Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 17

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 62

14 stycznia 2019

Spis treści

III *Akty przygotowawcze*

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

2019/C 17/01 Opinia nr 6/2018 *(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)* w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz 1

PL

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 6/2018

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz

(2019/C 17/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	*Strona*
WSTĘP	1–4	3
ZBIORCZA OCENA W ODNIESIENIU DO GŁÓWNYCH CELÓW KOMISJI	5–14	4
KWESTIE STRATEGICZNE I CELE POLITYKI SPÓJNOŚCI	15–46	5
Uwzględnianie priorytetów UE	15–23	5
Jednolity zbiór przepisów	24–25	7
Elastyczność budżetowa	26–30	8
Tworzenie korzystnego środowiska dla inwestycji	31–43	9
Przegląd śródokresowy	44–46	11
RAMY PROGRAMOWANIA I MONITOROWANIA	47–68	12
Zasada uproszczenia w programowaniu	47–49	12
Równowaga między uproszczeniem, rezultatami a rozliczalnością	50–56	13
Ramy wykonania	57–60	14
Monitorowanie i wykorzystywanie informacji na temat wykonania	61–68	15
SYSTEM REALIZACJI I ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI	69–97	18
Instrumenty finansowe	69–75	18
Uproszczone sposoby realizacji	76–84	20
Wybór projektów i zasady kwalifikowalności	85–90	22
Wycofane przepisy	91–97	23
ROZWIĄZANIA DOTYCZĄCE ROZLICZALNOŚCI	98–132	25
Role i obowiązki w systemach zarządzania i kontroli	98–104	25
Standardowy system zarządzania i kontroli	105–111	26

Udoskonalone proporcjonalne rozwiązania dla systemów zarządzania i kontroli 112–120 28
Przedkładanie sprawozdań finansowych i korekt finansowych 121–125 29
Warunki poświadczenia przez Trybunał 126–132 30
UWAGI KOŃCOWE 133–139 32
ZAŁĄCZNIK 34

WSTĘP

1. W dniu 29 maja 2018 r. Komisja opublikowała wniosek ([1]) dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących siedmiu funduszy unijnych podlegających zarządzaniu dzielonemu na następny okres programowania 2021–2027. Ze względu na podstawę prawną tego wniosku Komisji obowiązkowe było zasięgnięcie opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ([2]). Wydanie niniejszej opinii stanowi spełnienie wymogu konsultacji.

2. W skład siedmiu funduszy, których łączny budżet może sięgnąć około 360 mld euro, czyli nawet jedną trzecią całego budżetu UE na lata 2021–2027, wchodzą:

— Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

— Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+)

— Fundusz Spójności

— Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)

— Fundusz Azylu i Migracji (FAM)

— Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)

— Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW)

3. Opinia rozpoczyna się podsumowaniem przeprowadzonej przez Trybunał analizy, w jakim zakresie wniosek spełnia trzy podstawowe cele ustanowione przez Komisję, przewijające się w całym projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów: znaczne ograniczenie obciążeń administracyjnych beneficjentów i podmiotów zarządzających; zwiększenie elastyczności w możliwościach dostosowania celów programu i dostępnych zasobów do zmieniających się okoliczności; oraz lepsze dopasowanie programów do priorytetów UE i zwiększenie ich skuteczności ([3]). Sam projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ma bardzo szeroki zakres, w związku z czym w swojej analizie Trybunał pogrupował jego elementy składowe w następujący sposób: cele polityki spójności oraz ramy programowania i monitorowania (w odniesieniu do tytułów I, II, III, IV i VIII wniosku); system realizacji i zasady kwalifikowalności (tytuły V i VII); oraz rozwiązania dotyczące rozliczalności, łącznie z kontrolą przeprowadzaną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (tytuł VI).

4. W całej analizie Trybunał zawarł szereg kwestii, które poddaje pod rozwagę Komisji i ustawodawcom. Trybunał wskazuje artykuły projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, do których odnoszą się te kwestie, lecz szereg z nich, jeśli zdecydują o tym ustawodawcy, może być uwzględnionych w uzupełniających przepisach niższego szczebla – aktach delegowanych i wykonawczych – lub w odrębnych wytycznych. Przepisom uzupełniającym nie poświęca się tyle uwagi co rozporządzeniom, chociaż to właśnie one mogą być źródłem nadmiernej złożoności i obciążenia administracyjnego. Dwie wymagające rozważenia kwestie wykraczają poza zakres rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i jego przepisów uzupełniających. Zdaniem Trybunału są one jednak na tyle istotne, by zwrócić na nie uwagę Komisji i ustawodawców (kwestie do rozważenia nr 5 i 18). W załączniku Trybunał zawarł wykaz konkretnych sugestii dotyczących opracowywania przepisów, z odniesieniami do odpowiednich kwestii do rozważenia.

([1]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM(2018) 375 final.

([2]) Art. 322 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W dniu 21 czerwca 2018 r. Trybunał otrzymał pisma z Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej zawierające wniosek o przedstawienie opinii.

([3]) Uzasadnienie, sekcja 5, COM(2018) 375 final.

ZBIORCZA OCENA W ODNIESIENIU DO GŁÓWNYCH CELÓW KOMISJI

5. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów opiera się na ramach ustanowionych w poprzednim okresie programowania. Ustanowiono w nim wspólne cele polityczne, przedstawiono przydział środków finansowych na rzecz wszystkich 27 państw członkowskich oraz określono zasady programowania i egzekwowania polityki. W przeciwieństwie do równoważnego rozporządzenia na okres programowania 2014–2020 ([4]) wniosek w sprawie tego rozporządzenia nie został poddany ocenie skutków. Zgodnie z uzasadnieniem wynika to z faktu, że we wniosku określono „wspólne zasady i mechanizm realizacji w odniesieniu do innych polityk" ([5]). Rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy ([6]), odnoszące się do każdego z siedmiu funduszy regulowanych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, podlegały ocenom skutków. Oceny te nie objęły jednak pewnych ważnych kwestii o ogólnym znaczeniu, takich jak poziom stawek ryczałtowych w kontekście uproszczonych form wsparcia (pkt 81) oraz oddziaływanie udoskonalonych proporcjonalnych rozwiązań (pkt 112–120).

6. Głównymi celami Komisji leżącymi u podstaw zaproponowanej koncepcji polityki były: uproszczenie, elastyczność w realizacji polityki oraz lepsze dopasowanie finansowania do priorytetów UE ([7]). Poniżej Trybunał przedstawił wnioski dotyczące każdego z tych celów; zgodnie z rolą Trybunału jako kontrolera zewnętrznego UE, przedstawił on także swoją analizę proponowanych nowych rozwiązań dotyczących rozliczalności.

Uproszczenie

7. Wniosek wyraźnie odzwierciedla starania Komisji podejmowane w odpowiedzi na wezwania do uproszczenia polityki spójności. Trybunał w pełni popiera ambitny cel Komisji, jakim jest uproszczenie polityki, a w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów znalazło się wiele elementów prowadzących do uproszczenia. Trybunał uważa jednak, że w niektórych przypadkach zwiększone ryzyko naruszenia zgodności z przepisami oraz należytego zarządzania finansami przeważa nad potencjalnymi korzyściami z uproszczenia polegającymi na mniejszym obciążeniu administracyjnym i oszczędnościach wynikających z wydajności.

8. Na przykład Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt zachowanie w dużej mierze struktury programów. Zauważa jednak także, że niektóre przepisy zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie są wystarczająco jasne, co może prowadzić do rozbieżnej interpretacji przepisów, wpływając niekorzystnie na pewność prawa. Przykład stanowią metodyka przeglądu śródokresowego (pkt 45), kryteria oceny kluczowych wymogów w zakresie kontroli (pkt 101) oraz warunki korzystania z udoskonalonych proporcjonalnych rozwiązań (pkt 117).

9. We wniosku zaproponowano cały zakres środków uproszczenia, takich jak uproszczone formy kosztów i finansowanie niepowiązane z kosztami, które w przypadku ich odpowiedniego zaprojektowania i skutecznego stosowania przez państwa członkowskie mogą przyczynić się do zmiany ukierunkowania z wydatkowania na rezultaty. Kombinacja tych zaproponowanych środków może jednak prowadzić do zwrotów powyżej lub poniżej poziomu poniesionych kosztów oraz rodzi ryzyko nieosiągnięcia odpowiedniego stosunku wartości do ceny.

10. Zaproponowane usunięcie niektórych z obecnie obowiązujących procedur, takich jak oceny programów *ex ante*, oceny dużych projektów, sprawozdawczość strategiczna i rezerwa wykonania, może skutkować uproszczeniem, ale zdaniem Trybunału takie usunięcie osłabia istniejące mechanizmy mające zapewnić uzyskanie rezultatów.

Elastyczność

11. W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów proponuje się szereg środków wspierających bardziej elastyczny budżet UE, które Trybunał zasadniczo popiera. Nowy element zaproponowany na lata 2021–2027 obejmuje dwuetapowe programowanie (5 + 2) względem trzech funduszy, w przypadku których przydziały środków na dwa ostatnie lata są określane w 2025 r. w ramach przeglądu śródokresowego. Może to wprawdzie sprzyjać elastyczności i zwiększyć zdolność do reagowania na zmieniające się okoliczności, Trybunał wyraża jednak obawę co do proponowanego terminu przeglądu i związanego z nim obciążenia administracyjnego, które stanowi komplikację, a nie uproszczenie. Trybunał uważa także, że niektóre z powiązanych procesów wymagają dalszego wyjaśnienia.

Dopasowanie finansowania do priorytetów UE

12. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje kroki podjęte przez Komisję w celu wzmocnienia powiązania między wykorzystaniem finansowania z UE a uzgodnieniami w zakresie zarządzania gospodarczego UE na wysokim szczeblu – europejskim semestrem – takie jak większy nacisk na wdrażanie odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach programów. Trybunał popiera także przejście ze stosowania warunków wstępnych na prostsze warunki podstawowe oraz przedstawia Komisji pod rozwagę szereg aspektów tego działania.

([4]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).
([5]) Uzasadnienie, sekcja 3, COM(2018) 375 final.
([6]) COM(2018) 372 final; COM(2018) 382 final; COM(2018) 390 final; COM(2018) 472 final; COM(2018) 473 final; oraz COM(2018) 471 final.
([7]) Uzasadnienie, sekcja 5, COM(2018) 375 final.

13. W innych obszarach Trybunał wyraża większe obawy. Inaczej niż w dwóch poprzednich okresach programowania projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na następny okres nie jest poparty ogólnounijną strategią ani zestawem celów końcowych. Zamiast tego w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano pięć celów polityki wysokiego szczebla, które nie przekładają się na mierzalne, określone ilościowo rezultaty na poziomie UE. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie zawiera zatem jasnej wizji tego, co UE pragnie osiągnąć w ramach swojej polityki. W zamian za to główne cele strategiczne mają być definiowane przez państwa członkowskie. W rezultacie, zdaniem Trybunału, wniosek nie zapewnia dopasowania finansowania do priorytetów UE i jest mniej ukierunkowany na osiągnięcie wyników niż w latach 2014–2020.

Rozwiązania dotyczące rozliczalności

14. Jeżeli chodzi o rozliczalność, we wniosku odpowiedzialność za wdrażanie zostaje przeniesiona na państwa członkowskie, zakres uregulowań dotyczących pojedynczego audytu poszerzony, a rolę Komisji – ograniczona. Proponowana racjonalizacja kontroli zarządczych poprzez skoncentrowanie ich na obszarach o wysokim ryzyku może ograniczyć obciążenia administracyjne i zwiększyć wydajność tych kontroli, jeśli zostanie prawidłowo przeprowadzona. Proponowane udoskonalone, proporcjonalne rozwiązania dla systemów kontroli skutecznie eliminują jednak nadzór ze strony Komisji i mogą być źródłem zwiększonego ryzyka dla środków finansowych UE. Ten element wniosku może zagrażać osiągnięciom w zakresie kontroli wewnętrznej wypracowanym w ostatnich dwóch dziesięcioleciach. Trybunał poddaje pod rozwagę Komisji kilka kwestii w tym obszarze.

KWESTIE STRATEGICZNE I CELE POLITYKI SPÓJNOŚCI

Uwzględnianie priorytetów UE

Wstępne przydziały środków finansowych na rzecz państw członkowskich

15. W przypadku dużych części budżetu UE – w szczególności objętych zarządzaniem dzielonym – maksymalny poziom wydatków dokonywanych na podstawie działów wieloletnich ram finansowych (WRF) jest rozbity na roczne przydziały środków finansowych na poszczególne państwa członkowskie. Podczas gdy ten wstępny przydział środków finansowych opiera się na wielu czynnikach (art. 102–104 i załącznik XXII do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), nie obejmują one kryteriów związanych z osiągnięciem wyników.

16. Podczas wcześniejszych kontroli Trybunał zauważył, że wyzwaniem pozostaje uzyskiwanie dobrych jakościowo rezultatów w ramach systemów, w których absorpcja środków finansowych przez państwa członkowskie stanowi domyślny cel ([8]). Zdaniem Trybunału przydział środków finansowych powinien opierać się na priorytetach strategicznych (celach polityki). Trybunał zauważył, że nie ma to miejsca, a zamiast tego priorytety (art. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) opierają się na finansowaniu.

Wymogi w zakresie koncentracji tematycznej

17. Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przewiduje ciągłość finansowania w ramach wyznaczonych celów polityki (art. 4), jako że wspiera te same obszary traktowane priorytetowo w latach 2014–2020 na podstawie strategii „Europa 2020".

18. Podobnie zawiera także nadal wymogi w zakresie koncentracji tematycznej (art. 8), nakierowania inwestycji na innowacje, bardziej przyjazną dla środowiska, niskoemisyjną Europę (art. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności) oraz włączenia społecznego i zwalczania bezrobocia młodzieży (art. 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie EFS+). Trybunał stwierdził w ramach wcześniejszych kontroli, że wymogi dotyczące koncentracji tematycznej wywierały duże oddziaływanie na ustanawianie odpowiednich priorytetów dla finansowania ([9]). W związku z tym Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wymogi te zostały utrzymane, gdyż powinny one umożliwić lepsze ukierunkowanie środków finansowych UE, a tym samym zmaksymalizować oddziaływanie tych ograniczonych zasobów.

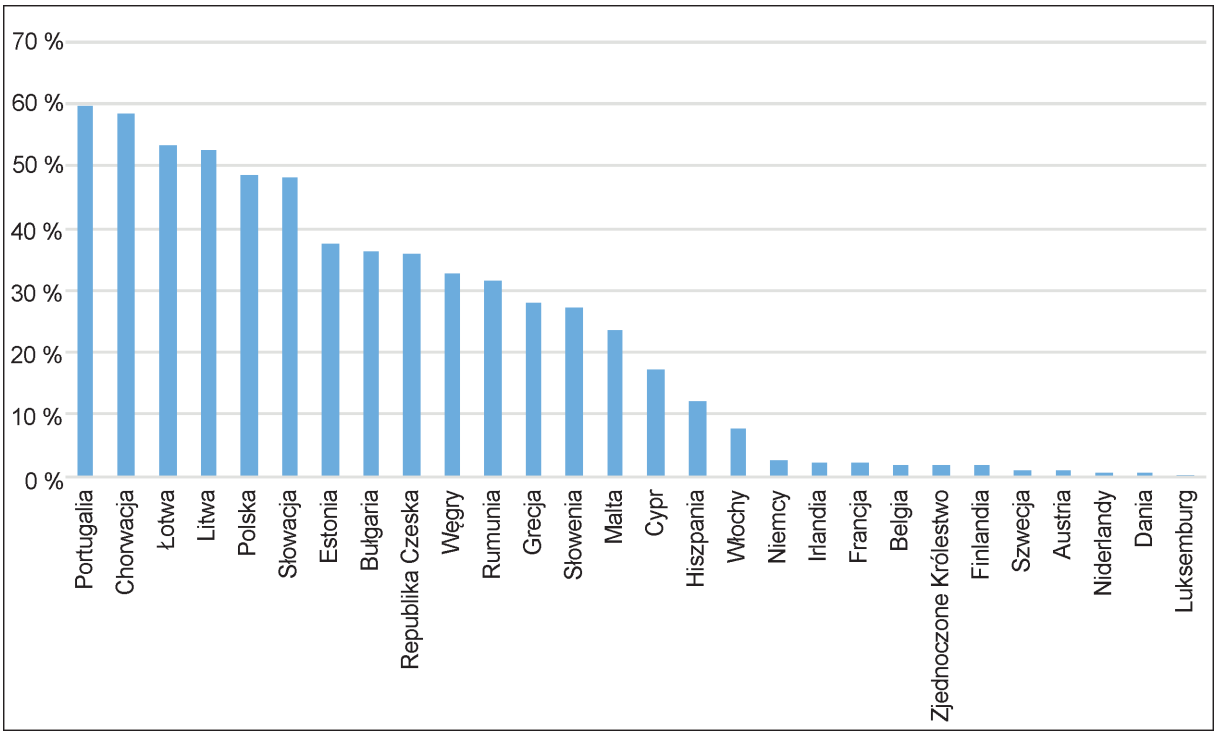
([8]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2012, pkt 10.4. (Dz.U. C 331 z 14.11.2013, s. 1). Zob. także opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFMR objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności, pkt 4 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1).

([9]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 67–80.

19. Trybunał zauważył jednak, że finansowanie unijne jako odsetek łącznych wydatków publicznych różni się między poszczególnymi państwami członkowskimi, a w przypadku niektórych z nich odsetek ten jest bardzo niski (zob. rysunek poniżej). W odniesieniu do tych państw członkowskich, nawet przy zastosowaniu koncentracji tematycznej, sukces finansowania unijnego będzie zależeć głównie od ich zdolności do uzyskania uzupełniających krajowych środków finansowych.

Rysunek

EFRR i Fundusz Spójności jako odsetek inwestycji publicznych w latach 2015–2017



Źródło: dokument roboczy służb Komisji, Ocena skutków, SWD(2018)282 final.

Strategia i cele na szczeblu UE

20. Trybunał informował w przeszłości, że priorytety UE należy przełożyć na użyteczne cele operacyjne i wartości docelowe dla zarządzających, tak aby zapewnić spójne monitorowanie wkładu funduszy w priorytety UE i sprawozdawczość na ten temat ([10]). W swoim wniosku Komisja twierdzi, że cele rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów są lepiej dopasowane do priorytetów UE ([11]); projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie określa jednak w wyraźny sposób tych priorytetów UE. Inaczej niż w dwóch poprzednich okresów programowania rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na okres po 2020 r. nie jest poparte wspólną unijną strategią ani zestawem celów końcowych. Trybunał rozumie, że w przyszłym roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i powołana zostanie nowa Komisja, w związku z czym opracowywanie strategii może okazać się przedwczesne. Brak strategii wysokiego szczebla na poparcie celu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi jednak istotne pominięcie. W sprawozdaniach rocznych za lata budżetowe 2014 i 2015 Trybunał zwrócił uwagę na komplikacje wynikające z faktu, że strategia „Europa 2020" nie jest dostosowana do okresów WRF ani kadencji Komisji ([12]).

21. Zamiast tego wniosek nawiązuje do przyczyniania się funduszy do osiągnięcia niejasnych celów, takich jak „uwzględnianie działań w dziedzinie klimatu" (motyw 9 i art. 4 ust. 3) ([13]) oraz do „właściwych dla poszczególnych funduszy zadań i ich celów określonych w art. 174 Traktatu" (motyw 8 i art. 4 ust. 2). Ponadto:

— w przypadku trzech funduszy spójności i EFMR nie przedstawiono wyjaśnienia, w jaki sposób priorytety UE ustanowione w Traktacie ([14]) przekładają się na pięć celów polityki (niższego szczebla) zawartych w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (art. 4),

([10]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, rozdział 3 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015, s. 1).
([11]) Uzasadnienie, sekcja 5, COM(2018) 375 final.
([12]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 3.8 oraz sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2015, pkt 3.21 (Dz.U. C 375 z 13.10.2016, s. 1).
([13]) Trybunał przedstawił informacje na temat uwzględniania działań w dziedzinie klimatu w różnych instrumentach finansowania w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016 pt. „Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty".
([14]) Art. 174 TFUE.

— pięć celów polityki zostało sformułowanych z wykorzystaniem mało konkretnych terminów na bardzo wysokim poziomie aspiracji (art. 4) ([15]); rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy zawierają więcej szczegółów na temat obszarów wydatków, które mogłyby przyczynić się do realizacji każdego z celów polityki, nie stanowią one jednak zestawu mierzalnych i określonych ilościowo celów operacyjnych,

— cele polityki odnoszą się tylko do czterech funduszy; rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy ustanawiają odrębne cele polityki dla FAM, FBW i IZGW (motyw 8 i art. 1 ust. 3).

— W niedawno opublikowanych dokumentach analitycznych podkreślone zostało znaczenie europejskiej wartości dodanej na potrzeby przydziału zasobów oraz opracowywania i oceny programów wydatków ([16]). Wobec braku definicji europejskiej wartości dodanej w zmienionym rozporządzeniu finansowym Komisji trudno jest stosować tę koncepcję podczas wdrażania ram rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

22. W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie przedstawiono w związku z tym jasnej wizji tego, co UE pragnie osiągnąć dzięki funduszom będącym przedmiotem rozporządzenia. Stanowi to potencjalne ryzyko dotyczące opracowywania, wdrażania i oddziaływania polityki.

23. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

1) Zaproponowanie jasnych priorytetów UE – wraz z powiązanymi wartościami końcowymi – do realizacji których mają przyczynić się fundusze przy jednoczesnym uwzględnieniu kwestii poruszonych przez Trybunał w pkt 21 (art. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Jednolity zbiór przepisów

24. Celem wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest zapewnienie prostego, kompleksowego zbioru przepisów zapewniających wszystkim dostosowane zasady wdrażania ([17]). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje ogólną uproszczoną strukturę ram prawnych, obejmującą zmniejszoną liczbę znacznie krótszych rozporządzeń. Obejmuje ona obecnie trzy poziomy ustawodawstwa: rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy oraz akty delegowane na podstawie uprawnień ustanowionych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów – mniej niż w poprzednim okresie programowania ([18]).

25. Po raz pierwszy siedem funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu (pkt 2 powyżej) podlega jednym ramom prawnym. Komisja twierdzi, że tak jak w okresie programowania 2014–2020 ([19]), skutkuje to uproszczeniem wdrażania funduszy i promowaniem synergii między nimi ([20]). Trybunał zauważa jednak, że dostosowanie zasad wdrażania ma charakter jedynie częściowy, gdyż różne zasady rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nadal mają zastosowanie do różnych funduszy. Przykładowo:

— Podczas gdy przepisy finansowe mają zastosowanie do wszystkich siedmiu funduszy, wspólne przepisy mają zastosowanie tylko do czterech z nich (art. 1 ust. 1) – Funduszu Spójności, EFRR, EFS+ i EFMR.

([15]) „Bardziej inteligentna Europa"; „bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa"; „Europa o silniejszym wymiarze społecznym"; „Europa bliżej obywateli".

([16]) Dokument analityczny pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates" (Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE), pkt 33; dokument analityczny pt. „The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework" (Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027), pkt 26.

([17]) Komisja Europejska, Simplification Handbook (Podręcznik dotyczący uproszczenia), 2018 r., s. 2.

([18]) Opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy, pkt 5.

([19]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 3.39.

([20]) Komisja Europejska, Simplification Handbook (Podręcznik dotyczący uproszczenia) (2018 r.), s. 2 oraz uzasadnienie, s. 8, w COM (2018) 375 final: „Uproszczenie to umożliwi synergię i elastyczność między poszczególnymi komponentami w ramach danego celu, eliminując sztuczne rozróżnienia między różnymi obszarami polityki przyczyniającymi się do osiągnięcia tego samego celu".

— Tytuł VIII ram finansowych nie ma zastosowania do EFMR (art. 1 ust. 4).

— W funduszach stosuje się różne rozwiązania w zakresie monitorowania programów: roczne sprawozdanie z realizacji celów w przypadku EFMR, FAM, FBW i IZGW (art. 36 ust. 6) i końcowe sprawozdanie z realizacji celów przedkładane do dnia 15 lutego 2031 r. (art. 38) w przypadku EFRR, Funduszu Spójności i EFS+.

Elastyczność budżetowa

Okres kwalifikowalności

26. Trybunał zwracał już wcześniej uwagę na problemy (w szczególności obciążenie administracyjne i jego wpływ na rozpoczęcie kolejnego okresu programowania), które pojawiają się wtedy, gdy nakładają się na siebie dwa okresy kwalifikowalności dwóch różnych okresów programowania. W związku z tym Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zawartą w art. 99 propozycję ograniczenia tego okresu pod koniec lat 2021–2027 z trzech lat do dwóch (w żargonie określa się to przejściem z n+3 do n+2) jako pierwszego odpowiedniego kroku w kierunku jak największego możliwego dostosowania okresu kwalifikowalności do okresu programowania ([21]).

Elastyczna możliwość przesuwania środków finansowych między programami

27. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów proponuje się wyeliminowanie wymogu wydania przez Komisję decyzji w sprawie przesunięcia środków finansowych między priorytetami wspieranymi z tego samego funduszu, w ramach tego samego programu, dla tej samej kategorii regionu, w kwocie wynoszącej do 5 % początkowego przydziału na rzecz danego priorytetu i nie więcej niż 3 % budżetu programu (art. 19 ust. 5). Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów przewiduje także możliwość przesuwania do 5 % przydziału między wszystkimi funduszami w ramach zarządzania dzielonego a innymi instrumentami (art. 21). Ta możliwość przesuwania środków finansowych zapewnia państwom członkowskim większą elastyczność i powinna pomóc im w wydatkowaniu dostępnego finansowania z UE.

28. Zdaniem Trybunału, głównym celem przesunięć budżetowych nie powinno jednak być ułatwienie wydawania pieniędzy; wszelkie takie przesunięcia powinny stanowić reakcję na najpilniejsze potrzeby. Ponadto takie przesunięcia mogą prowadzić do dodatkowych komplikacji w dostosowaniach ram wykonania i innych procesów administracyjnych; nie jest także jasne, jak obliczana będzie przenoszona kwota. We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie określa się, czy wartość procentowa, która może podlegać przesunięciu, odnosi się do początkowego przydziału, czy do przydziału w dowolnym punkcie w czasie.

Programowanie dwuetapowe (5 + 2)

29. Nowym elementem zaproponowanym na lata 2021–2027 jest dwuetapowe programowanie EFRR, Funduszu Spójności i EFS+, w ramach którego przydziały finansowe w programach są określane tylko na pierwsze pięć lat, tj. 2021–2025 (art. 17 ust. 6), natomiast przydziały na dwa ostatnie lata są ustanawiane w 2025 r. w ramach obowiązkowego przeglądu śródokresowego (art. 14 ust. 2 lit. a)). Powinno to zwiększyć elastyczność i zdolność UE do reagowania na zmieniające się okoliczności. Proces zmiany wszystkich programów w tym samym czasie znacznie zwiększy jednak obciążenie administracyjne Komisji i organów państw członkowskich na początkowych etapach wdrażania programów ([22]).

30. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

2) Wyjaśnienie warunków przesuwania środków finansowych oraz zapewnienie niezbędnego nastawienia na rezultaty (art. 19 i 21 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

3) Przeanalizowanie zaproponowanego podejścia do dwuetapowego programowania (art. 17 ust. 6 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) z uwzględnieniem ryzyka związanego z obciążeniem administracyjnym.

([21]) Sprawozdanie specjalne nr 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013", pkt 129–130 i zalecenie 4.

([22]) Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach", rys. 4.

Tworzenie korzystnego środowiska dla inwestycji

Zarządzanie gospodarcze i powiązania z polityką spójności

31. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje kroki podjęte przez Komisję w celu wzmocnienia powiązania między wykorzystaniem finansowania unijnego a uzgodnieniami w zakresie zarządzania gospodarczego UE na wysokim szczeblu – europejskim semestrem. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje też możliwość dokonania przeglądu i zmiany programów w celu wsparcia wdrażania odnośnych zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich (art. 15).

32. Aby jednak w odpowiedni sposób korzystać z tych przepisów i wzmocnić powiązanie między finansowaniem z UE a priorytetami UE, Komisja musi zapewnić, by proponowane przez nią zalecenia dla poszczególnych krajów były istotne, mogły być wdrożone oraz mogły przyczyniać się bezpośrednio do eliminowania stwierdzonych uchybień. Trybunał wskazywał niedawno na brak systematycznego powiązania między konkretnymi zakłóceniami równowagi stwierdzonymi w szczegółowych ocenach sytuacji a zaleceniami dla poszczególnych krajów skierowanymi do państw członkowskich ([23]), jak również na uchybienia w formułowaniu zaleceń dla poszczególnych krajów. W tym drugim sprawozdaniu Trybunał zalecił, by w zaleceniach dla poszczególnych krajów podawano uzasadnienie zalecenia i powiązane z nim ryzyko ([24]). Skuteczność przepisów w sprawie środków związanych z należytym zarządzaniem gospodarczym będzie w związku z tym zależeć od tego, czy zalecenia dla poszczególnych krajów są sformułowane wystarczająco jasno, aby na ich podstawie można było przewidzieć jednoznaczne środki operacyjne podlegające monitorowaniu oraz określić skuteczność wdrażania.

33. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję wzmocnienia roli Komisji poprzez przyznanie jej uprawnień do bezpośredniego zawieszania płatności w przypadkach, gdy państwo członkowskie nie podejmie działań w odpowiedzi na wniosek o dokonanie przeglądu i zmiany programu (art. 15 ust. 6). Trybunał zauważył jednak, że uprawnienie to może być ograniczone faktem, że projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie ustanawia żadnych rozwiązań w zakresie monitorowania wdrażania przez państwa członkowskie środków powiązanych z należytym zarządzaniem gospodarczym.

34. Jeżeli państwo członkowskie nie podjęło wymaganych działań lub Rada przyjmuje dwa następujące po sobie zalecenia w ramach tej samej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi, Komisja musi zaproponować Radzie zawieszenie zobowiązań lub płatności (art. 15 ust. 7). W tych przypadkach pierwszeństwo daje się zawieszeniu zobowiązań; zawieszenie płatności następuje wyłącznie wtedy, gdy konieczne jest bezzwłoczne działanie, oraz w przypadku istotnej niezgodności. Trybunał jest zdania, że przeniesienie akcentu z zawieszania płatności – jak ma to miejsce w obecnym okresie programowania – na zawieszenie zobowiązań ogranicza jego oddziaływanie penalizujące. Oddziaływanie to jest dodatkowo osłabione nową propozycją, by Komisja mogła anulować zawieszenie w ciągu 10 dni z uwagi na wyjątkową sytuację gospodarczą lub w następstwie uzasadnionego wniosku państwa członkowskiego. Trybunał zwraca uwagę, że we wniosku nie wyjaśniono, czym jest wyjątkowa sytuacja gospodarcza ani uzasadniony wniosek złożony przez państwo członkowskie, co sprawia, że ten newralgiczny przepis może podlegać różnym interpretacjom.

35. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

4) Dopilnowanie, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału, by zalecenia dla poszczególnych krajów począwszy od 2019 r. miały jasny, jednoznaczny i operacyjny charakter, tak aby możliwe było odpowiednie wykorzystanie przepisów zaproponowanych w art. 15.

5) Włączenie przepisów w sprawie uzgodnień w zakresie monitorowania i sprawozdawczości na potrzeby wdrożenia środków związanych z należytym zarządzaniem gospodarczym (art. 15 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

6) Kwestię dotyczącą tego, czy zawieszenia powinny dotyczyć płatności, czy zobowiązań, oraz wyjaśnienie, kiedy zawieszenia powinny być anulowane (art. 15 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

([23]) Sprawozdanie specjalne nr 3/2018 pt. „Kontrola procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej", pkt 35–43.

([24]) Sprawozdanie specjalne nr 18/2018 pt. „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?", pkt 121–125 i zalecenie 6.

Warunki podstawowe

36. Warunki wstępne obowiązujące w obecnym okresie mają zostać zastąpione zgodnie z wnioskiem prostszymi warunkami podstawowymi (art. 11). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje kilka aspektów zaproponowanych rozwiązań: uproszczenie ich struktury, wzmocnione warunki ich skutecznego stosowania, oraz ich większe nakierowanie na rozwój ram strategicznych i planowania. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje także potrzebę zachowania spójności wybranych operacji z odpowiednimi strategiami i dokumentami dotyczącymi planowania pod względem spełnienia warunków podstawowych. Trybunał uważa, że jest to ważny krok w stronę zapewnienia, by warunki były stosowane w całym okresie programowania.

37. Trybunał dostrzegł jednak także szereg obszarów, w których istnieje możliwość udoskonalenia zaproponowanych przepisów dotyczących warunków podstawowych:

— niektóre z zaproponowanych kryteriów mogą nie wpływać na wydajne i skuteczne wdrażanie powiązanego celu szczegółowego, co stoi w sprzeczności z wcześniejszym zaleceniem Trybunału ([25]). Na przykład tematyczny warunek podstawowy *Wdrożona krajowa strategia integracji Romów* (załącznik IV do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) może jedynie częściowo przyczyniać się do osiągnięcia powiązanego celu szczegółowego, który wspiera większą grupę społeczności marginalizowanych, nie tylko Romów.

— W przedstawionym niedawno sprawozdaniu Trybunał zalecił, by w ustawodawstwie dotyczącym okresu po 2020 r. jasno określono kryteria oceny spełnienia warunków, w miarę możliwości wraz z mierzalnymi celami, tak aby zapewnić wspólne stanowisko w sprawie tego, co należy osiągnąć ([26]). Zdaniem Trybunału niektóre kryteria są jednak niejednoznaczne. W szczególności w zaproponowanych warunkach tematycznych związanych z opracowywaniem strategii i ram strategicznych polityki brak jest szczegółów dotyczących sposobu definiowania strategii, podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie, zdolności wymaganych do ich spełnienia i stosowania oraz, w większości przypadków, sposobu ich monitorowania.

— Trybunał zalecił także, by ustawodawstwo dotyczące okresu programowania po 2020 r. zapewniało spójność w ocenie kryteriów spełniania warunków z europejskim semestrem ([27]). Trybunał odnotował, że zalecenie to nie zostało odzwierciedlone we wniosku.

38. W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano, by we wnioskach o płatność nie można było podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym, względem których warunek podstawowy nie został spełniony (art. 11 ust. 6). Stanowi to pozytywną zmianę w porównaniu z okresem 2014–2020. Nie jest jednak jasne, czy wydatki poniesione przed spełnieniem warunku podstawowego mogą być następnie ujęte we wnioskach o płatność po spełnieniu tego warunku. Art. 67 ust. 3 lit. b) wymaga, by wybrane operacje były spójne z odpowiednimi dokumentami wymaganymi do spełnienia warunków podstawowych, ale projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie zawiera żadnych bardziej nakazowych przepisów.

39. Aby odpowiednio egzekwować wyłączanie odpowiednich wydatków z wniosków o płatność, Komisja będzie musiała wdrożyć skuteczne rozwiązania w przypadkach, gdy warunki przestaną być spełniane. Trybunał zauważa jednak, że projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie przewiduje takich rozwiązań, gdyż nie wymaga od państw członkowskich sprawozdań rocznych. Rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy odnoszące się do trzech z siedmiu funduszy objętych projektem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – FAM, FBW i IZGW – wymagają od państw członkowskich przekazywania rocznych sprawozdań ze spełniania i stosowania warunków podstawowych, jednak wymogu tego nie zawierają rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy, odnoszące się do EFRR/Funduszu Spójności, EFS+ i EFMR.

40. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

7) Sformułowanie na nowo warunków podstawowych, tak aby faktycznie prowadziły one do skutecznego i wydajnego wdrażania celów szczegółowych (załączniki III i IV do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

([25]) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne", zalecenie 1a.

([26]) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne", zalecenie 1c.

([27]) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne", zalecenie 1b.

8) Włączenie jasnych kryteriów oceny spełniania warunków podstawowych, uzgodnień w zakresie monitorowania oraz, w stosownych wypadkach, mierzalnych celów pośrednich i celów końcowych, w celu osiągnięcia wspólnego stanowiska w sprawie celów, jakie należy zrealizować (załączniki III i IV do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

9) Włączenie przepisów, które zapewniają ocenę spełnienia kryteriów zgodnie z powiązanymi zaleceniami dla poszczególnych krajów i sprawozdaniami krajowymi wydawanymi w kontekście procesu europejskiego semestru (art. 11 ust. 2 i 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

10) Wyjaśnienie, że wydatki, które zostały poniesione przed spełnieniem warunków podstawowych oraz które nie są spójne ze strategiami i dokumentami dotyczącymi planowania ustanowionymi w celu spełnienia warunków podstawowych, nie powinny być ujmowane we wnioskach o płatność (art. 11 ust. 6 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

11) Włączenie przepisów zapewniających skuteczne monitorowanie dalszego spełniania warunków podstawowych lub jego braku (art. 11 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Zdolności administracyjne

41. Inaczej niż w przypadku obecnego okresu programowania wniosek nie zawiera wykazu działań kwalifikujących się do uzyskania pomocy technicznej ([28]). Prowadzi to do ryzyka nakładania się zakresów i braku komplementarności z finansowaniem przewidzianym we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie utworzenia Programu wspierania reform ([29]). W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów określony został wymóg, by Komisja i państwa członkowskie zapewniały koordynację, komplementarność i spójność funduszy objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów z innymi unijnymi instrumentami (art. 4 ust. 4). Zdaniem Trybunału nadal występuje ryzyko nakładania się zakresów ze względu na brak szczegółowości w odniesieniu do pomocy technicznej.

42. Na podstawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów pomoc techniczna może być finansowana z wykorzystaniem mechanizmu ryczałtowania względem działań niezbędnych do skutecznego zarządzania funduszami UE i ich wykorzystania (art. 30 i 31); oraz w ramach finansowania niepowiązanego z kosztami w odniesieniu do „dodatkowych działań …, aby wzmocnić zdolność" (art. 32 i 89). Zdaniem Trybunału różnica między tymi dwoma scenariuszami – budowaniem lub wzmacnianiem zdolności administracyjnych – nie jest jasna. Istnieje zatem zwiększone ryzyko nadmiernego zwrotu kosztów pomocy technicznej. Na przykład Komisja może nie mieć możliwości przeprowadzenia oceny, czy wniosek o płatność odnoszący się do finansowania niepowiązanego z kosztami, zgodnie z art. 32, nie powiela pod względem objętych nim wydatków wniosku o finansowanie ryczałtowe zgodnie z art. 31.

43. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

12) Określenie działań kwalifikujących się do finansowania w ramach pomocy technicznej, tak aby rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów uzupełniało zaproponowane rozporządzenie w sprawie utworzenia Programu wspierania reform (art. 29–30 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

13) Wyjaśnienie okoliczności, w których ma być stosowane finansowanie ryczałtowe lub finansowanie niepowiązane z kosztami (art. 29–32 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Przegląd śródokresowy

44. Komisja wskazała, że w okresie programowania 2014–2020 rezerwa wykonania była głównym instrumentem zachęcającym państwa członkowskie do koncentracji na wykonaniu po rozpoczęciu programów. Trybunał zidentyfikował niedociągnięcia w projekcie rezerwy wykonania ([30]) i zalecił już wcześniej jej przekształcenie, na okres po 2020 r., w instrument bardziej zorientowany na rezultaty, w ramach którego środki finansowe są przydzielane na rzecz programów osiągających dobre rezultaty ([31]).

([28]) Art. 58 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([29]) Program wspierania reform ma na celu zapewnienie zachęt finansowych dla reform strukturalnych oraz wsparcia technicznego w celu wzmocnienia zdolności administracyjnych państw członkowskich. Wsparcie zapewniane przez program ma mieć charakter uzupełniający względem wsparcia ze strony funduszy objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, COM(2018) 391 final.

([30]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 3.63; opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy, pkt 17 i 18; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2013, pkt 10.14 do 10.16 (Dz.U. C 398 z 12.11.2014, s. 1).

([31]) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne", zalecenie 2.

45. Wniosek Komisji na okres po 2020 r. przewiduje jednak rezygnację z rezerwy wykonania. Zamiast tego Komisja proponuje uwzględnianie wykonania poprzez wprowadzenie przeglądu śródokresowego każdego programu w 2025 r. (art. 14) powiązanego z przeprogramowaniem funduszy (pkt 29 powyżej) (art. 19). W teorii środki finansowe przeznaczone na dwa z siedmiu lat – potencjalnie do 30 % – mogłyby podlegać ponownemu przydziałowi opartemu na wykonaniu, w porównaniu z 6 % w ramach rezerwy wykonania w latach 2014–2020. Zdaniem Trybunału zaproponowany przegląd śródokresowy wykazuje kilka niedociągnięć:

— będzie on w dużej mierze ograniczony do zgłoszonych wartości wskaźników produktu, z pominięciem wskaźników rezultatu w dowolnej formie, gdyż dla wskaźników rezultatu nie będą dostępne cele pośrednie w ramach wykonania (art. 12).

— Przegląd śródokresowy może nastąpić zbyt wcześnie w okresie programowania, aby możliwa była ocena postępów, w szczególności jeśli w programach wystąpią opóźnienia we wdrażaniu, co miało miejsce w poprzednich programach (w okresach programowania 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020 tylko około 20 % środków finansowych zostało wykorzystanych w pierwszych czterech latach okresu programowania).

— Metodyka wykorzystywana do przeprowadzenia przeglądu i jej powiązanie z wykonaniem nie są jasne. W szczególności we wniosku nie określono, czy wstępne cele końcowe mają zostać ustanowione tylko względem przydziałów finansowych na lata 2021–2025, czy na cały okres.

— Nie jest jasne, jak będzie oceniane wykonanie oraz jakie będą konsekwencje tej oceny. Tak jak w przypadku okresu 2014–2020, nie istnieje ryzyko, że państwa członkowskie stracą środki finansowe, niezależnie od osiąganych wyników.

46. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

14) Zapewnienie, by przegląd śródokresowy nie koncentrował się jedynie na wkładach i produktach, ale także w możliwym zakresie na rezultatach (art. 14 i załącznik V do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Jeśli będzie zbyt wcześnie na ocenę rezultatów, powinny zrekompensować to cele pośrednie w ramach programów.

15) Wyjaśnienie metodyki wykorzystywanej podczas przeglądu śródokresowego; na przykład co stanowi zadowalające wykonanie i jak może to wpłynąć na przydział środków finansowych (art. 14 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

RAMY PROGRAMOWANIA I MONITOROWANIA

Zasada uproszczenia w programowaniu

47. Trybunał stwierdził już wcześniej, że proste i stabilne uregulowania są pierwszym sposobem uproszczenia ([32]). W tym kontekście Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zostało utrzymanych wiele przepisów dotyczących ram programowania i monitorowania z poprzedniego okresu programowania. Główne komponenty ram na lata 2014–2020, takie jak umowy partnerstwa, zostały utrzymane; ponadto ogólna struktura programów pozostaje taka sama (wzór programu, podział środków finansowych programu według celów szczegółowych oraz wspólna nomenklatura dotycząca danych finansowych). Biorąc pod uwagę, że dostępne są także wzory dokumentów programowych, powinno to oznaczać, że organy są zaznajomione z przepisami, co ułatwi im przygotowanie niezbędnych dokumentów.

48. Trybunał zwrócił uwagę podczas wcześniejszych kontroli, że Komisja i państwa członkowskie są współodpowiedzialne za uproszczenie realizacji polityki spójności oraz że istotna część obciążenia administracyjnego beneficjentów wynika ze struktur organizacyjnych i niedociągnięć administracyjnych państw członkowskich ([33]). W związku z tym ważne jest, by państwa członkowskie zidentyfikowały źródło obciążeń administracyjnych i możliwe sposoby ich ograniczenia; w odpowiednim czasie powinny one także informować o postępach w zmniejszaniu kosztów i obciążeń administracyjnych ([34]). We wniosku zawarto wymóg określenia w programach wyzwań w zakresie zdolności administracyjnych i sprawowania rządów (art. 17 ust. 3 lit. a) ppkt (iv)), zaś komitety monitorujące będą musiały analizować postępy w budowaniu zdolności administracyjnych (art. 35 ust. 1 lit. I)). Nie jest jednak jasne, czy wymogi te obejmują środki uproszczenia i ograniczenie obciążenia administracyjnego.

([32]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", pkt 50 (Dz.U. C 322 z 28.9.2017, s. 1).
([33]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", pkt 60–72.
([34]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", pkt 24.

49. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

16) Zawarcie w umowach partnerstwa (art. 8 i załącznik II do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) lub programach (art. 17 i załącznik V do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) wymogu opisu środków państw członkowskich ukierunkowanych na zmniejszenie obciążenia administracyjnego, wraz ze wskaźnikami mierzącymi postępy względem tego celu, a także wymóg dotyczący przedstawiania sprawozdań w tej sprawie przez państwa członkowskie.

Równowaga między uproszczeniem, rezultatami a rozliczalnością

50. Jak Trybunał wskazał wcześniej, uproszczenie nie powinno odbywać się kosztem rozliczalności publicznej i wyników ([35]).

Umowy partnerstwa

51. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów proponuje się utrzymanie umów partnerstwa jako dokumentów strategicznych (art. 7), jako że stanowią one podstawę dla negocjacji między Komisją a państwami członkowskimi (motyw 15). W sprawozdaniu specjalnym na temat umów partnerstwa Trybunał stwierdził, że okazały się one skutecznym instrumentem w ukierunkowywaniu wydatków w obszarze spójności na strategię „Europa 2020" ([36]).

52. W przeciwieństwie do okresu 2014–2020 nie został ustalony stały termin przedkładania umów partnerstwa przez państwa członkowskie, co oznacza, że wymóg przedłożenia programów w terminie następnych trzech miesięcy (art. 16) ma ograniczone zastosowanie. Trybunał zwrócił wcześniej uwagę na znaczenie rozpoczynania wdrażania programów wraz z początkiem okresu programowania, aby uniknąć ryzyka, że duże kwoty środków finansowych muszą zostać wydane na koniec okresu programowania, co wiązałoby się z zagrożeniem dla ukierunkowania na rezultaty ([37]).

53. Trybunał przyjmuje także z zadowoleniem włączenie modelu umowy partnerstwa do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (załącznik II). Trybunał stwierdził wcześniej, że brak wspólnego modelu w okresie programowania 2014–2020 wpłynął na jakość przekazywanych informacji na temat wykonania zadań ([38]). Model umów partnerstwa powinien także ułatwiać negocjacje między Komisją a państwami członkowskimi.

54. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów proponuje się uproszczenie umów partnerstwa przez ograniczenie rodzajów informacji, jakie powinny one zawierać (art. 8 i załącznik II). Istnieje jednak ryzyko, że na skutek zaproponowanych rozwiązań umowy partnerstwa staną się jednorazowym procesem o ograniczonej wartości:

— Trybunał uznał już wcześniej, że umowy partnerstwa mają duże znaczenie w uzyskiwaniu dobrych rezultatów dzięki ustanawianiu jasnej logiki interwencji ([39]) – poprzez identyfikowanie potrzeb przed przeanalizowaniem, w jaki sposób i na co mogłyby zostać przeznaczone środki finansowe UE. W przypadku niniejszego wniosku taka sytuacja nie ma miejsca. Zaproponowana umowa partnerstwa skupia się na wyborach w zakresie polityki (art. 8), ale nie wymaga jasnego wyrażenia potrzeb, jakie ma zaspokoić polityka. Ponadto, podczas gdy istnieje wymóg ujmowania przez państwa członkowskie w swoich umowach partnerstwa głównych przewidywanych rezultatów (art. 8), nie muszą być one określane ilościowo i nie są przeznaczone do przekładania założeń politycznych lub ogólnych celów polityki na cele operacyjne. Trudno będzie zatem ocenić, czy zaproponowane cele i rezultaty są realistyczne, a tym samym czy działania zaproponowane w celu rozwiązania problemów są odpowiednie.

([35]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", pkt 14.
([36]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 143.
([37]) Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach", pkt 82 i zalecenie 1.
([38]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 60.
([39]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 3.57.

— W przeciwieństwie do obecnego okresu programowania projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie przewiduje monitorowania rezultatów określonych w umowach partnerstwa ani sprawozdawczości w ich obszarze. Trybunał uważa, że regularne sprawozdania i przejrzystość w odniesieniu do rezultatów interwencji UE mają kluczowe znaczenie dla zapewniania rozliczalności publicznej i zdobywania zaufania obywateli ([40]).

Programy

55. Solidniejsza logika interwencji była jednym z kluczowych osiągnięć okresu 2014–2020 w zakresie wykonania ([41]). Ponadto, w przeciwieństwie do okresu programowania 2014–2020, nie istnieje obowiązek przeprowadzania oceny *ex ante* logiki interwencji ustanowionej w programach. W rozporządzeniu finansowym zawarty został wymóg, by programy i działania, które wiążą się ze znaczącymi wydatkami, były poddawane ocenie *ex ante* ([42]). W opinii w sprawie projektu rozporządzenia finansowego Trybunał zwrócił uwagę na znaczenie ocen *ex ante*, zalecając pozostawienie w nowych przepisach bez zmian liczby kryteriów, które należy uwzględnić w tych ocenach ([43]).

56. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

17) Zaproponowanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu harmonogramu przyjęcia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy oraz aktów delegowanych i wykonawczych w celu zapewnienia, by wdrażanie programów rozpoczęło się na początku okresu programowania.

18) Ustanowienie obowiązkowego terminu przedłożenia umów partnerstwa w celu zapewnienia terminowego przedłożenia programów (art. 7 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

19) Włączenie do umowy partnerstwa (art. 8 i załącznik II do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) analizy potrzeb w odniesieniu do każdego celu polityki, a także sekcji, w której państwa członkowskie muszą wskazać określone ilościowe rezultaty, jakie chcą osiągnąć, oraz ich dopasowanie do priorytetów UE.

20) Zobowiązanie państw członkowskich do monitorowania tych rezultatów i prowadzenia sprawozdawczości na ten temat, co najmniej przed przeprowadzeniem ocen przez Komisję w 2024 r. i 2031 r. (art. 8 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

21) Wprowadzenie obowiązkowej oceny *ex ante* programów oraz wymaganie od państw członkowskich określenia w swoich programach strategii dotyczącej wkładu programu w osiągnięcie zakładanych rezultatów ustanowionych w umowie partnerstwa (art. 16 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego.

Ramy wykonania

57. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano wprowadzenie ram wykonania umożliwiających monitorowanie i ocenę wykonania programu oraz sprawozdawczość na ten temat podczas jego wdrażania (art. 12). W przypadku każdego programu ramy powinny obejmować wskaźniki produktu i rezultatu powiązane z celami szczegółowymi ustanowionymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy ([44]). Trybunał uznaje, że wymóg ten stanowi ważny krok w stronę zwiększenia ukierunkowania na wykonanie, gdyż powinien on skutkować częstszymi i bardziej spójnymi informacjami na temat wykonania.

([40]) „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania", 2014 r., pkt 14.
([41]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 5 i 83.
([42]) Art. 34 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).
([43]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego, pkt 89 (Dz.U. C 91 z 23.3.2017, s. 1).
([44]) Z wyjątkiem pomocy technicznej i celu szczegółowego dotyczącego deprywacji materialnej (art. 12 ust. 2, COM(2018) 375 final).

Wspólna definicja wskaźników produktu i rezultatu

58. Trybunał stwierdził już wcześniej, że Komisja stosowała różne definicje produktu i rezultatu, oraz zalecił uwzględnienie standardowych definicji w rozporządzeniu finansowym ([45]). Trybunał co prawda z zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną definicję wskaźników produktu i rezultatu (art. 2), lecz zauważa, że definicja wskaźnika rezultatu odnosi się do krótkoterminowych skutków interwencji. Nie jest to jednak w pełni zgodne z definicjami zawartymi we własnych wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa ([46]) ani w zmienionym rozporządzeniu finansowym ([47]), które odnoszą się odpowiednio do „natychmiastowych skutków" i „efektów" interwencji. Ponadto definicja wskaźnika rezultatu zawarta w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie jest spójna z definicjami zastosowanymi we wszystkich rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy: projekt rozporządzenia w sprawie EFS+ nie odnosi się do „wskaźników rezultatu", ale zawiera rozróżnienie między „wskaźnikami rezultatu bezpośredniego" a „wskaźnikami rezultatu długoterminowego" ([48]).

Wspólne i specyficzne dla programu wskaźniki produktu i rezultatu w ramach programów

59. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zestawu wspólnych wskaźników produktu i rezultatu dla każdego funduszu. Jest to zgodne z wcześniejszymi sprawozdaniami Trybunału wskazującymi, że stosowanie wspólnych wskaźników stanowi potencjalnie istotny krok w kierunku większej koncentracji na wynikach ([49]). Stosowanie wspólnych wskaźników ułatwia także agregację danych na temat wykonania, a zatem porównanie wykonania na poziomie programu, państwa członkowskiego i UE. Trybunał zauważa, że Komisja będzie korzystać ze wspólnych wskaźników jako podstawy dla zgłaszania wskaźników „podstawowych" do Parlamentu Europejskiego i Rady (załącznik II do projektu rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności).

60. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

22) Dostosowanie zaproponowanej definicji wskaźników rezultatu w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (art. 2) i rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy (rozporządzenie w sprawie EFS +, art. 2 i załączniki; rozporządzenie w sprawie EFRR/Funduszu Spójności, załącznik I).

Monitorowanie i wykorzystywanie informacji na temat wykonania

61. W swoich wcześniejszych pracach Trybunał podkreślał znaczenie wykazywania rezultatów dla państw członkowskich i Komisji poprzez udoskonalenie celów, wskaźników, informacji, ocen i zachęt, a tym samym uzyskanie wystarczających dowodów dla wsparcia decyzji UE w sprawie wydatków ([50]). Informacje na temat osiągniętych wyników powinny podlegać agregacji w sposób wiarygodny i ograniczony do tego, co jest absolutnie konieczne.

Agregacja danych na temat wykonania

62. Trybunał odnotował już wcześniej, że nie wszystkie wspólne wskaźniki były stosowane w spójny sposób w odniesieniu do programów wspieranych z EFRR, co uniemożliwiło miarodajną agregację danych na poziomie UE ([51]). Trybunał uznaje, że niektóre z zaproponowanych elementów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie gwarantują spójnego stosowania wskaźników wykonania, co może stwarzać zagrożenie dla miarodajnej agregacji danych, a tym samym wysokiej jakości sprawozdawczości. Odzwierciedlają to poniższe przykłady:

([45]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", zalecenie 3.
([46]) Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2017) 350 z dnia 7 lipca 2017 r., s. 49.
([47]) Art. 2 pkt 56 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.
([48]) Art. 2 ust. 1 pkt 5 i 6 projektu rozporządzenia w sprawie EFS+. „Wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego" oznaczają wspólne wskaźniki rezultatu, które mierzą skutki w okresie czterech tygodni od dnia zakończenia udziału w operacji przez uczestnika (data wyjścia); „wspólne wskaźniki rezultatu długoterminowego" oznaczają wspólne wskaźniki rezultatu, które mierzą skutki po upływie sześciu miesięcy od dnia zakończenia udziału w operacji przez uczestnika.
([49]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 3.50.
([50]) „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania", s. 13, i dokument analityczny pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates" (Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE), pkt 6, 2018 r.
([51]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 103 i 150.

— W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów usunięty został warunek wstępny mający zastosowanie w okresie 2014–2020 dotyczący istnienia systemu zapewniającego terminowe gromadzenie i agregację danych statystycznych.

— Związek zaproponowanych wspólnych wskaźników z celem polityki nie zawsze jest oczywisty. W szczególności odnosi się to do celu polityki 5, Europa bliżej obywateli, w przypadku którego zaproponowane wskaźniki mają ogólny charakter.

— W odniesieniu do programów EFRR/Funduszu Spójności/EFS+/EFMR nie jest jasne, które wspólne wskaźniki będą musiały być stosowane przez państwa członkowskie względem poszczególnych celów szczegółowych. W przypadku wszystkich tych funduszy nie jest także jasne, czy od państw członkowskich wymaga się gromadzenia i przekazywania danych na temat wszystkich wspólnych wskaźników. Trybunał odnotował już wcześniej, że nie wszystkie wspólne wskaźniki były stosowane w spójny sposób w odniesieniu do programów wspieranych z EFRR w okresie 2014–2020, co uniemożliwiło miarodajną agregację danych na poziomie UE ([52]).

— Z wyjątkiem programów spójności (EFRR/Fundusz Spójności, EFS+) projekty rozporządzeń dotyczących poszczególnych funduszy nie rozróżniają między wskaźnikami produktu i rezultatu. Państwa członkowskie mogą zatem nie stosować wskaźników rezultatu w spójny sposób.

— System finansowych kategorii interwencji zaproponowany na okres programowania 2021–2027 ustanawia bezpośrednie powiązanie między przydziałem finansowym a celami szczegółowymi programów (załącznik V). Stanowi to poprawę względem przepisów okresu 2014–2020. Zakresy interwencji ([53]) (załącznik I), które powinny być wykorzystywane do podziału danych finansowych przez państwa członkowskie, są jednak liczne, niejasne oraz niepowiązane z produktami i rezultatami.

63. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

23) Przeprowadzenie oceny, czy zaproponowane wspólne wskaźniki dla EFRR/Funduszu Spójności (projekt rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności, załącznik I) spełniają kryteria jakości („RACER") ustanowione w rozporządzeniu finansowym, oraz dokonanie koniecznych dostosowań ([54]).

24) Wyjaśnienie, czy stosowanie wspólnych wskaźników dla EFRR/Funduszu Spójności i EFS+ jest obowiązkowe dla państw członkowskich (projekt rozporządzenia w sprawie EFS+, art. 2 i 15 oraz załączniki; projekt rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności, art. 7 i załącznik I).

25) Uproszczenie i wyjaśnienie nomenklatury danych finansowych w załączniku I do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Jakość danych na temat wykonania

64. Aby dane na temat jakości danych były użyteczne, muszą mieć akceptowalną jakość. Przepisy projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie określają wystarczająco jasno, kto odpowiada za gwarantowanie jakości danych.

— W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano, by komitet monitorujący nadzorował realizację programu (art. 33). Chociaż istnieje wymóg analizowania i zatwierdzania przez komitet monitorujący rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji przedkładanych Komisji, nie odnosi się to do danych na temat wykonania.

— Nie istnieją przepisy w sprawie roli Komisji w weryfikacji jakości przekazanych danych.

([52]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 103, 150.

([53]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 92–99.

([54]) Art. 33 ust. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046: „W stosownych przypadkach definiuje się […] odpowiednie, przyjęte, wiarygodne, proste i solidne wskaźniki".

65. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

26) Sprecyzowanie rozwiązań gwarantujących jakość danych przekazywanych przez instytucje programu, w szczególności roli Komisji i komitetu monitorującego (art. 37 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Wykorzystanie danych na temat wyników generowanych na poziomie UE

66. Trybunał zaproponował wzmocnienie unijnych ram wykonania poprzez zmniejszenie ogólnej liczby celów i wskaźników wykonania ([55]). Trybunał uważa, że niektóre przepisy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stwarzają ryzyko zwiększenia złożoności bez zapewniania współmiernych korzyści związanych z oceną osiągnięcia priorytetów UE.

— Trybunał zalecił już wcześniej, by państwa członkowskie zaprzestały stosowania zbędnych wskaźników specyficznych dla danego programu ([56]). Trybunał zauważa, że rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nadal obejmuje możliwość definiowania wskaźników specyficznych dla programów ([57]).

— Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zobowiązuje państwa członkowskie do przekazywania danych na temat wdrażania każdego programu pod względem finansowym i realizacji celów co dwa miesiące za pomocą systemu elektronicznego (art. 37), co stanowi znaczne zwiększenie wymogów dotyczących sprawozdawczości w porównaniu z wymogami w okresie 2014–2020. Posiedzenia Komisji i państw członkowskich dotyczące przeglądu realizacji celów oraz posiedzenia komitetu monitorującego będą odbywać się jednak tylko raz lub dwa razy do roku.

67. Trybunał uważa także, że nie jest jasne, w jaki sposób wykorzystywane będą przez Komisję niektóre z generowanych informacji na temat wykonania:

— Państwa członkowskie nie mają obowiązku prowadzenia sprawozdawczości na temat wdrażania umów partnerstwa ani składania rocznych sprawozdań z wdrażania ([58]). Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadza zamiast tego roczne posiedzenia Komisji i państw członkowskich dotyczące przeglądu realizacji celów, podczas których oceniane będzie wykonanie programów (art. 36) ([59]). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprawdzie propozycję zintensyfikowania dialogu między Komisją i państwami członkowskimi, zaproponowane przepisy nie są jednak jasne, jeżeli chodzi o uczestników, treści i konsekwencji tych posiedzeń.

— Oceny dokonywane przez państwa członkowskie lub Komisję (art. 39 i 40) nie muszą koncentrować się na analizie „oszczędności" – koncepcji, zgodnie z którą zasoby są udostępniane w należytym czasie, w odpowiedniej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Trybunał zwrócił już wcześniej uwagę na znaczenie objęcia „oszczędności" ocenami w opinii w sprawie projektu rozporządzenia finansowego ([60]).

68. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

27) Ograniczenie stosowania wskaźników produktu i rezultatu specyficznych dla programów w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego (art. 7 projektu rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności, art. 15 projektu rozporządzenia w sprawie EFS+).

([55]) Dokument analityczny pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates" (Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE), pkt 38, 2018 r.

([56]) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020", pkt 147 i zalecenie 4.

([57]) Załącznik I do projektów rozporządzeń w sprawie EFRR/Funduszu Spójności, COM/2018/372 final; EFS+, COM/2018/382 final; oraz EFMR, COM/2018/390 final. Załączniki VIII do projektów rozporządzeń w sprawie FAM, COM/2018/471 final; FBW, COM/2018/472 final; oraz IZGW, COM/2018/473 final.

([58]) Zamiast tego kluczowe informacje na temat wdrażania programów mają być obecnie przekazywane przez państwa członkowskie w formie rocznego sprawozdania z realizacji celów przedkładanego Komisji w przypadku programów objętych EFMR, FAM, FBW i IZGW (art. 36 ust. 6 COM(2018) 375 final) oraz końcowego sprawozdania z realizacji celów w przypadku EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności do dnia 15 lutego 2031 r. (art. 38 COM(2018) 375 final).

([59]) W przypadku programów wspieranych z FAM, FBW i IZGW posiedzenia dotyczące przeglądu powinny odbywać się co najmniej dwa razy w trakcie okresu programowania.

([60]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego, pkt 89 (Dz.U. C 91 z 23.3.2017, s. 1).

28) Ograniczenie częstotliwości przekazywania danych (art. 37 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), z uwzględnieniem późniejszego wykorzystania danych przez Komisję i powiązanego obciążenia administracyjnego.

29) W odniesieniu do rocznych posiedzeń dotyczących przeglądu realizacji celów wyjaśnienie wymogów dotyczących uczestników, treści i konsekwencji (art. 36 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

30) Wymaganie, by oceny dotyczyły oszczędności (art. 39 i 40 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

SYSTEM REALIZACJI I ZASADY KWALIFIKOWALNOŚCI

Instrumenty finansowe

Wybór podmiotów wdrażających instrument finansowy

69. Przepisy dotyczące okresu 2014–2020 stanowią, że pośrednicy finansowi muszą być wybierani na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktów interesów. Zawierają także wymogi dotyczące powierzania wdrażania instrumentów finansowych podmiotom, które posiadają odpowiednie zdolności do ich wdrażania ([61]). Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie zawiera jednak takich wymogów, przewidując jedynie, że instytucje zarządzające powinny dokonać „wyboru podmiotu wdrażającego dany instrument finansowy" (art. 53 ust. 2).

Oceny ex ante dotyczące instrumentów finansowych

70. Inaczej niż w okresie programowania 2014–2020 projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (art. 52 ust. 3) nie wymaga już, by ocena *ex ante* instrumentu finansowego opierała się na analizie luk rynkowych, takich jak występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji. Brak takiej analizy prowadzi do ryzyka, że instrumenty finansowe będą „przekapitalizowane" w stosunku do potrzeb ([62]), a finansowanie prywatne i publiczne może być wypierane. W art. 52 ust. 2 zawarty został wymóg, by instrumenty finansowe zapewniały wsparcie na rzecz projektów, które „nie otrzymują wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych", ale zgodnie z doświadczeniem Trybunału w kontroli instrumentów finansowych nie jest to równoznaczne z analizą luk rynkowych, a zatem nie jest wystarczające do łagodzenia zidentyfikowanego przez Trybunał ryzyka.

Sprawozdawczość w obszarze instrumentów finansowych

71. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wymaga od państw członkowskich ujmowania we wniosku o płatność (załącznik XIX) zarówno płatności zaliczkowej, jak i wypłaty środków finansowych odbiorcom końcowym (art. 86 ust. 2). Informacje te powinny być wystarczające dla audytorów do oceny legalności i prawidłowości wydatków (zob. także pkt 109). Usunięto jednak przepis z ustawodawstwa na lata 2014–2020 wymagający przedkładania sprawozdań na temat poszczególnych instrumentów finansowych ([63]). Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów od instytucji zarządzających wymaga się przekazywania danych na temat instrumentów finansowych jedynie na poziomie programu (art. 37 ust. 3 oraz załączniki XIX i XX). Jako że dane dotyczące poszczególnych instrumentów finansowych mogą być rozproszone w kilku programach, nie byłoby jednak możliwe dokonanie oceny ich wykonania, w tym na przykład poziomu opłat za zarządzanie. Powód wprowadzenia odrębnych sprawozdań w poprzednim okresie nadal zachowuje aktualność: „poprawienie przejrzystości procesu wdrożenia oraz zapewnienie właściwego monitorowania wdrażania instrumentów inżynierii finansowej" ([64]). Oznacza to także potrzebę zmniejszenia luki czasowej między końcem okresu sprawozdawczego a odnośnym sprawozdaniem ([65]).

([61]) Art. 38 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz art. 7 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 (Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5).

([62]) Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013", pkt 47–52.

([63]) Art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([64]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1310/2011 (Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 1).

([65]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, pkt 2.35 (Dz.U. C 357 z 4.10.2018, s. 1).

Rozwiązania dotyczące rozliczalności względem instrumentów finansowych

72. Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi, w odniesieniu do instrumentów finansowych, że instytucja zarządzająca ani instytucja audytowa nie będą przeprowadzać kontroli na szczeblu EBI ani innych międzynarodowych instytucji finansowych, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały. Zamiast tego EBI lub inne instytucje finansowe przekażą jednak Komisji i instytucji audytowej pod koniec każdego roku kalendarzowego roczne sprawozdanie z audytu sporządzone przez audytorów zewnętrznych (art. 75). Tym samym w projekcie nie określono praw dostępu, jakimi dysponuje Trybunał w odniesieniu do instrumentów finansowych wdrażanych przez EBI lub inne międzynarodowe instytucje finansowe. Jest to poważne pominięcie ([66]). Ponadto projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie zawiera przepisów operacyjnych w sprawie sposobu odzwierciedlenia rezultatów takich audytów zewnętrznych w obliczeniach poziomów błędu przez instytucje audytowe.

73. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów kontrole zarządcze lub audyty instrumentów finansowych nie mogą być prowadzone na poziomie ostatecznych odbiorców (art. 75). Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 można przeprowadzać audyty ostatecznych odbiorców, jeżeli istnieją dowody na to, że dokumenty dostępne na poziomie instytucji zarządzającej lub na poziomie instytucji wdrażających instrumenty finansowe nie stanowią prawdziwego i rzetelnego zapisu udzielonego wsparcia ([67]). Trybunał przyznaje, że zasadniczo wizyty u ostatecznych odbiorców nie muszą być konieczne w ramach audytu instrumentów finansowych. Uważa jednak, że powinna istnieć możliwość rozszerzenia zakresu kontroli na ostatecznych odbiorców w celu zweryfikowania, czy warunki kwalifikowalności zostały spełnione ([68]).

Efekt dźwigni dla instrumentów finansowych

74. Jedną z kluczowych zalet instrumentów finansowych jest ich zdolność do wywierania efektu dźwigni względem dodatkowych prywatnych i publicznych środków finansowych. Trybunał zalecił już wcześniej, by Komisja zapewniła definicję efektu dźwigni instrumentów finansowych, która wprowadza wyraźne rozróżnienie między efektem dźwigni wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych oraz uwzględnia rodzaj danego instrumentu ([69]). Podczas gdy wniosek zawiera definicję efektu dźwigni (art. 2 pkt 22), definicja ta nie wprowadza rozróżnienia zalecanego przez Trybunał ([70]).

75. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

31) Wprowadzenie wymogu wyboru pośredników finansowych na podstawie otwartej, przejrzystej i niedyskryminującej procedury oraz wyjaśnienie w dalszym stopniu rodzajów podmiotów, którym można powierzyć wdrażanie instrumentów finansowych, i wymogów, które muszą one spełniać (art. 52 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

32) Wymaganie analizy luk rynkowych na poziomie instrumentów finansowych w ramach oceny *ex ante* (art. 52 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

33) Utrzymanie systemu sprawozdawczości z okresu 2014–2020 i poprawę jego terminowości, gdyż ułatwia to sprawozdawczość na poziomie instrumentu finansowego i pozwala na ocenę jego wykonania (art. 53 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

34) Określenie, w kontekście umów dotyczących audytu lub weryfikacji między EBI i audytorami zewnętrznymi, że Europejski Trybunał Obrachunkowy musi posiadać dostęp do wszystkich informacji, jakie uważa za niezbędne w celu przeprowadzenia audytu funduszy UE (art. 75 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

([66]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego, pkt 40: „umowy dotyczące audytu lub weryfikacji nie ograniczają dostępu Trybunału do informacji niezbędnych w celu skontrolowania środków finansowych Unii".

([67]) Art. 40 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([68]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, rozdział 6, pkt 6.62.

([69]) Sprawozdanie specjalne nr 19/2016, pkt 152 i zalecenie 3.

([70]) Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013", streszczenie VIII.

35) Wyjaśnienie w akcie delegowanym, o którym mowa w art. 73, aspektów operacyjnych dotyczących sposobu, w jaki wyniki audytu EBI lub innej międzynarodowej instytucji finansowej (art. 75 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) powinny przyczyniać się do obliczania poziomów błędu i sporządzania opinii instytucji audytowych z audytu.

36) Zapewnienie w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów możliwości przeprowadzania audytów na poziomie ostatecznych odbiorców w celu zweryfikowania, czy warunki kwalifikowalności zostały spełnione (art. 75 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

37) Wyjaśnienie efektu mnożnikowego/dźwigni instrumentów finansowych, tak aby można było ocenić wyniki osiągnięte przez instrument pod względem krajowego wkładu publicznego (art. 2 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Uproszczone sposoby realizacji

Finansowanie niepowiązane z kosztami jako forma wsparcia programów

76. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole pokazały, że płatności oparte na uprawnieniach powiązanych ze spełnieniem określonych kryteriów są mniej podatne na błędy dotyczące zgodności niż płatności oparte na zwrocie kosztów kwalifikowalnych; pomagają także ograniczyć obciążenie administracyjne. Trybunał zalecił, by płatności na podstawie spełnionych warunków lub osiągniętych rezultatów zostały przyjęte jako preferowane rozwiązanie w całym budżecie ([71]). Wniosek Komisji przewiduje możliwość dokonywania płatności na tej podstawie (art. 46). Podobna forma finansowania istnieje już w okresie programowania 2014–2020 („wspólne plany działania" ([72])), ale do maja 2018 r. w ramach żadnego programu operacyjnego nie skorzystano z tej możliwości ([73]). Sugeruje to, że państwa członkowskie doświadczają trudności w osiąganiu tego celu w praktyce.

77. W tym kontekście Trybunał uważa, że wniosek sam w sobie nie pomaga wystarczająco państwom członkowskim w korzystaniu z tej formy uproszczenia. Ostateczny sukces przedmiotowego wniosku będzie zależeć w dużej mierze od tego, czy Komisja i państwa członkowskie będą w stanie unikać polegania na płatnościach za wkłady i produkty, co, jak odnotował Trybunał, miało miejsce w przypadku rezerwy wykonania w okresie 2014–2020 ([74]).

Uproszczone formy dotacji dla beneficjentów

78. Trybunał odnotował, że metodyka leżąca u podstaw stosowania uproszczonych form dotacji dla beneficjentów zostanie określona w programach i będzie podlegać zatwierdzeniu przez Komisję (art. 88 i załącznik V). Powinno to zapewnić oczekiwaną pewność prawa dla państw członkowskich.

79. W odniesieniu do uproszczonych form dotacji dla beneficjentów Trybunał popiera starania Komisji na rzecz poszerzenia zakresu stosowania uproszczonych form kosztów ([75]). Trybunał stwierdził, że uproszczone formy kosztów były najskuteczniejszym środkiem zmniejszania obciążeń administracyjnych beneficjentów w okresie programowania 2014–2020; od 2012 r. do 2016 r. Trybunał nie zgłosił żadnego ilościowego błędu dotyczącego stosowania uproszczonych form kosztów ([76]). Trybunał podkreślił jednak także, że Komisja i państwa członkowskie muszą zapewnić, aby możliwościom uproszczenia towarzyszyło większe ukierunkowanie na wyniki ([77]). W dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich Trybunał ustalił, że wprowadzenie uproszczonych form kosztów w latach 2014–2020 pomogło przesunąć punkt ciężkości z wkładów na produkty, ale nie skutkowało większą koncentracją na rezultatach ([78]).

([71]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego, pkt 84.
([72]) Art. 104 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów).
([73]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 79.
([74]) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne", pkt 106.
([75]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2011, rozdział 6, pkt 30 (Dz.U. C 344 z 12.11.2012, s. 1); sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2012, rozdział 6, pkt 42; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, rozdział 6, pkt 79.
([76]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 75; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016, pkt 6.12.
([77]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt IV.
([78]) Sprawozdanie specjalne nr 11/2018 pt. „Nowe formy finansowania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – rozwiązania prostsze, lecz nieukierunkowane na rezultaty", pkt 81, zalecenie 4.

80. W tym względzie Trybunał zauważył, że stałe stawki ryczałtowe zaproponowane w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – w odniesieniu do bezpośrednich kosztów personelu (art. 50 ust. 1) i innych kwalifikowalnych kosztów (art. 51) – są powiązane z wkładami, a nie produktami czy rezultatami. W związku z tym podczas gdy stosowanie stawek ryczałtowych ułatwia państwom członkowskim wnioskowanie o finansowanie z UE i otrzymywanie go, nie pociąga to za sobą oddziaływania na wyniki. Stoi to w sprzeczności ze stwierdzeniem zawartym w rozporządzeniu finansowym, że stawki ryczałtowe ustala się „w miarę możliwości oraz w stosownych przypadkach … w taki sposób, aby umożliwić ich wypłacenie po uzyskaniu konkretnych produktów lub rezultatów" ([79]).

81. Ponadto wobec braku oceny skutków (pkt 5) nie istnieją dowody uzasadniające poziom zaproponowanych stałych stawek ryczałtowych w odniesieniu do bezpośrednich kosztów personelu, innych kwalifikowalnych kosztów lub kosztów pośrednich. W praktyce poziomy stosowane w okresie 2014–2020 w odniesieniu do EFS zostały we wniosku rozszerzone na inne fundusze. Polityka spójności obejmuje jednak bardzo szeroki zakres sektorów i projektów charakteryzujących się bardzo różnymi strukturami kosztów wewnętrznych. Masowe stosowanie tego samego poziomu stawek ryczałtowych oznacza, że projekty o wysokich kosztach dadzą państwom członkowskim możliwość wnioskowania o wysokie kwoty w stawkach ryczałtowych, bez gwarancji, że koszty te są ustalone na odpowiednim poziomie.

82. Rozszerzenie systemu stawek ryczałtowych na bezpośrednie koszty personelu może wiązać się z większymi komplikacjami niż uproszczeniami. Zdaniem Trybunału wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (art. 50 ust. 2) już istotnie upraszcza obliczanie i przydział kosztów pracowniczych. Na podstawie wniosku beneficjenci mogliby jednak zgodnie z prawem wnioskować o zwrot bezpośrednich kosztów personelu na podstawie stawek ryczałtowych w odniesieniu do projektu, w którym nie przewidywano takich kosztów (na przykład projektu w pełni realizowanego za pośrednictwem procesu udzielania zamówień publicznych). A jako że o stawki ryczałtowe można wnioskować zarówno w przypadku bezpośrednich kosztów personelu, jak i innych kosztów bezpośrednich, podmiot odpowiedzialny za kilka projektów mógłby wykorzystywać różne sposoby określania wydatków kwalifikowalnych, wykorzystując ryczałtowe koszty personelu w przypadku niektórych wydatków i inne koszty bezpośrednie w przypadku innych wydatków. Daje to możliwość wnioskowania o zwrot tego samego kosztu więcej niż jeden raz. Art. 51 ust. 3 wniosku przewiduje, że państwa członkowskie nie powinny tego robić, ale biorąc pod uwagę ograniczone dokumenty uzupełniające towarzyszące tym wnioskom, Trybunał ma wątpliwości, czy instytucje zarządzające i instytucje audytowe, a także Komisja, będą w stanie wykrywać naruszenia.

83. Ograniczenia związane ze stosowaniem uproszczonych form wsparcia w przypadku operacji realizowanych wyłącznie za pośrednictwem zamówień publicznych, które to formy obowiązywały w poprzednim okresie programowania ([80]), nie zostały powielone we wniosku. Zgodnie z wnioskiem, jeśli takie projekty wykorzystują uproszczone formy wsparcia, od Komisji i państw członkowskich wymagane będzie wyłącznie sprawdzenie, czy spełnione zostały warunki płatności ([81]). Przepisy dotyczące zamówień publicznych nadal będą mieć zastosowanie, ale nie będą sprawdzane w ramach procesu wnioskowania o wsparcie z UE, gdyż zgodność nie będzie już warunkiem płatności. Przepisy dotyczące zamówień publicznych stanowią fundament rynku wewnętrznego UE, ale wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów znacznie zwiększa ryzyko, że naruszenia tych przepisów pozostaną niewykryte.

84. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

38) Opracowanie, przed przystąpieniem do programowania, aktów delegowanych zgodnie z art. 88 i 89 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących: wsparcia niepowiązanego z kosztami, wraz z gotowymi rozwiązaniami mającymi na celu ułatwienie absorpcji tej formy wsparcia; oraz uproszczonych form wsparcia dla beneficjentów. Jednym z celów powinno być zapewnienie większego ukierunkowania na rezultaty.

39) Ponowną ocenę, czy stałe stawki ryczałtowe ustanowione w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów są odpowiednie do obszaru finansowania, typu projektów lub wielkości projektów (art. 49, art. 50 ust. 1 i art. 51 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

40) Wykluczenie bezpośrednich kosztów personelu z zakresu stosowania uproszczonej formy kosztów, jaką są stawki ryczałtowe (art. 50 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

([79]) Art. 181 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).
([80]) Art. 67 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
([81]) Art. 88 ust. 3 w COM(2018) 375 final.

41) Wymaganie od instytucji audytowych uwzględnienia w swoich audytach systemów zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (art. 88 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Wybór projektów i zasady kwalifikowalności

Wybór projektów

85. W trakcie kilku kontroli przeprowadzonych przez Trybunał zidentyfikowane zostały uchybienia w wyborze projektów, co skutkowało zaleceniami dotyczącymi poprawy kryteriów i zwiększenia roli Komisji ([82]). Podczas niedawnej kontroli dotyczącej wyboru projektów Trybunał stwierdził, że choć kryteria wyboru zasadniczo wspierały cele programów, nie uwzględniały w wystarczający sposób rezultatów oraz koncentrowały się w głównej mierze na produktach i absorpcji środków ([83]). W tym kontekście Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie wymogów dotyczących wyboru projektów (art. 67 ust. 3), ale uważa, że pomocne byłyby bardziej szczegółowe ustalenia.

86. W opracowanym niedawno dokumencie analitycznym Trybunał wskazał na potencjalne obciążenie administracyjne beneficjentów, w przypadku gdy przepisy krajowe i obowiązki regulacyjne wykraczają poza te ustanowione na szczeblu UE („nadmiernie rygorystyczne wdrażanie"). Trybunał uznał to za jeden z kluczowych obszarów, w których można dokonać skutecznego uproszczenia polityki spójności ([84]). Podczas gdy podstawowa odpowiedzialność za usprawnienie procesu wyboru spoczywa na państwach członkowskich, Trybunał uważa, że Komisja mogłaby zapewnić większe wsparcie dzięki analizie procedur krajowych i określeniu dobrych praktyk. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zatem zakres, w jakim na własny wniosek Komisja będzie zaangażowana w opracowywanie jakościowych kryteriów wyboru (art. 67 ust. 2).

Zasady kwalifikowalności i VAT

87. Naruszenie zasad kwalifikowalności stanowi jedno z głównych źródeł błędów w obszarze spójności ([85]). W odpowiedzi na wcześniejsze zalecenia Trybunału Komisja zgodziła się przeprowadzić ukierunkowaną analizę krajowych zasad kwalifikowalności, koncentrując się na odpowiedzialności państw członkowskich za ich uproszczenie. Do kwietnia 2018 r. Komisja nie przeprowadziła takiej analizy ([86]). Ponieważ nie jest jasne, czy wzór programów zawarty w obecnym wniosku wymaga od państw członkowskich określenia działań w celu uproszczenia zasad i ograniczenia obciążeń administracyjnych beneficjentów (zob. pkt 48), nadal występuje ryzyko, że krajowe zasady kwalifikowalności pozostaną nadmiernie złożone.

88. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przypadku projektów, których całkowity koszt wynosi mniej niż 5 mln euro, VAT stanowi koszt kwalifikowalny niezależnie od tego, czy podlega odzyskaniu, czy też nie (art. 58). W obecnym okresie programowania nie obowiązuje próg, powyżej którego VAT staje się niekwalifikowalny, jednak kwalifikowalność jest ograniczona do podatku VAT niepodlegającego zwrotowi. Zdaniem Trybunału w przypadkach, gdy VAT jest odprowadzany przez organy rządowe, nie stanowi on kosztu netto dla państwa członkowskiego, gdyż jest dochodem. Ustanowienie we wniosku wartości progowej dla wielkości projektów ogranicza kwotę VAT podlegającą zwrotowi, ale tylko częściowo uwzględnia zalecenie Trybunału, by VAT płacony przez organy publiczne nie kwalifikował się do zwrotu ze środków unijnych ([87]). Podobnie VAT podlegający zwrotowi nie stanowi prawdziwego kosztu dla podmiotów prywatnych i nie powinien kwalifikować się do zwrotu.

89. We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Trybunał wyraża szereg innych obaw dotyczących traktowania VAT. Obawy te są niezależne od tego, czy beneficjent jest organizacją publiczną, czy prywatną:

— jak wykazał wcześniej Trybunał, projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie uwzględnia kwestii dotyczącej tego, że na podstawie obecnie obowiązujących zasad zwrotu VAT finansowanie, jakie otrzymują beneficjenci, może przekraczać ponoszone przez nich koszty ([88]).

([82]) Sprawozdanie specjalne nr 20/2014 pt. „Czy wsparcie ze środków EFRR na rzecz MŚP w obszarze handlu elektronicznego jest skuteczne?"; sprawozdanie specjalne nr 7/2014 pt. „Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości?"; sprawozdanie specjalne nr 6/2014 pt. „Wsparcie z funduszy polityki spójności na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych – czy osiągnięto dobre rezultaty?".

([83]) Sprawozdanie specjalne nr 21/2018 pt. „Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014–2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty", pkt 23–24.

([84]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 60–69.

([85]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, ramka 6.4; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016, ramka 6.2 (Dz.U. C 322 z 28.9.2017, s. 1); sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2015, rys. 6.2; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, wykres 6.2.

([86]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 62.

([87]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, rozdział 6, zalecenie 2.

([88]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, pkt 6.40–6.42; Europejski Trybunał Obrachunkowy (2016 r.): sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2015, pkt 6.31–6.35.

— Wniosek może zachęcać organy do sztucznego dzielenia projektów, tak aby ich wartość nie przekraczała progu 5 mln euro. Trybunał nie zna powodu, dla którego ta umowna wartość progowa została ustalona na tym poziomie.

— Wniosek nie jest spójny z przepisami mającymi zastosowanie w ramach zarządzania bezpośredniego, zgodnie z którymi cały VAT podlegający odzyskaniu nie jest kwalifikowalny ([89]). Trybunał wskazał, że różnice między przepisami stanowią jeden z elementów zwiększających złożoność, a jaką borykają się beneficjenci i ograniczających synergie między funduszami ([90]).

Podatek VAT to temat złożony, a Trybunał obecnie analizuje tę kwestię bardziej szczegółowo.

90. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

42) Włączenie przepisów jasno definiujących rodzaj analizy, jaką instytucje zarządzające muszą przeprowadzić w celu zapewnienia, by wybrane operacje odpowiadały minimalnemu poziomowi osiągnięć i spełniały wymogi zawarte w art. 67 ust. 3 lit. c) projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

43) Wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów lub w akcie delegowanym głównych kryteriów, zgodnie z którymi należy konsultować się z Komisją w sprawie kryteriów wyboru (art. 67 ust. 2 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

44) Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym za rok 2017 ([91]), wykluczenie zwrotu organom publicznym podatku VAT ze środków unijnych (art. 58 ust. 1 lit. a) projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Wycofane przepisy

91. Komisja proponuje złagodzenie obecnie obowiązujących przepisów w dwóch istotnych obszarach: oceny dużych projektów – standardowo projektów o łącznych kosztach wynoszących co najmniej 50 mln euro, które odpowiadały około jednej trzeciej łącznego przydziału środków finansowych w ramach polityki spójności ([92]); oraz swojego podejścia do finansowania projektów generujących dochód po ich zakończeniu (na przykład drogi z systemem poboru opłat).

Duże projekty

92. W obecnym okresie programowania duże projekty podlegają szczegółowej analizie kosztów i korzyści przez państwa członkowskie, a następnie ocenie i zatwierdzeniu przez Komisję, co stanowi warunek ich finansowania ([93]). Z biegiem lat Komisja opracowała wspólne normy na potrzeby takich analiz kosztów i korzyści ([94]). Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów eliminuje wszystkie wymogi dotyczące oceny mające zastosowanie do dużych projektów. Zamiast tego od państw członkowskich wymaga się jedynie przekazania Komisji informacji na temat „operacji o znaczeniu strategicznym", definiowanych jako operacje, które wnoszą kluczowy wkład w realizację celów programu, bez dalszego uszczegółowienia ([95]).

([89]) Art. 186 ust. 4 lit. c) rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 (tj. rozporządzenia finansowego). Przepisy zawarte w art. 186 ust. 4 lit. c) mają zastosowanie na przykład do: InvestEU, programu „Horyzont Europa", międzyregionalnych innowacyjnych inwestycji, pomocy technicznej z inicjatywy Komisji.

([90]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 52. Dla przykładu istnieje ryzyko, że wniosek będzie skutkować dodatkowym obciążeniem administracyjnym dla projektów podlegających zasadom pomocy państwa, w przypadku których organy będą musiały wziąć pod uwagę kwalifikowalny VAT podczas określania intensywności pomocy i monitorować go na późniejszym etapie.

([91]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, pkt 6.40–6.42 i 6.78; zalecenie 2.

([92]) Przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy analiza bazy danych wspólnego systemu dzielonego zarządzania funduszami.

([93]) Art. 101–102 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; rozdział III rozporządzenia (UE) nr 480/2014; załącznik II i załącznik III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 (Dz.U. L 38 z 13.2.2015, s. 1).

([94]) Na przykład Komisja Europejska (2004 r.) „Guide to cost benefit analysis of major projects in the context of EC Regional Policies" (Wytyczne dotyczące analizy kosztów i korzyści dużych projektów w kontekście polityki regionalnej WE); oraz Komisja Europejska (2014 r.): „Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020" (Wytyczne dotyczące analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, narzędzie oceny ekonomicznej polityki spójności na lata 2014–2020), grudzień 2014 r.

([95]) Art. 2 pkt 4 i art. 67 ust. 6 COM(2018) 375 final. Zgodnie z wnioskiem operacje o znaczeniu strategicznym muszą zostać określone w programach operacyjnych, rozpatrzone przez komitet monitorujący i promowane przez beneficjentów w ramach wydarzenia poświęconego komunikacji (art. 17, 35 i 45 COM(2018) 375 final).

93. W szeregu swoich wcześniejszych sprawozdań Trybunał stwierdził, że brak analizy kosztów i korzyści lub jej nierygorystyczne stosowanie stanowią szczególne ryzyko dla należytego zarządzania finansami. Na szczeblu państw członkowskich Trybunał odnotował na przykład uchybienia w stosowaniu i jakości analiz kosztów i korzyści, wywierające bezpośredni wpływ na podejmowane następnie decyzje w sprawie finansowania ([96]). W odniesieniu do procesu zatwierdzania przez Komisję Trybunał określił szereg niedociągnięć w funkcjonowaniu niezależnej oceny jakości ([97]) dużych projektów, odnotowując także, że taka dodatkowa ocena wywierała pozytywny wpływ na ich jakość ([98]).

94. W tym kontekście Trybunał wyraża obawę, że chociaż usunięcie wszystkich szczególnych wymogów dotyczących oceny dużych projektów stanowi zmniejszenie ogólnego obciążenia administracyjnego, istnieje zwiększone ryzyko, że współfinansowane inwestycje nie oferują najlepszego stosunku wartości do ceny.

Projekty generujące dochód

95. W obecnym okresie programowania wsparcie z UE na rzecz projektów generujących dochód jest ograniczone. Państwa członkowskie mogą przeprowadzić analizę *ad hoc* w celu określenia niedopasowania poziomu płynności lub mogą zastosować stałe stawki ryczałtowe wynoszące od 20 % do 30 %, w zależności od sektora ([99]). Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów eliminuje to ograniczenie finansowania takich projektów przez UE, w związku z czym wszystkie koszty związane z projektami generującymi dochód mogą potencjalnie kwalifikować się do wsparcia z UE. Zamiast tego we wniosku sprecyzowano, że do tych projektów będą miały zastosowanie niższe stopy współfinansowania. Zawarto w nim także sugestię, że instrumenty finansowe mogłyby stać się głównym mechanizmem realizacji projektów generujących dochód (s. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

96. Propozycja ta jest podobna pod tym względem do propozycji zniesienia zasady niedochodowości zgłoszonej podczas ostatniej rewizji rozporządzenia finansowego. W opinii w sprawie rewizji rozporządzenia finansowego Trybunał podkreślił, że nie dostrzega potrzeby zniesienia zasady niedochodowości ([100]). Komisja wskazuje na potencjalne oszczędności wynikające z niższych stóp współfinansowania dla wszystkich projektów zaproponowanych w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (art. 106) oraz oszacowała, że usunięcie obecnych zasad dotyczących projektów generujących dochód ograniczyłoby ogólne obciążenie administracyjne o 1 % ([101]). Zdaniem Trybunału niższe stopy współfinansowania i potencjalne zmniejszenie obciążenia administracyjnego nie zrównoważyłyby istotnych dodatkowych kosztów dla budżetu UE, które prawdopodobnie wynikną z usunięcia obecnie obowiązującego ograniczenia wsparcia. Na przykład projekt drogowy w regionie słabiej rozwiniętym, którego łączny koszt wynosi 10 mln euro, może uzyskać współfinansowanie z UE na poziomie 7 mln euro na podstawie nowego wniosku, czyli o ok. 4,5 mln euro więcej niż na podstawie zasad obowiązujących w latach 2014–2020 ([102]).

97. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

45) Ponowne ujęcie w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów obowiązkowej niezależnej oceny i wspólnych obowiązkowych norm oceny, takich jak analiza kosztów i korzyści, na potrzeby wyboru operacji istotnych pod względem finansowym, zapewniających najlepszy stosunek wartości do ceny.

([96]) Na przykład sprawozdanie specjalne nr 1/2008 dotyczące procedur wstępnej analizy i oceny dużych projektów inwestycyjnych z okresów programowania 1994–1999 i 2000–2006; sprawozdanie specjalne nr 8/2010 pt. „Poprawa funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?"; sprawozdanie specjalne nr 5/2013 pt. „Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?"; sprawozdanie specjalne nr 6/2014 pt. „Wsparcie z funduszy polityki spójności na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych – czy osiągnięto dobre rezultaty?"; sprawozdanie specjalne nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów"; sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania".

([97]) JASPERS – wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich.

([98]) Sprawozdanie specjalne nr 1/2018 pt. „Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS) – czas na lepsze ukierunkowanie działania".

([99]) Art. 61 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

([100]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego, pkt 34.

([101]) Dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków dołączona do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR i Funduszu Spójności, SWD(2018)282 final, s. 66.

([102]) Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013, art. 61 i załącznik V.

46) Ograniczenie wkładu UE w projekty generujące dochód do koniecznej kwoty poprzez ponowne wprowadzenie stawek ryczałtowych ograniczających całkowitą kwotę kwalifikowalnych wydatków lub zastosowanie instrumentów finansowych jako preferowanego wariantu współfinansowania projektów generujących dochód.

ROZWIĄZANIA DOTYCZĄCE ROZLICZALNOŚCI

Role i obowiązki w systemach zarządzania i kontroli

98. W projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów proponuje się utrzymanie istniejących systemów zarządzania i kontroli. Trybunał zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje ten krok: uzasadnione jest korzystanie z osiągnięć z przeszłości dotyczących wzmocnionej kontroli wewnętrznej i przeniesienie dobrze funkcjonujących elementów obecnego okresu programowania do nowego okresu ([103]). Trybunał odnotowuje, że art. 72 stanowi, iż „audyty systemu nowych instytucji zarządzających oraz organów odpowiadających za zadania w zakresie rachunkowości" należy ująć w strategii audytu instytucji audytowych. Zdaniem Trybunału zakres tego wymogu należy rozszerzyć, aby objąć nim wszelkie istotne zmiany systemów, które mogłyby wpłynąć na ich funkcjonowanie, takie jak zmiany w podejściu do kontroli zarządczych.

99. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadza także opcję zastąpienia wcześniejszej instytucji certyfikującej nową funkcją w zakresie rachunkowości, charakteryzującą się mniejszą liczbą obowiązków (art. 66 ust. 2 i art. 70). Decyzja ta jest zgodna z potrzebą wyjaśnienia zakresu oraz podziału pracy między instytucjami zarządzającymi i certyfikującymi, która została stwierdzona przez Trybunał w dokumencie analitycznym w sprawie uproszczenia ([104]). Trybunał zauważa, że instytucje certyfikujące stanowiły ważny poziom kontroli *ex ante* i zwiększały zdolności naprawcze na szczeblu państw członkowskich. Zastąpienie ich nową funkcją w zakresie rachunkowości w przypadku wyboru tej opcji nałoży więcej obowiązków na instytucje zarządzające, które będą musiały być przygotowane do pełnienia tej roli.

100. W obecnym okresie programowania 2014–2020 proces „wyznaczania" instytucji przez państwa członkowskie do przeprowadzania określonych zadań był stosunkowo uciążliwy ([105]). Trybunał zwracał uwagę na powiązania między znacznymi opóźnieniami w procesie wyznaczania instytucji w państwach członkowskich a ich zdolnością do wnioskowania o finansowanie z UE ([106]). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje zatem fakt, że wniosek eliminuje potrzebę przeprowadzania procesu wyznaczania. Zamiast tego od państw członkowskich wymaga się jedynie wyznaczenia instytucji zarządzającej i instytucji audytowej (art. 65).

101. Państwa członkowskie muszą sporządzić opis systemu zarządzania i kontroli zgodnie z wzorem zawartym w załączniku (art. 63 ust. 9 i załącznik XIV). Kluczowe wymogi dotyczące systemów zostały określone w załączniku X. W porównaniu z przepisami z obecnego okresu w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zaproponowano znaczne ograniczenie wymaganej treści opisu. Daje to większą swobodę państwom członkowskim i ogranicza ciążącą na nich biurokrację, lecz z doświadczenia Trybunału wynika, że istnieje ryzyko, iż brak jasności będzie prowadził do braku pewności prawa, co zwykle nie sprzyja skutecznemu uproszczeniu ([107]). Zdaniem Trybunału ograniczenie wytycznych i wyjaśnień dotyczących wymogów w zakresie kontroli zagraża jakości przeprowadzanych kontroli. Na przykład szereg kluczowych terminów zawartych we wnioskach takich jak „odpowiednie kontrole zarządcze" i „nowa instytucja" pozostaje niewyjaśnionych. Kolejnym ważnym brakującym elementem są terminy opracowywania strategii audytu.

102. Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zawiera odrębny artykuł (art. 74) na temat uregulowań dotyczących pojedynczego audytu. Odnosi się on do zasady, zgodnie z którą Komisja i instytucje audytowe powinny unikać powielania audytów tych samych wydatków w celu zminimalizowania kosztów audytów i zmniejszenia obciążenia administracyjnego beneficjentów. Trybunał popiera te cele, pod warunkiem że opierają się one na ramach zapewniających, by wydatki były sprawdzane na podstawie tych samych standardów, a wyniki audytów były poprawnie uwzględniane w sprawozdawczości ([108]).

([103]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., zasada przewodnia IV.
([104]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 88.
([105]) Art. 123–124 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
([106]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016, pkt 6.30.
([107]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 49.
([108]) Sprawozdanie specjalne nr 16/2013 pt. „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności", zalecenie 5.

103. Chociaż termin ten nie był używany, koncepcja pojedynczego audytu była częściowo stosowana w poprzednich okresach programowania, ale ograniczała się do relacji między instytucjami audytowymi a Komisją. Główną zmianą zawartą we wniosku jest poszerzenie zakresu uregulowań dotyczących pojedynczego audytu na relacje między instytucjami audytowymi i zarządzającymi: instytucje audytowe nie powinny w miarę możliwości zwracać się do beneficjentów o dokumenty, ale powinny wykorzystywać już dostępne rezultaty prac instytucji zarządzających, w tym kontrole zarządcze. Instytucje audytowe powinny zatem wnioskować o przekazanie dodatkowych dokumentów i dowodów od beneficjentów „wyłącznie w przypadku, gdy na podstawie profesjonalnego osądu … jest to niezbędne w celu wsparcia rzetelnych wniosków z audytu" (art. 74 ust. 1). Niezależnie od tej klauzuli, na podstawie swojego bogatego doświadczenia z prowadzenia kontroli w tym obszarze, Trybunał uznaje, że istnieje ryzyko wywierania nadmiernej presji na instytucje audytowe, aby nie kwestionowały one zbyt mocno prac instytucji zarządzających. Niezależna kontrola publiczna stanowi kluczowy element przejrzystości i rozliczalności wydatków UE ([109]). Trybunał w związku z tym podkreśla, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie instytucjom audytowym swobody przeprowadzania audytów zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, a Komisja powinna uczynić wszystko, co w jej mocy, aby to ułatwić.

104. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

47) Jasne określenie, jakie zmiany systemów wymagają obowiązkowego audytu systemu przez instytucje audytowe (art. 72 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Zob. także szczegółowe sugestie zawarte w załączniku.

48) Dodanie do opisu systemów zarządzania i kontroli (załącznik XIV do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) opisu kontroli zarządczych i odpowiednich kryteriów w celu umożliwienia instytucjom audytowym sprawdzenia, czy kluczowe wymogi w zakresie kontroli ustanowione w załączniku X do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zostały spełnione.

49) Wyjaśnienie niejasnych definicji oraz nieokreślonych lub nierealistycznych harmonogramów (np. „nowe instytucje" i „pierwszy rok działalności" w opisie systemu (załącznik XIV do projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) i w art. 72 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Standardowy system zarządzania i kontroli

Kontrole zarządcze

105. Kontrole zarządcze stanowią kluczową część systemu zarządzania i kontroli. Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów definiuje kontrole zarządcze jako: kontrole administracyjne w odniesieniu do wniosków o płatność przedłożonych przez beneficjentów, oraz kontrole na miejscu przeprowadzone w odniesieniu do operacji. W przeciwieństwie do poprzednich okresów programowania kontrole administracyjne nie są już obowiązkowe, ale powinny opierać się na analizie ryzyka (art. 68 ust. 2). Oznacza to, że niektóre wnioski beneficjentów o płatność mogą nie podlegać kontrolom zarządczym.

106. Trybunał zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie podejścia opartego na analizie ryzyka. W przypadku odpowiedniej realizacji może to ograniczyć obciążenie administracyjne i poprawić skuteczność kontroli. Trybunał regularnie wskazuje na kontrole zarządcze jako element wymagający wzmocnienia pod kątem weryfikacji wydatków kwalifikowalnych ([110]). Wcześniejsze prace Trybunału wykazały, że zakres i intensywność istniejących kontroli zarządczych już różnią się znacznie między państwami członkowskimi i w danych państwach, co sugeruje istnienie rozbieżnych interpretacji tego, co jest wymagane ([111]). Trybunał uważa, że ocena ryzyka związana z kontrolami zarządczymi powinna wyraźnie koncentrować się na prawidłowości i powinna obejmować wszystkie wnioski; same kontrole zarządcze powinny być przeprowadzane przed przedłożeniem wniosków o płatność Komisji.

([109]) Dokument analityczny pt. „The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework" (Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027), lipiec 2018 r., pkt 32.

([110]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016, pkt 6.19, wraz z odpowiedzią Komisji; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2015, pkt 6.36; sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2014, pkt 6.44.

([111]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., s. 42.

Audyty

107. Zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów instytucje audytowe mogą dobrać próbę operacji z grupy programów EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ (art. 73 ust. 2). Próba powinna być z zasady reprezentatywna i oparta na statystycznych metodach doboru próby. Jednak zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w przypadku gdy populacja obejmuje mniej niż 300 jednostek próby, można zastosować niestatystyczną metodę doboru próby, przy czym próba powinna obejmować minimum 10 % wybranych losowo jednostek próby (art. 73 ust. 2). Interpretacja „jednostki próby" ma duże znaczenie dla losowego doboru próby, ale termin ten nie został jasno zdefiniowany. W oparciu o swoje szerokie doświadczenie w obserwowaniu praktyk w państwach członkowskich Trybunał uważa, że stosowanie niestatystycznych metod doboru próby wywołuje ryzyko, że wybrane próby nie będą wystarczająco duże, aby były reprezentatywne, co może prowadzić do niewiarygodnych poziomów błędu i opinii z audytu.

108. W przypadku audytu programów objętych rozporządzeniem w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna" (Interreg) Komisja wybierze wspólną próbę operacji obejmującą wszystkie programy ([112]). Prawdopodobnie przyczyni się to do uproszczenia tych audytów. Tak jak w przypadku doboru próby na podstawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, istnieje jednak ryzyko, że taka wspólna próba może nie być reprezentatywna dla indywidualnych programów, ograniczając wiarygodność opinii z audytu na temat funkcjonowania systemów w poszczególnych programach.

109. W odniesieniu do zakresu audytów przeprowadzanych przez instytucje audytowe względem instrumentów finansowych Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że prace instytucji audytowych koncentrowały się na płatnościach zaliczkowych wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych, które podlegają błędom z o wiele mniejszym prawdopodobieństwem. Trybunał zalecił, by Komisja zapewniła objęcie audytami wypłat dokonywanych na rzecz odbiorców końcowych – tj. kwalifikowalnych wydatków ([113]). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wymaga od państw członkowskich ujmowania we wniosku o płatność zarówno płatności zaliczkowej, jak i wypłaty środków finansowych odbiorcom końcowym (art. 86 ust. 2). Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie definiuje jednak kwalifikowalnych wydatków, które miałyby podlegać audytowi ze strony instytucji audytowych, ani nie określa, że tylko środki finansowe wypłacone odbiorcom końcowym powinny być brane pod uwagę podczas obliczania poziomu błędu resztowego.

110. W ramach nowej możliwości w okresie po 2020 r. państwa członkowskie mogą ponosić kwalifikowalne wydatki poza obszarem programu lub poza UE (art. 57 ust. 4). Projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie zawiera żadnych przepisów w sprawie ochrony koniecznych uprawnień kontrolnych instytucji audytowej, Komisji czy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w tych okolicznościach ([114]). Jest to ważna luka w rozliczalności zaobserwowana we wniosku.

111. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

50) Wyjaśnienie, w drodze aktu delegowanego lub wytycznych, wymogów dotyczących podejścia do kontroli zarządczych opartego na analizie ryzyka. Zob. także szczegółowe uwagi na temat art. 68 ust. 2 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zawarte w załączniku.

51) Ustanowienie kryteriów służących grupowaniu programów (w tym poziomów ufności) oraz małym populacjom w celu zapewnienia doboru reprezentatywnych prób w drodze aktu delegowanego, o którym mowa w art. 73 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Ta kwestia odnosi się także do doboru próby w ramach audytu na podstawie udoskonalonych rozwiązań (pkt 115 poniżej).

52) Wprowadzenie kilku prób dla grup programów Interreg lub jednej próby obejmującej warstwy wykazujące takie same właściwości (art. 48 projektu rozporządzenia w sprawie Europejskiej współpracy terytorialnej).

([112]) COM(2018) 374 final, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna" (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego, art. 48.

([113]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016, pkt 6.35 i zalecenie 2 (Dz.U. C 322 z 28.9.2017, s. 1); sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2015, pkt 6.59–6.61 i zalecenie 5 (Dz.U. C 375 z 13.10.2016, s. 1).

([114]) Załącznik XI zawiera informacje na temat ścieżki audytu, ale mają one ogólny charakter i nie odnoszą się do szczególnego przypadku operacji realizowanych poza UE.

53) Wyjaśnienie w art. 73 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, że audyty operacji w odniesieniu do instrumentów finansowych powinny obejmować kwalifikowalne wydatki zgodnie z art. 62 i wykluczać płatności zaliczkowe wpłacone do na rzecz instrumentów finansowych.

54) Zapewnienie wyraźnych uprawnień kontrolnych względem wydatków ponoszonych poza UE oraz wyjaśnienie tego w art. 57 ust. 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Udoskonalone proporcjonalne rozwiązania dla systemów zarządzania i kontroli

Rozwiązania

112. Zgodnie z radykalną zmianą zaproponowaną w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie, w zależności od spełnienia określonych warunków, mogą ubiegać się o „udoskonalone proporcjonalne rozwiązania" dla programów. Na podstawie tych rozwiązań krajowe procedury byłyby stosowane jako kontrole zarządcze, audyty prowadzone przez instytucje audytowe zostałyby ograniczone do próby 30 jednostek, bez audytów systemów, a Komisja ograniczyłaby swoje audyty do dokonywania przeglądu prac instytucji audytowej (art. 77).

113. Trybunał wyraża szereg obaw związanych z tym wnioskiem, przedstawionych w poniższych punktach. W ujęciu ogólnym Trybunał zauważa, że wobec braku oceny skutków (pkt 5) nie istnieją dowody potwierdzające, że potencjalne korzyści z uproszczenia dzięki niższym kosztom administracyjnym i zmniejszonemu obciążeniu administracyjnemu beneficjentów przeważają nad powiązanym ryzykiem. Wniosek ten jest sprzeczny z opinią Trybunału, że „wszelkie wnioski dotyczące uproszczenia procedur administracyjnych powinny być oparte na rzetelnych dowodach" ([115]). Trybunał stwierdza także, że wzmocnione rozwiązania dotyczące rozliczalności w ramach polityki spójności począwszy od okresu 2007–2013 przyczyniły się do znacznego obniżenia poziomów błędów zgłaszanych przez Trybunał ([116]).

114. Pod względem trzech elementów udoskonalonych rozwiązań Trybunał zauważa, że art. 77 lit. a) dotyczący kontroli zarządczych nie jest wystarczająco jasny, biorąc pod uwagę potencjalne skutki tego ustawodawstwa. Co ważniejsze, jako że kontrole zarządcze w ramach projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów mogą być oparte na analizie ryzyka (pkt 105), nie jest jasne, jaka jest wartość dodana przepisu: instytucja zarządzająca mogłaby skorzystać z przepisów w ramach standardowych rozwiązań, aby uzyskać korzyści przewidziane na podstawie udoskonalonych rozwiązań.

115. Drugim elementem wniosku jest ograniczony audyt ze strony instytucji audytowej. Trybunał wyraża obawy związane z potencjalnym ograniczeniem wielkości próby instytucji audytowej – 30 jednostek z potencjalnej grupy programów (zob. także pkt 107 powyżej). Art. 77 lit. b) wiąże się z ryzykiem, że instytucje audytowe będą interpretować ten przepis zbyt dowolnie, co sprawi, iż taka próba może nie być wystarczająco duża, aby była reprezentatywna, a to z kolei może prowadzić do zgłaszania niewiarygodnych poziomów błędu.

116. Trzeci element wniosku dotyczy ograniczonych audytów prowadzonych przez Komisję. Zgodnie z wnioskiem własne audyty Komisji wyraźnie nie mogłyby wykraczać poza poziom instytucji audytowej beneficjentów, chyba że istniałoby podejrzenie „poważnego uchybienia w pracy instytucji audytowej". Podejście to jest nieodłączną częścią zasady pojedynczego audytu (pkt 103), w związku z czym nie musi być regulowane w ten sposób: już międzynarodowe standardy kontroli wymagają od audytorów zapewnienia, że uzyskują oni dowody konieczne do formułowania solidnych opinii z audytu.

Warunki

117. Warunki stosowania tych rozwiązań zostały ustalone w art. 78. Główne kryterium ([117]) stanowi, że roczne sprawozdania z działalności Komisji sporządzone w ciągu poprzednich dwóch lat potwierdzają, iż system zarządzania i kontroli programu funkcjonuje skutecznie, a całkowity poziom błędu jest niższy niż 2 %. Oznacza to, że:

([115]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 19, 86 i załącznik III.
([116]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 39.
([117]) Jedyne inne kryterium dotyczy „udziału … państwa członkowskiego we wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej".

— nie ma gwarancji, że system oceniony wcześniej jako funkcjonujący skutecznie będzie taki sam jak system działający na podstawie nowych udoskonalonych rozwiązań – w szczególności biorąc pod uwagę przejście z jednego okresu programowania do kolejnego. Trybunał wskazuje, że od instytucji audytowych nie oczekuje się przeprowadzania audytów systemów przed zastosowaniem udoskonalonych rozwiązań, co wiąże się z ryzykiem, że system nie spełnia wymogów UE.

— Z tekstu projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie wynika jasno, czy poziom błędu wykorzystywany do oceny kwalifikowania się do udoskonalonych rozwiązań byłby poddawany kontrolom legalności i prawidłowości ze strony Komisji. Poziom błędu zgłaszany w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisji jest poziomem błędu zgłaszanym przez instytucje audytowe. Ten poziom błędu może być niedoszacowany, gdyż nie uwzględnia on dalszych korekt wynikających z kontroli legalności i prawidłowości prowadzonych przez Komisję ([118]). Ocena, czy program może kwalifikować się do udoskonalonych rozwiązań na podstawie niewiarygodnego wskaźnika, przyczyniłaby się tylko do zwiększenia powiązanego ryzyka.

— Nie jest jasne, jak stosowane będzie dodatkowe kryterium dotyczące współpracy z Prokuraturą Europejską.

Zaprzestanie stosowania udoskonalonych rozwiązań

118. Kolejne źródło obaw jest związane z warunkami zaprzestania stosowania tych udoskonalonych rozwiązań (zwanymi „dostosowaniami") i przywróceniem standardowych rozwiązań (art. 79). Proces ten potrwa kilka lat i będzie wymagał dodatkowych prac audytowych, analizy następnego rocznego sprawozdania z kontroli, audytów systemów oraz czasu na przedstawienie sprawy przez państwo członkowskie. W bieżącym okresie – w którym państwa członkowskie potencjalnie posiadają stosunkowo niewiarygodny system powiązany z ograniczonym zarządzaniem i kontrolą – ryzyko wystąpienia błędów jest naturalnie wyższe. Zaproponowane rozwiązania istotnie opóźniają jednak ewentualnie działania naprawcze.

119. W dokumencie analitycznym w sprawie uproszczenia Trybunał zwrócił uwagę na wzmocnione rozwiązania dotyczące rozliczalności obowiązujące w obecnym i poprzednich okresach programowania, w ramach których Komisja uzyskała pewność co do prawidłowości wydatków, opierając się na kontrolach przeprowadzanych przez instytucje audytowe w państwach członkowskich ([119]). Możliwość oparcia kontroli zarządczych na analizie ryzyka w ramach standardowych rozwiązań powinna ograniczyć obciążenie administracyjne dla dobrze funkcjonujących systemów. Zaproponowane udoskonalone rozwiązania grożą istotnym osłabieniem pewności uzyskiwanej przez Komisję. Trybunał uważa, że zmiany zaproponowane w odniesieniu do standardowych rozwiązań oferują wystarczającą możliwość zmniejszenia obciążenia administracyjnego.

120. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

55) Czy potencjalne korzyści z uproszczenia przeważają nad ryzykiem nieodłącznie związanym z udoskonalonymi rozwiązaniami (art. 77–79 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Przedkładanie sprawozdań finansowych i korekt finansowych

121. Począwszy od okresu 2014–2020 zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja będzie początkowo refundować 90 % wniosków o płatności okresowe i dokona płatności salda końcowego po dokonaniu analizy sprawozdań finansowych (art. 87 i 94) ([120]). Aby Komisja „zatwierdziła" sprawozdania finansowe w celu dokonania zwrotu kosztów, musi upewnić się, że są one „kompletne, rzetelne i prawdziwe", a poziom błędu resztowego zgłaszanego przez instytucję audytową wynosi mniej niż 2 % (art. 93). Komisja wypłaca saldo nawet w przypadkach, gdy opinia instytucji audytowej wskazuje na występowanie niedociągnięć w funkcjonowaniu systemu lub legalności i prawidłowości transakcji podstawowych, jeśli tylko sprawozdania finansowe są oceniane jako kompletne, rzetelne i prawdziwe (art. 95–96).

([118]) Kontrole przeprowadzone przez Trybunał pokazują, że zatwierdzanie przez Komisję sprawozdań finansowych i publikowane poziomy błędu nie odzwierciedlają jej oceny legalności i prawidłowości wydatków. W konsekwencji może być konieczne dostosowanie opublikowanych poziomów błędu po przeprowadzeniu oceny, o czym można postanowić tylko z maksymalnie trzyletnim wyprzedzeniem. Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017 – rozdział 6, pkt 6.68.

([119]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 39–40.

([120]) Sprawozdania finansowe stanowią jeden z elementów „pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności", który państwa członkowskie muszą co roku przekazywać Komisji, wraz z deklaracjami zarządczymi instytucji zarządzającej, opiniami z audytu i rocznymi sprawozdaniami z kontroli przygotowywanymi przez instytucję audytową (art. 92).

122. Kontrole legalności i prawidłowości prowadzone przez Komisję mogą być przeprowadzane dopiero po tym wstępnym procesie analizy oraz po zamknięciu sprawozdań finansowych i dokonaniu płatności salda końcowego. Proces przewidziany we wniosku nie uwzględnia zatem żadnych późniejszych korekt finansowych ze strony Komisji ani potrzeby powiązanej zmiany poziomów błędu. W rezultacie zatwierdzanie sprawozdań finansowych przez Komisję nie skutkuje pewnością dla beneficjentów, gdyż powiązane wydatki podlegają dodatkowym kontrolom prowadzonym przez Komisję już po faktycznym zamknięciu sprawozdań finansowych. Trybunał zwrócił uwagę na tę kwestię w swojej opinii dotyczącej wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy na okres programowania 2014–2020 ([121]). W ostatnim czasie Trybunał zalecił Komisji przeprowadzanie wystarczających kontroli umożliwiających sformułowanie wniosku na temat skuteczności prac instytucji audytowych i uzyskanie wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdziła ona sprawozdania finansowe ([122]). We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 równie ważne jest wprowadzenie jasnych terminów podejmowania ostatecznej decyzji.

123. Skuteczność systemu sprawozdań finansowych zależy od tego, jak motywują one do odzyskiwania nieprawidłowo wydatkowanych kwot przez państwa członkowskie oraz do udoskonalania systemów ([123]). W tym względzie Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów utrzymano możliwość dokonywania korekt finansowych netto dotyczących stwierdzonych przez Komisję nieprawidłowych wydatków uwzględnionych w zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym (art. 98). Trybunał uważa, że wniosek powinien odnosić się także w tym kontekście do nieprawidłowości ujawnionych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia dotyczącego bieżącego okresu ([124]). Wniosek nie przewiduje jednak korekt finansowych netto w przypadku poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania, która to możliwość jest dostępna w okresie 2014–2020. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie miałyby możliwość zastąpienia nieprawidłowych wydatków ([125]). Zdaniem Trybunał istotnie osłabia to zachęty dla państw członkowskich do udoskonalania swoich systemów.

124. Wartość deklaracji zarządczej będzie zależeć od powiązanych prac instytucji zarządzającej. Trybunał zauważa, że wzór deklaracji zarządczej, jednego z czterech elementów pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności (pkt 121 powyżej), określony w załączniku XV do wniosku, nie obejmuje właściwego funkcjonowania systemu kontroli, zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego ([126]). Ta niespójność wpływa na opinię z audytu wydawaną przez instytucję audytową, gdyż instytucja ta wydaje opinię z audytu dotyczącą funkcjonowania systemu na podstawie deklaracji zarządczej.

125. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć:

56) Wprowadzenie jasnego harmonogramu ukończenia kontroli legalności i prawidłowości sprawozdań finansowych przez Komisję (art. 93–96 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Komisja powinna przeprowadzać wystarczające kontrole prawidłowości umożliwiające sformułowanie wniosku na temat prawidłowości wydatków najpóźniej w rocznym sprawozdaniu z działalności DG publikowanym w następstwie roku, w którym zatwierdziła sprawozdania finansowe.

57) Dodanie do powodów, dla których Komisja może nie zatwierdzić przedłożonego sprawozdania finansowego, opinii z zastrzeżeniami i negatywnej opinii instytucji audytowej na temat skutecznego funkcjonowania systemów oraz legalności i prawidłowości (art. 95 i 96 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

58) Ponowne wprowadzenie możliwości dokonywania korekt finansowych netto w przypadku poważnych defektów w funkcjonowaniu systemu (art. 98 ust. 1 i 4 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Warunki poświadczenia przez Trybunał

126. W swojej strategii na lata 2018–2020 Trybunał zasygnalizował zamiar zastosowania nowego podejścia do poświadczenia wiarygodności, w jak największym stopniu opierającego się na gwarancji zapewnianej przez legalność i prawidłowość informacji przekazywanych przez kontrolowane podmioty. Ma to stanowić krok w stronę organizacji poświadczenia wiarygodności jako „podejścia atestacyjnego". Oznaczałoby to, że Trybunał ocenia, czy poziom błędu resztowego ustalony przez Komisję, na podstawie poziomów przekazanych przez instytucje audytowe, stanowi wiarygodne oszacowanie. W ramach tego podejścia Trybunał uwzględniałby zmienione ramy kontroli i pewności w obszarze spójności oraz dążyłby do wykorzystania prac innych zaangażowanych audytorów – instytucji audytowych i Komisji, w stosownych przypadkach – w celu ograniczenia prac kontrolnych Trybunału, a tym samym ogólnego obciążenia kontrolami.

([121]) Opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy, pkt 31–33.
([122]) Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, rozdział 6, zalecenie 7.
([123]) Opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy, pkt 36.
([124]) Art. 145 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
([125]) Art. 145 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
([126]) Art. 63 ust. 6 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.

127. W ramach działania pilotażowego, w celu ustalenia, czy nowe podejście może być wykonalne, poświadczenie wiarygodności w 2017 r. dla poddziału 1b WRF (Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna), o którym mowa w rozdziale 6 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2017, opierało się na badaniu próby transakcji, które już podlegały audytowi ze strony instytucji audytowych.

128. Podczas oceny rezultatów tego działania pilotażowego Trybunał zidentyfikował cztery warunki umożliwiające zastosowanie podejścia atestacyjnego:

(i) Istnieje poziom błędu resztowego, którego prawidłowość może być poświadczona przez Trybunał.

(ii) Ten poziom błędu jest adekwatny do założonych celów (jest solidny i wiarygodny).

(iii) Komisja przekazuje na czas informacje wymagane do celów Trybunału.

(iv) Warunki wykorzystywania prac innych audytorów są spełnione (niezależność, kompetencje zawodowe, zakres prac, opłacalność, wnioski z audytu oparte na wystarczających dowodach).

129. W tabeli poniżej przedstawiono ocenę podsumowującą, czy warunki te zostały spełnione w ramach działania pilotażowego Trybunału dotyczącego poświadczenia wiarygodności w 2017 r. Przedstawiona została także opinia Trybunału na temat tego, czy stwierdzone niedociągnięcia mogą zostać uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów; oraz czy zostały w praktyce uwzględnione we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Warunek	Główne niedociągnięcia zidentyfikowane w poświadczeniu wiarygodności w 2017 r.	Czy niedociągnięcia te mogą być uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów?	Czy zostały uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów?
(i) Poziom błędu resztowego, którego prawidłowość może być poświadczona przez Trybunał?	Nie istnieje poziom błędu resztowego wspólny dla poddziału WRF. Komisja agreguje wskaźnik tylko według DG. Ponadto poziom błędu, o którym mowa w rocznych sprawozdaniach z działalności, odnosi się do wydatków, które nie zostały poddane pełnemu cyklowi kontroli.	Nie (kwestia podlegająca rozporządzeniu finansowemu)	Nie dotyczy
(ii) Poziom błędu resztowego odpowiadający swoim celom?	Główne uchybienie wynika z faktu, że poziom błędu resztowego dla danego roku budżetowego badany przez Trybunał może obejmować zaliczki wpłacone na rzecz instrumentów finansowych i projekty pomocy państwa. W takim przypadku poziom błędu resztowego może być niedoszacowany.	Tak	Częściowo
(iii) Komisja przekazuje informacje na czas?	Oszacowanie przez Komisję poziomu błędu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. dla wydatków ujętych w sprawozdaniach finansowych zatwierdzonych przez Komisję w maju 2017 r. jest niekompletne, gdyż nadal może podlegać korektom.	Tak	Nie
(iv) Warunki wykorzystywania prac innych audytorów są spełnione?	Uchybienia w doborze próby i dokumentacji	Częściowo	Częściowo

130. Trybunał jest zdania, że samo rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie może odnieść się do wszystkich istotnych warunków poświadczenia. Państwa członkowskie i Komisja musiałyby opracować rozwiązania w obszarach podlegających ich kompetencjom w celu wyeliminowania niedociągnięć. W ujęciu ogólnym projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie odnosi się do wszystkich niedociągnięć dostrzeżonych w pilotażowym poświadczeniu wiarygodności w 2017 r., które mógłby uwzględnić. Trybunał stwierdza zatem, że projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów tylko częściowo spełnia warunki podejścia atestacyjnego dla rozwiązań standardowych lub udoskonalonych. W tym kontekście Trybunał zauważa, że celem rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie jest ułatwienie zmiany podejścia do kontroli prowadzonych przez Trybunał. Niedopasowanie między potrzebami Trybunału w odniesieniu do podejścia atestacyjnego a przepisami zaproponowanego ustawodawstwa nie wynika z jego koncepcji, ale z różnych powiązanych celów.

131. Trybunał zwrócił wcześniej uwagę na dostrzeżone ryzyko w związku z proponowanymi nowymi rozwiązaniami, których skutkiem byłoby osłabienie środowiska kontroli, w szczególności w ramach udoskonalonych rozwiązań. To z kolei wpływa na pewność uzyskiwaną przez Komisję, a w rezultacie na warunki poświadczenia. Podejście atestacyjne mogłoby racjonalnie mieć zastosowanie do standardowych systemów zarządzania i kontroli. Musiałyby zostać wprowadzone co najmniej następujące rozwiązania:

— Ograniczenie ryzyka związanego z doborem próby przez zaproponowanie w akcie delegowanym gotowych statystycznych metod doboru próby stosowanych w spójny sposób przez instytucje audytowe w szczególnych okolicznościach. Wniosek ten mógłby także wymagać od Komisji zatwierdzenia metody doboru próby instytucji audytowych przed doborem próby końcowej.

— Dostosowanie art. 73, aby zapewnić, w przypadku instrumentów finansowych, by audyty operacji obejmowały tylko poniesione wydatki, a nie zaliczki wpłacone na rzecz instrumentów finansowych.

— Przekazanie instytucjom audytowym minimalnych wymogów dotyczących zakresu prac audytowych do wykonania i ich dokumentowania – w konsultacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

— Zgodnie z zaleceniem Trybunału zawartym w sprawozdaniu rocznym za rok 2017 ([127]) Komisja powinna skupić się w swojej sprawozdawczości dotyczącej zgodności na wydatkach, które zostały poddane całemu cyklowi kontroli. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów powinno wymagać od Komisji przeprowadzania wystarczających kontroli prawidłowości umożliwiających sformułowanie wniosku na temat skuteczności prac instytucji audytowych i uzyskanie wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych po zakończeniu roku, w którym zatwierdziła ona sprawozdania finansowe.

132. Zaproponowane udoskonalone proporcjonalne rozwiązania i dalsze aspekty komplikujące wymogi dla podejścia atestacyjnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (zob. pkt 112–120 powyżej). Konieczne byłoby ich wyjaśnienie – wraz z potrzebą wprowadzenia dostosowań określonych w poprzednim punkcie, przed możliwym zastosowaniem podejścia atestacyjnego. Ponadto wniosek dotyczący udoskonalonych rozwiązań prowadziłby do sytuacji, w której Europejski Trybunał Obrachunkowy, wobec braku kontroli zarządczych i audytu ze strony Komisji lub instytucji audytowej, musiałby kontrolować systemy wyłącznie organów krajowych, które z kolei musiałyby udostępniać Trybunałowi wszystkie dokumenty uznawane przezeń za konieczne do realizacji mandatu przewidzianego w Traktacie.

UWAGI KOŃCOWE

133. W ujęciu ogólnym wniosek ustawodawczy Komisji skutecznie uprościł tekst rozporządzenia. Nacisk na najlepszy stosunek wartości do ceny nie został jednak zwiększony, a rozwiązania dotyczące rozliczalności zostały częściowo istotnie osłabione.

134. Sam wniosek jest znacznie krótszy i zawiera kluczowe dokumenty i wzory potrzebne państwom członkowskim do przeprowadzenia programowania, co świadczy o jego przydatności. Ponadto utrzymuje on w dużej mierze ramy programowania ustanowione w poprzednich okresach. Powinno to skutkować stabilnymi zasadami sprzyjającymi łatwiejszemu programowaniu. Szereg przepisów pozostaje jednak niejasnych, co może prowadzić do rozbieżnych interpretacji i tym samym niekorzystnie wpływać na pewność prawa.

([127]) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017, pkt 6.78, zalecenie 6.

135. Wniosek zapewnia większą elastyczność w przydzielaniu i przesuwaniu środków finansowych, na przykład dzięki dwuetapowemu programowaniu (5 + 2) oraz kombinacji instrumentów finansowych i dotacji. Zwiększa to zdolność do reagowania na zmieniające się okoliczności. Istnieje jednak ryzyko, że zwiększonej elastyczności, a w szczególności dwuetapowemu programowaniu, będzie towarzyszyć znaczny wzrost obciążenia pracami administracyjnymi.

136. Jeżeli chodzi o ukierunkowanie na wykonanie, to inaczej niż w poprzednich okresach wniosek nie opiera się na ogólnounijnej wspólnej strategii. Nie zawiera jasnej wizji tego, co UE pragnie osiągnąć w ramach swojej polityki. Ponadto w dążeniu do uproszczenia wniosek eliminuje wiele elementów mających na celu wsparcie lepszego ukierunkowania środków finansowych na rezultaty, takich jak ocena *ex ante* programów, rezerwa wykonania oraz wspólne normy oceny dużych projektów.

137. Jeżeli chodzi o aspekty pozytywne, projekt wniosku oferuje szeroki zakres uproszczonych form wsparcia (takich jak uproszczone formy kosztów i finansowanie niepowiązane z kosztami), które, jeśli zostaną prawidłowo zastosowane, mogą ograniczyć obciążenia administracyjne oraz przesunąć punkt ciężkości z wkładów na produkty i rezultaty. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje także dążenie Komisji do wzmocnienia zarządzania i innych warunków mających na celu stworzenie korzystnego środowiska dla wydatków w obszarze spójności, jak na przykład powiązania z procesem europejskiego semestru oraz zastąpienie warunków wstępnych warunkami podstawowymi. W tym kontekście Trybunał poddaje szereg kwestii pod rozwagę Komisji i ustawodawców, aby pomóc im w osiągnięciu pełnego potencjału zaproponowanych zmian.

138. Wniosek ma w zamierzeniu prowadzić do usprawnienia i uproszczenia rozwiązań dotyczących rozliczalności. Zastępuje na przykład wyczerpujące kontrole zarządcze kontrolami opartymi na analizie ryzyka. Chociaż Trybunał popiera te ambitne cele, jest zdania, że istnieje możliwość obostrzenia systemu zarządzania i kontroli w kilku miejscach.

139. Wniosek określa także możliwość bardziej radykalnego uproszczenia systemów prowadzących do dobrych wyników („udoskonalone proporcjonalne rozwiązania"), polegającą na istotnym ograniczeniu przez Komisję nadzoru i oparciu się w dużej mierze na kontrolach krajowych. Koncepcja ta koliduje z głównymi elementami leżącymi u podstaw modelu pewności Komisji opracowanego w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci, a tym samym zmniejsza pewność, jaką Komisja może uzyskać. Stanowi także wyzwanie w kontekście sposobu prowadzenia przez Trybunał kontroli w ramach poświadczenia wiarygodności.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 25 października 2018 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK

Uwagi szczegółowe i sugestie dotyczące sporządzania przepisów (uwagi i sugestie dotyczące sporządzania przepisów w odniesieniu do artykułów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów)

Poniższe sugestie dotyczące sporządzania przepisów odzwierciedlają niektóre, ale nie wszystkie kwestie do rozważenia poruszone w niniejszej opinii. Zadaniem Komisji i ustawodawców jest uwzględnienie tych kwestii i odzwierciedlenie ich w odpowiednich artykułach proponowanego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów lub rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz *(COM(2018) 375 final)*		
Spis treści		Zaproponowane rozporządzenie powinno zawierać spis treści przedstawiający jego strukturę.
a także mając na uwadze, co następuje: […] (2) Aby zwiększyć w dalszym stopniu koordynację i harmonizację wprowadzania w życie funduszy unijnych wdrażanych w ramach zarządzania dzielonego, a mianowicie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), Funduszu Spójności, środków finansowanych w ramach zarządzania dzielonego z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), Funduszu Azylu i Migracji (FAM), Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) i Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IZGW), należy w odniesieniu do wszystkich tych funduszy („fundusze”) ustanowić przepisy finansowe w oparciu o art. 322 TFUE, jasno określając zakres stosowania poszczególnych przepisów. Należy ponadto ustanowić wspólne przepisy na podstawie art. 177 TFUE obejmujące szczególne przepisy dotyczące danej polityki w odniesieniu do EFRR, EFS+, Funduszu Spójności oraz EFMR.		Zaproponowany przepis w motywie 2 powinien wyjaśniać, po zdaniu pierwszym, co oznaczają „przepisy finansowe”, biorąc pod uwagę, że proponowane rozporządzenie zawiera przepisy niefinansowe mające zastosowanie do wszystkich funduszy. Na końcu motywu 2 należy dodać odniesienie związane z EFMR, gdyż przytoczony art. 177 TFUE dotyczy jedynie funduszy strukturalnych.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 2 ***Definicje***		Zob. kwestie do rozważenia nr 22 i 37.
Artykuł 4 ***Cele polityki***		Zob. kwestia do rozważenia nr 1. Komisja i ustawodawcy powinni w szczególności rozważyć ustanowienie jasnych celów końcowych dla wydatków na działania w dziedzinie klimatu w ramach trzech funduszy spójności, zgodnie z celem na poziomie 25 % dla takich wydatków w ramach budżetu UE jako całości.
Artykuł 7 ***Przygotowanie i przedłożenie umowy partnerstwa***		Zob. kwestia do rozważenia nr 18.
Artykuł 8 ***Treść umowy partnerstwa***		Zob. kwestie do rozważenia nr 16, 19 i 20.
Artykuł 11 ***Warunki podstawowe*** 1. Dla poszczególnych celów szczegółowych w niniejszym rozporządzeniu określono warunki konieczne do ich skutecznego i efektywnego osiągnięcia („warunki podstawowe"). W załączniku III określono horyzontalne warunki podstawowe mające zastosowanie do wszystkich celów szczegółowych i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia. W załączniku IV określono tematyczne warunki podstawowe odnoszące się do EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia.	*Artykuł 11* ***Warunki podstawowe*** 1. Dla poszczególnych celów szczegółowych <u>bądź obszarów wsparcia lub rodzajów operacji</u> w niniejszym rozporządzeniu określono warunki konieczne do ich skutecznego i efektywnego osiągnięcia („warunki podstawowe"). W załączniku III określono horyzontalne warunki podstawowe mające zastosowanie do wszystkich celów szczegółowych <u>bądź obszarów wsparcia lub rodzajów operacji</u> i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia. W załączniku IV określono tematyczne warunki podstawowe odnoszące się do EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ i kryteria niezbędne do oceny ich spełnienia.	Zob. także kwestie do rozważenia nr 9, 10 i 11.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
2. Przy przygotowywaniu programu lub wprowadzaniu nowego celu szczegółowego w ramach zmian w programie państwo członkowskie ocenia, czy spełnione zostały warunki podstawowe związane z wybranym celem szczegółowym. Warunek podstawowy uważa się za spełniony, gdy spełnione zostały wszystkie odnośne kryteria. Państwo członkowskie określa w każdym programie lub w zmianach do programu spełnione i niespełnione warunki podstawowe, a w przypadku gdy uważa, że warunek podstawowy został spełniony, podaje uzasadnienie.	2. Przy przygotowywaniu programu lub wprowadzaniu nowego celu szczegółowego bądź obszaru wsparcia lub rodzaju operacji w ramach zmian w programie państwo członkowskie ocenia, czy spełnione zostały warunki podstawowe związane z wybranym celem szczegółowym bądź obszarem wsparcia lub rodzajem operacji, z uwzględnieniem sprawozdań krajowych i zaleceń dla poszczególnych krajów wynikających z procesu europejskiego semestru. Warunek podstawowy uważa się za spełniony, gdy spełnione zostały wszystkie odnośne kryteria. Państwo członkowskie określa w każdym programie lub w zmianach do programu spełnione i niespełnione warunki podstawowe, a w przypadku gdy uważa, że warunek podstawowy został spełniony, podaje uzasadnienie.	
3. W sytuacji gdy warunek podstawowy nie został spełniony w momencie zatwierdzenia programu lub zmian do programu, państwo członkowskie informuje Komisję, gdy tylko uzna, że warunek podstawowy został spełniony, i podaje uzasadnienie.	3. W sytuacji gdy warunek podstawowy nie został spełniony w momencie zatwierdzenia programu lub zmian do programu, państwo członkowskie informuje Komisję, gdy tylko uzna, że warunek podstawowy został spełniony, i podaje uzasadnienie.	
4. W terminie trzech miesięcy od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 3, Komisja dokonuje oceny i powiadamia państwo członkowskie, gdy zgadza się co do spełnienia. Jeśli Komisja nie zgadza się z oceną dokonaną przez państwo członkowskie, informuje o tym takie państwo członkowskie i umożliwia mu zgłoszenie swoich uwag w terminie jednego miesiąca.	4. W terminie trzech miesięcy od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 3, Komisja dokonuje oceny, z uwzględnieniem sprawozdań krajowych i zaleceń dla poszczególnych krajów wynikających z procesu europejskiego semestru, i powiadamia państwo członkowskie, gdy zgadza się co do spełnienia. Jeśli Komisja nie zgadza się z oceną dokonaną przez państwo członkowskie, informuje o tym takie państwo członkowskie i umożliwia mu zgłoszenie swoich uwag w terminie jednego miesiąca.	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
5. Do czasu poinformowania państwa członkowskiego przez Komisję o spełnieniu warunku podstawowego zgodnie z ust. 4, we wnioskach o płatność nie można podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym. Akapit pierwszy nie ma zastosowania do operacji przyczyniających się do spełnienia odnośnego warunku podstawowego.	5. Do czasu poinformowania państwa członkowskiego przez Komisję o spełnieniu warunku podstawowego zgodnie z ust. 4, we wnioskach o płatność nie można podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym bądź obszarem wsparcia lub rodzajem operacji. Akapit pierwszy nie ma zastosowania do operacji przyczyniających się do spełnienia odnośnego warunku podstawowego.	
6. Państwo członkowskie zapewnia spełnienie warunków podstawowych i ich stosowanie przez cały okres programowania. Informuje Komisję o wszelkich zmianach mających wpływ na spełnienie warunków podstawowych. Jeśli Komisja uważa, że warunek podstawowy nie jest już spełniony, informuje o tym państwo członkowskie i umożliwia mu zgłoszenie swoich uwag w terminie jednego miesiąca. Jeśli Komisja stwierdzi, że warunek podstawowy pozostaje niespełniony, we wnioskach o płatność nie można podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym począwszy od dnia, w którym Komisja informuje o tym państwo członkowskie.	6. Państwo członkowskie zapewnia spełnienie warunków podstawowych i ich stosowanie przez cały okres programowania. Informuje Komisję o wszelkich zmianach mających wpływ na spełnienie warunków podstawowych. Jeśli Komisja uważa, że warunek podstawowy nie jest już spełniony, informuje o tym państwo członkowskie i umożliwia mu zgłoszenie swoich uwag w terminie jednego miesiąca. Jeśli Komisja stwierdzi, że warunek podstawowy pozostaje niespełniony, we wnioskach o płatność nie można podawać wydatków dotyczących operacji związanych z celem szczegółowym bądź obszarem wsparcia lub rodzajem operacji począwszy od dnia, w którym Komisja informuje o tym państwo członkowskie.	
7. Załącznik IV nie ma zastosowania do programów wspieranych z EFMR.	7. ~~Załącznik IV nie ma zastosowania do programów wspieranych z EFMR.~~	
Artykuł 12 ***Ramy wykonania***	*Artykuł 12* ***Ramy wykonania***	
1. Państwo członkowskie ustanawia ramy wykonania, które umożliwiają monitorowanie, sprawozdawczość na temat wyników programu oraz ocenę takich wyników w okresie jego wdrażania i przyczynia się do pomiaru ogólnych wyników funduszy. Ramy wykonania obejmują:	1. Państwo członkowskie ustanawia ramy wykonania, które umożliwiają monitorowanie, sprawozdawczość na temat wyników programu oraz ocenę takich wyników w okresie jego wdrażania i przyczynia się do pomiaru ogólnych wyników funduszy. Ramy wykonania obejmują:	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
a) wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu powiązane z celami szczegółowymi określonymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy;	a) wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu powiązane z celami szczegółowymi bądź obszarami wsparcia lub rodzajami operacji określonymi w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy;	
b) cele pośrednie dotyczące wskaźników produktu, które to cele pośrednie mają zostać osiągnięte do końca 2024 r.; oraz	b) cele pośrednie dotyczące wskaźników produktu i rezultatu, które to cele pośrednie mają zostać osiągnięte do końca 2024 r.; oraz	
c) cele końcowe dotyczące wskaźników produktu i wskaźników rezultatu, które to cele końcowe mają zostać osiągnięte do końca 2029 r.	c) cele końcowe dotyczące wskaźników produktu i wskaźników rezultatu, które to cele końcowe mają zostać osiągnięte do końca 2029 r. Cele końcowe opierają się na realistycznym oszacowaniu łącznych przydziałów finansowych na okres.	
2. Cele pośrednie i cele końcowe określa się w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych w ramach programu, z wyjątkiem pomocy technicznej i celu szczegółowego dotyczącego deprywacji materialnej określonego w art. [4 lit. c) ppkt (vii)] rozporządzenia w sprawie EFS+.	2. Cele pośrednie i cele końcowe określa się w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych bądź obszarów wsparcia lub rodzajów operacji w ramach programu, z wyjątkiem pomocy technicznej i celu szczegółowego dotyczącego deprywacji materialnej określonego w art. [4 lit. c) ppkt (vii)] rozporządzenia w sprawie EFS+.	
3. Cele pośrednie i cele końcowe umożliwiają Komisji i państwu członkowskiemu mierzenie postępów w osiąganiu celów szczegółowych. Spełniają one wymogi określone w art. [33 ust. 3] rozporządzenia finansowego. […]	3. Cele pośrednie i cele końcowe umożliwiają Komisji i państwu członkowskiemu mierzenie postępów w osiąganiu celów szczegółowych bądź obszarów wsparcia lub rodzajów operacji. Spełniają one wymogi określone w art. [33 ust. 3] rozporządzenia finansowego. […]	
Artykuł 14 ***Przegląd śródokresowy***		Zob. kwestie do rozważenia nr 14 i 15.
Artykuł 15 ***Działania łączące skuteczność funduszy z należytym zarządzaniem gospodarczym*** […]		Zob. kwestie do rozważenia nr 4, 5 i 6.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
13. Ust. 1–12 nie mają zastosowania do priorytetów lub programów objętych zakresem art. [4 lit. c) ppkt (v)(ii)] rozporządzenia w sprawie EFS+.		W ust. 13 tego artykułu wymagane jest dostosowanie odniesienia do przepisów rozporządzenia w sprawie EFS+.
Artykuł 16 ***Przygotowanie i przedłożenie programów***		Zob. kwestia do rozważenia nr 21.
Artykuł 17 ***Treść programów***		Zob. kwestie do rozważenia nr 3 i 16.
Artykuł 19 ***Zmiana programów***		Zob. kwestia do rozważenia nr 2.
Artykuł 21 ***Przesunięcie środków***		Zob. kwestia do rozważenia nr 2.
Artykuł 29 ***Pomoc techniczna z inicjatywy Komisji***		Zob. kwestia do rozważenia nr 12.
Artykuł 30 ***Pomoc techniczna państw członkowskich***		Zob. kwestia do rozważenia nr 12.
Artykuł 31 ***Finansowanie ryczałtowe pomocy technicznej państw członkowskich***		Zob. kwestia do rozważenia nr 13.
Artykuł 32 ***Finansowanie niepowiązane z kosztami pomocy technicznej państw członkowskich***		Zob. kwestia do rozważenia nr 13.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 35 ***Funkcje komitetu monitorującego*** 1. Komitet monitorujący rozpatruje: […]	*Artykuł 35* ***Funkcje komitetu monitorującego*** 1. Komitet monitorujący rozpatruje: […] j) postępy w realizacji działań związanych ze zmniejszaniem obciążenia administracyjnego beneficjentów. […] 3. Komitet monitorujący może przekazywać instytucji zarządzającej uwagi dotyczące elementów ujętych w ust. 1 i 2, w tym działań związanych ze zmniejszaniem obciążenia administracyjnego beneficjentów. Komitet monitorujący monitoruje działania podejmowane w następstwie swoich uwag.	Zaproponowane rozporządzenie powinno nakładać na komitet monitorujący wymóg badania postępów w zmniejszaniu obciążenia administracyjnego. Nowo wprowadzony ustęp zapewnia dostosowanie między art. 35 i art. 69 lit. b).
Artykuł 36 ***Roczny przegląd realizacji celów***		Zob. kwestia do rozważenia nr 29.
Artykuł 37 ***Przekazywanie danych***		Zob. kwestie do rozważenia nr 26 i 28. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć wprowadzenie wymogu, by rezultaty wydatków na działania w dziedzinie klimatu podlegały monitorowaniu i sprawozdawczości, podobnie jak poziomy planowanych wydatków.
Artykuł 39 ***Oceny dokonywane przez państwo członkowskie*** *Artykuł 40* ***Ocena dokonywana przez Komisję***		Zob. kwestia do rozważenia nr 30.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 49 ***Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich w odniesieniu do dotacji*** *Artykuł 50* ***Koszty bezpośrednie personelu w odniesieniu do dotacji*** *Artykuł 51* ***Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów kwalifikowanych innych niż bezpośrednie koszty personelu w odniesieniu do dotacji***	*Artykuł 49* ***Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów pośrednich w odniesieniu do dotacji*** *Artykuł 50* ***Koszty bezpośrednie personelu w odniesieniu do dotacji*** ~~Bezpośrednie koszty personelu danej operacji można obliczać według stawki ryczałtowej w wysokości do 20 % kosztów bezpośrednich innych niż bezpośrednie koszty personelu tej operacji, przy czym państwo członkowskie nie jest zobowiązane do dokonania żadnych obliczeń w celu ustalenia stawki mającej zastosowanie, pod warunkiem że koszty bezpośrednie operacji nie obejmują zamówień publicznych na roboty budowlane lub zamówień na dostawy lub usługi, których wartość przekracza progi określone w art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE lub w art. 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE 47.~~ ~~W przypadku FAM, FBW i IZGW wszelkie koszty, których dotyczą zamówienia publiczne oraz bezpośrednie koszty personelu operacji, są wyłączone z podstawy obliczania stawki ryczałtowej.~~ *Artykuł 51* ***Finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe w przypadku kosztów kwalifikowanych innych niż bezpośrednie koszty personelu w odniesieniu do dotacji***	Zob. także kwestie do rozważenia nr 39 i 40.
Artykuł 52 ***Instrumenty finansowe***		Zob. kwestia do rozważenia nr 31.
Artykuł 53 ***Wdrażanie instrumentów finansowych***		Zob. kwestie do rozważenia nr 32 i 33.
Artykuł 57 ***Kwalifikowalność***		Zob. kwestia do rozważenia nr 54.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 58 ***Koszty niekwalifikowalne*** […] c) podatek od wartości dodanej („VAT"), z wyjątkiem operacji, których całkowity koszt wynosi mniej niż 5 000 000 EUR.		Zob. kwestia do rozważenia nr 44.
Artykuł 65 ***Instytucje programu*** 1. Do celów art. [63 ust. 3] rozporządzenia finansowego, państwo członkowskie wyznacza dla każdego programu instytucję zarządzającą oraz instytucję audytową. Jeżeli państwo członkowskie korzysta z możliwości, o której mowa w art. 66 ust. 2, dana jednostka jest identyfikowana jako instytucja programu. Te same instytucje mogą być odpowiedzialne za więcej niż jeden program. […] 3. Instytucja zarządzająca może wyznaczyć jedną lub większą liczbę instytucji pośredniczących do pełnienia niektórych zadań na jej odpowiedzialność. Uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą i instytucjami pośredniczącymi są ujęte na piśmie. […] 5. Podmiot wdrażający współfinansowanie z programu, o którym mowa w art. [11] rozporządzenia UE […] [w sprawie zasad dotyczących uczestnictwa w programie „Horyzont Europa"], jest uznawany przez instytucję zarządzającą za instytucję pośredniczącą danego programu zgodnie z ust. 3.	*Artykuł 65* ***Instytucje programu*** 1. Do celów art. [63 ust. 3] rozporządzenia finansowego, państwo członkowskie ~~wyznacza~~ powołuje dla każdego programu instytucję zarządzającą oraz instytucję audytową. Jeżeli państwo członkowskie korzysta z możliwości, o której mowa w art. 66 ust. 2, dana jednostka jest ~~identyfikowana~~ powoływana jako instytucja programu. Te same instytucje mogą być odpowiedzialne za więcej niż jeden program. […] 3. Instytucja zarządzająca może ~~wyznaczyć~~ powołać jedną lub większą liczbę instytucji pośredniczących do pełnienia niektórych zadań na jej odpowiedzialność. Uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą i instytucjami pośredniczącymi są ujęte na piśmie. […] 5. Podmiot wdrażający współfinansowanie z programu, o którym mowa w art. [11] rozporządzenia UE […] [w sprawie zasad dotyczących uczestnictwa w programie „Horyzont Europa"], jest ~~uznawany~~ powoływany przez instytucję zarządzającą ~~za instytucję pośredniczącą~~ jako instytucja pośrednicząca danego programu zgodnie z ust. 3.	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 66 ***Funkcje instytucji zarządzającej*** 1. Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programem prowadzone z myślą o osiągnięciu celów programu. W szczególności pełni ona następujące funkcje: […]	*Artykuł 66* ***Funkcje instytucji zarządzającej*** 1. Instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programem, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, prowadzone z myślą o osiągnięciu celów programu. W szczególności pełni ona następujące funkcje: […]	
Artykuł 67 ***Wybór operacji przez instytucję zarządzającą*** […] 2. Na wniosek Komisji instytucja zarządzająca konsultuje się z Komisją i uwzględnia jej uwagi przed przekazaniem wstępnych kryteriów kwalifikacji komitetowi monitorującemu oraz przed wszystkimi późniejszymi zmianami tych kryteriów.	*Artykuł 67* ***Wybór operacji przez instytucję zarządzającą*** […] 2. Na wniosek Komisji instytucja zarządzająca konsultuje się z Komisją i uwzględnia jej uwagi przed przekazaniem wstępnych kryteriów kwalifikacji komitetowi monitorującemu oraz przed wszystkimi późniejszymi zmianami tych kryteriów. Komisja zidentyfikuje nadmiernie uciążliwe wymogi i przekaże państwom członkowskim zalecenia dotyczące sposobu ich oszacowania.	Zob. także kwestie do rozważenia nr 42 i 43.
Artykuł 68 ***Zarządzanie programem przez instytucję zarządzającą*** […] 2. Kontrola zarządcza, o której mowa w ust. 1 lit. a), opiera się na analizie ryzyka i jest proporcjonalna do zidentyfikowanych zagrożeń określonych w strategii zarządzania ryzykiem. Kontrole zarządcze obejmują kontrole administracyjne w odniesieniu do każdego wniosku o płatność przedłożonego przez beneficjentów oraz kontrole na miejscu przeprowadzone w odniesieniu do operacji. Kontrole muszą zostać przeprowadzone najpóźniej przed przygotowaniem sprawozdań finansowych zgodnie z art. 92. […]	*Artykuł 68* ***Zarządzanie programem przez instytucję zarządzającą*** […] 2. Kontrola zarządcza, o której mowa w ust. 1 lit. a), opiera się na analizie ryzyka i jest proporcjonalna do zidentyfikowanych zagrożeń określonych w strategii zarządzania ryzykiem. Kontrole zarządcze obejmują kontrole administracyjne w odniesieniu do każdego wniosku o płatność przedłożonego przez beneficjentów oraz kontrole na miejscu przeprowadzone w odniesieniu do operacji. ~~Kontrole muszą zostać przeprowadzone najpóźniej przed przygotowaniem sprawozdań finansowych zgodnie z art. 92.~~ […]	Zob. także kwestia do rozważenia nr 50.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 72 ***Strategia audytu*** 1. […] Strategia audytu przewiduje audyty systemu nowych instytucji zarządzających oraz organów odpowiadających za zadania w zakresie rachunkowości w ciągu dziewięciu miesięcy po zakończeniu ich pierwszego roku działalności. […]	*Artykuł 72* ***Strategia audytu*** 1. […] Strategia audytu przewiduje audyty systemu nowych instytucji zarządzających oraz organów odpowiadających za zadania w zakresie rachunkowości, a także zmian w metodyce kontroli zarządczych i systemów informatycznych w ciągu dziewięciu miesięcy po zakończeniu ich pierwszego roku działalności. […]	Zob. także kwestie do rozważenia nr 47 i 49.
Artykuł 73 ***Audyty operacji*** 1. Audyty operacji dotyczą wydatków zadeklarowanych Komisji w roku obrachunkowym na podstawie próby. Próba ta powinna być reprezentatywna i oparta o statystyczne metody doboru próby.	*Artykuł 73* ***Audyty operacji*** 1. Audyty operacji dotyczą wydatków zadeklarowanych Komisji w roku obrachunkowym na podstawie próby. Próba ta powinna być reprezentatywna i oparta o statystyczne metody doboru próby. Na zasadzie odstępstwa w przypadku instrumentów finansowych audyt operacji powinien obejmować wydatki kwalifikowalne zdefiniowane w art. 62.	Zob. także kwestie do rozważenia nr 51 i 53.
Artykuł 75 […] 4. Instytucja audytowa nie przeprowadza kontroli na szczeblu EBI ani innych międzynarodowych instytucji finansowych, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, w odniesieniu do instrumentów finansowych wdrażanych przez te podmioty. EBI lub inne międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, przekazują jednak Komisji i instytucji audytowej pod koniec każdego roku kalendarzowego roczne sprawozdanie z audytu sporządzone przez audytorów zewnętrznych. Sprawozdanie to obejmuje elementy, o których mowa w załączniku XVII.	*Artykuł 75* […] 4. Instytucja audytowa nie przeprowadza kontroli na szczeblu EBI ani innych międzynarodowych instytucji finansowych, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, w odniesieniu do instrumentów finansowych wdrażanych przez te podmioty. EBI lub inne międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, przekazują jednak Komisji i instytucji audytowej pod koniec każdego roku kalendarzowego roczne sprawozdanie z audytu sporządzone przez audytorów zewnętrznych. Sprawozdanie to obejmuje elementy, o których mowa w załączniku XVII. Umowy dotyczące audytu lub kontroli między EBI i audytorami zewnętrznymi nie ograniczają dostępu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli unijnych funduszy.	Zob. także kwestie do rozważenia nr 34, 35 i 36.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 77 ***Udoskonalone proporcjonalne rozwiązania*** *Artykuł 78* ***Warunki stosowania udoskonalonych proporcjonalnych rozwiązań*** *Artykuł 79* ***Dostosowania podczas okresu programowania*** 1. W przypadku gdy Komisja lub instytucja audytowa stwierdza, na podstawie przeprowadzonych audytów oraz rocznego sprawozdania z kontroli, że warunki określone w art. 78 nie są spełnione, Komisja zwraca się do instytucji audytowej o przeprowadzenie dodatkowych prac audytowych zgodnie z art. 63 ust. 3 i podjęcie działań naprawczych.	*Artykuł 77* ***Udoskonalone proporcjonalne rozwiązania*** *Artykuł 78* ***Warunki stosowania udoskonalonych proporcjonalnych rozwiązań*** *Artykuł 79* ***Dostosowania podczas okresu programowania*** 1. W przypadku gdy Komisja lub instytucja audytowa stwierdza, na podstawie przeprowadzonych audytów oraz rocznego sprawozdania z kontroli, że warunki określone w art. 78 nie są spełnione, Komisja zwraca się do instytucji audytowej o przeprowadzenie dodatkowych prac audytowych zgodnie z art. 63 ust. 3. ~~i podjęcie działań naprawczych~~ Instytucja zarządzająca podejmuje działania naprawcze. oraz przekazuje komitetowi monitorującemu i Komisji sprawozdania na temat przewidywanych działań naprawczych i ich rezultatów.	Zob. także kwestia do rozważenia nr 55.
Artykuł 88 […] *Art. 88 ust. 3* […] Celem audytów Komisji lub państw członkowskich jest wyłącznie sprawdzenie, czy spełnione zostały warunki zwrotu dokonywanego przez Komisję.	*Artykuł 88* […] *Art. 88 ust. 3* […] Celem audytów Komisji lub państw członkowskich jest wyłącznie sprawdzenie, czy spełnione zostały warunki zwrotu dokonywanego przez Komisję. Na zasadzie odstępstwa, jeśli operacja lub projekt stanowiący część operacji są realizowane za pośrednictwem zamówień publicznych, audyt obejmuje także zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.	Zob. kwestia do rozważenia nr 41

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Artykuł 93 ***Analiza sprawozdań finansowych*** *Artykuł 94* ***Obliczanie salda*** *Artykuł 95* ***Procedura dotycząca analizy sprawozdań*** *Artykuł 96* ***Postępowanie kontradyktoryjne dotyczące analizy sprawozdań finansowych***		Zob. kwestie do rozważenia nr 56 i 57.
Artykuł 98 ***Korekty finansowe dokonywane przez Komisję***		Zob. kwestia do rozważenia nr 58.
ZAŁĄCZNIK I **Wymiary i kody rodzajów interwencji w ramach EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności – art. 17 ust. 5**		Zob. kwestia do rozważenia nr 25. Komisja i ustawodawcy powinni rozważyć także obniżenie współczynnika na potrzeby obliczania wsparcia na cele związane ze zmianami klimatu dla nowo wybudowanych linii kolejowych do 40 % oraz współczynnika dla cyfryzacji w transporcie drogowym do 0 %.
ZAŁĄCZNIK II **Wzór umowy partnerstwa – art. 7 ust. 4**		Zob. kwestia do rozważenia nr 16.
ZAŁĄCZNIK III **Horyzontalne warunki podstawowe – art. 11 ust. 1**		Zob. kwestie do rozważenia nr 7 i 8.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
ZAŁĄCZNIK IV	**ZAŁĄCZNIK IV**	Zob. także kwestie do rozważenia nr 7 i 8.
Tematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności – art. 11 ust. 1	**Tematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS +i Funduszu Spójności – art. 11 ust. 1**	
[…]	[…]	
[kolumna „Cel szczegółowy"]	*[kolumna „Cel szczegółowy"]*	
[…]	[…]	
2.2. Promowanie energii odnawialnej przez inwestycje w moce wytwórcze	2.2 Promowanie energii odnawialnej ~~przez inwestycje w moce wytwórcze~~	
EFRR i Fundusz Spójności:	EFRR i Fundusz Spójności:	
2.2 Promowanie energii odnawialnej przez inwestycje w moce wytwórcze	2.2 Promowanie energii odnawialnej ~~przez inwestycje w moce wytwórcze~~	
[…]	[…]	
EFRR i Fundusz Spójności:	EFRR i Fundusz Spójności:	
2.5 Promowanie oszczędnego gospodarowania wodą	2.5 Promowanie zrównoważonej gospodarki wodnej ~~oszczędnego gospodarowania wodą~~	
EFRR i Fundusz Spójności:	EFRR i Fundusz Spójności:	
2.6 Rozwój gospodarki (przejście na gospodarkę) o obiegu zamkniętym poprzez inwestycje w sektorze gospodarki odpadami i efektywnego gospodarowania zasobami	2.6 ~~Rozwój~~Promowanie przejścia ~~(przejście~~ do) gospodarki o obiegu zamkniętym~~, poprzez inwestycje w sektorze gospodarki odpadami i efektywnego gospodarowania zasobami~~	
EFRR i Fundusz Spójności:	EFRR i Fundusz Spójności:	
2.6 Promowanie zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia	2.7~~6~~ Wzmocnienie różnorodności biologicznej,~~Promowanie~~ zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia	
[…]	[…]	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
3.3 Zrównoważona, inteligentna i intermodalna mobilność odporna na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, obejmująca lepszy dostęp do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej	3.3 Rozwój zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, obejmującej lepszy dostęp do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej	
[…]	[…]	
EFS:	EFS:	
4.1.1 Poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, w tym osób młodych i osób nieaktywnych zawodowo oraz promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej;	4.1.1 Poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, w ~~tym~~szczególności osób młodych, długotrwale bezrobotnych i osób nieaktywnych zawodowo, ~~oraz~~ promowanie samozatrudnienia i gospodarki społecznej;	
4.1.2 Modernizacja instytucji i służb rynku pracy w celu zapewnienia szybkiego i zindywidualizowanego wsparcia w celu dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, przekwalifikowania i mobilności;	4.1.2 Modernizacja instytucji i służb rynku pracy w celu oceny i przewidzenia zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia szybkiego i zindywidualizowanego wsparcia w celu dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, przekwalifikowania i mobilności;	
[…]	[…]	
EFS:	EFS:	
4.1.3 Promowanie lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym dostępu do opieki nad dziećmi, zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy przeciwdziałającego zagrożeniom dla zdrowia, dostosowanie pracowników do zmian oraz zdrowe i aktywne starzenia się;	4.1.3 Promowanie uczestnictwa kobiet w rynku pracy, lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym dostępu do opieki nad dziećmi, zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy przeciwdziałającego zagrożeniom dla zdrowia, dostosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian oraz aktywne i zdrowe ~~i aktywne starzenia~~starzenie się;	
[…]	[…]	
EFS:	EFS:	
4.2.1 Poprawa jakości, efektywności i dopasowywania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy;	4.2.1 Poprawa jakości, efektywności i dopasowywania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy w celu wsparcia nabywania kluczowych kompetencji, w tym umiejętności cyfrowych;	
[…]	[…]	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
4.2.3 Promowanie równego dostępu, w szczególności w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji, do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem poprzez kształcenie ogólne i zawodowe aż po szkolnictwo wyższe; […]	4.2.3 Promowanie równego dostępu, w szczególności w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji, do wysokiej jakości kształcenia i szkolenia oraz ukończenia takiego kształcenia i szkolenia, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem poprzez kształcenie ogólne i zawodowe aż po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i szkolenie dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich; […]	
EFS: 4.3.1 Wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie;	EFS: 4.3.1 ~~Wspieranie~~Rozwijanie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie;	
EFS: 4.3.2 Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie; […]	EFS: 4.3.2 Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich i społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie; […]	
EFS: 4.3.4 Poprawa równego i szybkiego dostępu do stabilnych i przystępnych cenowo usług wysokiej jakości; poprawa dostępności, skuteczności i odporności systemów opieki zdrowotnej […]	EFS: 4.3.4 Poprawa równego i szybkiego dostępu do stabilnych i przystępnych cenowo usług wysokiej jakości; modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, w tym promowanie dostępu do ochrony socjalnej; poprawa dostępności, skuteczności i odporności systemów opieki zdrowotnej i usług opieki długoterminowej; […]	

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
ZAŁĄCZNIK V **Wzór programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu"), EFS+, Fundusz Spójności i EFMR – art. 16 ust. 3**	**ZAŁĄCZNIK V** **Wzór programów wspieranych z EFRR (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu"), EFS+, Fundusz Spójności i EFMR – art. 16 ust. 3**	Zob. także kwestie do rozważenia nr 14 i 16.
2.1.1.2 Wskaźniki *[Tabela 3: Wskaźniki rezultatów]* […]	[…]	Ponadto tabela 2.1.1.2 w załączniku V do proponowanego rozporządzenia powinna obejmować cele pośrednie dla wskaźników rezultatu, zgodnie z przepisami art. 15 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawie EFS+.
Sekcja **4. Warunki podstawowe** *Podstawa prawna: art. 19 ust. 3 lit. h)* […]	Sekcja **4. Warunki podstawowe** *Podstawa prawna: art. 1~~9~~7 ust. 3 lit. h)* […]	
ZAŁĄCZNIK VII **Wzór do przekazywania danych – art. 37 i 68 ust. 1 lit. g)**		Załącznik VII do proponowanego rozporządzenia powinien zawierać wyjaśnienie, jakie informacje należy przekazywać w odniesieniu do programów wspieranych przez EFS+, FAM, FBW i IZGW. Załącznik VII powinien także zawierać informacje dotyczące „finansowania niepowiązanego z kosztami", zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 125 ust. 3 rozporządzenia finansowego.
ZAŁĄCZNIK X **Kluczowe wymogi dotyczące systemów zarządzania i kontroli oraz klasyfikacja tych wymogów – art. 63 ust. 1**		Zob. kwestia do rozważenia nr 48.
ZAŁĄCZNIK XIV **Wzór opisu systemu zarządzania i kontroli – art. 63 ust. 9**		Zob. kwestie do rozważenia nr 48 i 49.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
ZAŁĄCZNIK XV	**ZAŁĄCZNIK XV**	Zob. pkt 124.
Wzór deklaracji zarządczej – art. 68 ust. 1 lit. f)	**Wzór deklaracji zarządczej – art. 68 ust. 1 lit. f)**	
Ja, niżej podpisany/My, niżej podpisani […] niniejszym oświadczam (-y), że:	Ja, niżej podpisany/My, niżej podpisani […] niniejszym oświadczam (-y), że:	
[…]	[…]	
b) wydatki ujęte w sprawozdaniu finansowym są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i zostały wykorzystane na przewidziany cel,	b) wydatki ujęte w sprawozdaniu finansowym są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i zostały wykorzystane na przewidziany cel,	
	c) wdrożone systemy kontroli zapewniają legalność i prawidłowość transakcji podstawowych.	
Potwierdzam(-y), że nieprawidłowości stwierdzone w końcowych sprawozdaniach z audytu lub kontroli w odniesieniu do danego roku obrachunkowego zostały odpowiednio ujęte w sprawozdaniu finansowym, w szczególności, aby zapewnić zgodność z art. 92 w odniesieniu do przedkładania sprawozdań finansowych zapewniających o tym, że nieprawidłowości pozostają poniżej progu istotności wynoszącego 2 %.	Potwierdzam(-y), że nieprawidłowości stwierdzone w końcowych sprawozdaniach z audytu lub kontroli w odniesieniu do danego roku obrachunkowego zostały odpowiednio ujęte w sprawozdaniu finansowym, w szczególności, aby zapewnić zgodność z art. 92 w odniesieniu do przedkładania sprawozdań finansowych zapewniających o tym, że nieprawidłowości pozostają poniżej progu istotności wynoszącego 2 %.	

Przepisy obecnie nieujęte Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (COM(2018) 375 final)

Nie dotyczy		Zaproponowane rozporządzenie powinno zapewniać ponowne ujęcie w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów obowiązkowej niezależnej oceny i wspólnych obowiązkowych norm oceny, takich jak ocena kosztów i korzyści, na potrzeby wyboru operacji istotnych pod względem finansowym, zapewniających najlepszy stosunek wartości do ceny. Zob. kwestia do rozważenia nr 45.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Nie dotyczy		Zaproponowane rozporządzenie powinno zapewniać ograniczenie wkładu UE w projekty generujące dochód do koniecznej kwoty poprzez wprowadzenie stawek ryczałtowych ograniczających całkowitą kwotę kwalifikowalnych wydatków dla projektów generujących dochód według sektora, na podstawie analizy dostępnych dowodów, lub zastosowanie instrumentów finansowych jako preferowanego wariantu współfinansowania projektów generujących dochód. Zob. kwestia do rozważenia nr 46.

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności

(COM(2018) 372 final)

Artykuł 7 ***Wskaźniki*** 1. Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu określone w załączniku I w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności oraz w razie konieczności wskaźniki produktu i rezultatu specyficzne dla danego programu stosuje się zgodnie z art. [12 ust. 1] akapit drugi lit. a), art. [17 ust. 3] lit. d) ppkt (ii) oraz art. [37 ust. 2] lit. b) rozporządzenia (UE) 2018/xxxx [nowe RWP]. […]	*Artykuł 7* ***Wskaźniki*** 1. Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu określone w załączniku I w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności ~~oraz w razie konieczności wskaźniki produktu i rezultatu specyficzne dla danego programu~~ stosuje się zgodnie z art. [12 ust. 1] akapit drugi lit. a), art. [17 ust. 3] lit. d) ppkt (ii) oraz art. [37 ust. 2] lit. b) rozporządzenia (UE) 2018/xxxx [nowe RWP]. […]	Zob. kwestie do rozważenia nr 24 i 27.
ZAŁĄCZNIK I **Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dla EFRR i Funduszu Spójności – art. 7 ust. 1**		Zob. kwestie do rozważenia nr 22, 23 i 24.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) *(COM(2018) 382 final)*		
Artykuł 2 ***Definicje***		Zob. kwestia do rozważenia 22.
Artykuł 15 ***Wskaźniki i sprawozdawczość***		Zob. także kwestie do rozważenia nr 24 i 27.
1. Programy, które korzystają ze wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym, stosują wspólne wskaźniki produktu i rezultatu, określone w załączniku 1 do niniejszego rozporządzenia, do celów monitorowania postępów w ich realizacji. Programy te mogą również stosować wskaźniki specyficzne dla programu.	1. Programy, które korzystają ze wsparcia ogólnego z komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym, stosują wspólne wskaźniki produktu i rezultatu, określone w załączniku 1 do niniejszego rozporządzenia, do celów monitorowania postępów w ich realizacji. Programy te mogą również stosować wskaźniki specyficzne dla programu.	
2. Wartości bazowe dla wspólnych i specyficznych dla programu wskaźników produktu wynoszą zero. W stosownych przypadkach, w zależności od charakteru wspieranych operacji, łączne i ujęte ilościowo cele pośrednie i wartości docelowe dla tych wskaźników mogą zostać określone w liczbach bezwzględnych. Zgłaszane wartości dla wskaźników produktu są wyrażane w liczbach bezwzględnych. […]	2. Wartości bazowe dla wspólnych ~~i specyficznych dla programu~~ wskaźników ~~produktu~~ wynoszą zero. W stosownych przypadkach, w zależności od charakteru wspieranych operacji, łączne i ujęte ilościowo cele pośrednie i wartości docelowe dla tych wskaźników mogą zostać określone w liczbach bezwzględnych. Zgłaszane wartości dla wskaźników produktu są wyrażane w liczbach bezwzględnych. […]	
ZAŁĄCZNIK I – III		Zob. kwestia do rozważenia nr 24.

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna" (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego *(COM(2018) 374 final)*		
Artykuł 33 ***Wskaźniki dla celu „Europejska współpraca terytorialna" (Interreg)*** 1. Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu określone w załączniku [I] do rozporządzenia (UE) [nowe EFRR] oraz w stosownych przypadkach wskaźniki produktu i rezultatu specyficzne dla danego programu stosuje się zgodnie z art. [12 ust. 1] rozporządzenia (UE) [nowe RWP] oraz art. 17 ust. 3 lit. d) ppkt (ii) oraz art. 31 ust. 2 lit. b) niniejszego rozporządzenia.	1. Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu określone w załączniku [I] do rozporządzenia (UE) [nowe EFRR] ~~oraz w stosownych przypadkach wskaźniki produktu i rezultatu specyficzne dla danego programu~~ stosuje się zgodnie z art. [12 ust. 1] rozporządzenia (UE) [nowe RWP] oraz art. 17 ust. 3 lit. d) ppkt (ii) oraz art. 31 ust. 2 lit. b) niniejszego rozporządzenia.	Zob. kwestia do rozważenia nr 27.
Artykuł 48 ***Audyt operacji***		Zob. kwestia do rozważenia nr 52.
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 *(COM(2018) 390 final)*		
ZAŁĄCZNIK I **Wspólne wskaźniki**		Przepisy powinny nakładać wymóg stosowania zarówno wskaźników „produktu", jak i „rezultatu". Powinny także określać wspólne wskaźniki, które państwa członkowskie muszą stosować w odniesieniu do każdego obszaru wsparcia lub rodzaju operacji, oraz wprowadzać obowiązek ich zgłaszania

Tekst wniosku	Propozycja Trybunału	Uwagi
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji *(COM(2018) 471 final)*		
ZAŁĄCZNIK VIII **Wskaźniki produktu i rezultatu, o których mowa w art. 28 ust. 3**		Przepisy powinny nakładać wymóg stosowania zarówno wskaźników „produktu”, jak i „rezultatu”. Powinny także przewidywać obowiązkowe zgłaszanie wszystkich wskaźników produktu i rezultatu w ramach celu szczegółowego
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz *(COM(2018) 473 final)*		
ZAŁĄCZNIK VIII **Wskaźniki produktu i rezultatu, o których mowa w art. 25 ust. 3**		Przepisy powinny nakładać wymóg stosowania zarówno wskaźników „produktu”, jak i „rezultatu”. Powinny także przewidywać obowiązkowe zgłaszanie wszystkich wskaźników produktu i rezultatu w ramach celu szczegółowego
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego *(COM(2018) 472 final)*		
ZAŁĄCZNIK VIII **Wskaźniki produktu i rezultatu, o których mowa w art. 24 ust. 3**		Przepisy powinny nakładać wymóg stosowania zarówno wskaźników „produktu”, jak i „rezultatu”. Powinny także przewidywać obowiązkowe zgłaszanie wszystkich wskaźników produktu i rezultatu w ramach celu szczegółowego

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL