznym punktem dopuszczalnego ryzyka. Przewidywany w niniejszym komunikacie model uproszczony, oparty na dostępnych danych i szacunkach, wyznacza indykatoryjne wartości tych poziomów:

- w przypadku polityki spójności władza budżetowa może uznać, że do celów rocznego poświadczenia wiarygodności, poziom dopuszczalnego ryzyka jako wartość indykatoryjna może w ujęciu rocznym wynosić ok. 5%; oraz
- w przypadku rozwoju obszarów wiejskich na podstawie dostępnych danych władza budżetowa może uznać, że wszelkie dalsze kontrole w celu zmniejszenia poziomu błędów nie byłyby opłacalne; Komisja szacuje w pierwszej analizie, że poziom dopuszczalnego ryzyka dla tego obszaru wynosi ok. 5%.

Komunikat dotyczy głównie dwóch obszarów polityki, w odniesieniu do których Trybunał Obrachunkowy wydał negatywną ocenę w 2007 r., jednak przedstawione podejście można zastosować również do innych obszarów polityki, również wewnętrznej, w szczególności badań naukowych, w przypadku których intensywne kontrole dostarczyły dokładnych danych na temat błędów, a koszty kontroli można łatwo zmierzyć, a także do działań zewnętrznych, które chociaż mają silne poparcie polityczne i społeczne, często prowadzone są w ryzykownych i trudnych warunkach. Elementy uproszczeń w obu tych obszarach zostaną uwzględnione, jeśli będą miały wpływ na ryzyko błędów i koszty kontroli. Analiza dopuszczalnego ryzyka jest również odpowiednia w odniesieniu do obszarów, które zostały już pozytywnie ocenione przez Trybunał Obrachunkowy. Na przykład jeśli chodzi o wydatki administracyjne, Komisja zbada, czy niski poziom ryzyka nieodłącznego i obowiązujące już skuteczne kontrole uzasadniają dopuszczalne ryzyko błędów poniżej obecnego poziomu istotności równego 2%.

Jeśli chodzi o politykę spójności, model mógłby zostać zoptymalizowany w celu uwzględnienia różnic w poziomie ryzyka między poszczególnymi członkami populacji. Wymagałoby to szerzej zakrojonych i kosztownych analiz, które mogłyby zostać ukończone najwcześniej pod koniec 2010 r., nadal w opraciu o prawodawstwo z lat 2000-2006. W opinii Komisji rozwiązanie takie nie jest ani niezbędne, ani opłacalne. Z drugiej strony przydatne mogłyby okazać się zweryfikowane dane dotyczące polityki spójności, oparte na rzeczywistym wdrażaniu nowych ram legislacyjnych na lata 2007-2013, z uwzględnieniem proponowanych nowych uproszczeń. Analiza musiałaby być oparta na danych z 2010 r., gdyż do tego czasu nowe programy będą na zaawansowanym etapie realizacji, a wyniki (które będą dostępne w 2011 r.) mogłyby być wykorzystane do przeglądu i optymalizacji punktu dopuszczalnego ryzyka dla tego obszaru.

4.2. Możliwe działania w kierunku porozumienia dotyczącego realizacji podejścia przyjmującego dopuszczalne ryzyko

Wprowadzenie podejścia przyjmującego dopuszczalne ryzyko byłoby zdaniem Komisji rozsądną inwestycją oraz zapewniłoby organowi udzielającemu absolutorium solidną

podstawę do oceny jakości zarządzania przez Komisję ryzykiem. Oczywiście jako podmiot poddawany kontroli Komisja nie może sama ustalić poziomów dopuszczalnego ryzyka.

Proponuje się następujące etapy zmierzające do wprowadzenia podejścia do dopuszczalnego ryzyka:

- ponowne podjęcie debaty międzyinstytucjonalnej z Radą, Parlamentem i Trybunałem Obrachunkowym na podstawie niniejszego komunikatu oraz stanowiska władzy budżetowej na temat poziomów dopuszczalnego ryzyka dla polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich na podstawie powyższej analizy;
- jeśli wyniki tej debaty będą pozytywne, Komisja do połowy 2010 r. przedstawi dalsze analizy dopuszczalnego ryzyka, w szczególności w odniesieniu do badań naukowych, energii, transportu i pomocy zewnętrznej, pomocy na rzecz rozwoju i rozszerzenia.