Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Kontroli Budżetowej

2022/2020(INI)

26.6.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie możliwości zwiększenia wiarygodności audytów i kontroli przez organy krajowe w ramach zarządzania dzielonego
(2022/2020(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawczyni: Monika Hohlmeier

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie możliwości zwiększenia wiarygodności audytów i kontroli przez organy krajowe w ramach zarządzania dzielonego
(2022/2020(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 („rozporządzenie finansowe”)[1] oraz komunikat Komisji z 16 maja 2022 r. w sprawie wniosku dotyczącego przeglądu tego rozporządzenia (COM(2022)0223),

– uwzględniając projekt stanowiska w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013[2],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej[3],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021,

– uwzględniając badanie pt. „Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds”, opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej 16 stycznia 2017 r.[4],

[1] Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1.
[2] Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 187.
[3] Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.
[4] Badanie – „Research for REGI Committee – Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds” [Badanie dla komisji REGI – Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych], 16 stycznia 2017 r.

– uwzględniając zlecone przez Komisję Kontroli Budżetowej badanie pt. „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", opublikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Wewnętrznej 30 kwietnia 2022 r.[5],

– uwzględniając swoje wcześniejsze decyzje i rezolucje w sprawie absolutoriów dla Komisji za lata 2019, 2020, 2021 i 2022[6],

– uwzględniając art. 54 Regulaminu,

– uwzględniając opinię Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A9-0000/2023),

A. mając na uwadze, że art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że „rozporządzenie przewiduje obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność";

B. mając na uwadze, że w art. 127[7] rozporządzenia finansowego określono pojęcie „wzajemnego uznawania w zakresie audytów" w odniesieniu do wszystkich interwencji finansowanych z funduszy UE; podkreśla, że artykuł ten stanowi dla audytorów podstawę do uznawania poprzednich audytów, gdy zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami UE, z obowiązującymi standardami międzynarodowymi i przez niezależnego audytora; podkreśla, że zasada jednego audytu ma zapobiegać powielaniu audytów, obniżyć ich ogólne koszty i zmniejszyć obciążenie administracyjne jednostek poddawanych audytowi;

C. mając na uwadze, że zgodnie z art. 247 rozporządzenia finansowego w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja musi uwzględnić szacowany poziom błędu w wydatkach Unii oparty na spójnej metodologii;

D. mając na uwadze, że zgodnie z art. 69 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie mają obowiązek posiadać systemy zarządzania i kontroli ich programów oraz podejmować, na wniosek Komisji, wszelkie działania niezbędne do zapewnienia ich skutecznego funkcjonowania, w tym audyty, w których mogą uczestniczyć Komisja lub upoważnieni przedstawiciele, a także mają obowiązek zapewniać przechowywanie wszystkich dokumentów wymaganych na potrzeby ścieżki audytu;

---

[5] Badanie – „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities" [Podejście zakładające jeden audyt – główne przyczyny niedociągnięć w pracy instytucji zarządzających i audytowych w państwach członkowskich], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny D, Sprawy Budżetowe, 30 kwietnia 2022 r.
[6] Teksty przyjęte, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.
[7] Artykuł 127: „**Wzajemne uznawanie w zakresie audytów**. Bez uszczerbku dla istniejących możliwości prowadzenia dalszych audytów, w przypadku gdy niezależny audytor przeprowadził – w oparciu o przyjęte na szczeblu międzynarodowym standardy audytu – zapewniające wystarczającą pewność badanie sprawozdania finansowego i sprawozdań, w których przedstawiono wykorzystanie wkładów Unii, badanie to stanowi podstawę ogólnej pewności, w stosownych przypadkach szczegółowo określonej w przepisach sektorowych, pod warunkiem że istnieją wystarczające dowody na niezależność i kompetencję audytora. W tym celu sprawozdanie niezależnego audytora i odnośną dokumentację audytową udostępnia się na wniosek Parlamentowi Europejskiemu, Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu oraz instytucjom audytowym państw członkowskich".

Podstawowe przyczyny wpływające na zarządzanie, kontrolę i audyt wydatków UE w ramach zarządzania dzielonego

1. podkreśla, że złożoność przepisów dotyczących funduszy UE, w połączeniu z częstymi zmianami regulacji w poszczególnych okresach programowania, może prowadzić do niepewności prawa lub do problemów w zakresie przestrzegania przepisów, a także do błędnych interpretacji i do niewłaściwego wdrażania, co zwiększa ryzyko błędów; ubolewa, że wytyczne Komisji są często bardzo teoretyczne, zbyt szczegółowe, technokratyczne i otwarte na różne interpretacje (np. w odniesieniu do konfliktów interesów), co sprawia, że instytucje odpowiedzialne za programy reagują na niepewność i postrzegane ryzyko, maksymalizując środki ochronne lub tworząc środki pozwalające na ominięcie trudności; zaznacza, że z powodu tych środków nasilają się praktyki nadmiernie rygorystycznego wdrażania[8] lub ciągłe zmiany w standardach wdrażania; ubolewa, że te aspekty, które prowadzą do niepotrzebnego obciążenia administracyjnego, mogą negatywnie wpłynąć na poziom atrakcyjności funduszy UE dla potencjalnych beneficjentów w państwach członkowskich; zaznacza, że instytucje zarządzające są narażone na błędy w wyniku skomplikowanych i niejasnych przepisów pomimo najlepszych zamiarów przestrzegania prawa UE, co może również wywoływać pewną frustrację u zainteresowanych podmiotów;

2. utrzymuje, że tłumaczenie w dziedzinie prawa jest skomplikowanym i wymagającym procesem, który wiąże się z dodatkową warstwą trudności interpretacyjnych, gdyż takie tłumaczenie musi dokładnie odzwierciedlać treści zawarte w tekście źródłowym, a terminy prawne odnoszą się do pojęć prawnych, które różnią się w poszczególnych systemach prawnych, szczególnie w dziedzinach zarządzania, kontroli i audytu, potencjalnie bardzo technicznych;

3. przypomina o uwagach organu udzielającego absolutorium odnoszących się do wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz do zaangażowania władz regionalnych i lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów, które nie były wystarczająco zaangażowane w tworzenie programów krajowych;

4. zwraca uwagę, że instytucje zarządzające powinny przede wszystkim wykrywać i korygować błędy i nieprawidłowości; przypomina, że Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) uznał, że jeśli chodzi o wdrażanie polityki spójności[9], część weryfikacji prowadzonych przez instytucje zarządzające jest wciąż niewystarczająco skuteczna, by wykryć nieprawidłowości w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów lub im zapobiec;

5. nalega, aby organy audytowe w państwach członkowskich przestrzegały międzynarodowo uznanych standardów audytu; stwierdza, że nieprzestrzeganie ich może osłabić wiarygodność i jakość audytu, a tym samym zagrażać podejściu opartemu na zasadzie jednego audytu; w związku z tym zauważa, że ETO wielokrotnie stwierdzał niedociągnięcia pod względem zakresu, jakości, dokumentacji i sprawozdawczości

[8] nadmiernie rygorystyczne wdrażanie definiuje się jako dodatkowe przepisy i obowiązki regulacyjne, które wykraczają poza wymogi określone na szczeblu UE i sprawiają, że wdrażanie funduszy UE jest bardziej kosztowne i uciążliwe dla organów ds. danego programu i dla beneficjentów;
[9] Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021, s. 160.

niektórych krajowych instytucji audytowych[10]; uważa, że uchybienia wykryte w pracach niektórych instytucji audytowych objętych próbą dobraną przez ETO sprawiają, że na pracach tych instytucji można obecnie polegać w ograniczonym stopniu; zaznacza, jak ważne jest, aby państwa członkowskie dysponowały podstawowymi ramami określającymi jasne i szczegółowe obowiązki dotyczące zapewniania jakości audytów, aby uniknąć błędnej interpretacji przepisów UE; podkreśla, że jeżeli instytucje audytowe działają skutecznie i stosują standardy międzynarodowe, należy unikać podwójnych audytów, aby zmniejszyć obciążenie biurokratyczne i efektywnie wykorzystywać zdolności w zakresie audytu;

6. zaznacza, że do prowadzenia weryfikacji i audytów programów finansowanych z funduszy UE na poszczególnych szczeblach niezbędni są kompetentni pracownicy posiadający odpowiednie doświadczenie i pamięć instytucjonalną; ubolewa, że brak wystarczających zasobów, w tym szkoleń służących zwiększeniu zdolności w zakresie funkcji kontrolnych, jest czynnikiem wpływającym na zdolność instytucji zarządzających (w polityce spójności) i agencji płatniczych (we wspólnej polityce rolnej) do prowadzenia skutecznych i dokładnych kontroli i weryfikacji wydatków[11]; przypomina w tym kontekście, że trzeba poprawić metody i wdrażanie pomocy technicznej, której Komisja może udzielać instytucjom państw członkowskich;

7. podkreśla, że funkcjonowanie niezależnych organów audytowych i innych organów zarządzających funduszami w państwach członkowskich jest kluczowym wymogiem wiarygodności i jakości wyników audytu; przypomina, że w niektórych państwach członkowskich w organach państwowych pełniących funkcje nadzorcze miały miejsce arbitralne nominacje, co budzi wątpliwości co do ich bezstronności przy wykrywaniu i zgłaszaniu korupcji; podkreśla, że niewystarczające niezależne mechanizmy nadzorcze i nielegalne powiązania między strukturami politycznymi i oligarchicznymi w sferze gospodarczej i społecznej sprzyjają korupcji[12];

8. ponownie wyraża zaniepokojenie różnicą między metodami obliczania błędów stosowanymi przez ETO i Komisję, co prowadzi do niejasności i sprawia, że eliminacja pierwotnych przyczyn błędów wydaje się mniej pilna; podkreśla, że rozbieżności te nie występują we wszystkich obszarach wydatków; podkreśla, że potrzebny jest odpowiedni zakres audytu dla reprezentatywnej próby statystycznej, odpowiadający wysokiemu poziomowi zaufania potrzebnemu, by audyt prowadził do wiarygodnych wniosków; wzywa Komisję, aby udoskonaliła swoje metody i współpracę z ETO z myślą o lepszej harmonizacji w celu dostarczania bardziej porównywalnych danych liczbowych oraz aby nadal stosowała podejście oparte na analizie ryzyka, jeżeli w niektórych państwach członkowskich lub sektorach wystąpią poważne uchybienia;

Zalecenia dotyczące potencjalnych sposobów zwiększenia wiarygodności audytów i kontroli w ramach zarządzania dzielonego

9. wzywa Komisję, aby nadal określała sposoby wspomagania państw członkowskich w transpozycji dyrektyw, wydawaniu wytycznych i wdrażaniu funduszy UE, z uwzględnieniem interakcji między przepisami UE a przepisami krajowymi; przypomina

[10] Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021, s. 163–168.
[11] „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", s. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

w tym kontekście, że istotne jest, by prowadzić rygorystyczne oceny skutków, ewaluacje i kontrole adekwatności w celu sprawdzenia, czy unijne przepisy i programy wydatkowania są adekwatne do zakładanych celów; podkreśla, że Komisja powinna szybko zaradzić nakładaniu się przepisów, niespójnościom i niedociągnięciom stwierdzonym podczas kontroli adekwatności, z uwzględnieniem doświadczeń na szczeblu krajowym lub regionalnym, oraz podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia skuteczności, adekwatności i spójności programów UE;

10. wzywa Komisję, aby ograniczyła z jednej strony nadmiernie rygorystyczne wdrażanie, a z drugiej strony opóźnione, fragmentaryczne lub niepełne wdrażanie lub transpozycję prawodawstwa europejskiego, ponieważ te problemy utrudniają harmonizację i prowadzą do zakłóceń w UE, w przypadku gdy przy wydatkowaniu funduszy europejskich stosowane są sprzeczne standardy;

11. krytycznie odnosi się do faktu, że coraz więcej wniosków ustawodawczych nie zawiera dogłębnej oceny skutków przeprowadzonej z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów i obejmującej jasną analizę finansową i budżetową; wzywa Komisję, aby przywiązywała większą wagę do jakości prac legislacyjnych oraz przyjęła realistyczne podejście do skutków administracyjnych, finansowych i budżetowych;

12. wzywa Komisję do zacieśnienia współpracy z państwami członkowskimi, w szczególności w celu unikania problemów związanych z błędnym tłumaczeniem – które mogą utrudniać jednolitą interpretację prawa UE, a także przysparzać instytucjom krajowym dodatkowego obciążenia administracyjnego przy interpretacji i stosowaniu odpowiednich przepisów – tak aby instytucje krajowe nie musiały korzystać z wersji w innych językach urzędowych[13]; zaznacza, że Komisja powinna zapewnić horyzontalne stosowanie standardów audytu we wszystkich państwach członkowskich, aby uniknąć różnych poziomów kontroli i stosowania; sugeruje, aby Komisja opracowała uproszczone metody audytu dla instytucji, które konsekwentnie osiągają dobre wyniki i stosują się do wszystkich zaleceń Komisji;

13. wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby przy wdrażaniu programów UE zawsze uwzględniały potrzeby i doświadczenie władz regionalnych i lokalnych zaangażowanych we wdrażanie funduszy, zarówno pod względem ich zdolności administracyjnych, jak i adekwatności procedur operacyjnych i audytowych, które muszą wdrożyć;

14. jest zdania, że cyfryzacja i przyjęcie bardziej zaawansowanych narzędzi informatycznych poprawiłyby zarządzanie funduszami UE, ich kontrolowanie i audyt oraz mogłyby przyczynić się do znacznego ograniczenia biurokracji; uważa, że cyfryzacja pozwala na łatwiejszy i szybszy dostęp do ważnych danych podczas weryfikacji, a tym samym na zmniejszenie liczby kontroli; podkreśla jednak, że żaden system informatyczny nigdy nie mógłby całkowicie zastąpić czynnika ludzkiego; podkreśla, że dobrze wyszkolony personel nadal odgrywa ważną rolę w systemie zarządzania funduszami UE i ich kontrolowania; wzywa państwa członkowskie, aby usprawniły cyfryzację pracy administracyjnej z myślą o zharmonizowanym podejściu oraz zapewniły odpowiednie szkolenia pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy UE, a także w kontrolę i audyty, co pozwoli im w pełni zrozumieć, jakie

[13] Wyrok Sądu z dnia 12 marca 2019 r., Włochy przeciwko Komisji, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

możliwości oferują narzędzia informatyczne, jakich wyników można się po nich spodziewać i jaka jest ich rola w procesie decyzyjnym;

15. podkreśla, że w przypadku hybrydowych instrumentów finansowych przy stosowaniu „finansowania niepowiązanego z kosztami” i płatności uwarunkowanych realizacją celów pośrednich, celów końcowych i innych wskaźników wykonania wymagane są nowe metody i podejścia audytowe, a także elastyczność dla instytucji audytowych i Komisji w zakresie sprawdzania legalności wydatków;

16. podkreśla, że dobra współpraca i informacje zwrotne między instytucjami zarządzającymi i audytowymi a Komisją są kolejnym ważnym czynnikiem skuteczności ram wiarygodności i kontroli; wzywa Komisję do aktywnego promowania dobrej komunikacji między instytucjami audytowymi a instytucjami zarządzającymi programami;

17. przypomina, że projekt stanowiska Parlamentu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii był o wiele dalej idący, gdyż wezwano w nim Komisję, aby ustanowiła obowiązkowy jednolity zintegrowany interoperacyjny system sprawozdawczości i monitorowania, umożliwiający elektroniczne rejestrowanie i przechowywanie danych dotyczących odbiorców finansowania unijnego, również w formacie zagregowanym, w tym beneficjentów rzeczywistych, umożliwiający regularne udostępnianie tych danych do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, a także zapewniający wiarygodność i obiektywność wskaźników stosowanych przez system oraz ich ograniczenie do kwestii niezbędnych do oceny ryzyka;

18. z zadowoleniem przyjmuje wykorzystanie obrazów satelitarnych i nowych technologii obrazowania do monitorowania wspólnej polityki rolnej, co zapewnia regularną obserwację działalności rolniczej ogółu beneficjentów; przyznaje, że od 2018 r. agencje płatnicze państw członkowskich mogą prowadzić kontrole w formie monitorowania i stosować zautomatyzowane procesy oparte na danych satelitarnych Sentinel unijnego programu Copernicus w celu sprawdzenia zgodności z niektórymi zasadami wspólnej polityki rolnej; zachęca Komisję do ich dalszego promowania, ponieważ mogą one zmniejszyć obciążenie administracyjne, poprawić opłacalność, wspierać identyfikację sygnałów ostrzegawczych dotyczących potencjalnych nadużyć oraz zagwarantować zharmonizowane podejście;

°

° °

19. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.