



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.9.2013
COM(2013) 668 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2011
(Streszczenie)

{SWD(2013) 348 final}
{SWD(2013) 349 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2011 (Streszczenie)

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W NASTĘPSTWIE WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI W JEGO REZOLUCJACH W SPRAWIE ABSOLUTORIUM I RADĘ W ZALECENIU W SPRAWIE ABSOLUTORIUM ZA ROK BUDŻETOWY 2011

UWAGI WSTĘPNE

Niniejszy dokument stanowi sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady na temat działań podjętych w następstwie rezolucji Parlamentu w sprawie absolutorium¹ i zalecenia Rady w sprawie absolutorium² za rok budżetowy 2011, zgodnie z art. 319 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 166 rozporządzenia finansowego oraz art. 119 ust. 5 rozporządzenia finansowego w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Sprawozdanie koncentruje się na czterech działaniach priorytetowych wskazanych przez PE w jego ogólnych rezolucjach w sprawie udzielenia absolutorium, jak również na innych istotnych wnioskach. Towarzyszą mu dwa dokumenty robocze służb Komisji zawierające odpowiedzi na 387 wniosków związanych z udzieleniem absolutorium złożonych przez PE i 87 wniosków złożonych przez Radę.

Komisja zgadza się na rozpoczęcie nowych działań w odniesieniu do 181 wniosków (143 PE i 38 Rady). Jest zdania, że w przypadku 252 wniosków (205 PE i 47 Rady) wymagane działania zostały już podjęte lub są w toku, chociaż w niektórych przypadkach wyniki działań będą musiały zostać poddane ocenie. Z przyczyn związanych z obowiązującymi ramami prawnymi i budżetowymi lub rolą instytucjonalną i prerogatywami Komisji nie może ona przyjąć 41 wniosków (39 PE³ i 2 Rady⁴). W odniesieniu do przypadków, w których Komisja nie mogła przyjąć wniosków organu udzielającego absolutorium, uzasadnienie zostało przedstawione w dwóch załączonych dokumentach roboczych służb Komisji.

1. DZIAŁANIA PRIORYTETOWE

W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za 2011 r. PE podkreśla zwłaszcza cztery **działania** priorytetowe⁵ dotyczące odpowiedzialności instytucjonalnej i kwestii finansowych.

¹ Absolutorium za rok 2011 – budżet ogólny; sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w kontekście absolutorium dla Komisji, absolutorium z realizacji Europejskiego Funduszu Rozwoju, absolutorium dla agencji. Nr ref. dokumentu P7_TA(2013)0122, P7_TA(2013)0123, P7_TA(2013)0125 i P7_TA(2013)0134 dostępne odpowiednio pod następującym adresem internetowym: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20130417+TOC+DOC+XML+V0//PL>

² Nr ref. dokumentów 5754/13 ADD 1, 5752/13 ADD 1 i 5752/1/13 REV 1 opublikowane na stronie: <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/cont/publications.html?id=CONT00004>

³ Zob. pkt 5, 7, 35-36, 40, 42, 51, 54, 68, 75, 81, 87, 119-120, 138, 148, 150-152, 187-188, 193-195, 201, 203, 221-222, 227, 241, 247, 249, 255, 277, 288, 292, 298, 308, 338 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego rezolucji PE.

⁴ Zob. pkt 78 i 80 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego zalecenia Rady.

⁵ Działanie priorytetowe 1: komunikat Komisji w sprawie ochrony budżetu Unii; działanie priorytetowe 2: działania dotyczące poziomów błędów obejmujące trzy szczególne kwestie związane z rolnictwem,

Wnioski były szeroko omawiane w toku procedury udzielania absolutorium, w szczególności z członkami Komisji Kontroli Budżetowej (CONT). Przedstawiono dowody zaangażowania Komisji w realizację działań priorytetowych⁶.

1.1. Komunikat w sprawie ochrony budżetu UE

PE zwrócił się do Komisji z wnioskiem o przedstawienie komunikatu w sprawie ochrony budżetu UE w celu podania do publicznej wiadomości wszystkich kwot objętych korektą i kwot odzyskanych w ubiegłym roku. Komunikat zostanie ogłoszony we wrześniu 2013 r. W dokumencie tym wykazane zostanie, że w ciągu ostatnich kilku lat znacznie wzrosła liczba korekt i wielkość odzyskanych kwot. Zawarte w nim zostaną również informacje na temat łącznej liczby korekt dokonanych w odniesieniu do poprzednich okresów programowania. Oprócz wydania komunikatu Komisja wprowadziła również więcej informacji szczegółowych na temat korekt finansowych i odzyskania środków w nocie 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2012 r.

1.2. Działania związane z poziomami błędów

Poziom błąd w zarządzaniu dzielonym

- PE zwrócił się do Komisji z wnioskiem o ujednolicenie praktyk dotyczących wstrzymywania lub zawieszania płatności w przypadku wykrycia znacznych uchybień na poziomie systemów nadzoru i kontroli państw członkowskich.

Jak wynika z szeregu sprawozdań Komisji⁷, wstrzymywanie i zawieszanie jest szeroko stosowane przez Komisję, która nadal zamierza korzystać z tych instrumentów. Działania Komisji w tym względzie uległy dalszej harmonizacji w 2012 r., w szczególności w obszarze polityki spójności, w przypadku której zarówno DG REGIO, jak i DG EMPL stosują obecnie ujednolicone podejście. Jeśli chodzi o rolnictwo, w kwietniu 2013 r. dokonano zmiany rozporządzenia Komisji 883/2006, której celem było ułatwienie wstrzymywania płatności na rzecz państw członkowskich dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w przypadku uchybień jeszcze w obecnym okresie programowania. Pełne ujednolicenie we wszystkich obszarach polityki nie jest jednak możliwe w obecnie obowiązujących ramach prawnych. W odniesieniu do nowego okresu programowania na lata 2014-2020 wniosek Komisji dotyczący wspólnych przepisów dla funduszy przewiduje dalsze ujednolicenie procesu wstrzymywania płatności w przypadku wszystkich funduszy, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto zawarte w dniu 26 czerwca 2013 r. porozumienie polityczne w sprawie reformy WPR, w szczególności art. 43 rozporządzenia horyzontalnego, ułatwiłoby zawieszanie płatności w obszarze rolnictwa w przypadku poważnych uchybień i umożliwiłoby dalsze ujednolicenie działań w zakresie zawieszania płatności we wszystkich obszarach polityki.

- Do Komisji zwrócono się z wnioskiem o wezwanie państw członkowskich do przekazania projektów swoich zasad kwalifikowalności w celu sprawdzenia ich zgodności z odpowiednimi przepisami UE.

polityką regionalną i badaniami; działanie priorytetowe 3: sprawozdanie oceniające –art. 318 TFEU i działanie priorytetowe 4: przychody i tradycyjne zasoby własne.

⁶ Zob. pismo komisarza Algirdasa Šemety (z 22.2.2013), dostępne pod następującym adresem internetowym:
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201302/20130225ATT61662/20130225ATT61662EN.pdf>

⁷ Między innymi kwartalnych sprawozdań dotyczących rachunków przejściowych skierowanych do Komisji Kontroli Budżetowej, noty nr 6 do skonsolidowanych sprawozdań finansowych UE za rok 2011, rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2011 r. i 2012 r.

Celem określenia zasad na poziomie krajowym w obecnym okresie programowania - zgodnie z decyzją władzy ustawodawczej - jest umożliwienie państwom członkowskim stosowania tych samych zasad krajowych, regionalnych i lokalnych zarówno w odniesieniu do systemów wyłącznie krajowych, jak i projektów finansowanych ze środków UE, a tym samym uniknięcie dalszego komplikowania procedur i reakcja na krytyczne uwagi, że organy administracyjne państw członkowskich odpowiedzialne za programy UE nie znają przepisów UE. W związku z tym Komisja nadal prowadziła działania skupiające się na upraszczaniu i podejmuje niezbędne środki, jeśli stwierdzi, że krajowe zasady kwalifikowalności są zbyt złożone lub niezgodne z przepisami UE. Ponadto, jeśli chodzi o Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFS i EFRR), osiągnięto postępy w rozpowszechnianiu stosowania uproszczonych opcji kosztów w celu, w stosownych przypadkach, pełnego lub częściowego zastąpienia nimi szczegółowych i czasem uciążliwych krajowych zasad kwalifikowalności⁸.

- PE zwrócił się do Komisji z wnioskiem o zgromadzenie informacji od państw członkowskich dotyczących stopnia, w jakim zasady krajowe niepotrzebnie komplikują przepisy unijne dotyczące zarządzania budżetem (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie), i przedstawienie PE stosownego sprawozdania do października 2013 r.

Dotyczy to w szczególności EFS. Dlatego też w październiku 2013 r. Komisja przedstawi organowi udzielającemu absolutorium sprawozdanie dotyczące nadmiernie rygorystycznego wdrażania w obszarze programów EFS.

Aby w miarę możliwości ograniczyć efekt nadmiernie rygorystycznego wdrażania, wnioski Komisji na lata 2014-2020 zawierają wyraźny wymóg, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie mają zmniejszyć obciążenia administracyjne dla beneficjentów.

Jeśli chodzi o politykę spójności, Komisja prowadzi obecnie dwustronne dyskusje z państwami członkowskimi na temat sposobów poprawy zarówno w trakcie wdrażania programów na lata 2007-2013, jak i podczas przygotowań programów na okres 2014-2020.

Komisja będzie kontynuować dwustronną współpracę z państwami członkowskimi w celu poszukiwania możliwości bardziej systematycznego stosowania uproszczonych opcji kosztów.

Wnioski w sprawie ram prawnych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich przewidują, że poprzez wspólną ocenę instytucji zarządzających i agencji płatniczych państwa członkowskie muszą zapewnić, że wszystkie środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które zamierzają wdrożyć, są możliwe do zweryfikowania i porównania.

Wymogiem towarzyszącym składaniu ogólnych sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu jest konieczność przeprowadzenia systematycznego przeglądu zasad kwalifikowalności obowiązujących na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Komisja jest przygotowana do poinformowania Parlamentu o jej staraniach, wraz z państwami członkowskimi, mających na celu dalsze stosowanie uproszczonych opcji kosztów i ograniczenie występowania przypadków nadmiernie rygorystycznego wdrażania. Niemniej jednak nie dysponuje ona środkami pozwalającymi na przeprowadzenie przeglądu na poziomie całej UE.

- Do Komisji zwrócono się o wsparcie instytucji zarządzających i kontrolnych w państwach członkowskich w określaniu systemowych źródeł błędów oraz udzielenie im wskazówek dotyczących upraszczania procedur.

⁸ Zob. pismo komisarza Algirdasa Šemety w przypisie 6.

Komisja przeprowadziła wymagane działania i poinformowała o nich w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych za 2012 r. Nie ustaje ona w wysiłkach na rzecz zapewnienia ścisłej zgodności z wymogami w zakresie kwalifikowalności oraz prawidłowego stosowania zasad udzielania zamówień publicznych, organizując szkolenia i udzielając wskazówek instytucjom zarządzającym programami, które powinny z kolei przekazywać zdobytą wiedzę wszystkim organom odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami. Ponadto w przypadku wykrycia zbyt złożonych zasad na poziomie programu Komisja zaleca uproszczenie tych zasad. Komisja udostępniła także państwom członkowskim analizę rodzajów błędów dotyczących zamówień wykrytych przez audytorów UE w polityce spójności w poprzednich latach i zainicjowała działanie polegające na gromadzeniu informacji o najlepszych praktykach i potencjalnych reakcjach państw członkowskich w celu korygowania takich błędów i zmniejszenia częstotliwości ich występowania. Jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, dzięki działaniom przeprowadzonym na szeroką skalę przez DG AGRI jeszcze w 2012 r. utworzono wykaz głównych przyczyn błędów oraz możliwych działań korygujących, który omówiono ze wszystkimi państwami członkowskimi na różnych poziomach.

W 2013 r. DG AGRI uruchomiła nową kompleksową inicjatywę obejmującą wszystkie państwa członkowskie, która dotyczy następujących elementów: analizy, działań zapobiegawczych, działań korygujących. (Zob. § DG AGRI).

- PE zwrócił się do Komisji z wnioskiem o zastosowanie zasady proporcjonalności, stwierdzając, że kolejnym krokiem jest obowiązkowe stosowanie elektronicznego składania wniosków projektowych i sprawozdawczości, jak również ujednolicenie i standaryzacja dokumentów i procedur.

Wykorzystanie środków elektronicznych nie zawsze jest możliwe, ich stosowanie będzie zatem obowiązkowe jedynie wtedy, gdy nie stwarza to przeszkód dla niektórych kategorii beneficjentów.

Element ten wpłynie na wewnętrzną organizację administracji państw członkowskich w zakresie, w jakim dotyczy ujednolicenia lub standaryzacji procedur i dokumentów. Przepisy określają kluczowe kryteria wyznaczania i kluczowe wymogi dotyczące systemów, które będą stanowiły podstawę wszystkich przedmiotowych procedur.

- Do Komisji zwrócono się o ujednolicenie kryteriów zgłaszania zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz różnej metodyki wykorzystywanej do kwantyfikacji błędów w dziedzinie zamówień publicznych w dwóch obszarach polityki - rolnictwie i polityce spójności.

Komisja podziela i popiera ten apel o zwiększenie spójności. W ramach działań następnych dotyczących absolutorium za 2010 r. DG REGIO rozpoczęła proces aktualizacji obowiązujących obecnie procedur kwantyfikacji błędów w zakresie zamówień publicznych stosowanych przez służby odpowiedzialne za realizację polityki spójności. Celem tych działań jest przygotowanie wskazówek dla wszystkich służb uczestniczących w zarządzaniu dzielonym oraz ewentualnie dla pozostałych służb. Proces ten jest w toku, a Komisja powinna być w stanie przyjąć stosowną decyzję w drugiej połowie 2013 r.

Ponadto w listopadzie 2012 r. służby horyzontalne Komisji zaktualizowały swoje wewnętrzne wytyczne w sprawie ustalania poziomu błędu oraz kryteria wnoszenia zastrzeżeń do poświadczenia wiarygodności w przypadku błędów związanych z procedurami udzielania zamówień publicznych przy realizacji wydatków bezpośrednich. Wytyczne te miały na celu zapewnienie przejrzystości i porównywalności, jak również umożliwienie realistycznego obliczenia faktycznego ryzyka finansowego dla budżetu UE, biorąc równocześnie pod uwagę

potencjalne ryzyko utraty reputacji na skutek poważnych błędów proceduralnych. Dyrekcje Generalne Komisji po raz pierwszy zastosowały te wytyczne w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2012 r. Podczas zamykania cyklu sprawozdawczego za 2012 r. Komisja oceni, czy konieczne jest dokonanie przeglądu wytycznych.

- PE zwrócił się do Komisji z wnioskiem o przyspieszenie procedur audytu i korekty finansowej oraz w szczególności o rozważenie połączenia różnych etapów postępowania kontradiktoryjnego prowadzącego do zastosowania korekty finansowej.

Taka praktyka jest już stosowana od 2012 r. w obszarze polityki spójności, w którym postępowania kontradiktoryjne w przypadku audytu i postępowania sądowe zostały połączone w celu przyspieszenia całego procesu, co umożliwiło wszczęcie procedury korekty finansowej dla około 100 programów operacyjnych jeszcze w 2012 r. Pozostałe obszary polityki zostaną również objęte tą praktyką, ale w kolejnym okresie finansowania wiele zależy od przepisów branżowych, które mają zostać przyjęte przez ustawodawcę.

Jeśli chodzi o rolnictwo, całkowite połączenie różnych etapów procedury korekty finansowej nie byłoby możliwe w ramach prawnych ustanowionych w porozumieniu politycznym w sprawie reformy WPR, zawartym w dniu 26 czerwca 2013 r. Komisja rozważy inne zmiany proceduralne, które mogłyby przyspieszyć procedurę (w szczególności ustanowienie krótszych terminów w odniesieniu do wszystkich etapów procedury).

- Do Komisji zwrócono się o dokonanie oceny postępów w zarządzaniu finansami różnych obszarów polityki uwzględnionych w budżecie UE w celu wydania pozytywnego poświadczenia wiarygodności i przedstawienia sprawozdania z oceny do marca 2014 r.⁹.

Komisja oceni osiągnięte postępy i przedstawi stosowne informacje w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz sprawozdaniu podsumowującym za 2013 r.

W ramach tego samego działania priorytetowego PE przedstawił także kilka wniosków dotyczących trzech konkretnych DG:

DG AGRI

PE wzywa DG AGRI do ujednolicenia stosowanych przez nią praktyk zawieszania lub wstrzymywania płatności i do przedstawienia do końca czerwca 2013 r. sprawozdania z postępów osiągniętych przez grupę roboczą oraz do wspierania działań państw członkowskich na rzecz usunięcia ze swoich programów warunków, które z natury rzeczy sprzyjają powstawaniu trudności we wdrażaniu i kontroli.

W kwietniu 2013 r. dokonano zmiany rozporządzenia Komisji 883/2006, której celem było ułatwienie wstrzymywania płatności na rzecz państw członkowskich dotyczących rozwoju obszarów wiejskich jeszcze w obecnym okresie programowania w przypadku uchybień w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli.

Pełne ujednolicenie działań związanych ze wstrzymywaniem lub zawieszaniem płatności we wszystkich obszarach polityki nie jest jednak możliwe w obecnie obowiązujących ramach prawnych (zob. poz. 1.2).

W odniesieniu do nowego okresu programowania na lata 2014-2020 wniosek Komisji dotyczący wspólnych przepisów dla funduszy strukturalnych przewiduje dalsze ujednolicenie procesu wstrzymywania płatności w przypadku wszystkich funduszy, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zob. COM(2012) 496 final, art.

⁹ Roczne sprawozdania z działalności podpisane przez dyrektorów generalnych oraz sprawozdanie podsumowujące osiągnięcia Komisji w zakresie zarządzania w 2013 r.

74). Ponadto zawarte w dniu 26 czerwca 2013 r. porozumienie polityczne w sprawie reformy WPR ułatwiłoby zawieszanie płatności w dziedzinie rolnictwa w przypadku poważnych uchybień, ponieważ zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami przed zastosowaniem procedury zawieszenia płatności należy dokonać dwóch korekt finansowych dla tego samego przypadku wykrycia nieprawidłowości.

Sprawozdanie zostało przesłane PE w czerwcu 2013 r. (SWD(2013)244 final).

DG REGIO

PE wzywa DG REGIO do pełnego wdrożenia wszelkich istniejących środków zapobiegawczych i korygujących oraz nalega, aby stosowano zasadę korekt finansowych netto, jak to zaproponowano w przypadku następnej generacji programów. W rezolucji zwrócono się także do Komisji, aby broniła swojego stanowiska i nie zezwalała na wybór projektów retrospektywnych¹⁰.

Komisja ponownie potwierdza, że wykazuje się wzmoczoną czujnością i zaangażowaniem, jeśli chodzi o stosowanie wszelkich dostępnych narzędzi, jeżeli zajdzie taka potrzeba. W odniesieniu do korekt finansowych państwa członkowskie mogą jednak, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, ponownie wykorzystać środki, jeśli zaakceptują proponowane korekty (art. 98 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006). We wszystkich innych przypadkach korekty finansowe ustalane przez Komisję są wyrażone jako wartości netto. Na etapie zamknięcia projektów Komisja zastosuje w razie konieczności korekty finansowe w odniesieniu do pozostałych błędów istotnych, które mogą być ujęte jako wartość netto. W odniesieniu do okresu 2014-2020 Komisja stanowczo broni swojego wniosku dotyczącego stosowania korekt finansowych netto po przedłożeniu rocznego sprawozdania finansowego.

W odniesieniu do tak zwanych projektów retrospektywnych w obecnym okresie programowania Komisja podejmuje konkretne działania mające na celu ograniczenie związanego z nimi ryzyka poprzez udzielanie dodatkowych wskazówek i porad w 2013 r. dla niewielkiej liczby państw członkowskich, których dotyczy ta sprawa, oraz poprzez zwracanie się z wnioskiem do krajowych audytorów o kierowanie swojej uwagi na te bardziej ryzykowne projekty i praktyki.

Jeśli chodzi o lata 2014-2020, Komisja zwróciła się z wnioskiem, aby wsparciem z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie obejmowano operacji, które zostały fizycznie zrealizowane lub w pełni wdrożone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

Poziom błędu w zarządzaniu scentralizowanym

DG RESEARCH

PE zwrócił się z wnioskiem o przedstawienie do końca czerwca 2013 r. sprawozdania dotyczącego skutków zastosowania środków upraszczających ogłoszonych w sprawozdaniu podsumowującym za 2011 r. dotyczących poziomu błędu w polityce w zakresie badań. Komisja przesłała sprawozdanie (10.7.2013 r.)¹¹, w którym dokonała przeglądu wyników stosowania środków upraszczających oraz poprawy w odniesieniu do strategii audytu - w szczególności jeśli chodzi o środki podjęte w celu zmniejszenia obciążeń audytami oraz w kontekście wskazówek udzielonych beneficjentom i audytorom.

¹⁰ Projekty retrospektywne to projekty, które są fizycznie realizowane przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

¹¹ Ares(2013)2634919 - 10/07/2013.

1.3. Sprawozdanie oceniające (art. 318 TFUE) oraz skuteczniejsze stosowanie kontroli wykonania zadań

PE zwraca się do Komisji o zwrócenie uwagi na postępy w realizacji inicjatyw przewodnich (UE 2020). Wzywa także do zwiększenia skuteczności kontroli wykonania zadań.

Komisja przedstawiła plan działania w ramach sprawozdania oceniającego za 2012 r., przyjęty w dniu 26 czerwca 2013 r. Ten plan działania obejmuje działania na rzecz włączenia do sprawozdania oceniającego informacji dotyczących wyników cyklu planowania i programowania strategicznego. Ponadto w planie zarządzania na 2014 r. uwzględnione zostaną elementy zarządzania postępem i wynikami (ustalenie celów, wskaźników skuteczności działania i związanych z nimi wartości docelowych dla każdego programu, planowane oceny). W rocznych sprawozdaniach z działalności większa uwaga zostanie zwrócona na sposób, w jaki zasoby finansowe i ludzkie zostały wykorzystane do realizacji celów polityki, osiągnięte postępy oraz kwestię, w jaki sposób te obszary polityki przyczyniły się do zwiększenia wartości dodanej UE. W sprawozdaniu oceniającym wykorzystanych zostanie więcej informacji dotyczących postępów i wyników, w tym wyników kontroli wykonania zadań oraz związanych z nimi działań następczych.

Jeśli chodzi o wniosek w sprawie jasnej definicji wartości dodanej UE, Komisja złożyła już propozycję, która stała się podstawą wniosku złożonego w odniesieniu do nowej generacji programów w WRF 2014-2020 (SEC(2011)867). W wyniku tego większość nowych programów uwzględnia przegląd śródkresowy dotyczący tej kluczowej kwestii.

Ponadto w odniesieniu do inicjatyw przewodnich UE 2020 i innych wnioski Komisji dotyczące nowej generacji programów zawierają elementy mające na celu stworzenie solidniejszych podstaw oceny wykonania, skupiając się na wydajności i skuteczności realizacji celów priorytetowych. W nowych WRF przewidziano także możliwość wprowadzenia surowszych ustaleń dotyczących monitorowania i oceny w celu uzyskania dokładniejszych sprawozdań. Komisja będzie składać sprawozdania z postępów w realizacji celów programów finansowych, których przeznaczeniem jest wkład w osiągnięcie założeń UE 2020, oraz innych programów przyczyniających się do realizacji pozostałych celów UE.

W kontekście wniosku o udostępnienie PE wszystkich sprawozdań oceniających, zgodnie z obowiązującą normą dotyczącą oceny, wyniki z oceny muszą być podane do wiadomości publicznej. Zasada ta obowiązuje, chyba że istnieje uzasadnienie niepublikowania wyników na podstawie rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów PE, Rady i Komisji. Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 318 zawiera wykaz ocen wraz z linkami do dokumentów.

1.4. Działania dotyczące przychodów i tradycyjnych zasobów własnych

- PE wzywa Komisję do przedstawienia Parlamentowi oceny kosztów przesunięcia w czasie pełnego wdrożenia zmodernizowanego kodeksu celnego, tak aby można go było zastosować w odniesieniu do absolutorium za 2012 r. Zwraca się także do Komisji z wnioskiem o zgromadzenie wiarygodnych danych dotyczących ubytku cel i VAT w państwach członkowskich i przedstawianie PE co pół roku stosownych sprawozdań. Ponadto PE wnosi o określenie działań, które zwiększyłyby skuteczność i wydajność poboru cel i VAT w państwach członkowskich.

Jeśli chodzi o ocenę kosztów przesunięcia wdrożenia zmodernizowanego kodeksu celnego, w dniu 12 kwietnia 2013 r. Komisja udzieliła PE odpowiedzi¹².

¹² Ares(2013)684754 - 12/04/2013.

Ponadto Komisja przeprowadziła badanie zlecone przez PE dotyczące wniosków w sprawie gromadzenia wiarygodnych danych dotyczących nadużyć w zakresie VAT oraz ubytku cel w państwach członkowskich. W badaniu zatytułowanym „Od szarej strefy do gospodarki formalnej: wyrównywanie szans na jednolitym rynku” skupiono się w szczególności na ubytkach i ich wpływie na gospodarki państw członkowskich i rynek wewnętrzny. Ponadto w 2009 r. Komisja opublikowała badanie dotyczące oszacowania ubytku VAT. Zaktualizowane badanie zostanie przesłane PE i pozostałym instytucjom do końca października 2013 r.

Jeśli chodzi o określenie działań, które zwiększyłyby skuteczność i wydajność poboru opłat celnych i VAT w państwach członkowskich, Komisja udziela pomocy technicznej niektórym państwom członkowskim.

- PE wzywa Komisję do określenia kanałów umożliwiających uchylanie się od opodatkowania lub unikanie zobowiązań podatkowych oraz promowania środków przeciwdziałających tym praktykom w celu oceny skutków niepobrania dochodów dla dostępności zasobów własnych Unii, niezwłocznego podjęcia środków mających na celu zlikwidowanie możliwości wyłączenia środków pieniężnych z obiegu finansowego oraz podjęcia środków, aby doprowadzić do tego, by wszystkie działania bankowe mające związek z rajami podatkowymi stały się nielegalne.

Ponadto PE oczekiwał na otrzymanie, w ciągu dwóch miesięcy od przyjęcia rezolucji, projektu wniosków ustawodawczych mających na celu zakończenie praktyki korzystania z rajów podatkowych.

Komisja podejmuje liczne działania wspierające państwa członkowskie w walce z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania.

W dniu 6 grudnia 2012 r. Komisja przyjęła kompleksowy i ambitny plan działania (COM(2012)722) zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania (plan działania Komisji), któremu towarzyszyły dwa zalecenia¹³.

W odniesieniu do VAT i opłat celnych w dniu 11 lipca 2012 r. Komisja przedstawiła ambitny wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (COM(2012)363). Gdy nowe zasady zostaną przyjęte, zharmonizują one i wzmocnią ochronę dochodów UE. Realizacja poboru podatków i cel należy jednak do kompetencji krajowych. W dniu 6 czerwca 2013 r. Komisja przyjęła także komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący zaostrzenia walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego obrotu produktami tytoniowymi (kompleksowa strategia UE).

Jeśli chodzi o określenie kanałów umożliwiających unikanie opodatkowania i uchylanie się od zobowiązań podatkowych, propagowanie środków przeciwdziałających takim praktykom oraz wniosek dotyczący zlikwidowania działalności finansowej w rajach podatkowych, w dwóch wyżej wymienionych zaleceniach promowane są konkretne środki mające zaradzić agresywnemu planowaniu podatkowemu oraz zająć się kwestią rajów podatkowych. Nadzorem realizacji zaleceń w państwach członkowskich zajmie się uruchomiona przez Komisję w czerwcu 2013 r. platforma na rzecz dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.

¹³ Zalecenie Komisji z dnia 6.12.2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego (C(2012) 8806 final) oraz zalecenie Komisji z dnia 6.12.2012 r. w sprawie środków mających na celu zachęcenie państw trzecich do stosowania minimalnych norm dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania (C(2012) 8805 final).

Komisja również ściśle współpracuje z OECD w opracowywaniu planu działania dotyczącego problemu erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków, który został ogłoszony na początku sierpnia 2013 r.¹⁴.

W kwestii skutków, jakie nieściągnięte dochody mają dla dostępności zasobów własnych Unii, Komisja podkreśla, że każde źródło dochodów charakteryzuje się innym profilem ryzyka. Jeśli chodzi o tradycyjne zasoby własne, Komisja wielokrotnie zwracała uwagę państw członkowskich na konieczność odzyskiwania środków i zwiększała świadomość poprzez stosowanie zasady odpowiedzialności finansowej w przypadkach, gdy nieodzyskanie środków można przypisać państwu członkowskiemu. Jeśli chodzi o VAT, bez wątpienia większa zachęta finansowa związana ze skutecznym odzyskiwaniem środków przypada państwom członkowskim: z każdego odzyskanego euro co najmniej 97 centów kierowanych jest do budżetów krajowych, a do budżetu UE wpływa znacznie mniejsza kwota w wysokości 3 centów.

Natomiast jeśli chodzi o wniosek PE o przedłożenie w ciągu dwóch miesięcy projektu wniosków ustawodawczych dotyczących likwidacji praktyki korzystania z rajów podatkowych, Komisja uznaje, że dwa wyżej wymienione zalecenia stanowią odpowiednie inicjatywy na rzecz wydajnego i skutecznego przeciwdziałania podniesionej kwestii.

2. DZIAŁANIA NASTĘPCZE W ZWIĄZKU Z UDZIELENIEM ABSOLUTORIUM ZA 2010 R.

2.1. Roczne sprawozdanie dla PE dotyczące instrumentów inżynierii finansowej

PE ponownie zwraca się do Komisji o dokonanie oceny doświadczeń związanych z zastosowaniem instrumentów inżynierii finansowej w polityce spójności w okresie programowania 2007-2013 oraz o przeprowadzenie analizy ryzyka.

Jak wskazano w następstwie udzielenia absolutorium za 2010 r.¹⁵, w lutym 2012 r. Komisja przesłała PE dokument roboczy dotyczący instrumentów finansowych w polityce spójności, w którym przeanalizowała doświadczenia z realizacji instrumentów inżynierii finansowej w obecnym okresie i zaproponowała wzmocnienie ram regulacyjnych na okres po 2013 r.¹⁶. W grudniu 2012 r. Komisja przesłała PE dwa dodatkowe sprawozdania: pierwsze z nich dotyczyło oceny przeprowadzonej przez Komisję za pośrednictwem sieci ekspertów ds. oceny wykorzystania EFRR w celu wspierania instrumentów inżynierii finansowej, a w drugim - opartym na zmianie rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 - nałożono na państwa członkowskie obowiązek formalnego składania sprawozdań dotyczących instrumentów inżynierii finansowej w rocznych sprawozdaniach z realizacji¹⁷. Służby Komisji podejmują działania następcze oparte na wynikach tych sprawozdań.

2.2. Łańcuch/kaskada odpowiedzialności

PE twierdzi, że Komisja nieprzerwanie ignoruje wniosek PE o opatrzenie rocznego sprawozdania z działalności podpisem odpowiedzialnego komisarza. Jak wskazano w następstwie udzielenia absolutorium za 2010 r., jest to niezgodne z wewnętrzną strukturą zarządzania Komisji. Na podstawie decyzji Kolegium podstawową odpowiedzialność za zarządzanie zasobami finansowymi i ludzkimi ponoszą dyrektorzy generalni lub szefowie służb, którzy przyjmują na siebie odpowiedzialność za zarządzanie poprzez podpisanie rocznych sprawozdań z działalności. Następnie Kolegium przejmuje odpowiedzialność

¹⁴ <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

¹⁵ COM(2012)585final.

¹⁶ SWD(2012) 36 final.

¹⁷ Ares(2012)1518077 i 1518161 - 18/12/2012.

polityczną poprzez przyjęcie sprawozdania podsumowującego, jak określono w art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego.

3. KWESTIE HORYZONTALNE

3.1. Odpowiedzialność Komisji i państw członkowskich w zarządzaniu dzielonym

PE stwierdza, że Komisja powinna udzielić państw członkowskim wskazówek, jak sporządzać projekt użytecznego podsumowania rocznego i uważa, że takie podsumowania powinny być udostępnione PE i nie należy ich sporządzać jedynie w języku przedmiotowego państwa członkowskiego.

W 2010 r. przedstawiono państwom członkowskim wytyczne dotyczące formy i treści podsumowania rocznego, w tym wzór takiego podsumowania. Pod względem wiarygodności roczne sprawozdania audytowe oraz opinie pokontrolne wydane przez organy kontroli stanowią podstawę wiarygodności rocznych sprawozdań z działalności i zawierają bardziej szczegółowe informacje dotyczące podsumowania rocznego. W związku z tym Komisja jest zdania, że wartość dodana takich podsumowań jest ograniczona, co pokazuje zewnętrzne badanie, którego wyniki przekazano PE w maju 2011 r.¹⁸.

W obszarze funduszy strukturalnych wszystkie podsumowania roczne za 2010 r. i 2011 r. przedłożono PE w oryginalnej wersji językowej. Zwrócenie się do państw członkowskich z wnioskiem o przedłożenie podsumowań rocznych w innym języku miałoby wpływ na obecnie obowiązujące przepisy regulacyjne dotyczące stosowania języków przez państwa członkowskie (regulacja 1, art. 2). Przy należyтым uwzględnieniu zasady proporcjonalności i gospodarności Komisja podjęła się sporządzania tłumaczeń najistotniejszych elementów tych dokumentów na język angielski, o ile nie zawierają one informacji poufnych, a na wykonanie tłumaczenia przeznaczono wystarczającą ilość czasu.

Ponadto PE wzywa Komisję do stworzenia, we współpracy z państwami członkowskimi, modelu krajowej deklaracji w sprawie zarządzania.

W kontekście porozumienia w sprawie WRF zawartego między Radą i PE Komisja przedstawiła deklarację, w której ogłosiła, że jest gotowa na rozpatrzenie wniosku o stworzenie wzoru krajowej deklaracji w sprawie zarządzania, którą musiałyby wydawać państwa członkowskie na właściwym szczeblu politycznym, oraz pragnie zaprosić obydwie instytucje i inne strony zainteresowane do uczestnictwa w grupie roboczej w celu wydania zaleceń do końca bieżącego roku.

3.2. Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

PE proponuje stworzenie wyraźnego powiązania między kwotami uwzględnionymi w rocznych sprawozdaniach z działalności służącymi określeniu ryzyka wystąpienia błędu rezydualnego z informacjami dotyczącymi kwot odzyskanych lub korekt finansowych przedstawionych w sprawozdaniach finansowych. Ustanowiono wyraźne powiązanie między kwotami uwzględnionymi w rocznym sprawozdaniu z działalności, w szczególności w celu określenia poziomu błędu rezydualnego, oraz informacjami dotyczącymi kwot odzyskanych i korekt finansowych przedstawionych w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych za 2012 r. Szczegółowe informacje dotyczące tych kwestii pojawiają się także w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. oraz w sprawozdaniu podsumowującym za 2012 r.

Ponadto, począwszy od września 2013 r., Komisja będzie co roku przedkładała komunikat w sprawie ochrony budżetu UE (zob. § 1.1).

¹⁸ Ares(2011)505770.

3.3. Strategia na rzecz zwalczania nadużyć

PE wzywa Komisję do składania sprawozdań w sprawie strategii na rzecz zwalczania nadużyć stosowanych w każdej dyrekcji generalnej oraz do dokonywania oceny tych strategii. Komisja podkreśla, że roczne sprawozdania z działalności delegowanych urzędników zatwierdzających odnoszą się do przyjęcia i realizacji poszczególnych strategii na rzecz zwalczania nadużyć. W 2014 r. Komisja przedłoży PE i Radzie sprawozdanie dotyczące realizacji strategii przeciwdziałającej nadużyciom, która rozpoczęła się wraz ze sporządzeniem przez Komisję sprawozdania w sprawie ochrony interesów finansowych UE w 2013 r.

3.4. Przemysł tytoniowy

PE wzywa Komisję do przedstawienia sprawozdania dotyczącego sposobu, w jaki zamierza ona poprawić przepisy w celu wprowadzenia aktywnego zarządzania potencjalnymi konfliktami interesów oraz tzw. efektem drzwi obrotowych oraz wdrożenia art. 5 ust. 3 Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu. Komisja jest również proszona o przedstawienie przeglądu wszystkich dokumentów (publicznych i niepublicznych) oraz wszystkich osób zaangażowanych w negocjacje dotyczące czterech umów o współpracy.

Komisja uważa, że ramy prawne odnoszące się do wszystkich instytucji i przepisy wykonawcze przyjęte przez każdą z instytucji stanowią solidną podstawę dla rozpatrywania wszelkich kwestii związanych z konfliktem interesów, w tym przypadków efektu drzwi obrotowych. Komisja aktywnie zarządza tymi przepisami.

Jeśli chodzi o wytyczne dotyczące wdrożenia art. 5 ust. 3 Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, Komisja jest zdania, że ramy etyczne dotyczące członków i personelu są w pełni zgodne z tym przepisem, jak wyjaśniono w odpowiedzi przewodniczącego José Manuela Barroso z dnia 12 lutego 2013 r. na pismo Matthiasa Groote, przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, w dwuletnim sprawozdaniu na podstawie ww. konwencji przedłożonym w dniu 9 listopada 2012 r. oraz w odpowiedziach na zapytania parlamentarne E-011643/2012 oraz E-001718/2013.

W kwestii wniosku o udzielenie informacji, przedstawionym w następstwie wymiany korespondencji między Michaeliem Theurerem (przewodniczącym Komisji Kontroli Budżetowej) i komisarzem Algirdasem Šemetą, dokonano pewnych ustaleń w celu rozwiązywania tych kwestii.

4. KWESTIE SZCZEGÓŁOWE

4.1. Pomoc zewnętrzna, w tym Europejski Fundusz Rozwoju (EFR)

Jeśli chodzi o pomoc UE dla Haiti, PE wzywa Komisję do opublikowania wykazu projektów finansowanych ze środków UE, przedstawienia wskaźników efektywności dla wsparcia budżetowego oraz zastosowania nowych kryteriów dotyczących wsparcia budżetowego określonych w komunikacie Komisji pt. „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”, poczynwszy od 2013 r.

W dniu 11 lutego 2013 r. Parlamentowi Europejskiemu przedłożono wykaz projektów w Haiti finansowanych przez Unię. Obecnie trwa ocena stabilności tych projektów w perspektywie pięcioletniej. Oczekuje się, że sprawozdanie końcowe zostanie przedstawione w drugim kwartale 2014 r.

Opublikowano plan działania, w którym przedstawiono kontekst, cele i szczegóły programu dla Haiti na 2010 r.¹⁹; plan zawiera ocenę kwalifikowalności do celów wsparcia budżetowego.

Nowe warunki dotyczące wsparcia budżetowego są stosowane w odniesieniu do wszystkich nowych programów wsparcia budżetowego, podpisanych w dniu 1 stycznia 2013 r. lub później.

W celu przygotowania się na ewentualne włączenie EFR do budżetu UE w przyszłości, Komisja zaproponowała, aby w dalszym stopniu dostosować wskaźniki dotyczące wkładów państw członkowskich na rzecz 11. EFR do wskaźników DNB stosowanych w odniesieniu do budżetu UE. Ponadto Komisja proponuje, aby możliwie jak najbardziej dostosować postanowienia 11. EFR do właściwych instrumentów finansowania w budżecie (w tym Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju oraz wspólnych przepisów wykonawczych) oraz ram finansowych budżetu UE, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad partnerstwa zawartych w umowie z Kotonu.

4.2. OLAF

PE wzywa do zachowania pełnej przejrzystości w odniesieniu do stosowania praw podstawowych w trakcie dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Ocena, czy w trakcie dochodzeń OLAF mogło dojść do naruszenia praw podstawowych, należy do właściwych sądów.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1073/1999 dyrektor generalny OLAF regularnie przedstawia raporty Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu w sprawie wyników dochodzeń przeprowadzonych przez OLAF.

4.3. Wnioski do Komisji dotyczące zdecentralizowanych agencji i wspólnych przedsiębiorstw

Szereg wniosków PE dotyczy środków upraszczających dotyczących agencji zarówno o charakterze finansowym, jak i ustawowym. Komisja prowadzi obecnie przegląd rozporządzenia w sprawie ram finansowych mających zastosowanie do agencji zdecentralizowanych w celu dostosowania tekstu do nowego rozporządzenia finansowego i rozwiązania istniejących problemów, których doświadczają agencje i Komisja.

W ramach nowego regulaminu pracowniczego zmiana brzmienia art. 110 zagwarantuje uproszczenie i elastyczność przepisów wykonawczych do regulaminu pracowniczego oraz warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot. Komisja będzie miała jednak trudności z przedłożeniem Komisji Kontroli Budżetowej PE uzasadnionej decyzji w każdym przypadku powstania sporu dotyczącego wdrożenia art. 110 regulaminu pracowniczego. Prowadziłoby to bowiem do nieproporcjonalnego wykorzystania zasobów, jak również opóźnień, co byłoby niezgodne z zasadą pewności prawa.

Jeśli chodzi o wnioski dotyczące dalszej analizy efektów synergii między niektórymi agencjami²⁰, Komisja, jak wskazano w planie działania dotyczącym realizacji wspólnego podejścia, dokona oceny w indywidualnych przypadkach, czy istnieje możliwość wzajemnego świadczenia usług dzięki bliskości usytuowania agencji bądź obszaru polityki lub możliwość połączenia agencji, których zadania się pokrywają i które byłyby bardziej wydajne, funkcjonując jako część większej struktury. W marcu 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący połączenia CEPOL-u z Europol-em (COM(2013)173).

* * *

¹⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap-spe_2010_hti_p2.pdf
²⁰ CEPOL- EUROPOL, CEDEFOP- ETF, EUROFOUND-EU-OSHA.