2022

Sprawozdania roczne

- **dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022**
- **dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2022**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (http://europa.eu).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023

Na podstawie art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 258 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego 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 uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, jak również na podstawie art. 43 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylającego rozporządzenie (UE) 2015/323

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniach w dniach 6 i 20 lipca 2023 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE
za rok budżetowy 2022

Sprawozdania wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostały przesłane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego w dniu przyjęcia niniejszych sprawozdań byli:

Tony Murphy (prezes), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus

Spis treści

Strona

Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022 5

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022 412

Sprawozdanie dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2022 515

Odpowiedzi Komisji Europejskiej do sprawozdania dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2022 552

Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022

Spis treści

		Strona
Wstęp		7
Rozdział 1	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	10
Rozdział 2	Zarządzanie budżetem i finansami	61
Rozdział 3	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	106
Rozdział 4	Dochody	187
Rozdział 5	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	214
Rozdział 6	Spójność, odporność i wartości	239
Rozdział 7	Zasoby naturalne i środowisko	294
Rozdział 8	Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona	314
Rozdział 9	Sąsiedztwo i świat	333
Rozdział 10	Europejska administracja publiczna	356
Rozdział 11	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	368
Odpowiedzi instytucji		412

Wstęp

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją Unii Europejskiej i pełni funkcję zewnętrznego kontrolera finansów UE. Działając w tym charakterze, odgrywa on rolę niezależnego strażnika interesów finansowych wszystkich obywateli Unii i przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE.

0.2. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[1] sprawozdanie roczne Trybunału z wykonania budżetu UE obejmuje zarówno dochody, jak i wydatki. W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia *poświadczenie wiarygodności* dotyczące wiarygodności rozliczeń UE oraz wykonania budżetu UE zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uzupełnieniem tego poświadczenia są oceny szczegółowe głównych obszarów wydatków z budżetu UE. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE jest przyjmowany rokrocznie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. W maju 2020 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła *Next Generation EU (NGEU)*, tymczasowy instrument finansowany przez emisję obligacji, który został utworzony, aby złagodzić skutki społeczno-gospodarcze pandemii COVID-19. NGEU zapewnia finansowanie *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)*[2] (na RRF przypada około 90% budżetu NGEU) oraz dodatkowe środki na rzecz istniejących programów objętych WRF na lata 2021–2027, które to środki muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami sektorowymi.

0.4. Zarówno budżet ogólny UE, jak i finansowanie z NGEU są objęte procedurą udzielania *absolutorium*. W ramach tej procedury Parlament, działając na zalecenie Rady, rozstrzyga, czy Komisja Europejska w sposób zadowalający wypełniła swoje obowiązki budżetowe. Sprawozdanie roczne Trybunału, uzupełnione odpowiednio innymi publikacjami, stanowi podstawę do udzielenia absolutorium. W dniu publikacji Trybunał przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym państw członkowskich, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

---

[1] Art. 285–287 TFUE.

[2] Rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

0.5. Niniejsze sprawozdanie roczne ma następującą strukturę:

— w ***rozdziale 1*** zawarto poświadczenie wiarygodności, podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości[3] transakcji, w tym informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję oraz podsumowanie podejścia kontrolnego Trybunału;

— w ***rozdziale 2*** przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami;

— w ***rozdziale 3*** omówiono aspekty dotyczące wykonania budżetu (tj. *oszczędność*, *efektywność* i *skuteczność*) ze szczególnym uwzględnieniem analizy i podsumowania najważniejszych informacji na temat wyników zawartych w sprawozdaniach specjalnych przyjętych w 2022 r. oraz wyników monitorowania realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu Trybunału z wykonania budżetu UE za 2019 r. i w sprawozdaniach specjalnych Trybunału opublikowanych w 2019 r.;

— w ***rozdziale 4*** przedstawiono wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji dotyczących dochodów UE oraz badania elementów systemów kontroli wewnętrznej wykorzystywanych do zarządzania dochodami, a także przegląd rocznych sprawozdań z działalności Komisji;

— w ***rozdziałach od 5 do 10*** – odpowiadających głównym działom *wieloletnich ram finansowych (WRF)* na lata 2021–2027 – zaprezentowano wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji oraz przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji i elementów stosowanych przez nią systemów kontroli wewnętrznej, jak również pozostałych mechanizmów zarządzania;

— w ***rozdziale 11*** przedstawiono wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji w ramach RRF, a także przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji, ocenę wybranych systemów nadzoru i kontroli oraz podejście kontrolne Trybunału do RRF.

[3] W niniejszym sprawozdaniu rocznym termin „prawidłowość” oznacza to samo co „legalność i prawidłowość”.

0.6. Trybunał dąży do tego, by przedstawiać swoje ustalenia w sposób jasny i zwięzły. Nie zawsze może jednak uniknąć stosowania specjalistycznych terminów dotyczących UE, jej polityk i budżetu bądź rachunkowości i audytu. W związku z tym na swojej stronie internetowej Trybunał zamieścił glosariusz zawierający objaśnienia większości tych pojęć. Terminy wyjaśnione w glosariuszu zostały oznaczone *kursywą* przy ich pierwszym wystąpieniu w danym rozdziale.

0.7. Do Trybunału jako kontrolera zewnętrznego należy przedstawienie ustaleń z kontroli i wyciągnięcie wniosków niezbędnych w celu dokonania niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń UE oraz legalności i prawidłowości transakcji.

0.8. W sprawozdaniu zamieszczono odpowiedzi Komisji na ustalenia Trybunału (a w stosownych przypadkach także odpowiedzi innych instytucji i organów UE).

0.9. Więcej informacji na temat prac Trybunału można znaleźć w jego rocznych sprawozdaniach z działalności, sprawozdaniach specjalnych, przeglądach oraz opiniach w sprawie nowych lub zmienionych przepisów unijnych bądź w sprawie innych decyzji mających wpływ na zarządzanie finansami. Wszystkie te dokumenty są dostępne na stronie internetowej Trybunału.

Rozdział 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

Spis treści

	Punkty
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	**I.-XL.**
Wstęp	**1.1.-1.4.**
Wydatki UE są istotnym narzędziem realizacji celów w różnych obszarach polityki	**1.3.-1.4.**
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2022	**1.5.-1.43.**
Wiarygodność rozliczeń	**1.5.-1.8.**
W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	**1.5.-1.7.**
Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2022 r.	**1.8.**
Prawidłowość transakcji	**1.9.-1.30.**
Trybunał objął kontrolą transakcje po stronie dochodów i wydatków leżące u podstaw rozliczeń	**1.10.-1.13.**
W określonych kategoriach wydatków wciąż występują błędy	**1.14.-1.17.**
Złożoność przepisów i sposób wypłaty środków unijnych mają wpływ na ryzyko wystąpienia błędu	**1.18.-1.20.**
W wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem, które stanowią istotną część populacji objętej kontrolą, występuje istotny poziom błędu	**1.21.-1.25.**
Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu w przypadku wydatków obarczonych wysokim ryzykiem	**1.26.-1.30.**
Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję	**1.31.-1.43.**
Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się znacznie poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał	**1.33.-1.35.**
Poziom ryzyka w ramach dokonywanej przez Komisję oceny ryzyka jest prawdopodobnie niedoszacowany	**1.36.-1.37.**
Komisja poprawiła własną sprawozdawczość na temat korekt finansowych i odzyskanych środków	**1.38.-1.42.**

Informacje o toczących się procedurach praworządności 1.43.

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej i OLAF 1.44.-1.51.

Wnioski 1.52.-1.56.

Wyniki kontroli 1.53.-1.56.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego[1] oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu[2] za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 28 czerwca 2023 r.;

b) legalność i prawidłowość *transakcji* leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz *wyniki* transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1, art. 243).

[2] Tamże, art. 244.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

IV. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał ponownie wydał dwie odrębne opinie na temat legalności i prawidłowości wydatków. Wynika to z faktu, że *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* ma charakter tymczasowy i jest realizowany i finansowany w zupełnie inny sposób niż normalne wydatki budżetowe objęte wieloletnimi ramami finansowymi (WRF).

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE

V. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków budżetowych, w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. występuje istotny poziom błędu.

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF

VI. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonych w punkcie dotyczącym uzasadnienia wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF, wydatki z RRF zatwierdzone w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Podstawa do wydania opinii

VII. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań Trybunału dotyczących kontroli. W tej części Trybunał przedstawił również więcej informacji na temat podstaw do wydania opinii dotyczących dochodów (zob. pkt ***XXXV***) i wydatków z RRF (zob. pkt ***XXXVII***). Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się

z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. W jego przekonaniu uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszych opinii.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE

VIII. Według obliczeń Trybunału ogólny szacowany poziom błędu w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. wynosi 4,2%. W znacznej części tych wydatków występuje istotny poziom błędu. Dotyczy to przede wszystkim wydatków dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w przypadku których szacowany poziom błędu wynosi 6,0%. W 2022 r. ich kwota wzrosła do 110,1 mld euro i stanowiły one 66,0% populacji objętej kontrolą Trybunału[3]. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem istotny i rozległy wpływ na wydatki zatwierdzone za ten rok.

Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF

IX. W odniesieniu do 11 z 13 płatności w ramach RRF (i powiązanego rozliczenia zaliczek) sformułowano ustalenia o charakterze ilościowym, a w sześciu tych płatnościach wystąpił istotny poziom błędu. Trybunał wykrył również przypadki nieprawidłowego opracowania koncepcji działań i powiązanych z nimi kamieni milowych lub wartości docelowych oraz problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że rozpatrywane łącznie ustalenia Trybunału mają istotny wpływ, lecz w przypadku tegorocznych zatwierdzonych wydatków w ramach RRF nie jest on rozległy.

Kluczowe obszary badania

Trybunał przeanalizował zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych

X. Na koniec 2022 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 80,6 mld euro (w 2021 r. – 122,5 mld euro).

XI. Największa część zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (73,1 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials* – PSEO). W 2021 r. zobowiązania te

[3] Więcej informacji przedstawiono w pkt ***1.22***–***1.26*** sprawozdania rocznego za 2022 r.

wynosiły 109,7 mld euro. Zobowiązanie zaksięgowane w sprawozdaniu finansowym odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe.

XII. Świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu UE. Wprawdzie UE nie stworzyła odrębnego funduszu emerytalno-rentowego, aby pokryć koszt przyszłych zobowiązań w tym zakresie, niemniej państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania systemu. Eurostat oblicza wartość odnośnych zobowiązań corocznie w imieniu księgowego Komisji, posługując się parametrami takimi jak profil wiekowy i średnia długość życia urzędników unijnych oraz założenia co do przyszłych warunków gospodarczych. Te parametry i założenia są dodatkowo oceniane przez aktuariuszy Komisji.

XIII. Spadek zobowiązań emerytalno-rentowych w 2022 r. wynika głównie ze wzrostu nominalnej stopy dyskontowej, na co wpłynął wzrost globalnych stóp procentowych[4].

XIV. Drugim co do wielkości elementem zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych są szacowane zobowiązania UE na rzecz wspólnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych (ang. Joint Sickness Insurance Scheme – JSIS), które na koniec 2022 r. wyniosły 5,7 mld euro (w 2021 r. – 10,3 mld euro). Zobowiązania te są związane z kosztami opieki zdrowotnej przysługującej członkom personelu UE, płatnymi po okresie aktywności zawodowej pracowników (po odliczeniu ich składek).

XV. W ramach kontroli Trybunał ocenia – w odniesieniu do wspomnianych wyżej systemów – przyjęte założenia aktuarialne i wynikającą z nich wycenę. Trybunał opiera swoją ocenę na pracach zewnętrznych, niezależnych aktuariuszy, dokonując przy tym weryfikacji podstawowych danych leżących u podstaw obliczeń oraz parametrów aktuarialnych i obliczeń kwoty zobowiązań. Bada również prezentację odnośnej pozycji w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

XVI. Trybunał stwierdza, że ogólna szacowana kwota zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych podana w skonsolidowanym bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

---

[4] Roczne sprawozdanie finansowe UE za 2022 r., pkt 2.9 informacji dodatkowej.

Trybunał przeanalizował istotne szacunki na koniec roku przedstawione w sprawozdaniu finansowym

XVII. Na koniec 2022 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych beneficjentom, ale jeszcze nie zgłoszonych, wynosiła 148,7 mld euro (w 2021 r. – 129,9 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe[5].

XVIII. Wzrost tej szacunkowej kwoty jest powiązany głównie z instrumentem RRF stanowiącym trzon tymczasowego instrumentu odbudowy *Next Generation EU* (NGEU), który ma pomóc w usuwaniu bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią COVID-19. Płatności na rzecz państw członkowskich w ramach tego instrumentu są dokonywane w transzach zgodnie z ustalonym z góry harmonogramem do 2026 r. Na koniec 2022 r. rozliczenia międzyokresowe bierne w ramach RRF wyniosły 22,6 mld euro (w 2021 r. – 12,3 mld euro).

XIX. W celu dokonania oceny tych szacunków na koniec roku Trybunał zbadał ustanowiony przez Komisję system służący do obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, tak aby upewnić się co do jego poprawności i kompletności w dyrekcjach generalnych, w których poniesiono większość wydatków. Podczas prac kontrolnych przeprowadzonych na próbie faktur i płatności zaliczkowych Trybunał zweryfikował odnośne obliczenia związane z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Zwrócił się również do służb księgowych Komisji o wyjaśnienia dotyczące ogólnej metodyki ustalania tych wartości szacunkowych.

XX. Trybunał stwierdza, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych i innych płatności zaliczkowych na rzecz państw członkowskich podana w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym jest przedstawiona rzetelnie.

Trybunał dokonał przeglądu aktywów wynikających z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE

XXI. Od 1 lutego 2020 r. Zjednoczone Królestwo nie jest już państwem członkowskim UE. W myśl postanowień umowy o wystąpieniu z UE Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do wywiązania się ze wszystkich zobowiązań finansowych wynikających z członkostwa w UE zgodnie z poprzednimi wieloletnimi ramami finansowymi.

XXII. Po upływie okresu przejściowego, zakończonego 31 grudnia 2020 r., dalsze wzajemne obowiązki ciążące na UE i Zjednoczonym Królestwie prowadzą do

powstania określonych zobowiązań i wierzytelności ze strony UE, które muszą zostać uwzględnione w rocznym sprawozdaniu finansowym Unii. Jak wynika z szacunków Komisji, w dniu bilansowym kwota wierzytelności netto Zjednoczonego Królestwa w rozliczeniach UE wynosiła 23,9 mld euro (w 2021 r. – 41,8 mld euro), przy czym szacuje się, że 9,1 mld euro z tej kwoty zostanie wypłacone w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

XXIII. W ramach rutynowych procedur kontrolnych Trybunał omówił z Komisją aktualność, poprawność i kompletność informacji na temat aktywów i dokonanych płatności. Kontrolerzy Trybunału ponownie obliczyli wspomniane kwoty, uzgodnili je z leżącymi u podstaw obliczeń zapisami księgowymi i sprawdzili poprawność wszelkich przyjętych założeń.

XXIV. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym przedstawiono rzetelnie szacunki dotyczące łącznych aktywów w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE.

Trybunał przeanalizował wpływ agresji Rosji na Ukrainę na sprawozdanie finansowe

XXV. 24 lutego 2022 r. Rosja dokonała inwazji na Ukrainę. Ponieważ UE zapewnia pomoc Ukrainie w postaci pożyczek i dotacji, Trybunał przeanalizował obliczenia Komisji dotyczące odnośnej ekspozycji UE na ryzyko finansowe oraz dane leżące u podstaw tych obliczeń, aby upewnić się, że faktyczne i potencjalne skutki tego wydarzenia zostały odpowiednio odzwierciedlone w sprawozdaniu finansowym UE. Trybunał porównał obliczenia Komisji ze swoimi własnymi wyliczeniami oraz z dostępnymi danymi w tym zakresie.

XXVI. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym uwzględniono rzetelnie wpływ agresji Rosji na Ukrainę na skonsolidowane sprawozdanie finansowe.

Trybunał przeanalizował wpływ NGEU na sprawozdanie finansowe

XXVII. Za pomocą NGEU UE uruchomiła znaczne środki, by wzmocnić sektory zdrowia publicznego w państwach członkowskich oraz złagodzić skutki społeczno-gospodarcze pandemii w UE. Aby sfinansować NGEU, Komisja Europejska zaciąga dług na rynkach kapitałowych. Środki te są udostępniane państwom członkowskim w formie bezzwrotnych dotacji lub pożyczek do wysokości wcześniej

[5] Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne w wysokości 85,9 mld euro po stronie zobowiązań oraz, po stronie aktywów, kwotę 62,8 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek.

uzgodnionego przydziału. Działania te mają istotny wpływ na sprawozdania finansowe. Najistotniejszą częścią NGEU jest RRF.

XXVIII. W ramach rutynowych procedur kontrolnych Trybunał skontrolował aktywa, zobowiązania, dochody i wydatki, w tym w odniesieniu do NGEU. W wyniku kontroli stwierdził, że zostały one przedstawione rzetelnie w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym.

Inne kwestie

XXIX. Kierownictwo odpowiada za przedstawienie „pozostałych informacji", przy czym termin ten obejmuje najistotniejsze kwestie finansowe w danym roku, ale nie skonsolidowane sprawozdanie finansowe czy sprawozdanie Trybunału na jego temat. Opinia Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego nie uwzględnia tych pozostałych informacji, a Trybunał nie formułuje żadnych wniosków na temat ich wiarygodności. W kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego zadaniem Trybunału jest zaznajomienie się z pozostałymi informacjami i rozważenie, czy w znaczący sposób odbiegają one od skonsolidowanego sprawozdania finansowego bądź czy wiedza zdobyta przez Trybunał w toku kontroli lub w inny sposób wydaje się istotnie zniekształcona. Jeśli Trybunał dojdzie do wniosku, że w pozostałych informacjach występują istotne zniekształcenia, jest zobowiązany zgłosić ten fakt. Trybunał nie zgłasza żadnych uwag w tym zakresie.

Zadania kierownictwa

XXX. Zgodnie z art. 310–325 TFUE oraz z rozporządzeniem finansowym kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych *nadużyciem* lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z obowiązującymi przepisami (aktami prawodawczymi, regulacjami, zasadami i normami). Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

XXXI. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych

z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XXXII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową UE należy do zadań Komisji.

XXXIII. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (tytuł XIII) księgowy Komisji ma obowiązek przekazać skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE do kontroli najpierw w wersji wstępnej do dnia 31 marca kolejnego roku, a w wersji ostatecznej do 31 lipca. Już wstępne sprawozdanie finansowe powinno przedstawiać prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej UE. W związku z tym konieczne jest, aby wszystkie pozycje we wstępnej wersji sprawozdania zostały zaprezentowane w formie końcowych obliczeń, tak by Trybunał mógł wykonać powierzone mu zadania zgodnie z tytułem XIII rozporządzenia finansowego we wskazanych terminach. Jakiekolwiek zmiany wstępnej wersji sprawozdania, które zostaną naniesione w ostatecznej wersji sprawozdania, powinny być co do zasady jedynie skutkiem ustaleń Trybunału.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego i transakcji leżących u jego podstaw

XXXIV. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza z kolei wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykaże wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

XXXV. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na VAT i DNB jako punkt wyjścia przyjmuje się zagregowane dane makroekonomiczne, na podstawie których obliczane są te zasoby, oraz ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym. W przypadku zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi Trybunał dokonuje przeglądu procesu zestawiania danych prognostycznych oraz kontroli Komisji dotyczących obliczania wkładów państw

członkowskich na podstawie tych danych do momentu otrzymania kwot dochodów przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym. W przypadku tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym. Jeżeli chodzi o należności celne, istnieje ryzyko, że importerzy nie złożą odnośnego zgłoszenia celnego lub złożą nieprawidłowe zgłoszenie. Faktycznie uiszczone należności celne przywozowe mogą zatem okazać się mniejsze niż kwota, która teoretycznie powinna była zostać pobrana – różnica ta jest znana pod nazwą „luki w należnościach celnych". Te nieuiszczone należności nie są ujęte w systemach rachunkowości państw członkowskich w zakresie TZW i nie wchodzą w zakres opinii kontrolnej Trybunału dotyczącej dochodów.

XXXVI. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności w chwili, gdy są one dokonywane, z wyjątkiem zaliczek. Trybunał bada zaliczki po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów na ich właściwe wykorzystanie oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XXXVII. W odróżnieniu od pozostałych wydatków z budżetu UE, w przypadku wydatków z RRF podstawowym warunkiem uzyskania płatności jest osiągnięcie w zadowalający sposób uzgodnionych wcześniej kamieni milowych lub wartości docelowych. W związku z tym kontrola Trybunału ukierunkowana jest na to, czy spełnione zostały warunki płatności i horyzontalne warunki kwalifikowalności. Kwestia zgodności wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców z przepisami unijnymi i krajowymi nie stanowi warunku dokonania płatności w ramach RRF, w związku z tym kontrola nie obejmuje systematycznej oceny tego aspektu. W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono bardziej szczegółowych kryteriów dotyczących tego, jak należy interpretować określenie „w zadowalający sposób". Tym samym pozostawiono Komisji szeroką swobodę w kwestii oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w taki sposób. Ocena elementów o charakterze jakościowym wymaga dokonania szeregu osądów, co otwiera pole do wielu interpretacji. Stanowi to szczególne zagrożenie w przypadkach, gdy kamień milowy lub wartość docelowa są zdefiniowane ogólnikowo.

XXXVIII. Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

a) określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które

stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;

b) dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;

c) ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;

d) wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje ujawnione w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – wydać opinię zmodyfikowaną. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;

e) ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie przedstawia transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw;

f) uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli odnoszące się do informacji finansowych dotyczących jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał jest odpowiedzialny za kierowanie kontrolą, jej nadzorowanie i przeprowadzenie, a także ponosi wyłączną odpowiedzialność za opinię pokontrolną.

XXXIX. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych uwagach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XL. Spośród kwestii omówionych z Komisją i innymi skontrolowanymi jednostkami Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważą nad korzyściami dla interesu publicznego.

20 lipca 2023 r.

Tony MURPHY
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luksemburg

Wstęp

1.1. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

a) przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał *poświadczenia wiarygodności*, a także podsumowano ustalenia i wnioski z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w zakresie wiarygodności rozliczeń i prawidłowości *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń, w tym informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję;

b) zaprezentowano informacje na temat przypadków podejrzenia nadużycia finansowego zgłoszonych przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej (EPPO) i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz informacje na temat przeprowadzonych przez Trybunał kontroli dotyczących działań UE w zakresie zwalczania nadużyć;

c) podsumowano podejście kontrolne Trybunału (zob. ***załącznik 1.1***).

1.2. Rok budżetowy 2022 był drugim rokiem, w którym w zakresie prac kontrolnych Trybunału znalazły się płatności dokonane z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF)[6]. Rezultaty tych prac stanowią podstawę do wydania przez Trybunał opinii na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2022 r. RRF to tymczasowy instrument, który jest wdrażany i finansowany w zupełnie inny sposób niż wydatki budżetowe objęte *wieloletnimi ramami finansowymi* (WRF). Z tego względu uwagi Trybunału dotyczące wydatków z RRF przedstawiono w osobnym rozdziale (***rozdziale 11***).

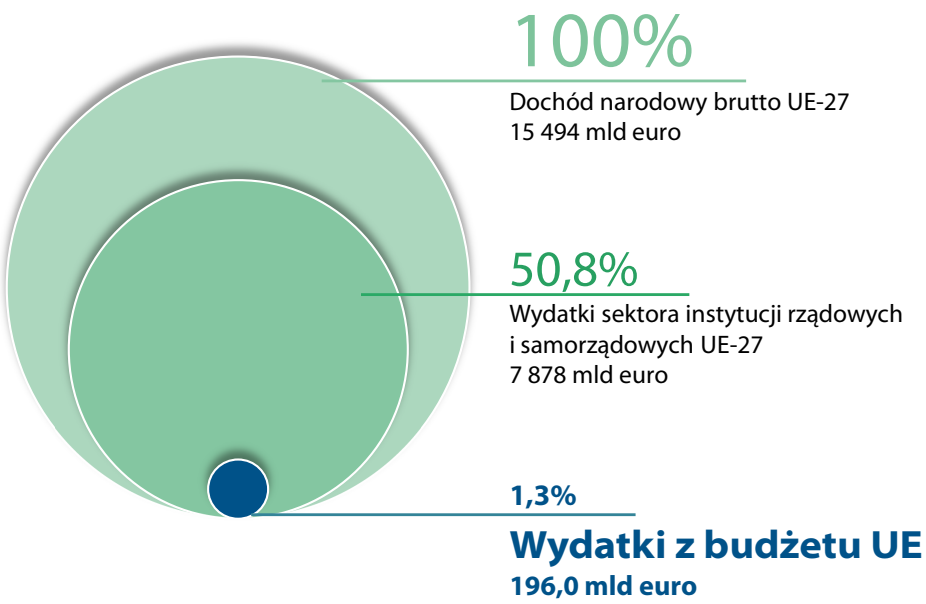
Wydatki UE są istotnym narzędziem realizacji celów w różnych obszarach polityki

1.3. Wydatki unijne są istotnym, ale nie jedynym narzędziem realizacji celów w różnych obszarach polityki. Ważną rolę odgrywają ramy prawne, wspólne strategie polityczne oraz prawo swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej UE. W 2022 r. wydatki publiczne państw członkowskich UE ogółem (7 878 mld euro) stanowiły 50,8% ich *dochodu narodowego brutto* (15 494 mld euro). Wydatki z budżetu UE wyniosły 196,0 mld euro, co stanowi 2,5% wydatków

[6] Rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

publicznych państw członkowskich UE ogółem i 1,3% ich dochodu narodowego brutto (zob. ***rys. 1.1***). Po uwzględnieniu dodatkowych płatności na poziomie 47,3 mld euro na rzecz dotacji w ramach RRF z *dochodów przeznaczonych na określony cel* finansowanych z długu zaciągniętego przez UE (zob. pkt ***2.7***) płatności w 2022 r. wyniosły ogółem 243,3 mld euro[7].

Rys. 1.1 – Udział wydatków z budżetu UE i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. w dochodzie narodowym brutto (DNB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dotyczących DNB UE-27 wykazanych w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym Komisji Europejskiej za 2022 r. – załącznik A – Dochody; wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych UE-27 – baza danych Eurostatu Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz główne dane zagregowane, dostęp do danych 25.4.2023; wydatki z budżetu UE – Komisja Europejska, skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2022 r.

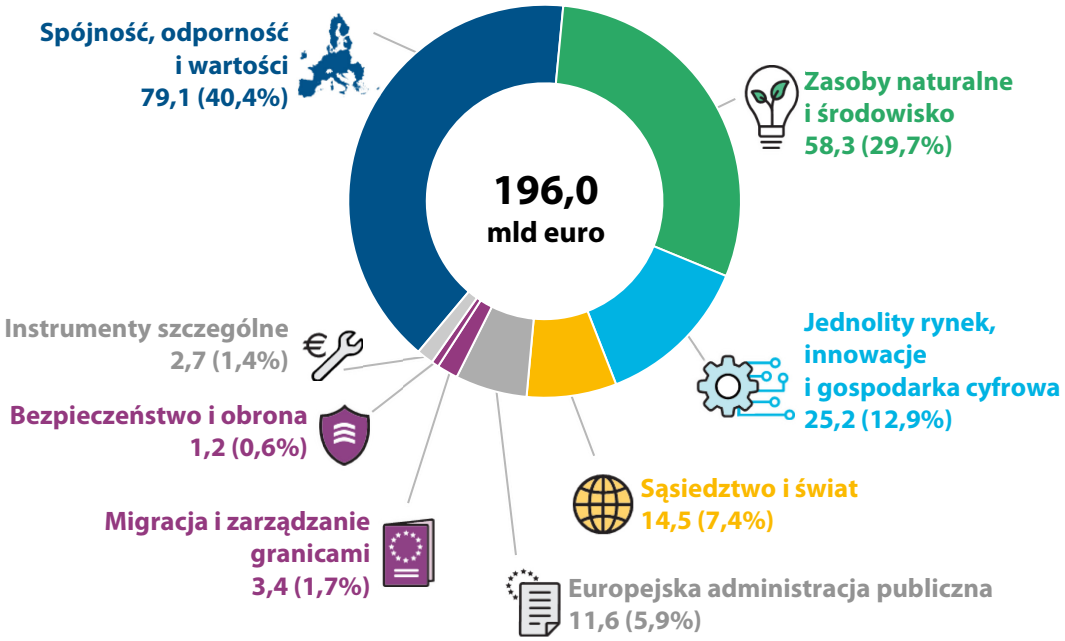
1.4. Środki unijne są wypłacane *beneficjentom* w postaci pojedynczych płatności / rocznych rat bądź serii płatności w ramach wieloletnich programów wydatkowania. Płatności z budżetu UE na 2022 r. obejmowały płatności okresowe lub końcowe na łączną kwotę 140,8 mld euro oraz zaliczki w wysokości 55,2 mld euro. Jak przedstawiono na ***rys. 1.2***, największa część budżetu UE przypadła na działy „Spójność,

[7] Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2022 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe", 6.3 WRF – Wykorzystanie *środków* na płatności.

odporność i wartości” i „Zasoby naturalne i środowisko”, przed działem „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”.

Rys. 1.2 – Wydatki z budżetu UE w 2022 r. w rozbiciu na działy WRF

(w mld euro)



Dział 1 WRF (rozdział 5)	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
Dział 2 WRF (rozdział 6)	Spójność, odporność i wartości
Dział 3 WRF (rozdział 7)	Zasoby naturalne i środowisko
Dział 4 WRF (rozdział 8)	Migracja i zarządzanie granicami
Dział 5 WRF (rozdział 8)	Bezpieczeństwo i obrona
Dział 6 WRF (rozdział 9)	Sąsiedztwo i świat
Dział 7 WRF (rozdział 10)	Europejska administracja publiczna
Instrumenty szczególne	(poza WRF)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2022

Wiarygodność rozliczeń

W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia

1.5. Ustalenia Trybunału dotyczą *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* UE[8] za rok budżetowy 2022. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 30 czerwca 2023 r., a więc przed ostatecznym terminem na jego przekazanie przewidzianym w *rozporządzeniu finansowym*. Sprawozdaniu temu towarzyszy sekcja „Najistotniejsze kwestie finansowe w danym roku”[9]. Nie wchodzi ona co prawda w zakres opinii kontrolnej Trybunału, lecz zgodnie ze standardami kontroli Trybunał ocenił jej spójność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu finansowym.

1.6. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania finansowego wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 r. zobowiązania wyniosły łącznie 577,2 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 445,9 mld euro. Różnica w wysokości 131,3 mld euro odpowiada (ujemnym) aktywom netto, obejmującym rezerwy i tę część wydatków już poniesionych przez UE do 31 grudnia, która będzie musiała zostać sfinansowana z przyszłych budżetów. (Ujemny) *wynik ekonomiczny* za 2022 r. wyniósł 91,9 mld euro. Na wartość tę w dużym stopniu wpłynęły kwoty wydatków na potrzeby *Next Generation EU* (NGEU).

1.7. W wyniku kontroli sprawozdania finansowego Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia. Wyniki prac Trybunału dotyczących finansowego i budżetowego zarządzania funduszami UE przedstawiono w ***rozdziale 2***.

---

[8] Art. 241 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.

[9] Wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”, wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2022 r.

1.8. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii. Trybunał przedstawia ustalenia dotyczące kluczowych obszarów kontroli w poświadczeniu wiarygodności.

Prawidłowość transakcji

1.9. Trybunał skontrolował dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy zostały one pobrane i zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami[10]. Wyniki kontroli Trybunału w zakresie dochodów przedstawiono w ***rozdziale 4***, a w zakresie wydatków – w ***rozdziałach 5–10***. Informacje na temat wydatków z RRF przedstawiono w ***rozdziale 11***.

Trybunał objął kontrolą transakcje po stronie dochodów i wydatków leżące u podstaw rozliczeń

1.10. W przypadku dochodów Trybunał uzyskał wystarczającą pewność na potrzeby wydania opinii kontrolnej, dokonując oceny wybranych kluczowych systemów. Ocenę tę uzupełnił o badanie transakcji. Próbę 65 skontrolowanych transakcji dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów w budżecie UE. Składają się na nie dochody z zasobów własnych (cła oraz zasoby oparte na podatku od wartości dodanej, niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz dochodzie narodowym brutto) oraz dochody z innych źródeł. W próbie uwzględniono ponadto zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które zostały wykorzystane na sfinansowanie bezzwrotnego wsparcia[11] (dotacji) w ramach RRF (zob. pkt ***4.2–4.4***).

1.11. W przypadku wydatków Trybunał dobrał reprezentatywną próbę 760 transakcji, w skład której wchodziły transfery środków z budżetu UE na rzecz

---

[10] W tym transakcje z WRF na lata 2014–2020 i z wcześniejszych WRF.

[11] Kategoria ta obejmuje kwoty długu zaciągniętego przez Komisję w celu zapewnienia państwom członkowskim bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach instrumentu NGEU. Dług ten będzie musiał zostać w przyszłości spłacony przez UE.

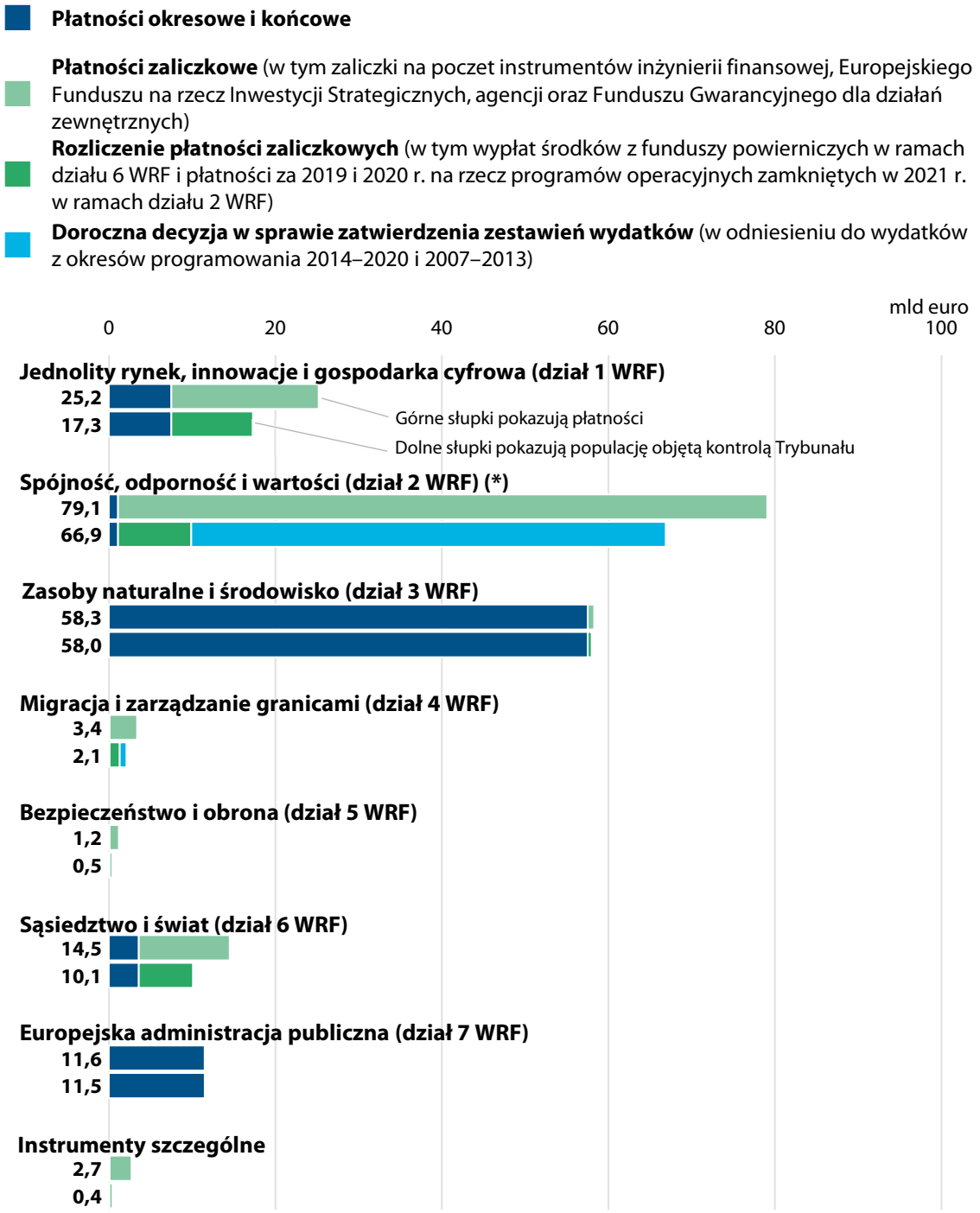
ostatecznych odbiorców płatności UE (zob. pkt ***(18)*** i ***(19) załącznika 1.1***). Wyniki badania tych transakcji stanowiły wkład w poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał, a także posłużyły za podstawę do oszacowania udziału nieprawidłowych transakcji w populacji objętej kontrolą ogółem, w wydatkach obarczonych wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu (zob. pkt ***1.18***) oraz w tych działach WRF, w odniesieniu do których Trybunał wydaje ocenę szczegółową (działy WRF 1, 2, 3 i 7).

1.12. W 2022 r. wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła 245,3 mld euro w przypadku dochodów (zob. ***rys. 4.1***) i 166,8 mld euro w przypadku wydatków, przy czym wartość ta uwzględnia dodatkowe środki z NGEU na rzecz istniejących programów finansowania objętych WRF na lata 2021–2027, które muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami sektorowymi. Kwoty te obejmują zarówno wkład przekazany przez Zjednoczone Królestwo, jak i płatności dokonane na jego rzecz zgodnie z warunkami określonymi w umowie o wystąpieniu[12].

1.13. Na ***rys. 1.3*** przedstawiono populację wydatków objętą kontrolą Trybunału w rozbiciu na płatności okresowe i końcowe, *rozliczenie* płatności zaliczkowych oraz doroczne decyzje w sprawie zatwierdzenia zestawień wydatków. Wartości te zestawiono z kwotą wydatków UE w rozbiciu na poszczególne działy WRF (zob. pkt ***(18) załącznika 1.1***).

[12] Art. 136 i 138 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Rys. 1.3 – Porównanie populacji objętej kontrolą Trybunału (166,8 mld euro) z kwotą wydatków z budżetu UE (196,0 mld euro) w rozbiciu na działy WRF w 2022 r.



(*) W przypadku działu „Spójność, odporność i wartości” populację o wartości wynoszącej 66,9 mld euro omówiono w pkt ***6.8*** i ***6.9***.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W określonych kategoriach wydatków wciąż występują błędy

1.14. Jeśli chodzi o prawidłowość dochodów i wydatków UE, główne ustalenia Trybunału są następujące:

a) w odniesieniu do **dochodów** – z ogółu dowodów kontroli wynika, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom *błędu*. Systemy służące zarządzaniu dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Trybunał ocenił jednak jako częściowo skuteczne pewne kluczowe skontrolowane mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie *tradycyjnych zasobów własnych* (TZW) w niektórych państwach członkowskich, zarządzanie przypadkami odpisywania należności w zakresie TZW oraz zarządzanie przez Komisję zastrzeżeniami dotyczącymi VAT i punktami otwartymi w zakresie TZW. Ponadto w niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym DNB[13] Trybunał stwierdził, że Komisja co do zasady właściwie uwzględniła ryzyko związane z kompilacją danych, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być określane jaśniej. Trybunał stwierdził ponadto dalsze opóźnienia w realizacji wybranych działań przewidzianych w planie działań Komisji na rzecz unii celnej, które mają przyczynić się do ograniczenia luki w należnościach celnych. Uchybienie to nie ma jednak wpływu na opinię kontrolną Trybunału na temat dochodów, ponieważ nie dotyczy transakcji leżących u podstaw rozliczeń, lecz ryzyka niekompletności TZW (zob. ***rozdział 4***);

b) w odniesieniu do **wydatków** – z dowodów kontroli wynika, że ogólny poziom błędu[14] był istotny i wynosił 4,2%[15] (zob. ***rys. 1.4***). Do takiej jego wysokości przyczynił się przede wszystkim dział „Spójność, odporność i wartości”, który miał największy wkład w poziom błędu (2,5 punktu procentowego), a następnie działy „Zasoby naturalne i środowisko” (0,8 punktu procentowego), „Sąsiedztwo i świat” (0,4 punktu procentowego) i „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (0,3 punktu procentowego). Istotny poziom błędu występuje w dalszym ciągu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem, które są dokonywane głównie na

---

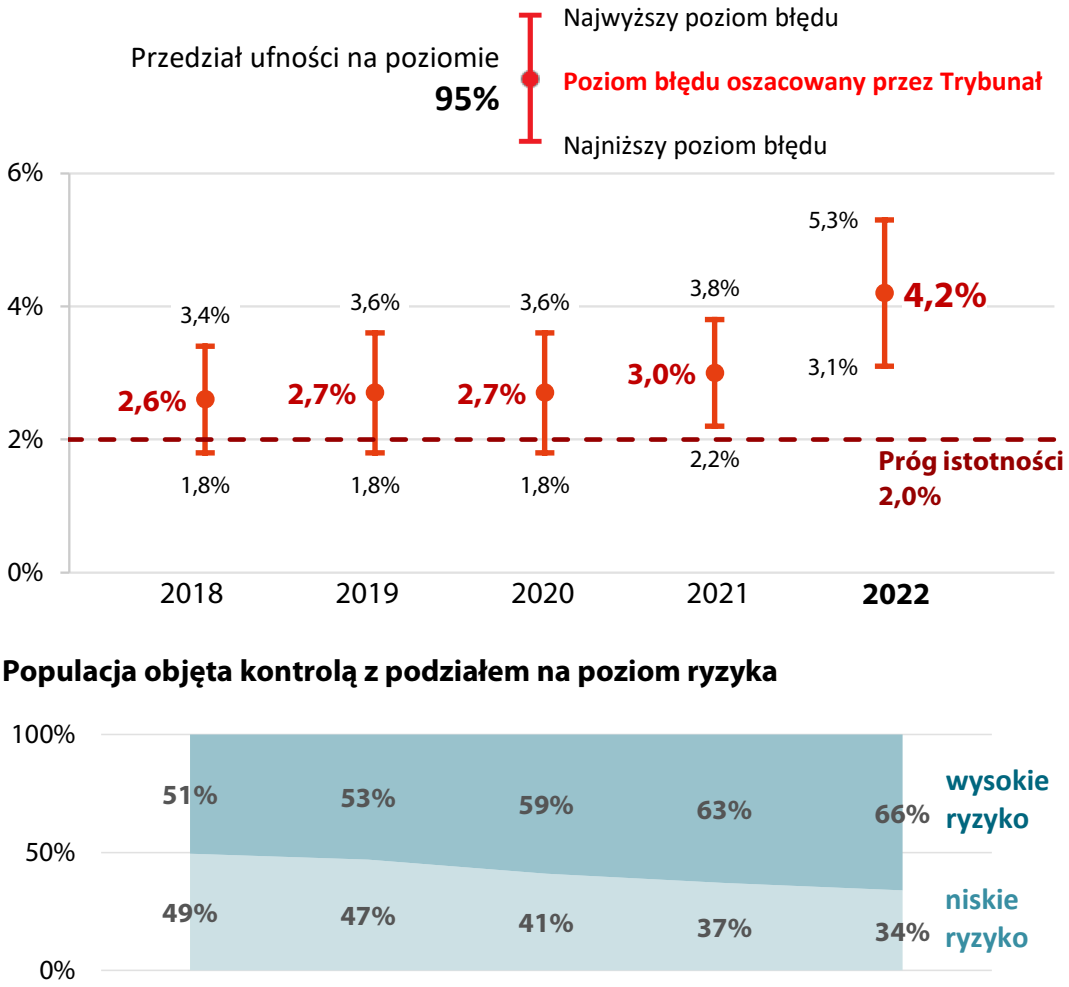
[13] Sprawozdanie specjalne 25/2022 pt. „Weryfikacja dochodu narodowego brutto na potrzeby finansowania budżetu UE – ryzyko związane z kompilacją danych zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być jaśniej określane”.

[14] Definicję „błędu” podano w pkt ***(24) załącznika 1.1***.

[15] Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że *szacowany poziom błędu* w kontrolowanej populacji wynosi między 3,1% a 5,3% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

zasadzie zwrotu kosztów (zob. pkt *1.18*–*1.20*). W 2022 r. tego rodzaju wydatki stanowiły 66,0% populacji objętej kontrolą.

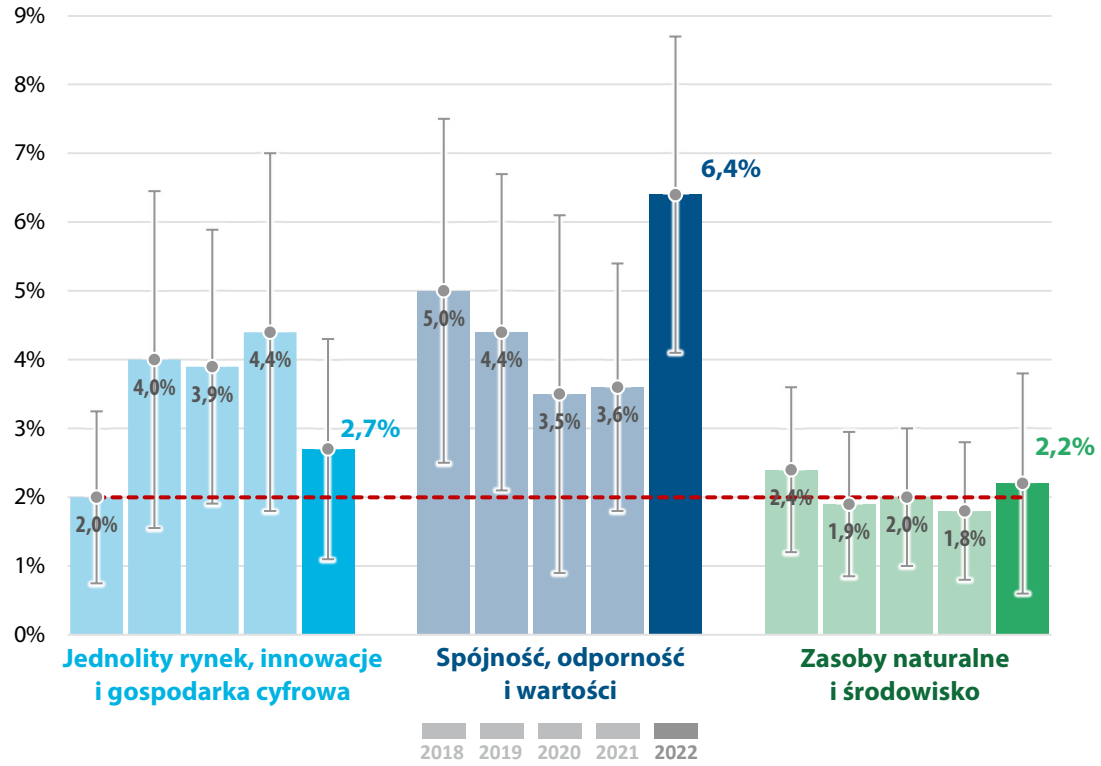
Rys. 1.4 – Szacowany poziom błędu i populacja objęta kontrolą w latach 2018–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.15. Na *rys. 1.5* porównano oszacowane przez Trybunał poziomy błędu dla działów „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Zasoby naturalne i środowisko” w latach 2018–2022. Więcej informacji przedstawiono w pkt *1.16* i *1.17* oraz w ***rozdziałach 5–7***.

Rys. 1.5 – Szacowany poziom błędu w działach 1, 2 i 3 WRF w latach 2018–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.16. W tym roku zarówno *szacowany poziom błędu* w dziale 2 WRF („Spójność, odporność i wartości"), jak i liczba błędów wykrytych przez Trybunał są wyższe niż w poprzednich latach. Wzrost ten nie rozkłada się według wzorca geograficznego, kontrolerzy zaobserwowali jednak, że dotyczy konkretnych kategorii błędu (takich jak koszty niekwalifikowalne i nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych) (zob. pkt ***1.22***). Trybunał zwraca także uwagę na fakt, że zbliża się koniec okresu kwalifikowalności programów na lata 2014–2020 (31 grudnia 2023 r.), co wiąże się z dodatkową presją na absorpcję środków. Ponadto począwszy od 2020 r. państwom członkowskim pozostawiono znaczną elastyczność, jeśli chodzi o przeprogramowanie funduszy (w tym zaprogramowanie dodatkowego finansowania w ramach *REACT-EU*) i zgłaszanie wydatków. Możliwe też, że w okresie pandemii COVID-19 kontrole i weryfikacje przeprowadzane przez instytucje zarządzające i audytowe były mniej skuteczne (zob. pkt ***6.17***).

1.17. W przypadku działu 3 WRF („Zasoby naturalne i środowisko") Trybunał odnotowuje, że zarówno w przypadku płatności bezpośrednich, jak i działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, zwiększyła się liczba przypadków drobnego zawyżenia deklarowanej powierzchni gruntów – w 2021 r. wystąpiły cztery takie błędy,

a w 2022 r. – 16. Zmiana ta może wskazywać na konkretne uchybienia w zarządzaniu *systemem identyfikacji działek rolnych* przez niektóre państwa członkowskie.

Złożoność przepisów i sposób wypłaty środków unijnych mają wpływ na ryzyko wystąpienia błędu

1.18. W następstwie analizy ryzyka, przeprowadzonej w oparciu o wyniki kontroli z ubiegłych lat oraz ocenę systemów zarządzania i kontroli, w populacji kontrolnej obejmującej transakcje leżące u podstaw rozliczeń kontrolerzy wyodrębnili wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu, tak aby dobrać reprezentatywną próbę na potrzeby kontroli. W opinii Trybunału:

— Ryzyko wystąpienia błędu jest niższe w przypadku wydatków podlegających uproszczonym przepisom. Tego rodzaju wydatki obejmują głównie **płatności oparte na uprawnieniach**, w przypadku których beneficjenci muszą spełnić określone, często nieskomplikowane warunki, jak również część wydatków administracyjnych (wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE).

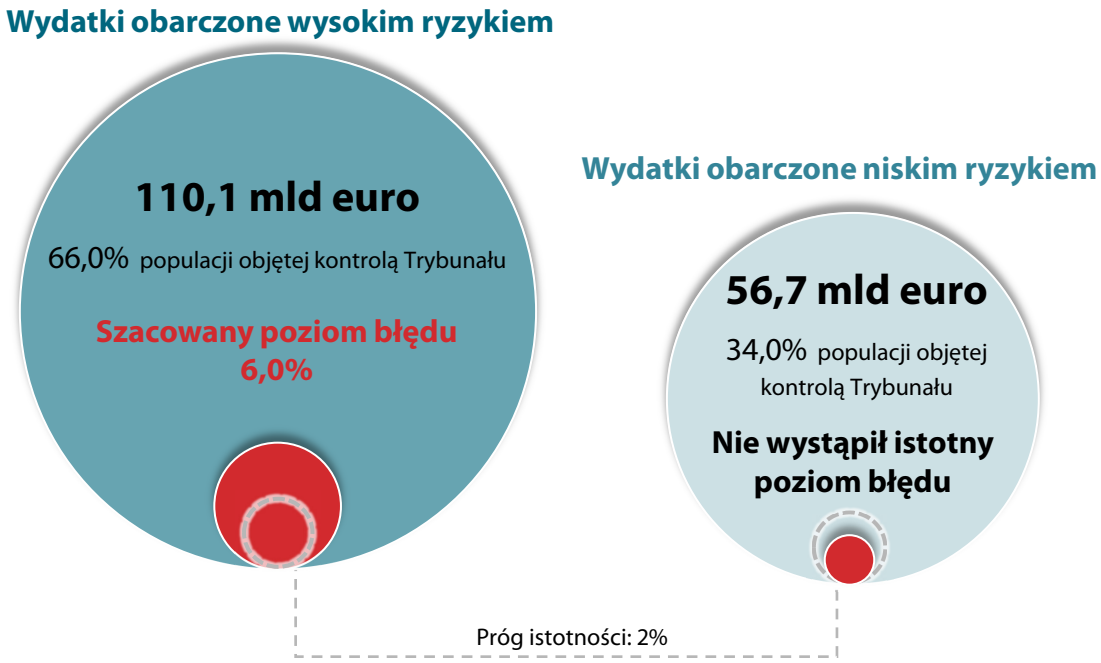
— Ryzyko wystąpienia błędu jest wysokie w przypadku wydatków podlegających skomplikowanym przepisom. Taka sytuacja występuje przede wszystkim w odniesieniu do **płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów**, gdy beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym, poza wykazaniem, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia, muszą oni przedstawić dowody świadczące o faktycznym poniesieniu kosztów podlegających zwrotowi. Muszą przy tym często przestrzegać złożonych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny one zostać poniesione (w drodze zamówień publicznych lub zgodnie z zasadami *pomocy państwa*).

1.19. W 2022 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że w wydatkach obarczonych niskim ryzykiem nie wystąpił istotny poziom błędu. W wydatkach o wysokim ryzyku poziom błędu w dalszym ciągu był natomiast istotny. Wyniki kontroli z 2022 r. potwierdzają zatem dokonaną przez Trybunał ocenę, odzwierciedloną w analizie i klasyfikacji ryzyka, zgodnie z którą sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów.

1.20. Biorąc pod uwagę wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich działach WRF, Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem wynosi 6,0% (w 2021 r. – 4,7%) i tym samym przekracza *próg istotności* wynoszący

2,0%. Więcej informacji na temat populacji wydatków obarczonych wysokim ryzykiem i błędów wykrytych przez Trybunał w tych wydatkach przedstawiono na *rys. 1.6* oraz w pkt *1.21*–*1.29*.

Rys. 1.6 – Populacja kontrolna w 2022 r. w podziale na wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu

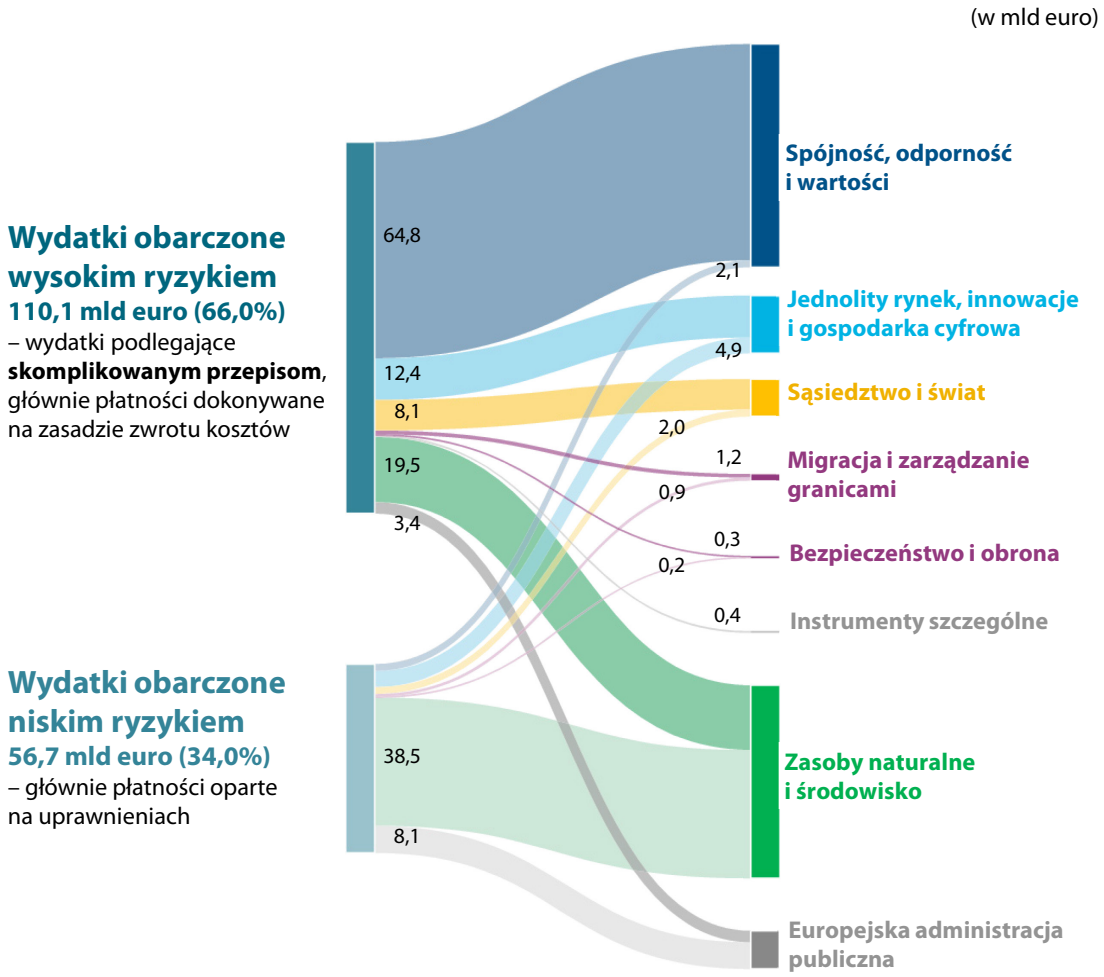


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem, które stanowią istotną część populacji objętej kontrolą, występuje istotny poziom błędu

1.21. Wydatki obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu stanowią 66,0% populacji objętej kontrolą Trybunału, co oznacza wzrost w stosunku do ubiegłego roku, kiedy ich udział wynosił około 63,2%. Jak przedstawiono na *rys. 1.7*, największy udział w populacji wydatków obarczonych wysokim ryzykiem wystąpienia błędu miały działy „Spójność, odporność i wartości” (64,8 mld euro), „Zasoby naturalne i środowisko” (19,5 mld euro), „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (12,4 mld euro) i „Sąsiedztwo i świat” (8,1 mld euro). Podsumowanie ustaleń Trybunału dotyczących każdego z tych działów przedstawiono w pkt *1.22*–*1.25*.

Rys. 1.7 – Wydatki obarczone niskim i wysokim ryzykiem w rozbiciu na działy WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.22. „Spójność, odporność i wartości" (***rozdział 6***) – Wydatki w tym obszarze są dokonywane głównie ze środków *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR), *Funduszu Spójności* i *Europejskiego Funduszu Społecznego Plus* (EFS+). W przeważającej mierze mają one postać płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, co zdaniem Trybunału wiąże się z wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Główne rodzaje błędów wykrytych i skwantyfikowanych przez Trybunał w tym obszarze dotyczyły niekwalifikowalnych kosztów i projektów oraz nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub zasad rynku wewnętrznego (w szczególności zasad pomocy państwa).

1.23. „Zasoby naturalne i środowisko" (***rozdział 7***) – Wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazują na to, że poziom błędu był istotny w obszarach wydatków, które

Trybunał uznał za obarczone wysokim ryzykiem (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki w ramach działu 3 WRF niewchodzące w zakres *wspólnej polityki rolnej*). Wydatki w tych obszarach – stanowiące około 34% całości wydatków w tym dziale – są dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów. Najczęstsze błędy wykryte w tych obszarach dotyczyły niekwalifikujących się beneficjentów lub niekwalifikowalnych wydatków oraz nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych.

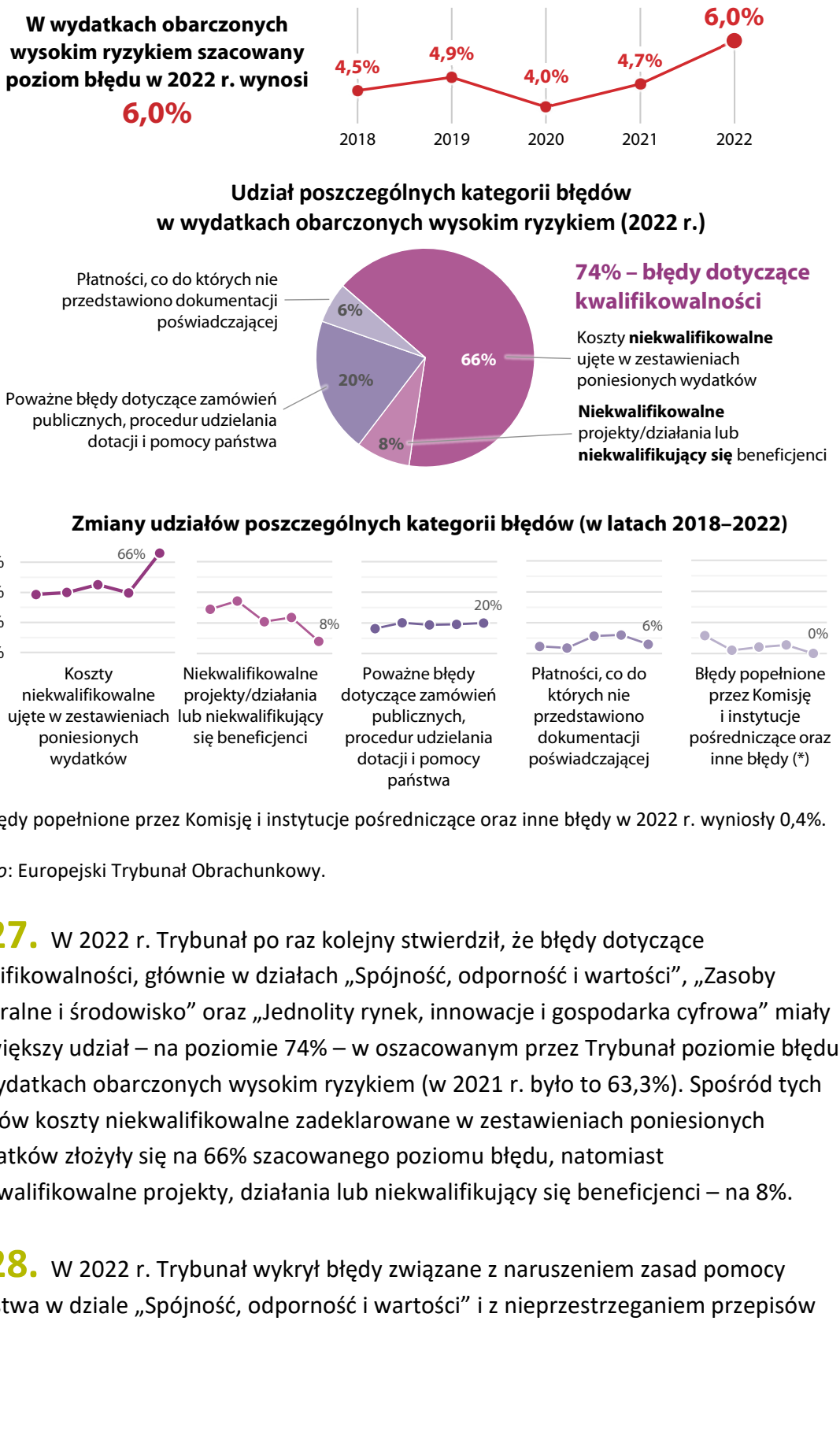
1.24.  „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" (***rozdział 5***) – Podobnie jak w poprzednich latach w tym obszarze wydatki na badania naukowe (przede wszystkim w ramach programu „Horyzont 2020") nadal stanowią obszar wysokiego ryzyka i są głównym źródłem błędów. Błędy w tym obszarze dotyczą różnych kategorii kosztów niekwalifikowalnych (w szczególności niekwalifikowalnych kwot dotyczących bezpośrednich kosztów osobowych i innych *kosztów bezpośrednich* oraz niekwalifikowalnych kosztów podwykonawstwa). W odniesieniu do pozostałych programów i działań Trybunał wykrył *błąd kwantyfikowalny* w jednej z 35 transakcji ujętych w próbie. Błąd ten dotyczył *nieprawidłowości* w postępowaniu o udzielenie zamówienia w jednym z projektów w ramach instrumentu „Łącząc Europę".

1.25.  „Sąsiedztwo i świat" (***rozdział 9***) – Wydatki w tym obszarze są dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów i dotyczą *działań zewnętrznych* finansowanych z budżetu UE. W ocenie Trybunału wszystkie rodzaje wydatków w tym dziale są obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu, z wyjątkiem płatności w ramach *wsparcia budżetowego* i wydatków administracyjnych, które stanowią około 20% wydatków w tym dziale. Większość błędów w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem w tym obszarze dotyczy niekwalifikowalnych kosztów, braku podstawowych dokumentów poświadczających, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych i nieponiesionych wydatków.

Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu w przypadku wydatków obarczonych wysokim ryzykiem

1.26. Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał szczegółowo przedstawia poniżej kategorie błędów, jakie występują w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem, ponieważ w ich przypadku poziom błędu jest w dalszym ciągu istotny. Na ***rys. 1.8*** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem za 2022 r. w zestawieniu z szacunkami za lata 2018–2022.

Rys. 1.8 – Udział poszczególnych kategorii błędów występujących w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu za 2022 r.



(*) Błędy popełnione przez Komisję i instytucje pośredniczące oraz inne błędy w 2022 r. wyniosły 0,4%.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.27. W 2022 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że błędy dotyczące kwalifikowalności, głównie w działach „Spójność, odporność i wartości", „Zasoby naturalne i środowisko" oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" miały największy udział – na poziomie 74% – w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (w 2021 r. było to 63,3%). Spośród tych błędów koszty niekwalifikowalne zadeklarowane w zestawieniach poniesionych wydatków złożyły się na 66% szacowanego poziomu błędu, natomiast niekwalifikowalne projekty, działania lub niekwalifikujący się beneficjenci – na 8%.

1.28. W 2022 r. Trybunał wykrył błędy związane z naruszeniem zasad pomocy państwa w dziale „Spójność, odporność i wartości" i z nieprzestrzeganiem przepisów

dotyczących zamówień publicznych w działach „Spójność, odporność i wartości”, „Sąsiedztwo i świat”, „Europejska administracja publiczna” oraz „Bezpieczeństwo i obrona”. Błędy te złożyły się na 20% szacowanego poziomu błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (w 2021 r. było to 19,1%).

1.29. Co więcej, na poziom błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem w dalszym ciągu wpływ miały płatności, w przypadku których nie przekazano żadnych podstawowych dokumentów poświadczających. Dotyczy to głównie działów „Sąsiedztwo i świat” oraz „Spójność, odporność i wartości”. Błędy tego rodzaju złożyły się na 6% szacowanego poziomu błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (w 2021 r. było to 12,1%).

Trybunał stwierdził, że w wydatkach obarczonych niskim ryzykiem nie wystąpił istotny poziom błędu

1.30. Trybunał stwierdził, że w przypadku wydatków obarczonych niskim ryzykiem, które stanowiły 34,0% populacji objętej kontrolą, szacowany poziom błędu kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2,0%, podobnie jak miało to miejsce w latach 2020 i 2021. Wydatki obarczone niskim ryzykiem obejmują przede wszystkim płatności oparte na uprawnieniach, część wydatków administracyjnych („Wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE” – ***rozdział 10***), a także wsparcie budżetowe na rzecz państw trzecich (dział „Sąsiedztwo i świat” – ***rozdział 9***) (zob. ***rys. 1.7***). Do płatności opartych na uprawnieniach należą *pomoc bezpośrednia* dla rolników (dział „Zasoby naturalne i środowisko” – ***rozdział 7***) oraz działania na rzecz studentów i inne działania w zakresie mobilności w ramach programu *Erasmus+* (dział „Spójność, odporność i wartości” – ***rozdział 6***).

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

1.31. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE, bez względu na tryb zarządzania (tj. zarządzanie bezpośrednie, pośrednie lub dzielone). Rozlicza się ona z podjętych działań w pięciu dokumentach, które należą do tzw. zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności. Są to:

a) *sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE*,

b) skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej,

c) sprawozdanie na temat działań następczych podjętych w następstwie udzielenia *absolutorium* za poprzedni rok budżetowy,

d) sprawozdanie składane organowi udzielającemu absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w poprzednim roku budżetowym,

e) długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wypływów w budżecie UE.

1.32. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE zawiera podsumowanie kluczowych informacji na temat kontroli wewnętrznej i zarządzania finansami, które są przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* poszczególnych dyrekcji generalnych Komisji. Odpowiedzialność za sporządzanie tych sprawozdań odpowiada podziałowi obowiązków w ramach rozwiązań zarządczych przyjętych przez Komisję. Dyrektorzy generalni są odpowiedzialni za to, by informacje podane w rocznych sprawozdaniach z działalności były wiarygodne, natomiast sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE jest przyjmowane przez kolegium komisarzy i właśnie to gremium ponosi ostateczną odpowiedzialność za opracowanie sprawozdania i przedstawione w nim informacje.

Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się znacznie poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał

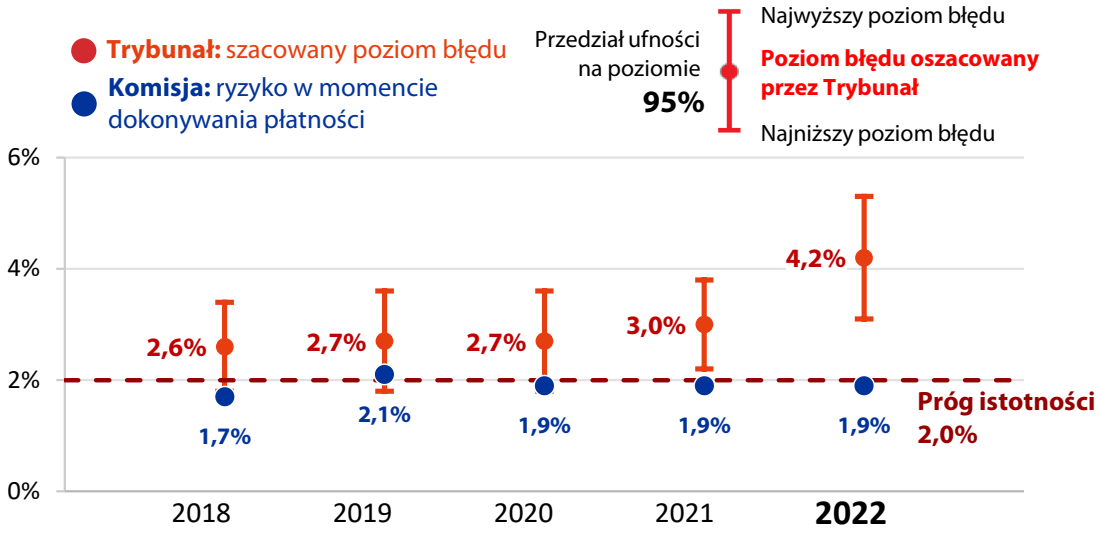
1.33. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE Komisja przedstawia, w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2022 r., swoje szacunki dotyczące ryzyka występującego w momencie dokonywania płatności[16]. Ryzyko to odpowiada oszacowanej przez Komisję kwocie płatności, które zostały zrealizowane, choć w momencie ich dokonania nie były zgodne z obowiązującymi przepisami. Koncepcja ta jest najbardziej zbliżona do sposobu szacowania poziomu błędu przez Trybunał.

1.34. Na ***rys. 1.9*** przedstawiono oszacowane przez Komisję poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności w zestawieniu z przedziałem błędu oszacowanym przez Trybunał. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności za 2022 r. wynosi 1,9%, czyli znajduje się znacznie poniżej szacowanego przez Trybunał

[16] Art. 247 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia finansowego stanowi, że w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE należy obowiązkowo uwzględniać szacowany poziom błędu w wydatkach UE.

poziomu błędu wynoszącego 4,2% (w 2021 r. 3,0%), a także poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał (3,1%–5,3%).

Rys. 1.9 – Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności w zestawieniu z szacowanym przez Trybunał poziomem błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.35. Ryzyko w momencie dokonywania płatności jest podawane osobno dla każdej dyrekcji generalnej (DG) w odnośnym rocznym sprawozdaniu z działalności oraz zbiorczo dla każdego obszaru polityki, a także dla całej Komisji w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE. Na *rys. 1.10* zestawiono oszacowany przez Trybunał poziom błędu z szacunkami Komisji dla trzech największych działów WRF, dla których Trybunał przedstawia oceny szczegółowe. Jak wynika z porównania, w przypadku trzech obszarów polityki wartości podane przez Komisję są niższe niż szacunki Trybunału. Ustalenia Trybunału są następujące:

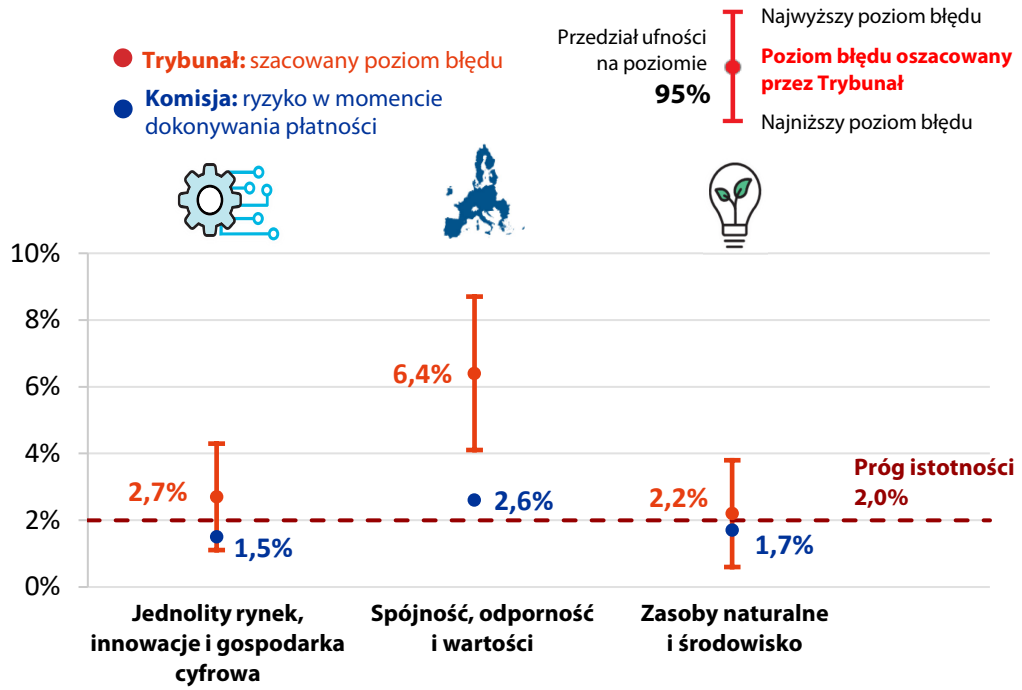
— W przypadku działu 1 WRF **„Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”** oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 1,5% znajdowało się w dolnej połowie przedziału Trybunału, poniżej poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt ***5.7*** i ***5.40***).

— W przypadku działu 2 WRF **„Spójność, odporność i wartości”** oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 2,6% znajdowało się znacznie poniżej przedziału błędu oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt ***6.16*** i ***6.77***).

— W przypadku działu 3 WRF **„Zasoby naturalne i środowisko”** oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 1,7% znajdowało

się w dolnej połowie przedziału Trybunału, poniżej poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt ***7.15*** i ***7.34***).

Rys. 1.10 – Poziom błędu za 2022 r. oszacowany przez Trybunał w zestawieniu z oszacowanym przez Komisję poziomem ryzyka w momencie dokonywania płatności w działach 1, 2 i 3 WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Poziom ryzyka w ramach dokonywanej przez Komisję oceny ryzyka jest prawdopodobnie niedoszacowany

1.36. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE Komisja przedstawia ogólną ocenę ryzyka w odniesieniu do wydatków za 2022 r., tak aby zidentyfikować obszary obarczone wysokim ryzykiem i skoncentrować się na nich w swoich działaniach. Komisja dokonuje podziału wydatków w danym roku na obszary obarczone niskim (poniżej 2,0%), średnim (między 2,0% a 2,5%) i wysokim (wyższe niż 2,5%) szacowanym ryzykiem w momencie dokonywania płatności. Podział ten dokonywany jest na podstawie oszacowania ryzyka w momencie dokonywania płatności w każdym z programów oraz w innych istotnych segmentach wydatków. W przypadku działów „Zasoby naturalne i środowisko” oraz „Spójność, odporność i wartości” Komisja szacuje ogólne ryzyko w momencie dokonywania płatności dla poszczególnych agencji płatniczych i programów operacyjnych w państwach członkowskich, a następnie przypisuje je do odpowiedniej kategorii ryzyka (niskie, średnie lub wysokie). Z szacunków Komisji przeprowadzonych tą metodą wynika, że

ryzyko w momencie dokonywania płatności jest niskie w przypadku 63% wydatków (w 2021 r. – 55%), średnie w przypadku 12% wydatków (w 2021 r. – 23%) i wysokie w przypadku 25% wydatków. (w 2021 r. – 22%).

1.37. Jak wynika jednak z prac Trybunału, w realizowanych przez Komisję kontrolach *ex post* występują ograniczenia, które łącznie mają wpływ na rzetelność jej oceny ryzyka. Ograniczenia te są następujące:

- Dział 1 WRF **„Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”** (łączna kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 20 mld euro) obejmuje głównie wydatki zaklasyfikowane przez Komisję jako obarczone niskim ryzykiem (65% wszystkich wydatków w tym dziale). Trybunał zgłaszał jednak wcześniej uchybienia w przeprowadzanych przez Komisję audytach *ex post* w tym obszarze[17], które skutkują zaniżeniem oszacowanego przez Komisję ryzyka w momencie dokonywania płatności w odnośnych programach. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał oszacował, że poziom błędu w dziale 1 WRF wynosi 2,7% (zob. pkt ***5.7***), co świadczy o utrzymujących się uchybieniach.

- Dział 2 WRF **„Spójność, odporność i wartości”** (łączna kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 68 mld euro) obejmuje programy operacyjne zaklasyfikowane w większości przez Komisję jako obarczone niskim lub średnim ryzykiem (64% wszystkich wydatków w tym dziale), w zależności od potwierdzonych poziomów błędu. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał oszacował, że poziom błędu w dziale 2 WRF wynosi 6,4% (zob. pkt ***6.77***). Jak wskazano w pkt ***6.68***, wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków przekazanych przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności zależy w dużej mierze od jakości prac organów wdrażających programy. Komisja przeprowadza przeglądy dokumentacji i kontrole zgodności, aby dokonać analizy i oceny prac instytucji audytowych. W toku prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że Komisja wykrywa kolejne nieprawidłowości w toku kontroli zgodności, tymczasem w przeglądach dokumentacji występują pewne nieodłączne ograniczenia, jeśli chodzi o potwierdzanie *łącznego poziomu błędu rezydualnego*[18]. Z ustaleń kontroli Trybunału dotyczących 2022 r. wynika, że wyznaczony przez Komisję wskaźnik ryzyka w momencie dokonywania płatności

---

[17] Sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 1.37, oraz sprawozdanie roczne za 2019 r., ramka 1.11.

[18] Sprawozdanie specjalne 26/2021 pt. „Prawidłowość wydatkowania środków w obszarze unijnej polityki spójności – Komisja co roku przedstawia informacje na temat minimalnego szacowanego poziomu błędu, ale nie są one ostateczne”.

był niedoszacowany, w związku z czym pewne programy mogły zostać niepoprawnie zaklasyfikowane jako obarczone niskim lub średnim ryzykiem.

- Dział 6 WRF **„Sąsiedztwo i świat”** (łączna kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 14 mld euro) został zaklasyfikowany przez Komisję jako obarczony niskim ryzykiem (90% wszystkich wydatków w tym dziale). Na ryzyko w momencie dokonywania płatności w tym dziale w dużym stopniu składają się poziomy błędu zgłoszone w badaniu poziomu błędu rezydualnego. Trybunał stwierdził w przeszłości[19], a także w niniejszym sprawozdaniu (zob. pkt ***9.21***), że ograniczenia występujące w tym badaniu mogą powodować niedoszacowanie poziomu ryzyka w momencie dokonywania płatności w tym dziale, co z kolei wpływa na klasyfikację ryzyka. Co więcej, Trybunał w dalszym ciągu wykrywa dużą liczbę błędów kwantyfikowalnych w wydatkach w dziale „Sąsiedztwo i świat”, a wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, że ryzyko wystąpienia błędów w tym dziale jest wysokie (zob. pkt ***9.8*** i ***9.27***).

Komisja poprawiła własną sprawozdawczość na temat korekt finansowych i odzyskanych środków

1.38. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja podaje w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE informacje na temat środków zapobiegawczych i naprawczych stosowanych w celu ochrony budżetu przed nielegalnymi lub nieprawidłowymi wydatkami. W sprawozdaniu rocznym za zeszły rok[20] Trybunał stwierdził, że sposób przedstawienia przez Komisję korekt finansowych i odzyskanych środków w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2021 r. jest niewłaściwy i może prowadzić do niepoprawnych interpretacji, ponieważ Komisja zsumowała kwoty będące wynikiem działań zapobiegawczych i naprawczych i podała ich sumę w sprawozdaniu jako „korekty poprzednich płatności”[21].

---

[19] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 8.22.

[20] Tamże, pkt 1.42–1.45.

[21] Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE za 2021 r., tom II, załącznik 2, część 2.1, s. 49.

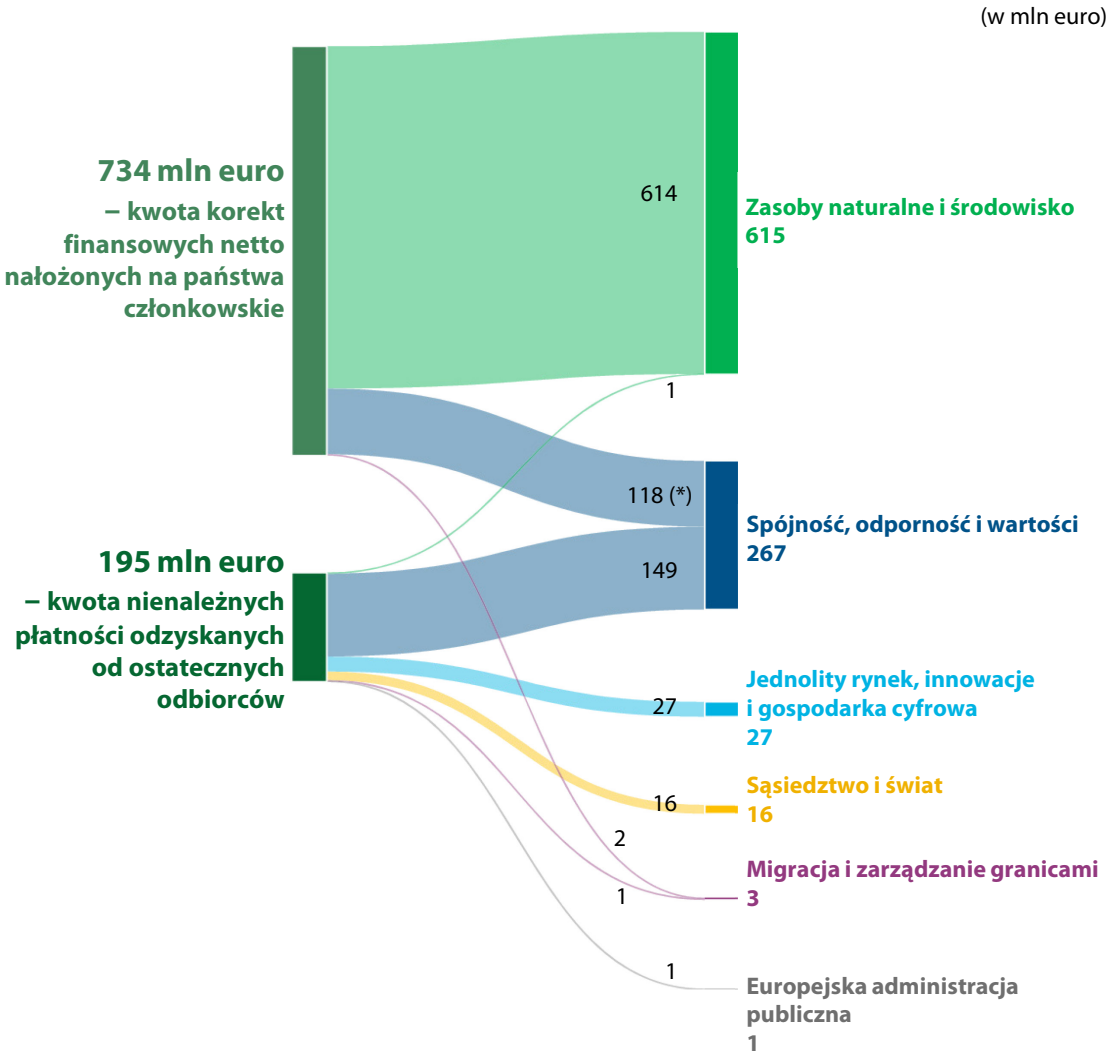
1.39. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2022 r. Komisja odniosła się do uwagi Trybunału, wyjaśniając, że podana łączna kwota (4 950 mln euro) obejmuje działania zapobiegawcze i naprawcze podjęte zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie[22]. Komisja przedstawiła również szczegółowe informacje na temat wszystkich działań zapobiegawczych i naprawczych oraz wskazała, skąd pochodziły te informacje (od państw członkowskich czy z przeprowadzonych kontroli UE), przy czym podała jedynie kwoty netto korekt finansowych i środków odzyskanych zastosowane w 2022 r. w odniesieniu do wcześniejszych płatności lub zaakceptowanych wydatków (działania naprawcze) jako odsetek odpowiednich wydatków w 2022 r.[23]

1.40. Na ***rys. 1.11*** ukazano, jak przedstawiają się rzeczywiste korekty zrealizowane przez Komisję i podane przez nią w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2022 r. (sięgają one 929 mln euro, podczas gdy w 2021 r. wynosiły 765 mln euro). Korekty netto nałożone na państwa członkowskie w 2022 r. wyniosły łącznie 734 mln euro (w 2021 r. – 523 mln euro), a kwota nienależnych płatności odzyskanych od ostatecznych odbiorców wyniosła 195 mln euro (w 2021 r. – 242 mln euro).

[22] Tamże, s. 59.

[23] Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE za 2022 r., tom III, załącznik 5, część 5.4, s. 30–31.

Rys. 1.11 – Korekty finansowe i odzyskane środki (929 mln euro) zrealizowane przez Komisję zgodnie z informacjami podanymi w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2022 r.



(*) Kwota ta odnosi się do poprzednich okresów programowania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE za 2022 r.

1.41. Przepisy na lata 2014–2020 dały Komisji większe uprawnienia, jeśli chodzi o zagwarantowanie, że nieprawidłowe wydatki nie będą już zwracane z budżetu UE. Zyskała ona bowiem możliwość nakładania korekt finansowych netto w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie zidentyfikują poważnych niedociągnięć, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 145 ust. 7 *rozporządzenia w sprawie wspólnych*

przepisów. W sprawozdaniu rocznym za 2021 r.[24] Trybunał odnotował, że w przypadku obszaru spójności według stanu na koniec 2021 r. nie nałożono żadnych korekt netto na państwa członkowskie w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. Zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. Komisja wciąż nie nałożyła jeszcze żadnej korekty finansowej netto w tym obszarze (zob. pkt ***6.71***).

1.42. Trybunał przeanalizował, czy do końca 2022 r. Komisja (główne dyrekcje generalne, które zarządzają wydatkami w obszarze spójności, tj. DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) oraz DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO)), przedstawiły informacje dotyczące korekt finansowych netto będących w toku. DG REGIO zgłosiła, że nie zastosowała jeszcze żadnych korekt finansowych netto. Ze sprawozdania z działalności DG EMPL wynika, że w jednym przypadku spełnione zostały warunki zastosowania takiej korekty i w 2023 r. może się rozpocząć odnośna procedura (zob. pkt ***6.72***).

Informacje o toczących się procedurach praworządności

1.43. Zgodnie z zaleceniem sformułowanym przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym[25] z ubiegłego roku DG REGIO i DG EMPL zawarły w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. podsumowanie stanu wdrożenia przez Komisję rozporządzenia w sprawie warunkowości budżetowej (zob. pkt ***6.77***).

[24] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 1.44.

[25] Tamże, zalecenie 5.6.

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej i OLAF

1.44. *Nadużycie finansowe* to jakiekolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, nieujawnienia wymaganych informacji i nieprawidłowego wykorzystania funduszy UE[26]. Nadużycia finansowe przynoszą lub mogą przynieść szkodę interesom finansowym UE.

1.45. Główną odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie ponosi zarówno kierownictwo danego podmiotu, jak i osoby odpowiedzialne za zarządzanie. Na mocy art. 325 TFUE Unia Europejska i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań, które naruszają interesy finansowe UE.

1.46. Trybunał Obrachunkowy jako zewnętrzny kontroler UE nie posiada uprawnień do prowadzenia postępowań w przypadkach podejrzenia nadużycia na szkodę interesów finansowych UE. Trybunał uwzględnia ryzyko nadużyć finansowych przed rozpoczęciem swoich kontroli (zob. pkt ***(31)***–***(33)*** w ***załączniku 1.1***) i regularnie dokonuje przeglądu swoich procedur.

1.47. Trybunał zgłasza do Prokuratury Europejskiej (EPPO) wszelkie przypadki podejrzenia popełnienia przestępstwa wchodzące w zakres jej kompetencji i dotyczące uczestniczących w niej państw członkowskich. Natomiast w przypadkach podejrzenia nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe UE zwraca się do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Takich podejrzeń Trybunał może nabrać w toku prac kontrolnych (w tym w toku kontroli wykonania zadań) lub na podstawie informacji przekazanych mu bezpośrednio przez osoby trzecie. Następnie Prokuratura Europejska i OLAF rozpatrują te przypadki i podejmują decyzję co do tego, czy należy wszcząć dochodzenie karne (w przypadku Prokuratury Europejskiej) lub administracyjne (w przypadku OLAF), a jeśli to konieczne – podejmują współpracę z organami państw członkowskich. W przypadku gdy podejrzenie nadużycia finansowego wchodzi w zakres

[26] Art. 3 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. dyrektywa PIF).

kompetencji zarówno Prokuratury Europejskiej, jak i OLAF, Trybunał zgłasza sprawę równolegle do obu organów (od marca 2022 r.).

1.48. W 2022 r. Trybunał zgłosił do OLAF 14 przypadków podejrzenia nadużycia finansowego wykrytych w trakcie kontroli dotyczących wydatków za 2021 r. (w 2021 r. było to 15 przypadków). W następstwie tego zgłoszenia OLAF wszczął już dochodzenie w dwóch sprawach. Równolegle Trybunał zgłosił sześć z tych spraw Prokuraturze Europejskiej, która wszczęła trzy postępowania przygotowawcze. W toku kontroli wydatków za 2022 r. Trybunał wykrył już 14 przypadków podejrzenia nadużycia finansowego.

1.49. Jeśli chodzi o podejrzenie nadużycia finansowego lub podejrzenie popełnienia przestępstwa, do najpowszechniej występujących przypadków należą: sztuczne stworzenie warunków niezbędnych do uzyskania finansowania UE, wykorzystanie środków z dotacji na niedozwolone cele, deklarowanie kosztów, które nie spełniają kryteriów kwalifikowalności, a także nieprawidłowości w zamówieniach. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez OLAF zalecił on odzyskanie łącznie 541,8 mln euro w następstwie zakończonych dochodzeń wszczętych na podstawie informacji uzyskanych w wyniku prac kontrolnych Trybunału w latach 2011–2022.

1.50. Oprócz informacji dotyczących zgłaszania przypadków podejrzenia nadużycia finansowego do Prokuratury Europejskiej i OLAF w niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia też informacje na temat tego, jak Komisja i państwa członkowskie wdrożyły swoje strategie dotyczące zapobiegania ryzyku nadużyć finansowych. W ***rozdziale 5*** Trybunał stwierdził, że w decyzji w sprawie płatności ryczałtowych nie podano uzasadnienia w odniesieniu do ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć finansowych, choć takie uzasadnienie jest wymagane zgodnie z art. 181 ust. 4 lit. a) rozporządzenia finansowego (zob. pkt ***5.29*** i ***5.30***). W ***rozdziale 6*** odnotował zaś, że pomimo pewnych usprawnień instytucje audytowe wciąż w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają ryzyku nadużyć finansowych (zob. pkt ***6.55*** i ***6.56***) oraz że organy państw członkowskich nie zgłaszają przypadków podejrzeń nadużyć finansowych w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS), mimo że mają taki obowiązek (zob. pkt ***6.57*** i ***6.58***).

1.51. Ponadto nadużycia finansowe są przedmiotem osobnych kontroli przeprowadzanych przez Trybunał. Ukończona została kontrola dotycząca konfliktu interesów w ramach zarządzania dzielonego (w obszarze WPR i polityki spójności)[27]. Trybunał sprawdził również realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w obszarze spójności[28] (zob. pkt ***6.62***) i ustalił, że pewne uchybienia nadal występują. W szczególności Komisja nie opublikowała jeszcze szczegółowych wytycznych na lata 2021–2027 dotyczących środków zwalczania nadużyć finansowych i nie podjęła działań w celu regularnego rozpowszechniania najlepszych praktyk. Co więcej, sześć państw członkowskich nie przyjęło jeszcze krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Ryzyko nadużyć finansowych jest ponadto uwzględniane w kontrolach Trybunału obejmujących systemy kontroli wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie w odniesieniu do RRF.

[27] Sprawozdanie specjalne 06/2023 pt. „Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE – ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania”.

[28] Sprawozdanie specjalne 06/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań”.

Wnioski

1.52. Niniejszy rozdział służy za podstawę opinii kontrolnej przedstawionej w poświadczeniu wiarygodności. Odnośne wyniki kontroli przedstawiono w pkt ***1.53*** i ***1.54***.

Wyniki kontroli

1.53. Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniu finansowym UE nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

1.54. Jeśli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. Jeśli zaś chodzi o wydatki, wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wskazują na to, że szacowany poziom błędu wzrósł w porównaniu z ubiegłym rokiem – z 3,0% do 4,2%. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia poziomu błędu w dziale 2 WRF („Spójność, odporność i wartości"). Trybunał stwierdził, że w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu kosztów) wystąpił istotny poziom błędu. W tym roku udział wydatków tego rodzaju w skontrolowanej populacji zwiększył się do 66,0%. Nadal stanowią one zatem istotną część populacji objętej kontrolą Trybunału.

1.55. Oszacowany przez Komisję poziom błędu (tj. ryzyko w momencie dokonywania płatności), podany w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r., wynosi 1,9%, czyli znajduje się znacznie poniżej przedziału błędu oszacowanego przez Trybunał.

1.56. Ograniczenia w kontrolach *ex post* przeprowadzanych przez Komisję i państwa członkowskie w działach 1, 2 i 6 WRF mają wpływ na poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności podawany w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE, a tym samym na ocenę ryzyka przez Komisję. Z dokonanego przez Trybunał przeglądu sprawozdawczości Komisji na temat korekt finansowych i odzyskanych środków wynika, że Komisja uwzględniła odnośną uwagę zawartą w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r. i poprawiła sposób przedstawiania odpowiednich danych.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

1) W niniejszym załączniku przedstawiono w zarysie podejście kontrolne i metodykę Trybunału przyjęte na potrzeby kontroli wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw w zakresie dochodów i wydatków (budżetowych) objętych wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Podejście kontrolne w odniesieniu do wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), które jest odmienne i obowiązuje tymczasowo, przedstawiono w ***rozdziale 11***.

2) W niniejszym załączniku uwzględniono także główne różnice pomiędzy podejściem kontrolnym Trybunału a sposobem szacowania poziomu nieprawidłowości przez Komisję i przekazywania przez nią informacji na ten temat w ramach wykonywania obowiązków zarządczych dotyczących budżetu UE. W tym celu Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób:

   — dokonuje ekstrapolacji wykrytych błędów i ustala strukturę prac kontrolnych według działów WRF (pkt ***(12)***);

   — stosuje przepisy unijne i krajowe (pkt ***(15)***);

   — kwantyfikuje błędy w zakresie zamówień publicznych (pkt ***(27)***).

3) Podejście kontrolne i metodyka kontroli Trybunału są zgodne z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli. Informacje na temat metodyki kontrolnej Trybunału są dostępne na jego stronie internetowej. Planując swoje prace, Trybunał uwzględnia ryzyko wystąpienia błędów (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyko, że nie uda się zapobiec błędom lub że nie zostaną one wykryte i skorygowane (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej).

CZĘŚĆ 1 – Podejście kontrolne w zakresie wiarygodności rozliczeń

4) Trybunał przeprowadza badanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE w celu zweryfikowania jego wiarygodności. Sprawozdanie to zawiera:

   a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe,

   b) sprawozdania z wykonania budżetu.

5) Skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE powinno przedstawiać rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach:

   a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku,

   b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych,

   c) zmiany w aktywach netto za zakończony rok.

6) W ramach kontroli Trybunał:

   a) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;

   b) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;

   c) analizuje główne dane księgowe pod kątem ich spójności i racjonalności;

   d) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald;

   e) przeprowadza badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób;

   f) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania długu i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne w zakresie prawidłowości transakcji

7) Na potrzeby prac dotyczących budżetu ogólnego Trybunał przyjmuje, że transakcje leżące u podstaw rozliczeń obejmują płatności zaksięgowane na kontach budżetowych UE oraz dochody i wydatki ujęte w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności UE.

8) W ramach swojego podejścia kontrolnego do oceny, czy transakcje dotyczące wydatków leżące u podstaw rozliczeń są zgodne z przepisami UE, Trybunał opiera się głównie na bezpośrednim badaniu dużej, reprezentatywnej próby dobranych losowo transakcji. Może ono zostać uzupełnione badaniem wybranych systemów zarządzania i kontroli.

Badanie systemów zarządzania i kontroli

9) Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje oraz regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy kontroli w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu oraz nadzorowania i zapewniania prawidłowości transakcji. Co roku Trybunał bada wybrane systemy zarządzania i kontroli, aby wskazać obszary wymagające poprawy. Wyniki tych prac stanowią ponadto wkład w dokonywaną przez Trybunał ocenę ryzyka (zob. pkt ***(11)*** i ***(29)***).

10) Trybunał przedstawia wyniki swoich prac dotyczących systemów wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę ewentualnych niedociągnięć w ***rozdziałach 4–10***.

Wybór i badanie transakcji

11) Aby określić wielkość próby na potrzeby zbadania całej populacji wydatków UE, Trybunał dzieli wydatki na populację obarczoną niskim ryzykiem (są to przede wszystkim wydatki oparte na uprawnieniach do płatności) i populację obarczoną wysokim ryzykiem (dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów).

12) Trybunał organizuje swoje prace kontrolne i informuje o wynikach dotyczących poszczególnych działów WRF z zachowaniem struktury budżetu opracowanej przez prawodawcę. Wielkość próby dla każdego działu WRF określa, uwzględniając kwotę wydatków zatwierdzonych dla tego działu i przypisaną mu kategorię ryzyka. Bierze również pod uwagę, czy dla danego działu została wydana ocena szczegółowa. W tym celu Trybunał stosuje model, który opiera się na dokonanej przez niego ocenie ryzyka i uwzględnia poziom pewności, jaki można uzyskać z systemów zarządzania i kontroli.

13) W ramach każdego działu WRF, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje ocenę szczegółową (***rozdziały 5–7*** i ***10***), bada on reprezentatywną próbę transakcji w celu oszacowania poziomu błędu.

14) Trybunał wybiera wnioski lub płatności, a na niższym poziomie także poszczególne pozycje w ramach danej transakcji (np. faktury lub działki zadeklarowane przez rolnika), korzystając z *metody doboru próby na podstawie jednostki monetarnej*.

15) W przypadku każdej wybranej transakcji Trybunał ustala, czy kwoty we wniosku zostały wydatkowane, a płatności dokonane na cel zatwierdzony w budżecie i określony w przepisach oraz czy były zgodne z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. W swojej ocenie Trybunał uwzględnia prawo unijne

i krajowe, zgodnie z interpretacją dokonaną przez sądy krajowe bądź niezależne organy i władze krajowe oraz przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

16) Weryfikuje również, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały prawidłowo obliczone (w przypadku większych kwot weryfikacja ta opiera się na reprezentatywnej próbie pozycji w ramach danej transakcji). Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do ostatecznego odbiorcy (np. rolnika bądź organizatora szkolenia czy projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje jej zgodność na każdym poziomie.

17) Jeśli chodzi o badanie transakcji związanych z dochodami (***rozdział 4***), do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i DNB za punkt wyjścia przyjmuje się zagregowane dane makroekonomiczne, które wykorzystano jako podstawę do obliczenia tych zasobów. W odniesieniu do zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi Trybunał dokonuje jedynie przeglądu procesu zestawiania danych prognostycznych, ponieważ państwa członkowskie przedstawią swoje pierwsze szacunkowe dane statystyczne dopiero w 2023 r. Trybunał bada mechanizmy kontroli stosowane przez Komisję w odniesieniu do wkładów państw członkowskich do momentu ich przekazania i uwzględnienia w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym UE. W odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich zaksięgowania.

18) Jeżeli natomiast chodzi o wydatki, Trybunał kontroluje je zarówno w momencie ich poniesienia przez ostatecznych odbiorców środków unijnych w związku z realizacją stosownych działań, jak i w momencie ich akceptowania przez Komisję („*zaakceptowane wydatki*"). Odnosi się to do wszystkich kategorii płatności (w tym płatności w celu nabycia aktywów). W praktyce oznacza to, że populacja transakcji na potrzeby kontroli Trybunału obejmuje płatności okresowe i końcowe. Kontrolą nie obejmuje się za to płatności zaliczkowych w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:

    a) ostateczny odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie;

    b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków.

19) Modyfikacje przepisów dotyczących poprzednich WRF na lata 2014–2020 w przypadku działu „Spójność” miały wpływ na to, co Komisja uznaje za „zaakceptowane wydatki” w tym obszarze. Od 2017 r. populacja kontrolna Trybunału w przypadku tego działu WRF obejmuje wydatki ujęte w zestawieniach wydatków zatwierdzanych co roku przez Komisję. Oznacza to, że Trybunał badał transakcje, w przypadku których państwa członkowskie powinny były już przeprowadzić wszystkie odnośne działania w celu skorygowania wykrytych przez siebie błędów. Jeśli chodzi o badanie transakcji w obszarze spójności, celem Trybunału – oprócz zapewnienia wkładu na rzecz poświadczenia wiarygodności za 2022 r. – jest weryfikacja prac instytucji audytowych i wydanie opinii na temat wiarygodności kluczowego wskaźnika Komisji dotyczącego prawidłowości wydatków w tym obszarze, tj. poziomu błędu rezydualnego.

20) Próba kontrolna Trybunału jest pomyślana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędu w całości wydatków, nie zaś w poszczególnych transakcjach (np. w konkretnym projekcie). Poziomy błędu zgłoszone w odniesieniu do wybranych pozycji kosztów nie powinny być postrzegane jako miara błędu w konkretnych transakcjach; stanowią one bezpośredni wkład w ogólny poziom błędu w całości wydatków UE.

21) Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, który otrzymał wsparcie (*beneficjent*). Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony zostały wymienione z nazwy, nie oznacza, że opisywane sytuacje nie wystąpiły także gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących konkretnych państw członkowskich, krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie.

22) Trybunał bada, czy istnieje możliwość, by efektywnie wykorzystać wyniki kontroli prawidłowości przeprowadzonych już przez innych audytorów. Jeśli chce skorzystać z takich wyników w swoich pracach, zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej dokonuje oceny niezależności i kompetencji tych innych audytorów oraz zakresu i adekwatności wykonanych przez nich prac.

23) W odniesieniu do objętej kontrolą części populacji dotyczącej agencji i wspólnych przedsięwzięć UE Trybunał wykorzystuje wyniki prac kontrolnych

przeprowadzonych na potrzeby odnośnych specjalnych sprawozdań rocznych dotyczących tych agencji[29] i wspólnych przedsięwzięć[30].

Ocena wyników badania transakcji

24) Zgodnie z definicją Trybunału błąd to kwota, która nie powinna była zostać wypłacona z budżetu UE. Do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki finansowe nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami UE lub szczegółowymi przepisami krajowymi.

25) Błąd może dotyczyć całości lub części kwoty objętej daną transakcją. W swojej analizie Trybunał rozważa, czy błędy są kwantyfikowalne, czy też niekwantyfikowalne, tj. czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty błąd dotyczył.

26) Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach błędów, gdyż fakt ich wykrycia i skorygowania świadczy o skuteczności systemów zarządzania i kontroli.

27) Stosowane przez Trybunał kryteria kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych mogą różnić się od kryteriów stosowanych przez Komisję lub państwa członkowskie. Trybunał kwantyfikuje tylko poważne nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych. Błędy dotyczące zamówień publicznych są kwantyfikowane jako 100% tylko wtedy, gdy nieprawidłowości nie pozwoliły na udzielenie zamówienia oferentowi zgłaszającemu najlepszą ofertę, przez co całość wydatków w ramach tego zamówienia stała się niekwalifikowalna.
W przeciwieństwie do Komisji Trybunał nie stosuje stawek zryczałtowanych w odniesieniu do różnych rodzajów nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych[31]. Dokonuje on kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych na podstawie kwot wydatków niekwalifikowalnych wykrytych w zbadanych transakcjach.

28) W odniesieniu do działów WRF, dla których Trybunał wydaje ocenę szczegółową, a także do dochodów i budżetu UE ogółem Trybunał przedstawia szacowany

---

[29] Sprawozdanie roczne dotyczące agencji UE za 2021 r.

[30] Sprawozdanie roczne dotyczące wspólnych przedsięwzięć UE za 2021 r.

[31] Decyzja Komisji C(2019) 3452 z 14.5.2019 (wraz z załącznikiem) ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

poziom błędu, który jest wyrażony procentowo i obejmuje jedynie błędy kwantyfikowalne. Przykładowe błędy to kwantyfikowalne naruszenia obowiązujących przepisów, zasad lub warunków udzielenia zamówienia albo przyznania dotacji. Trybunał szacuje także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB).

29) Wydając poświadczenie wiarygodności, Trybunał nie opiera się już tylko na oszacowanym przez siebie ogólnym poziomie błędu. Poczynając od 2016 r., Trybunał wskazuje obszary budżetu UE obarczone niskim ryzykiem wystąpienia błędu, w odniesieniu do których spodziewa się, że w zatwierdzonych wydatkach nie stwierdzi poziomu błędu przekraczającego próg istotności, oraz obszary budżetu obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu, co do których zakłada, że poziom błędu będzie istotny. W celu dokonania tego rozróżnienia Trybunał opiera się nie tylko na ocenie ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej, ale także na ocenie systemów zarządzania i kontroli oraz na wynikach kontroli z ubiegłych lat. Przykładowo, opierając się na doświadczeniach z kontroli z lat ubiegłych, Trybunał uznaje część wydatków opartych na uprawnieniach do płatności z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w ramach działu 3 WRF, a także pozostałe wydatki administracyjne (tj. wydatki niezwiązane z wynagrodzeniami) w ramach działu 7 WRF za obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Dzięki takiemu rozróżnieniu jest on w stanie określić, w możliwie najbardziej efektywny sposób, czy wykryte istotne błędy mają „rozległy wpływ” (zob. pkt ***(37)***).

30) W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w całej populacji. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w określonym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana DG, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędu w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich.

CZĘŚĆ 3 – Procedury kontroli w odniesieniu do nadużyć finansowych

31) Zadaniem Trybunału jest określanie i ocena ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE.

32) Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia

lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;

33) Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt Prokuraturze Europejskiej (EPPO) lub Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), zależnie od tego, który organ jest właściwy w danej sprawie.

CZĘŚĆ 4 – Poświadczenie wiarygodności – formułowanie opinii kontrolnej

34) Trybunał wydaje opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE na podstawie wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów kontroli. Dowody te uzyskuje w drodze analizy systemów zarządzania i kontroli oraz badania transakcji, a wyniki tych prac przedstawia w ***rozdziałach 4–10***. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą.

35) Na potrzeby swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2,0%. Bierze również pod uwagę charakter, kwotę i kontekst występowania błędów, a także inne dostępne informacje.

36) W przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu Trybunał – aby ustalić jego wpływ na opinię kontrolną – musi określić, czy błędy lub brak dowodów kontroli miały „rozległy wpływ”[32]. W przypadku gdy błędy są istotne i mają rozległy wpływ, Trybunał wyraża opinię negatywną.

37) Błąd lub brak dowodów kontroli mają „rozległy wpływ”, jeśli zgodnie z osądem kontrolera ich wpływ nie ogranicza się do określonych elementów, kont czy pozycji w sprawozdaniach finansowych (tj. obejmuje swym zasięgiem różne konta lub transakcje poddane badaniu). Jeśli zaś ów wpływ jest nawet w ten sposób ograniczony, to uznaje się go za rozległy, jeśli dotyczy on lub mógłby dotyczyć znacznej części sprawozdań finansowych bądź ujawnienia informacji kluczowych dla interpretacji sprawozdań finansowych przez użytkowników.

[32] Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (ISA) nr 705 (zmieniony) – Modyfikacje opinii w sprawozdaniu niezależnego kontrolera.

CZĘŚĆ 5 – Związek między opinią na temat wiarygodności rozliczeń a opinią na temat prawidłowości transakcji

38) Międzynarodowe standardy kontroli[33] stanowią, że w przypadku gdy kontrolerzy wydają zarówno opinię kontrolną na temat wiarygodności rozliczeń, jak i opinię kontrolną na temat prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, opinia zmodyfikowana na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania opinii zmodyfikowanej na temat wiarygodności rozliczeń.

[33] Pkt 16 ISSAI 4000.

Rozdział 2

Zarządzanie budżetem i finansami

Spis treści

	Punkty
Wstęp	**2.1.**
Zarządzanie budżetem i finansami w 2022 r.	**2.2.-2.26.**
Wskaźnik wykonania budżetu UE w zakresie zobowiązań i płatności utrzymywał się na wysokim poziomie	**2.2.-2.17.**
W 2022 r. wykorzystano większość środków na zobowiązania	**2.4.-2.5.**
Ostateczna kwota środków na płatności została niemal w pełni wykorzystana	**2.6.-2.7.**
W 2022 r. nadal wykorzystywano środki z funduszy ESI na lata 2014–2020, choć proces ten przebiegał wolniej niż w latach 2021 i 2020	**2.8.-2.9.**
Komisja przydzieliła więcej zasobów na fundusze na lata 2021–2027 objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, ale późne zatwierdzenie programów krajowych przełożyło się na niski poziom płatności	**2.10.-2.12.**
W reakcji na sytuacje nadzwyczajne skorzystano z różnych unijnych instrumentów finansowania	**2.13.-2.17.**
W 2022 r. wdrażanie NGEU przebiegało szybciej, ale postępy były wolniejsze, niż oczekiwano	**2.18.-2.22.**
Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE i dotyczące dotacji w ramach NGEU sięgnęły rekordowej kwoty 453 mld euro	**2.23.-2.26.**
Zagrożenia i wyzwania	**2.27.-2.57.**
Dług UE i kwota ekspozycji budżetu UE zwiększyły się w 2022 r.	**2.27.-2.39.**
Znacznie wzrosły koszty finansowania długu UE	**2.27.-2.31.**
Łączna kwota ekspozycji wzrosła, głównie ze względu na dodatkowe pożyczki w ramach RRF i SURE	**2.32.-2.37.**
W 2022 r. wzrosła wartość aktywów objętych wspólnym funduszem rezerw	**2.38.-2.39.**
Agresja Rosji na Ukrainę zwiększa ryzyko finansowe dla przyszłych budżetów UE	**2.40.-2.44.**

Szereg instrumentów wdrażanych jest równocześnie, co – w połączeniu z odnotowanymi opóźnieniami – zwiększa ryzyko utraty finansowania przez państwa członkowskie 2.45.-2.49.

Na budżet UE ma wpływ wysoka inflacja 2.50.-2.57.

Z powodu wysokiej inflacji spadła siła nabywcza budżetu UE i zmniejszyła się jego realna wielkość 2.52.-2.56.

Ze względu na wysoką inflację zmieniły się proporcje dochodów UE z poszczególnych źródeł 2.57.

Wnioski i zalecenia 2.58.-2.66.

Wnioski 2.58.-2.66.

Zalecenia

Wstęp

2.1. W niniejszym rozdziale omówiono najważniejsze kwestie związane z zarządzaniem budżetem i finansami odnoszące się do budżetu UE za 2022 r. Zakresem analizy objęto także dodatkowe finansowanie pochodzące z instrumentu *Next Generation EU (NGEU)*[1]. W rozdziale tym Trybunał przedstawił ponadto informacje na temat zagrożeń i wyzwań w obszarze budżetu i finansów, przed którymi UE może stanąć w nadchodzących latach. Rozdział sporządzono w oparciu o przeprowadzony przez Trybunał przegląd wykonania budżetu UE, a także w oparciu o dokumenty opublikowane przez Komisję i inne zainteresowane strony. Uwzględniono w nim ponadto wyniki prac Trybunału zrealizowanych na potrzeby sprawozdania rocznego, sprawozdań specjalnych, przeglądów i opinii.

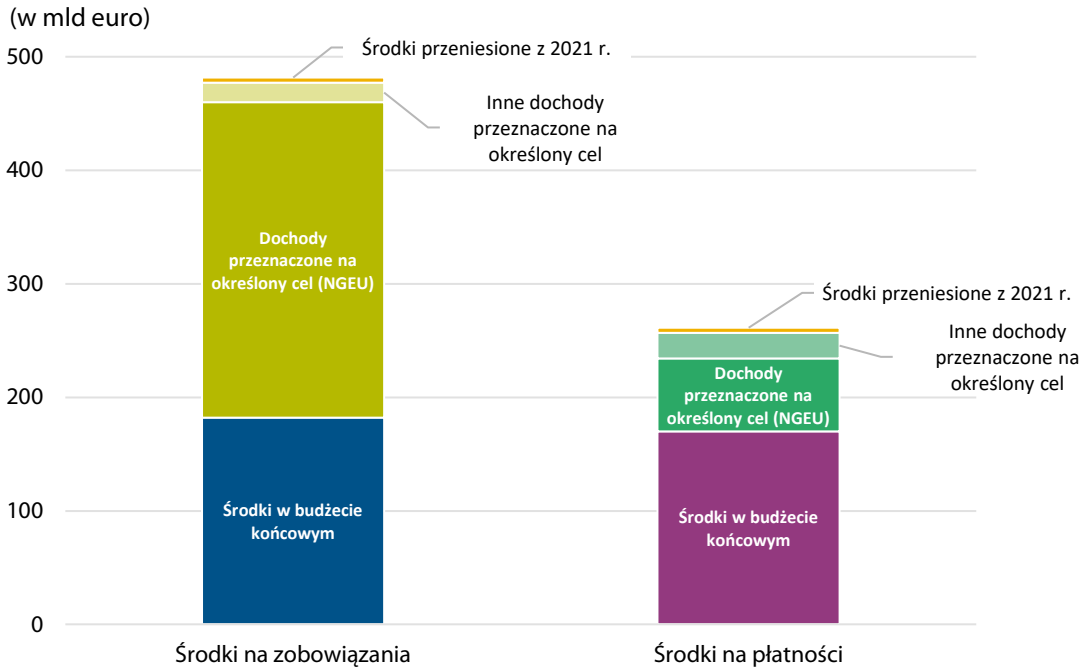
[1] Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094.

Zarządzanie budżetem i finansami w 2022 r.

Wskaźnik wykonania budżetu UE w zakresie zobowiązań i płatności utrzymywał się na wysokim poziomie

2.2. W sekcji poniżej przeanalizowano wykonanie budżetu UE w 2022 r., który był drugim rokiem obowiązywania *wieloletnich ram finansowych (WRF)* na lata 2021–2027[2]. Na ***rys. 2.1*** przedstawiono łączne kwoty udostępnione na potrzeby wydatków z budżetu UE z uwzględnieniem dotacji w ramach NGEU.

Rys. 2.1 – Łączne kwoty udostępnione na potrzeby wydatków z budżetu UE w 2022 r., w tym dotacji w ramach NGEU



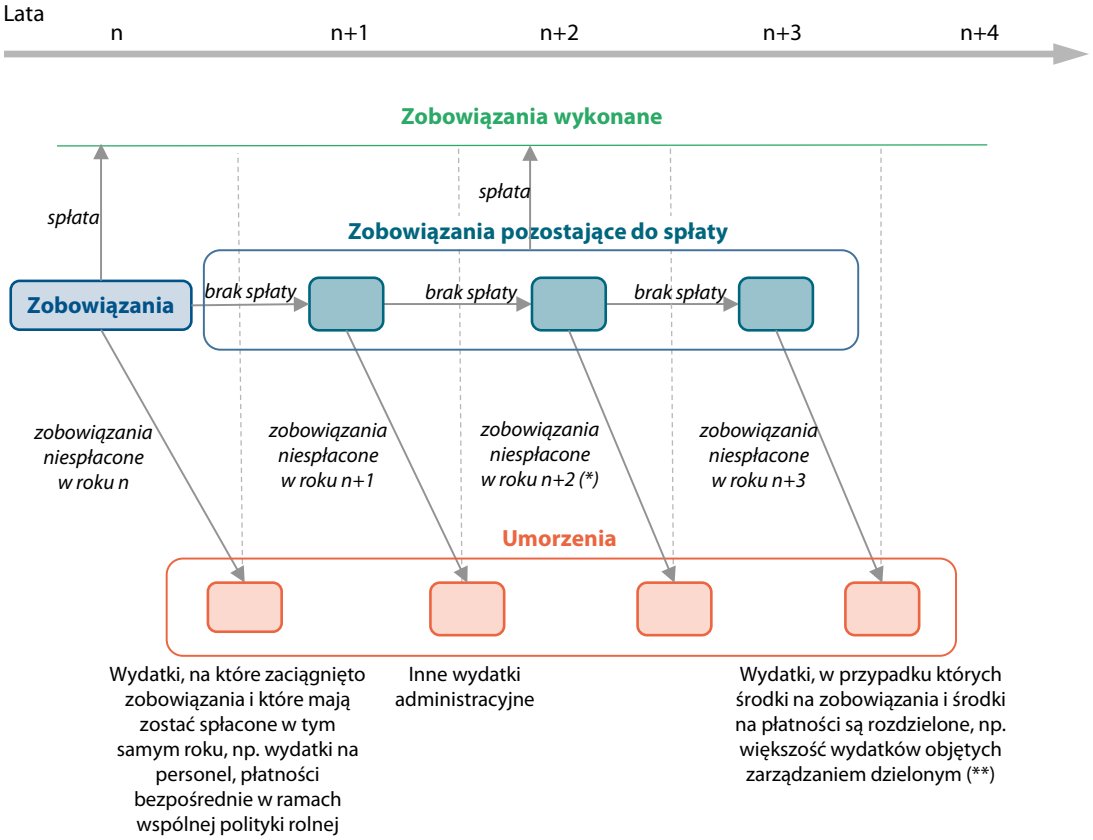
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

[2] Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 (rozporządzenie w sprawie WRF).

2.3. Wydatki sfinansowane ze *środków przeniesionych* i *dochodów przeznaczonych na określony cel* wyłączono z zakresu analizy Trybunału, ponieważ nie są one częścią przyjętego budżetu i obowiązują w stosunku do nich odmienne zasady. Jeśli chodzi o dochody przeznaczone na określony cel, w analizie uwzględniono również dodatkowe kwoty pochodzące z instrumentu NGEU (komponent oparty na *dotacjach* w ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)*[3] oraz dodatkowe środki na rzecz istniejących programów finansowania objętych WRF), natomiast komponent RRF oparty na pożyczkach, ujęty poza budżetem UE, wyłączono z analizy. Na ***rys. 2.2*** przedstawiono uproszczony harmonogram wykonania zobowiązań budżetowych.

[3] Rozporządzenie (UE) 2021/241.

Rys. 2.2 – Uproszczony harmonogram wykonania zobowiązań budżetowych ujętych w ogólnym budżecie UE



Zobowiązania – prawnie wiążące zobowiązania do wydania środków na konkretne działania (np. projekty, umowy).

Zobowiązania pozostające do spłaty – suma zaciągniętych zobowiązań, których jeszcze nie spłacono.

Umorzenia – anulowanie zobowiązań pozostających do spłaty po upływie określonych w przepisach terminów płatności.

(*) Dotyczy ostatniego roku obowiązywania WRF na lata 2021–2027. W odniesieniu do EFRROW na lata 2023–2027 zasadę n+2 stosuje się do całego okresu.

(**) W obszarach polityki takich jak działania zewnętrzne lub konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które są objęte zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim, stosuje się odmienne podejście, zgodnie z którym w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań umownych zobowiązania zostają anulowane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W 2022 r. wykorzystano większość środków na zobowiązania

2.4. *Władza budżetowa* zatwierdziła w budżecie początkowym środki na *zobowiązania* w wysokości 169,5 mld euro. W trakcie 2022 r. przyjęto pięć budżetów korygujących, przy czym kwotę środków na zobowiązania zmieniono w trzech z nich. Ostatecznie wyniosły one 182,2 mld euro. Środki na zobowiązania wzrosły zatem o 12,7 mld euro, z czego kwota 12,2 mld euro odpowiadała jednej czwartej środków na zobowiązania, które są przydzielone na fundusze na lata 2021–2027 objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów[4] i które nie zostały wykorzystane w 2021 r.[5] Jest to zgodne z rozporządzeniem w sprawie WRF, które stanowi, że w przypadku późnego przyjęcia nowych przepisów lub programów takie przydzielone środki można przenieść w równych częściach do budżetów rocznych na lata 2022–2025.

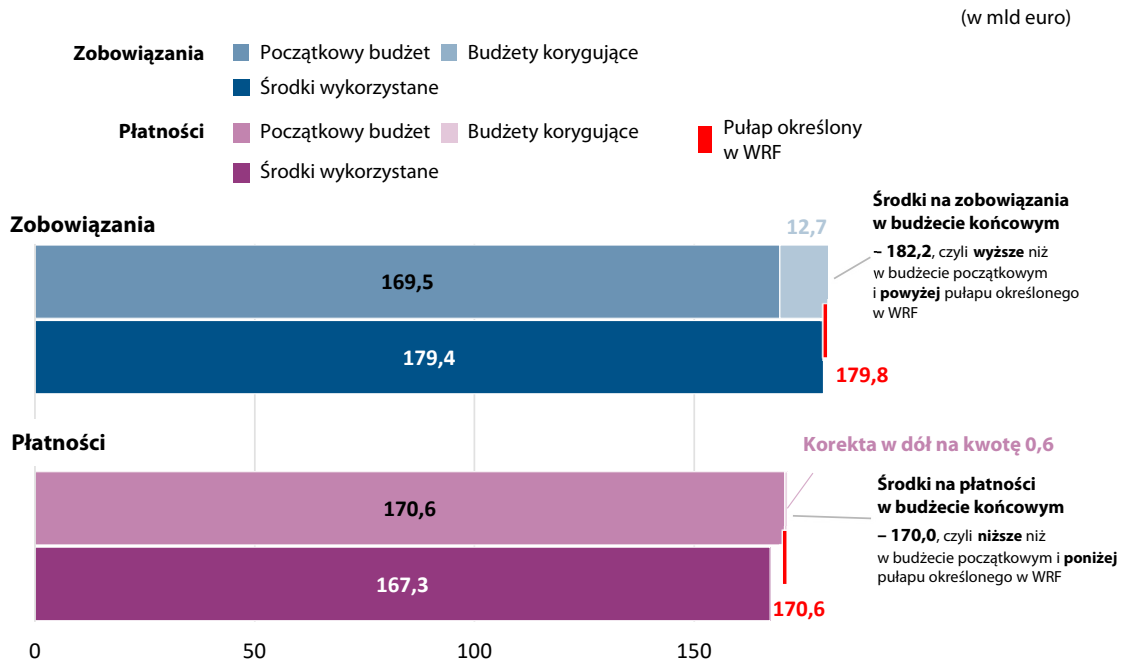
2.5. Ostateczny budżet obejmował środki na zobowiązania w wysokości 182,2 mld euro i przekroczył tym samym pułap środków na zobowiązania przewidziany w WRF, który wynosi 179,8 mld euro (zob. ***rys. 2.3***). Jego przekroczenie było możliwe dzięki zastosowaniu *instrumentów szczególnych* – takich jak *instrument elastyczności, pobrexitowa rezerwa dostosowawcza, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji* oraz *rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej* – w odniesieniu do kwot przekraczających pułapy WRF (maksymalnie 21,1 mld euro w cenach z 2018 r. dla siedmioletniego okresu obowiązywania WRF). Instrumenty te są stosowane w przypadku wystąpienia nowych okoliczności lub nieprzewidzianych zdarzeń, takich jak klęski żywiołowe lub problemy związane z migracją. W 2022 r. w ostatecznym budżecie zaciągnięto zobowiązania na łączną kwotę 179,4 mld euro, czyli wykorzystano ponad 98% dostępnych środków. Niewykorzystane zobowiązania wyniosły 0,1 mld euro i dotyczyły jednego programu, który nie został przyjęty i musiał zostać anulowany, a odnośne państwo członkowskie tym samym utraciło przewidziane zobowiązania.

---

[4] Rozporządzenie (UE) 2021/1060.

[5] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 2.8.

Rys. 2.3 – Wykonanie budżetu w 2022 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

Ostateczna kwota środków na płatności została niemal w pełni wykorzystana

2.6. W początkowym budżecie ustalono środki na płatności na poziomie 170,6 mld euro. W wyniku szeregu korekt w 2022 r. władza budżetowa ostatecznie wyznaczyła tę kwotę na poziomie 170,0 mld euro. Takie zmniejszenie netto było uwarunkowane niższymi potrzebami w zakresie płatności w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia[6] o odpowiednio 0,8 mld euro i 0,1 mld euro. W przypadku EFRROW niższe potrzeby w zakresie płatności wynikały z odroczenia realizacji projektów lub rezygnacji z nich przez niektórych beneficjentów ze względu na wysoką inflację. Ponadto w niektórych państwach członkowskich wykorzystywanie środków z NGEU na finansowanie projektów przebiegało szybciej, natomiast wdrażanie EFRROW spowolniło[7]. Niemniej kwota obniżki została częściowo skorygowana ze względu na dodatkowe potrzeby w zakresie płatności w ramach innych funduszy, mające związek ze skutkami agresji Rosji na Ukrainę, a także z wysoką inflacją i wzrostem cen energii. Środki na płatności w wysokości 0,2 mld euro przeznaczono na dodatkowe wsparcie

[6] Rozporządzenie (UE) 2021/522.

[7] Projekt budżetu korygującego nr 5, COM(2022) 351, pkt 8.

dla osób uciekających z Ukrainy i dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych wojną w Ukrainie[8], a kolejne 0,2 mld euro wykorzystano na wydatki administracyjne i emerytury[9]. Wykorzystano prawie wszystkie środki na płatności dostępne w budżecie UE – płatności wyniosły 167,3 mld euro, co stanowi 98% łącznych dostępnych środków (zob. ***rys. 2.3***).

2.7. Po uwzględnieniu dodatkowych płatności na poziomie 71,8 mld euro z dochodów przeznaczonych na określony cel (przede wszystkim na dotacje w ramach NGEU, w tym dodatkowe środki na rzecz programów finansowania objętych WRF), a także płatności w kwocie 4,2 mld euro ze środków przeniesionych z 2021 r., płatności w 2022 r. sięgnęły ogółem 243,3 mld euro. Wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na płatności wyniósł zatem 93% wszystkich środków na płatności w wysokości 261,3 mld euro.

W 2022 r. nadal wykorzystywano środki z funduszy ESI na lata 2014–2020, choć proces ten przebiegał wolniej niż w latach 2021 i 2020

2.8. Płatności z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI), z wyłączeniem zasobów NGEU, wyniosły 64,9 mld euro, czyli mniej niż w 2021 r. (75,1 mld euro) i 2020 r. (72,0 mld euro). Zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. łączna kwota płatności na rzecz programów operacyjnych realizowanych z funduszy ESI na lata 2014–2020 wyniosła 396,1 mld euro z łącznej kwoty przydzielonych środków w wysokości 492,6 mld euro (czyli 80,4%). Komisja oczekuje, że większość niewypłaconych dotąd środków (96,5 mld euro) zostanie wypłacona do końca 2023 r.[10] Ostatni rok obrachunkowy w przypadku funduszy ESI kończy się 30 czerwca 2024 r.[11], a ostateczne wnioski o płatności okresowe należy składać do 31 lipca 2024 r.[12] Na ***rys. 2.4.*** przedstawiono skumulowany wskaźnik absorpcji dla poszczególnych funduszy ESI z wyłączeniem zasobów udostępnionych w ramach NGEU, zgodnie ze stanem na koniec 2022 r.

---

[8] Projekt budżetu korygującego nr 3, COM(2022) 262, pkt 3.

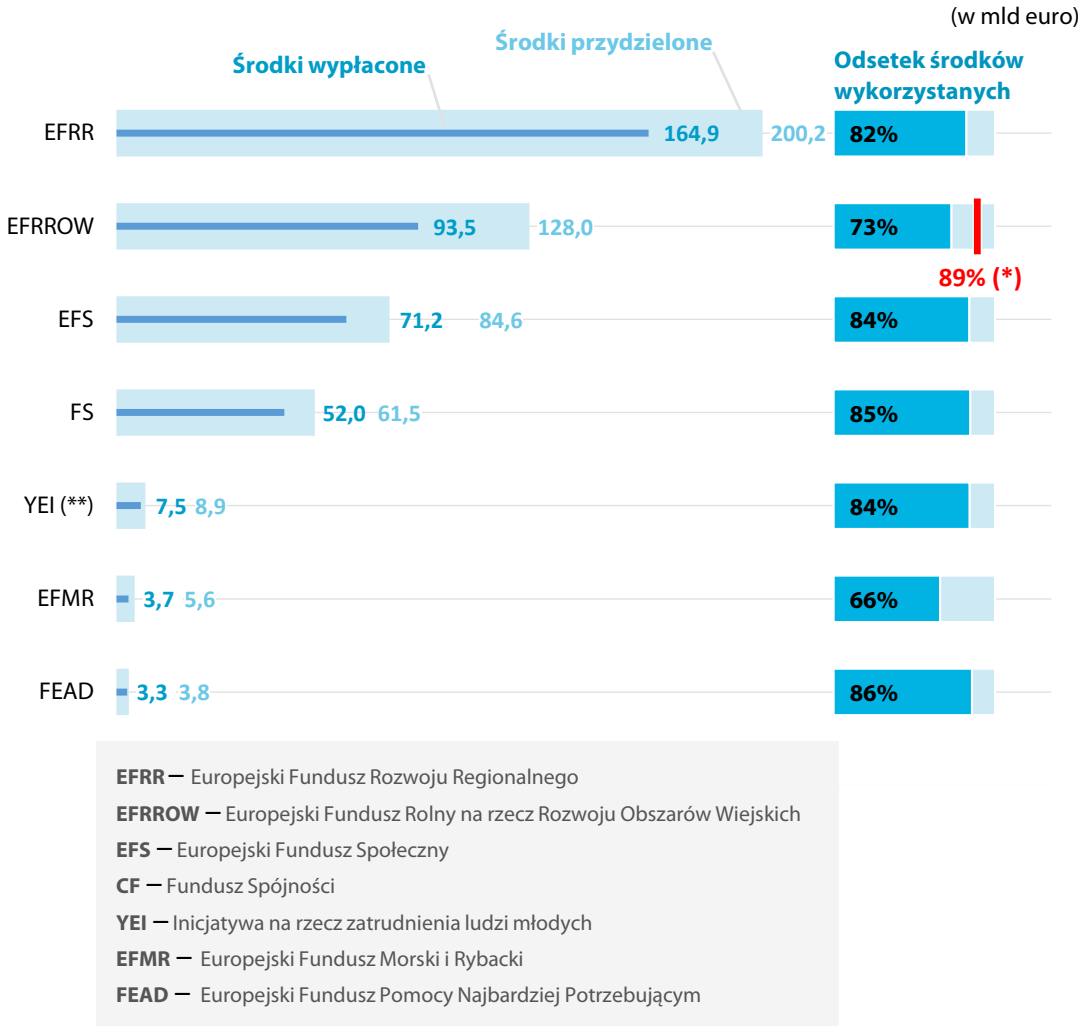
[9] Projekt budżetu korygującego nr 5, COM(2022) 351, pkt 7.

[10] Sprawozdanie dotyczące długoterminowej prognozy na lata 2023–2027, COM(2022) 315.

[11] Wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia funduszy ESI, 2021/C 417/01.

[12] Art. 135 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Rys. 2.4 – Absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem zasobów w ramach NGEU) zgodnie ze stanem na koniec 2022 r.



(*) Czerwoną linią oznaczono wskaźnik absorpcji bez uwzględnienia dodatkowych przydziałów środków na rzecz EFRROW na lata 2021 i 2022 na poziomie 28,1 mld euro z WRF na lata 2021–2027. EFRROW przyznano dodatkowy przydział środków w związku z wprowadzeniem dwuletniego okresu przejściowego, po upływie którego został on w pełni objęty planami strategicznymi WPR na lata 2023–2027.

(**) Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych obejmuje odrębny przydział środków z EFS.

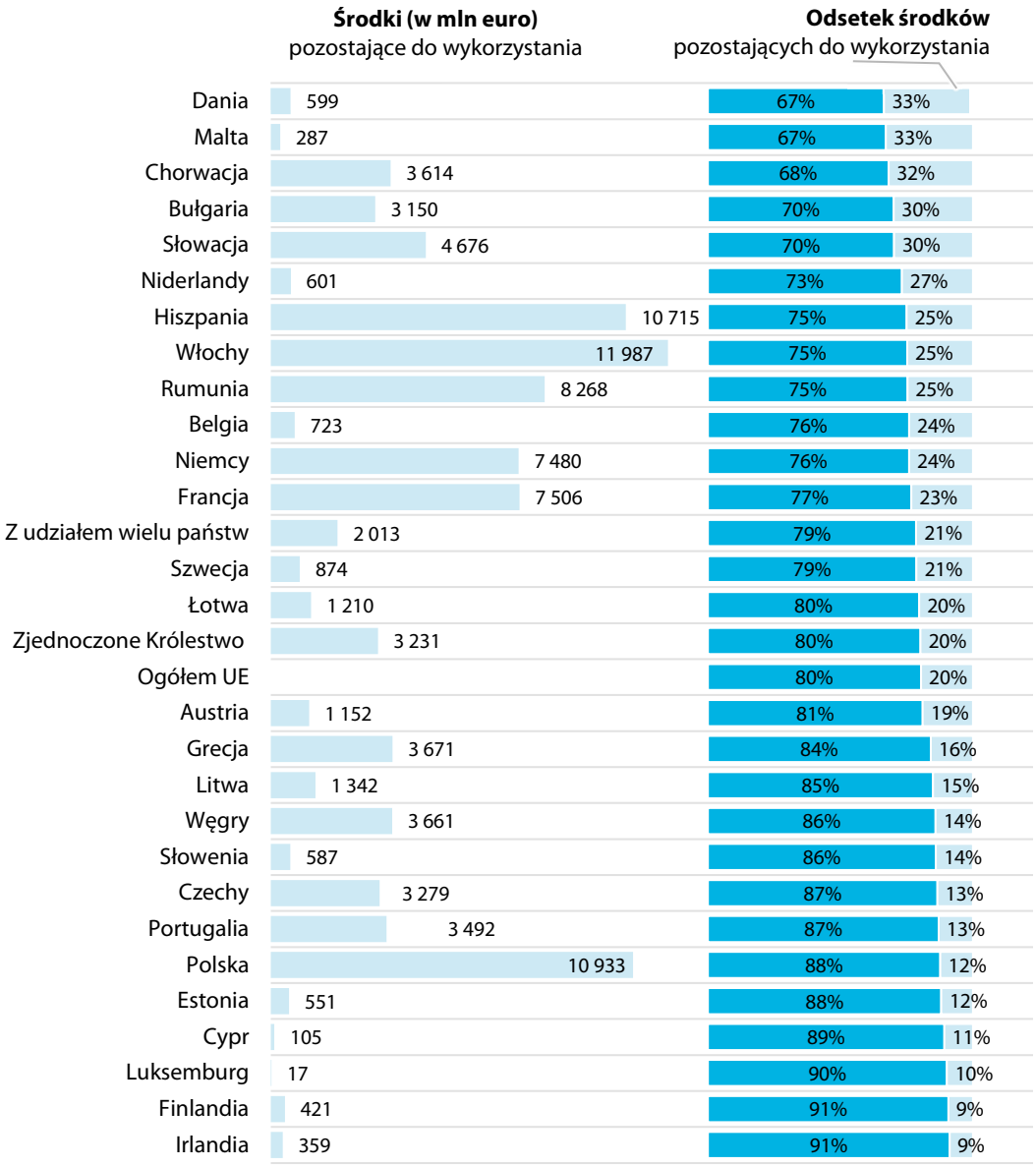
Uwaga: różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sporządzanego przez Komisję miesięcznego sprawozdania z postępów.

2.9. Trybunał stwierdził, że wskaźnik absorpcji funduszy ESI różni się znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi. Z jednej strony – do końca 2022 r. 11 państw członkowskich otrzymało co najmniej 85% przydzielonych kwot, a trzy państwa członkowskie (Luksemburg, Irlandia i Finlandia) otrzymały 90% przydziału lub

więcej; z drugiej strony – w trzech państwach członkowskich (w Danii, na Malcie i w Chorwacji) wskaźniki absorpcji wynosiły poniżej 70% (zob. *rys. 2.5*).

Rys. 2.5 – Wskaźniki absorpcji środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem zasobów w ramach NGEU)



Uwaga: „kwoty pozostające do wykorzystania" oznaczają płatności, o które państwa członkowskie mogą jeszcze zwrócić się do Komisji. Niekoniecznie odzwierciedlają one całość postępów w realizacji projektów w państwach członkowskich. Różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

Komisja przydzieliła więcej zasobów na fundusze na lata 2021–2027 objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, ale późne zatwierdzenie programów krajowych przełożyło się na niski poziom płatności

2.10. Na początku obowiązywania nowych WRF nastąpiło przejście z funduszy ESI na lata 2014–2020 na fundusze na lata 2021–2027 objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Najważniejsze zmiany, jakie wprowadzono, to: konsolidacja trzech funduszy w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)[13], zastąpienie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) Europejskim Funduszem Morskim, Rybackim i Akwakultury (EFMRA)[14] oraz ustanowienie nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)[15], którego celem jest wspieranie dywersyfikacji i restrukturyzacji ekonomicznej na terenach dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. EFRROW do 2022 r. funkcjonował na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów[16], a od 2023 r. jest objęty nowym rozporządzeniem w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR)[17] (zob. ***rys. 2.6***).

[13] Rozporządzenie (UE) 2021/1057.

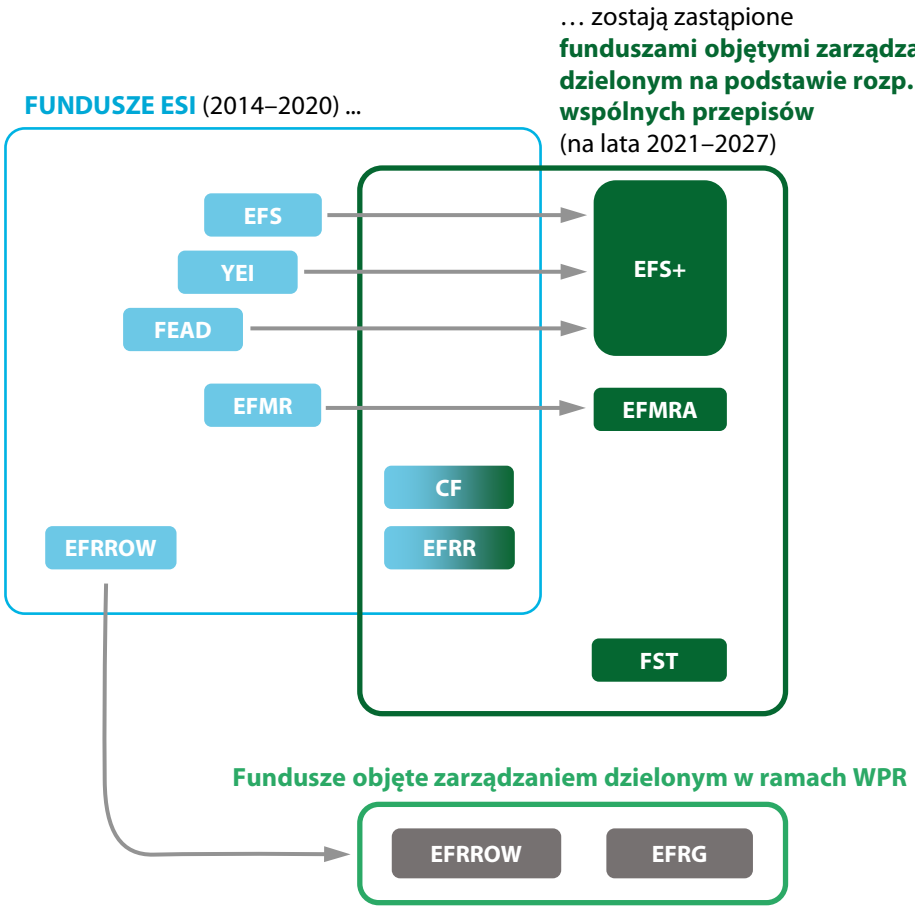
[14] Rozporządzenie (UE) 2021/1139.

[15] Rozporządzenie (UE) 2021/1056.

[16] Rozporządzenie (UE) 2020/2220.

[17] Rozporządzenie (UE) 2021/2116.

Rys. 2.6 – Przejście z funduszy ESI na fundusze objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów



CF – Fundusz Spójności
EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFMRA – Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus
FEAD – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
EFMR – Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FST – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
YEI – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

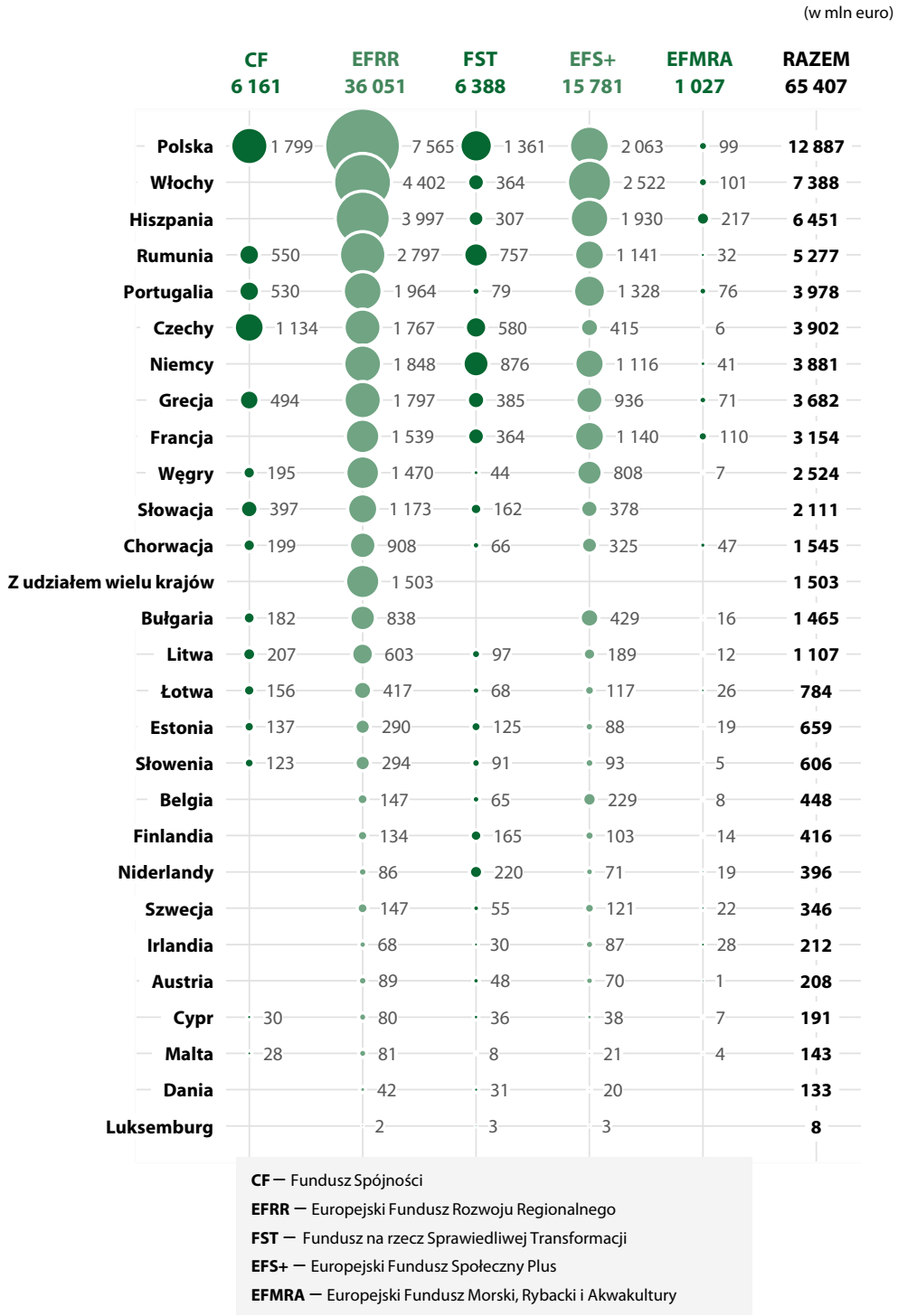
Uwaga: fundusze na lata 2021–2027 na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów obejmują również fundusze w obszarach migracji, bezpieczeństwa wewnętrznego i zarządzania granicami, które są w części objęte zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prawodawstwa UE.

2.11. Jeśli chodzi o fundusze objęte zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w 2022 r. państwa członkowskie zaciągnęły zobowiązania na kwotę 65,4 mld euro, co odpowiadało 90% dostępnych środków na zobowiązania (w 2021 r. zaciągnięte zobowiązania odpowiadały zaledwie 2% dostępnych środków w kwocie 50,1 mld euro) (zob. *rys. 2.7*). Wynikało to z faktu,

że w 2022 r. zatwierdzono wszystkie umowy partnerstwa z państwami członkowskimi, a także większość programów realizowanych z tych funduszy.

Rys. 2.7 – Zobowiązania w ramach funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w 2022 r.



Uwaga: różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

2.12. W 2022 r. roczna kwota płatności zrealizowanych w ramach tych zobowiązań była niska (5,7 mld euro). Obejmowały one głównie płatności zaliczkowe.

W reakcji na sytuacje nadzwyczajne skorzystano z różnych unijnych instrumentów finansowania

2.13. W latach 2020 i 2021 prawodawcy Unii uelastycznili przepisy w obszarze polityki spójności[18], tak aby państwa członkowskie mogły przesunąć środki z funduszy ESI na lata 2014–2020 na walkę z pandemią COVID-19. Zmieniając przepisy, poszerzono zakres kosztów kwalifikowalnych o wydatki związane z COVID-19 i przewidziano możliwość finansowania wydatków w 100% ze środków UE. Do pierwszego kwartału 2023 r. państwa członkowskie mogły zatem dokonać realokacji 24,0 mld euro. Fundusze ESI uzupełniono dodatkowym finansowaniem z NGEU w wysokości 50,6 mld euro, które udostępniono w ramach instrumentu Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)[19]. Ma on służyć sfinansowaniu kryzysowych działań naprawczych i utorować drogę dla ekologicznej i cyfrowej odbudowy gospodarki zwiększającej jej odporność (przy czym wydatki w ramach instrumentu są kwalifikowalne, jeśli zostaną poniesione do końca 2023 r., a płatności można dokonywać do końca 2026 r.). W 2021 r. możliwe było – pod pewnymi warunkami – skorzystanie ze środków z EFRROW na zaradzenie problemom z płynnością spowodowanych pandemią COVID-19, a od 2022 r. – problemom wynikającym z agresji Rosji na Ukrainę[20].

2.14. W 2022 r. wdrożono nowe inicjatywy zapewniające dodatkową elastyczność, aby pomóc organom państw członkowskich w radzeniu sobie z napływem osób uciekających z Ukrainy. UE wprowadziła działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE)[21], a następnie zastąpiła je szerszym pakietem działań w zakresie elastycznej pomocy dla terytoriów (FAST-CARE)[22]. W przepisach dotyczących działania CARE przedłużono obowiązywanie podwyższonej stopy współfinansowania na poziomie 100% na rok obrachunkowy 2021/2022 w przypadku programów na lata 2014–2020. W ramach działania udostępniono też nadzwyczajne

---

[18] Rozporządzenie (UE) 2020/460 oraz rozporządzenie (UE) 2020/558.

[19] Rozporządzenie (UE) 2020/2221.

[20] Rozporządzenie (UE) 2020/872 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 oraz rozporządzenie (UE) 2022/1033 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

[21] Rozporządzenie (UE) 2022/562.

[22] Rozporządzenie (UE) 2022/2039.

wsparcie finansowe z wykorzystaniem środków EFRR i EFS (w tym REACT-EU), które nie zostały jeszcze przydzielone na projekty, tak aby zapewnić pomoc dla uchodźców w ramach tzw. odrębnej osi priorytetowej. W latach 2014–2020 w ramach działania CARE przekazano państwom członkowskim 3,5 mld euro ze środków REACT-EU w formie dodatkowych płatności zaliczkowych. W ramach pakietu FAST-CARE przedłużono obowiązywanie podwyższonej stopy współfinansowania na poziomie 100% dla odrębnej osi priorytetowej w obu okresach programowania (do czerwca 2024 r. dla okresu 2021–2027). Umożliwiono także wykorzystanie środków z Funduszu Spójności i EFMR ujętych w WRF na lata 2014–2020. Z kolei w odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 udostępniono z FAST-CARE kwotę 3,5 mld euro na dodatkowe płatności zaliczkowe na rzecz programów wspieranych z EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności oraz przewidziano możliwość przeznaczenia do 5% początkowej alokacji z EFRR i EFS+ na odrębną oś priorytetową.

2.15. W razie wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń można skorzystać również ze środków na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów[23]. Ponadto przewidziano pewną elastyczność, jeśli chodzi o przenoszenie części początkowych alokacji krajowych między poszczególnymi instrumentami finansowania[24]. Co więcej, w lutym 2023 r.[25] zatwierdzono *plan REPowerEU*[26], którego głównym celem jest dalsze zmniejszenie zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych. Aby uruchomić środki na sfinansowanie planu, państwa członkowskie mogą wykorzystać RRF (pozostałe pożyczki i nowe dotacje), a także inne źródła, takie jak krajowe przydziały środków z funduszy polityki spójności.

2.16. Na ***rys. 2.8*** przedstawiono najważniejsze działania UE wdrożone od 2020 r. w odpowiedzi na pandemię COVID-19, agresję Rosji na Ukrainę i kryzys energetyczny.

---

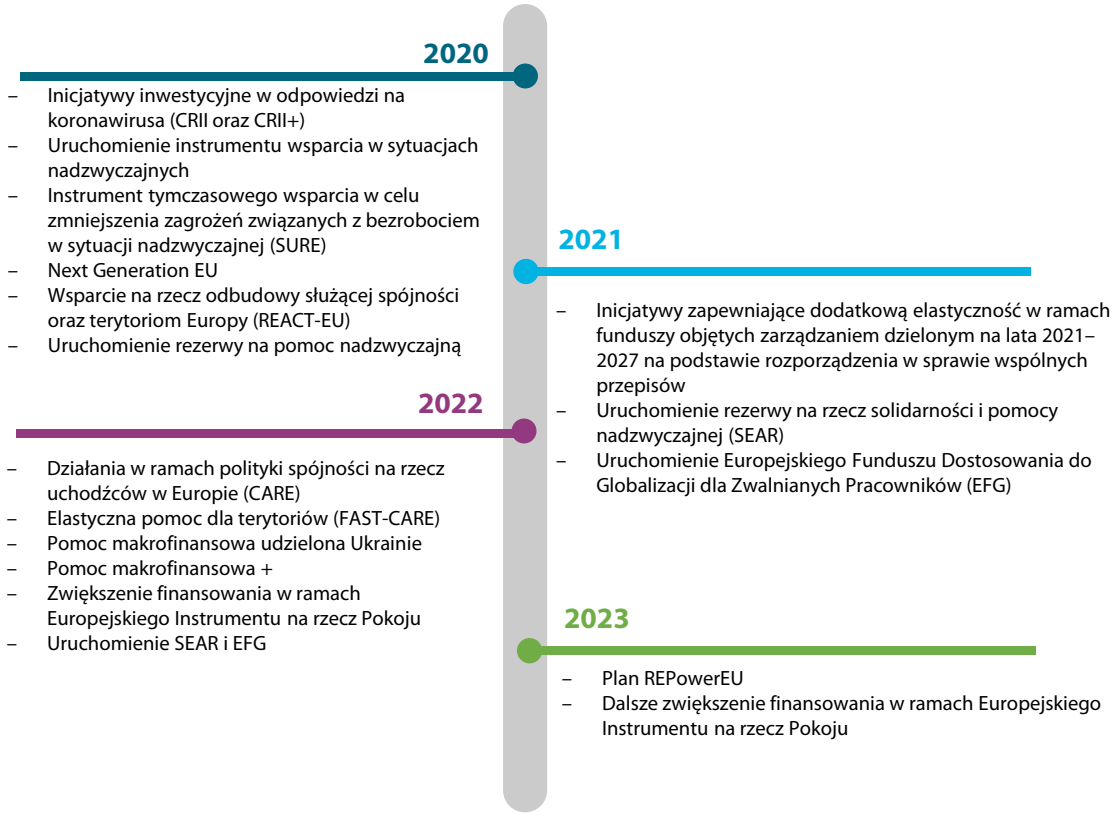
[23] Art. 20 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

[24] Tamże, art. 26 ust. 1.

[25] Rozporządzenie (UE) 2023/435.

[26] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Plan REPowerEU”, COM(2022) 230.

Rys. 2.8 – Najważniejsze działania nadzwyczajne wdrożone przez UE w latach 2020–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prawodawstwa UE.

2.17. Również środki z funduszy spójności wykorzystywano na zaradzenie nieprzewidzianym sytuacjom nadzwyczajnym, zwłaszcza w ciągu ostatnich trzech lat. Z perspektywy budżetu zmniejsza to ryzyko umorzenia zobowiązań (zob. pkt ***2.48***–***2.49***). Trybunał odnotowuje jednak, że głównym celem strategicznym funduszy spójności jest wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej między regionami[27].

W 2022 r. wdrażanie NGEU przebiegało szybciej, ale postępy były wolniejsze, niż oczekiwano

2.18. Aby państwa członkowskie mogły otrzymać dotacje w ramach RRF, Komisja musi najpierw pozytywnie ocenić ich krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności, a następnie Rada musi te plany zatwierdzić. W 2022 r. zatwierdzono ostatnie pięć planów i zatwierdzono tym samym pule środków finansowych na dotacje

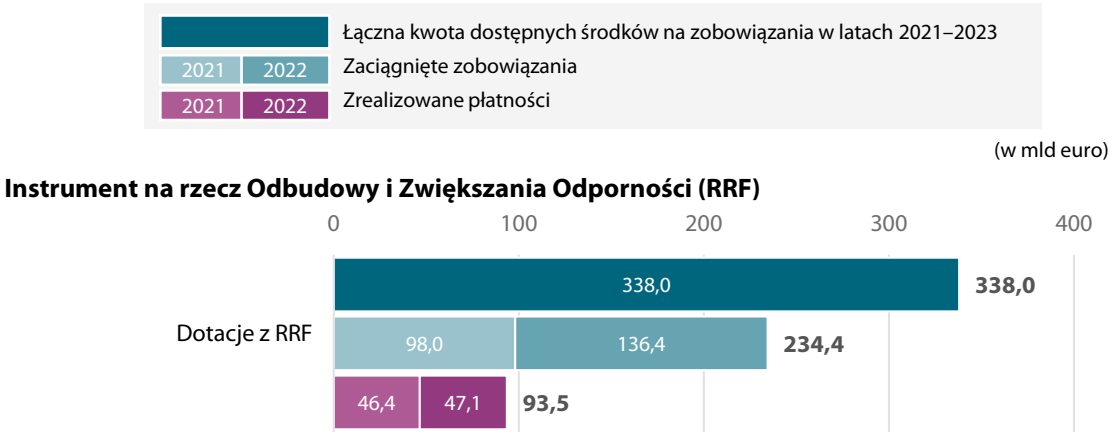
[27] Sprawozdanie specjalne 02/2023 pt. „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19”, pkt 85.

z RRF dla wszystkich państw członkowskich. W następnej kolejności z państwami członkowskimi muszą zostać podpisane umowy w sprawie finansowania. Do końca 2022 r. prawie 70% dotacji było objętych takimi umowami, a pozostałe 30% będzie dostępne do przydziału w 2023 r.[28] Wreszcie, aby otrzymać płatności – inne niż płatności zaliczkowe – państwa członkowskie muszą osiągnąć pewne kamienie milowe i wartości docelowe, jakie zostały określone w decyzjach wykonawczych Rady.

2.19. Rok 2022 był drugim rokiem wdrażania dotacji w ramach RRF i dodatkowych środków z NGEU na rzecz istniejących programów finansowania objętych WRF. Zobowiązania ze środków NGEU wzrosły z 143,5 mld euro (w 2021 r.) do 306,0 mld euro. Państwa członkowskie będą musiały zaciągnąć zobowiązania na pozostałą część środków z NGEU (115,1 mld euro) w 2023 r., ponieważ mogą to zrobić jedynie do końca tego roku[29].

2.20. Kwota płatności zaliczkowych i płatności z tytułu dotacji w ramach RRF wzrosła jedynie nieznacznie: w 2021 r. wypłacono 46,4 mld euro, a w 2022 r. – 47,1 mld euro (według oczekiwań Komisji miało to być 63,0 mld euro[30]). W związku z tym, jeżeli państwa członkowskie zaciągną zobowiązania na pozostałą część środków w 2023 r., w latach 2023–2026 konieczne będzie wypłacenie 244,5 mld euro dotacji w ramach RRF[31] (zob. ***rys. 2.9***).

Rys. 2.9 – Wdrażanie NGEU w odniesieniu do RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r. oraz sprawozdań z wykonania budżetu z systemu księgowego Komisji.

[28] Art. 12 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2021/241.

[29] Tamże, art. 12.

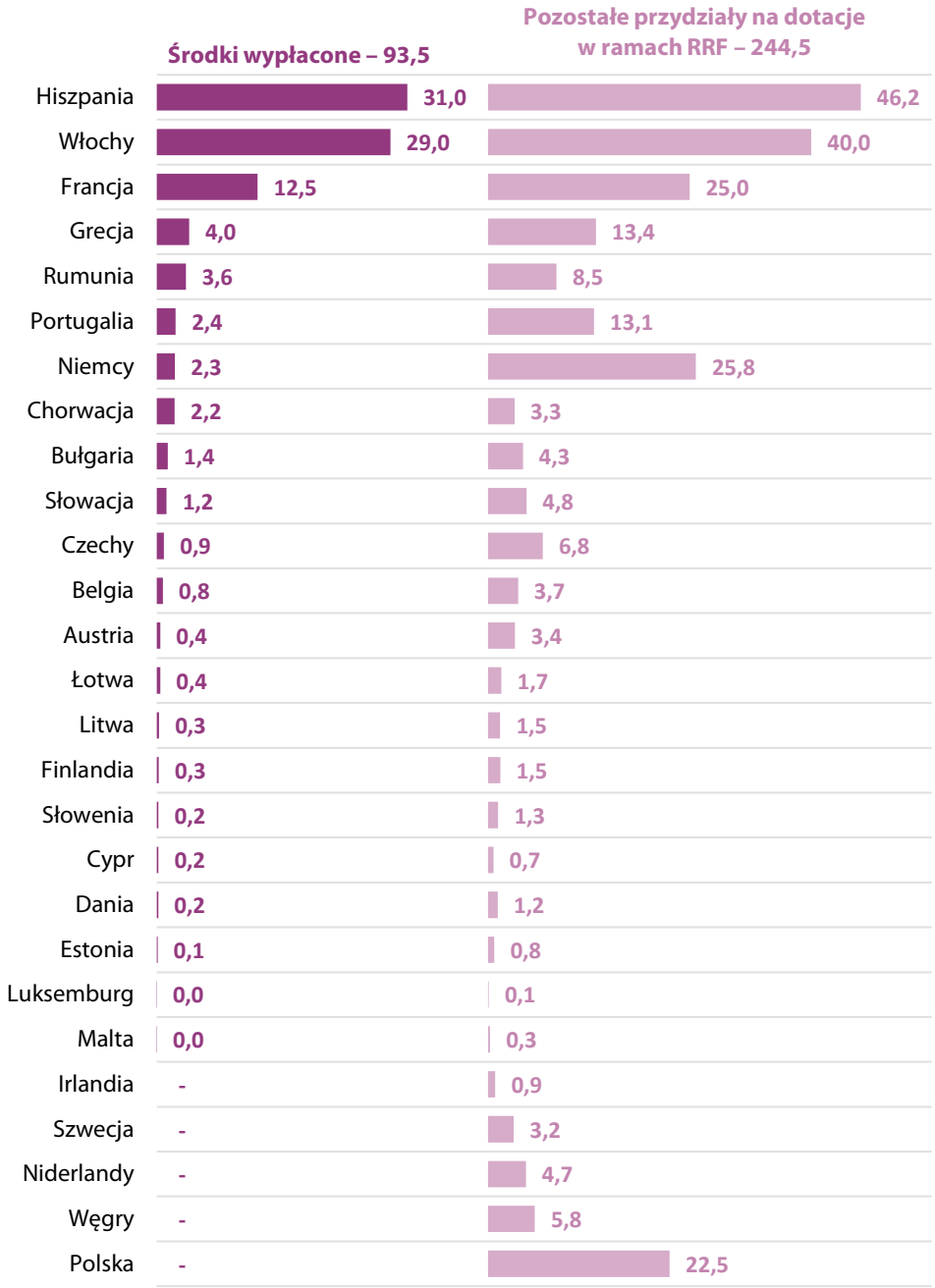
[30] Sprawozdanie dotyczące długoterminowej prognozy na lata 2021–2027, COM(2021) 343.

[31] Art. 24 rozporządzenia (UE) 2021/241.

2.21. W 2022 r. Komisja wypłaciła dotacje w ramach RRF w wysokości 47,1 mld euro, przy czym 46,9 mld euro wypłacono w związku z osiągnięciem określonych kamieni milowych i wartości docelowych (w 2021 r. było to odpowiednio 46,4 mld euro i 10,0 mld euro). Na ***rys. 2.10*** przedstawiono kwoty wypłaconych dotacji w ramach RRF oraz pozostałe środki przydzielone na płatności do końca 2022 r.

Rys. 2.10 – Płatności z tytułu dotacji w ramach RRF i pozostałe środki przydzielone na koniec 2022 r.

(w mld euro)



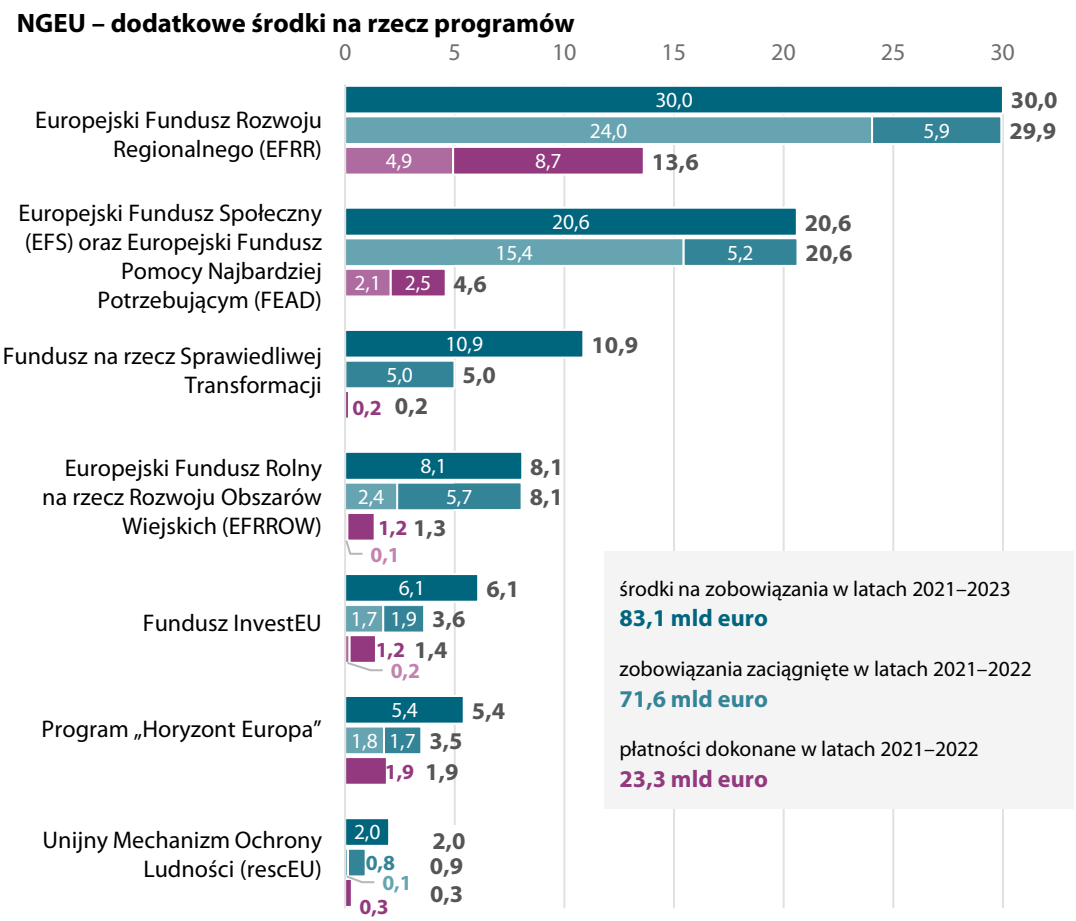
Uwaga: różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

2.22. Dodatkowe środki na rzecz istniejących programów objętych WRF wzrosły z 7,2 mld euro w 2021 r. do 16,1 mld euro w 2022 r. W 2022 r. zaczęto dokonywać płatności z dwóch programów – Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Biorąc pod uwagę powyższe, jeżeli państwa członkowskie zaciągną w 2023 r. zobowiązania na pozostałą część środków, w latach 2023–2026 konieczne będzie wypłacenie 59,8 mld euro dodatkowych środków na rzecz programów UE[32] (zob. ***rys. 2.11***).

[32] Tamże, art. 24.

Rys. 2.11 – Wdrażanie NGEU w odniesieniu do dodatkowych środków na rzecz programów UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r. oraz sprawozdań z wykonania budżetu z systemu księgowego Komisji.

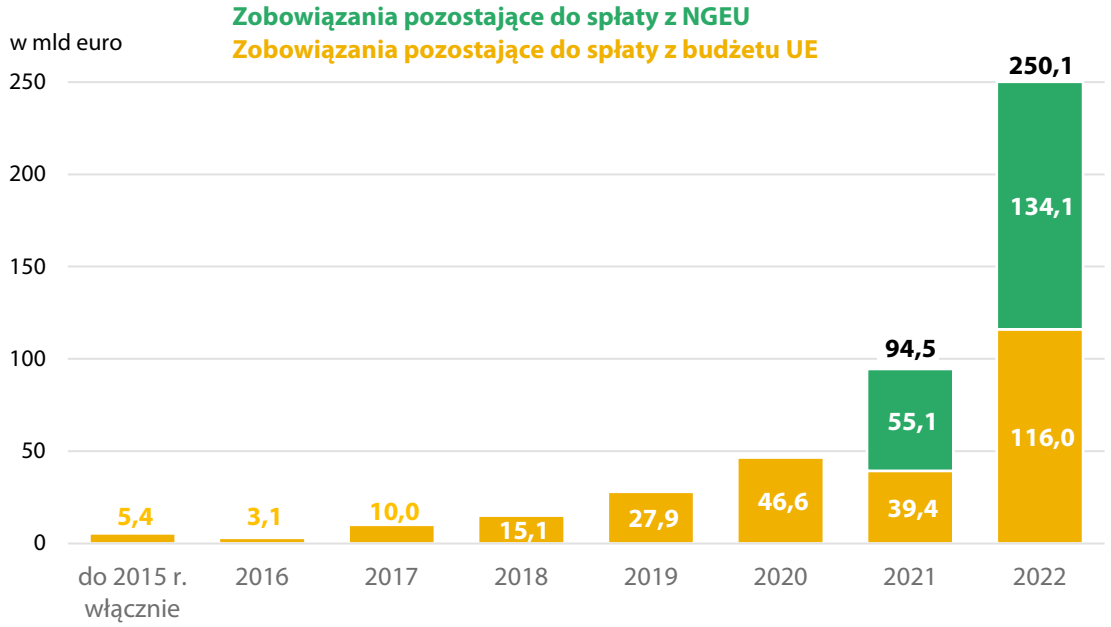
Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE i dotyczące dotacji w ramach NGEU sięgnęły rekordowej kwoty 453 mld euro

2.23. Na koniec 2022 r. *zobowiązania pozostające do spłaty*, będące sumą zaciągniętych zobowiązań, które nie zostały jeszcze spłacone, osiągnęły nowy, rekordowo wysoki poziom 452,8 mld euro, z czego 263,7 mld euro było związane z budżetem UE, a 189,1 mld euro – z wdrażaniem NGEU. Wysokość zobowiązań pozostających do spłaty wzrosła o 33% w porównaniu z kwotą 341,6 mld euro z 2021 r. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze zwiększonej kwoty zobowiązań w drugim roku

wdrażania NGEU, a także z rozpoczęcia wdrażania funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2021–2027.

2.24. Zobowiązania pozostające do spłaty zaciągnięte w 2022 r. stanowią 55% zobowiązań pozostających do spłaty ogółem. Na *rys. 2.12* przedstawiono zobowiązania pozostające do spłaty w rozbiciu na rok zaciągnięcia zobowiązania.

Rys. 2.12 – Zobowiązania pozostające do spłaty według roku zaciągnięcia zobowiązania i rodzaju finansowania (z budżetu UE i NGEU)



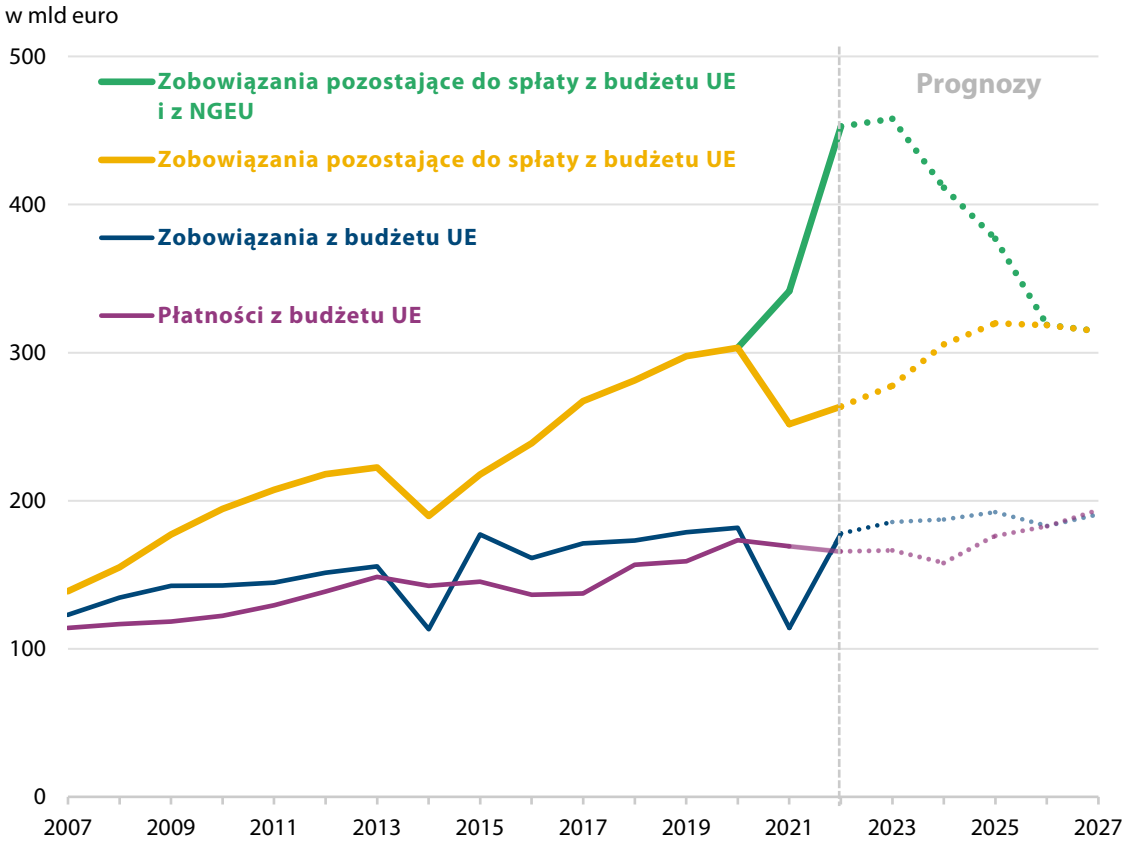
Uwaga: różnice wynikają z zaokrąglenia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r. oraz sprawozdań z wykonania budżetu z systemu księgowego Komisji.

2.25. Komisja spodziewa się, że w 2023 r. zobowiązania pozostające do spłaty osiągną najwyższy poziom w historii, który może przekroczyć 458 mld euro[33], głównie ze względu na zaciągnięcie nowych zobowiązań w ramach NGEU (zob. pkt *2.18*) oraz nowych zobowiązań w ramach funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym. Ponieważ po 2023 r. nie będzie można zaciągać nowych zobowiązań w ramach NGEU, a do 2026 r. kwota płatności z NGEU będzie przewyższać kwotę nowych zobowiązań z budżetu UE, oczekuje się, że zobowiązania pozostające do spłaty zmniejszą się w latach 2024–2026 (zob. *rys. 2.13*).

[33] Sprawozdanie dotyczące długoterminowej prognozy na lata 2023–2027, COM(2022) 315.

Rys. 2.13 – Kwoty płatności i zobowiązań, w tym zobowiązań pozostających do spłaty, w latach 2007–2022 i prognoza na lata 2023–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ze skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2006–2022, a w odniesieniu do prognoz na okres do 2027 r. – na podstawie danych ze sprawozdania dotyczącego długoterminowej prognozy na lata 2023–2027, COM(2021) 315.

2.26. Z założeń i prognoz Komisji wynika, że zobowiązania pozostające do spłaty zmniejszą się do 314,4 mld euro do końca ostatniego roku obowiązywania obecnych WRF (2027 r.). Wciąż oznaczałoby to niewielki wzrost w porównaniu z kwotą zobowiązań pozostających do spłaty w 2020 r., czyli ostatnim roku obowiązywania poprzednich WRF. Ponadto w swoich prognozach Komisja przyjęła dwa szczegółowe założenia: po pierwsze – że państwa członkowskie dołożą większych starań, by przyspieszyć wykorzystanie funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym; po drugie – że automatyczne dostosowania techniczne pułapów płatności wystarczą, aby pokryć potrzeby w zakresie płatności. Te dwa założenia muszą zostać spełnione, aby zobowiązania pozostające do spłaty obniżyły się w stopniu wskazanym na ***rys. 2.13***.

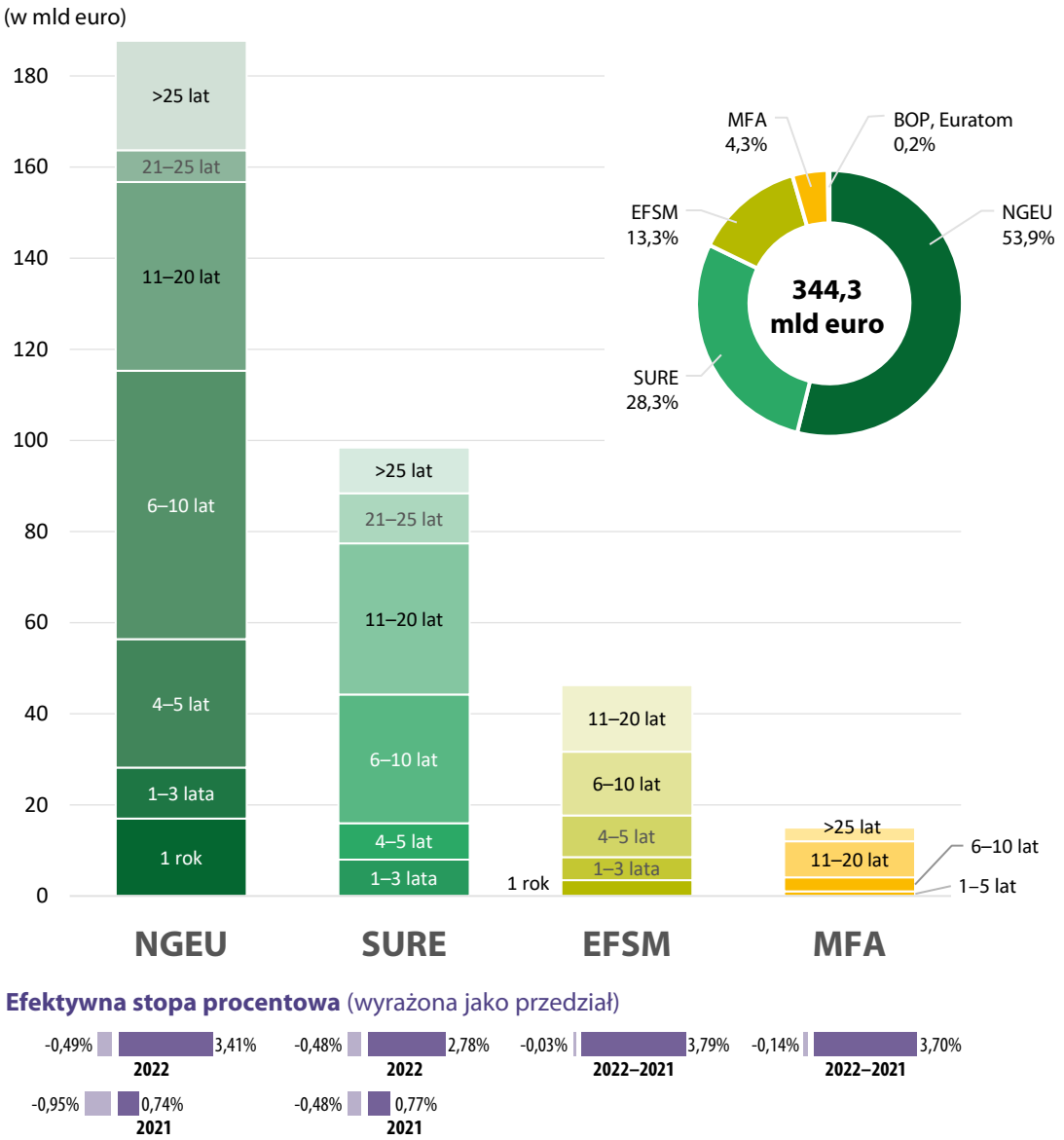
Zagrożenia i wyzwania

Dług UE i kwota ekspozycji budżetu UE zwiększyły się w 2022 r.

Znacznie wzrosły koszty finansowania długu UE

2.27. Analizując dług UE, Trybunał wziął pod uwagę dług zaciągnięty na rynkach, a przede wszystkim obligacje długoterminowe objęte gwarancjami budżetu UE. Były one wykorzystywane do sfinansowania NGEU i pomocy finansowej dla państw członkowskich i państw trzecich (tymczasowe wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM), pomoc makrofinansowa, wsparcie bilansu płatniczego i pożyczki udzielane w ramach Euratomu). Dług ten (wraz z naliczonymi odsetkami) wzrósł w 2022 r. do 344,3 mld euro na koniec roku (w 2021 r. wyniósł on 236,7 mld euro). Przyczyną tego wzrostu było przede wszystkim zaciągnięcie nowego długu na potrzeby NGEU w wysokości 96,9 mld euro, na potrzeby SURE – w wysokości 8,7 mld euro i na pomoc makrofinansową – w wysokości 7,5 mld euro. Na *rys. 2.14* przedstawiono terminy zapadalności i efektywne stopy procentowe dla tego długu.

Rys. 2.14 – Terminy zapadalności i efektywne stopy procentowe dla długu zaciągniętego na potrzeby budżetu UE



NGEU – Next Generation EU
SURE – europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej
EFSM – europejski mechanizm stabilizacji finansowej
MFA – pomoc makrofinansowa
BOP – instrument wsparcia bilansu płatniczego

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

2.28. Spośród wszystkich operacji pożyczkowych jedynie te przeznaczone na sfinansowanie instrumentu NGEU wiązały się z ryzykiem stopy procentowej dla budżetu UE. Pozostałe programy pomocy finansowej działają na zasadzie finansowania wzajemnego typu *back-to-back*. Oznacza to, że Komisja udziela pożyczek państwom członkowskim lub państwom trzecim na takich samych warunkach (o takim samym

terminie zapadalności i przy takiej samej stopie procentowej), na jakich zaciąga dług na rynkach. Ze względu na to, że przepływy pieniężne związane z udzielanymi pożyczkami i zaciągniętym długiem wzajemnie się kompensują, budżet UE nie jest narażony na ryzyko stopy procentowej w odniesieniu do tego długu.

2.29. Dług zaciągnięty przez Komisję na potrzeby NGEU może wynieść do 806,9 mld euro, a średnie koszty finansowania ponoszone przez UE już wzrosły. Zgodnie ze strategią NGEU koszty finansowania pokrywane są przez beneficjentów (w przypadku pożyczek) i z budżetu UE (w przypadku dotacji). Ze względu na wzrost rynkowych stóp procentowych, w 2022 r. koszt nowego finansowania w ramach NGEU wzrósł z 0,14% w drugiej połowie 2021 r. do 1,24% w pierwszej połowie 2022 r. i 2,60% w drugiej połowie 2022 r.[34] Łączne koszty finansowania zewnętrznego netto – stanowiące różnicę między kosztami z tytułu odsetek od zaciągniętego długu a przychodami z tytułu odsetek od tego długu i udzielonych pożyczek – wyniosły w 2022 r. 0,5 mld euro.

2.30. W związku z zaostrzeniem polityki pieniężnej przez EBC w celu walki z inflacją, oczekuje się, że koszty finansowania długu zaciąganego na potrzeby NGEU wzrosną. Komisja musiała zatem zwiększyć o 0,3 mld euro kwotę przewidzianą w budżecie na 2023 r. na spłatę odsetek związanych z długiem zaciągniętym w ramach NGEU[35]. Skorzystała w tym celu z *jednolitego marginesu*, tj. niewykorzystanych marginesów z lat poprzednich. Ponieważ płatności z tytułu odsetek są zazwyczaj powiązane z rynkowymi stopami zwrotu, a te wykazują tendencję wzrostową, koszty finansowania mogą znacznie wzrosnąć w nadchodzących latach.

2.31. Spłata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU będzie musiała rozpocząć się najpóźniej w 2028 r. i zakończyć do 2058 r.[36] Część zadłużenia, która jest przeznaczona na pożyczki udzielane poszczególnym państwom członkowskim (385,8 mld euro), musi zostać spłacona przez te państwa członkowskie. Natomiast część finansowania wypłacona w formie dotacji (421,1 mld euro) musi zostać spłacona z budżetu UE. W grudniu 2021 r. Komisja zaproponowała trzy nowe źródła dochodów dla budżetu UE, które będą mogły zostać wykorzystane do spłaty komponentu NGEU opartego na

---

[34] Półroczne sprawozdania z realizacji operacji zaciągania pożyczek, zarządzania długiem i powiązanych operacji udzielania pożyczek za okres od czerwca 2021 r. do grudnia 2022 r., COM(2023) 93, COM(2022) 335 i COM(2022) 43.

[35] Przyjęty roczny budżet UE na 2023 r.

[36] Art. 5 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych UE.

dotacjach[37]. Komisja zamierza przedstawić wniosek w sprawie kolejnych dodatkowych źródeł dochodów do końca 2023 r.

Łączna kwota ekspozycji wzrosła, głównie ze względu na dodatkowe pożyczki w ramach RRF i SURE

2.32. Aby umożliwić dokonanie porównania z ustaleniami przedstawionymi w rozdziale 2 sprawozdania rocznego za 2021 r., również w tym roku Trybunał przeanalizował ekspozycję budżetu UE. Analiza ta objęła:

a) gwarancje z budżetu UE na zabezpieczenie zaciągniętego na rynkach długu, z którego sfinansowano pożyczki udzielone państwom członkowskim lub państwom trzecim. Gwarancje dotyczą ewentualnego niewywiązania się z obowiązku spłaty tych pożyczek;

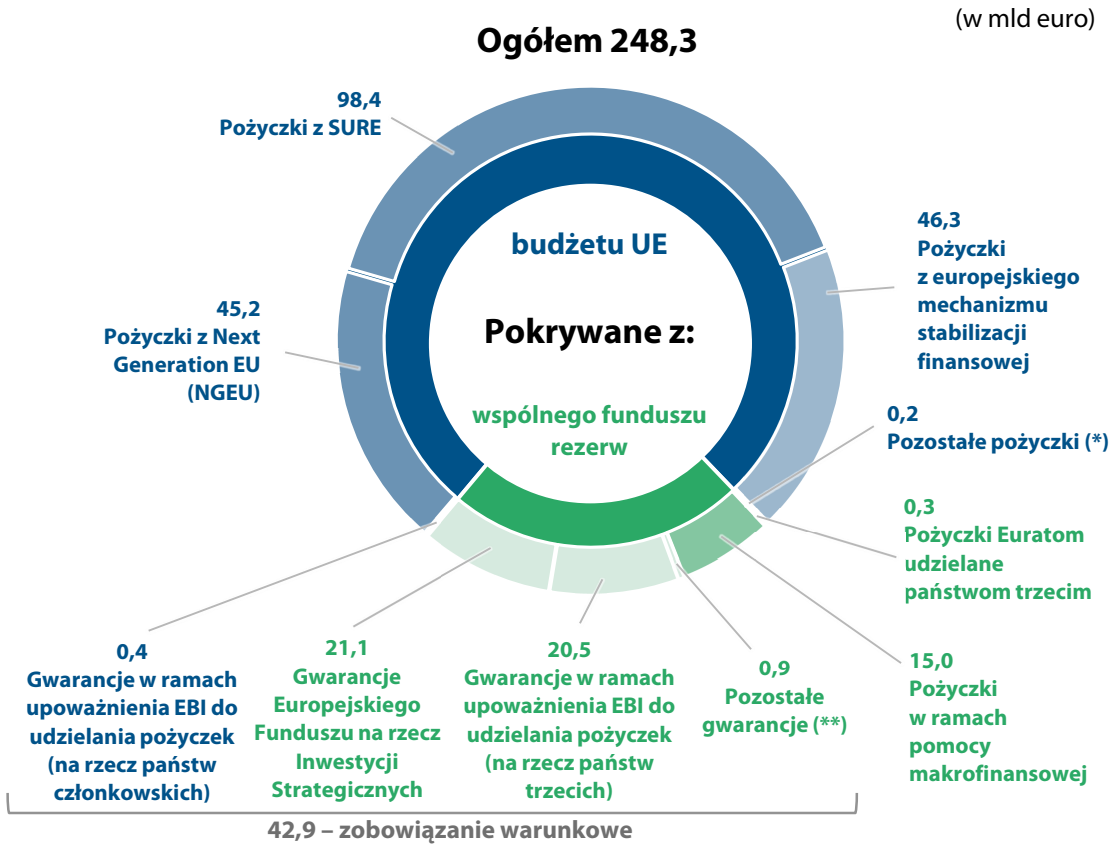
b) zobowiązania, które mogą powstać w przyszłości w razie wystąpienia określonego zdarzenia i są ujmowane w rocznym sprawozdaniu finansowym jako *zobowiązania warunkowe*. W skład tych zobowiązań wchodzą już udzielone gwarancje budżetowe[38].

2.33. Łączna kwota ekspozycji budżetu UE w związku z tymi gwarancjami i zobowiązaniami wzrosła z poziomu 204,9 mld euro w 2021 r. (z czego naliczone odsetki wyniosły 0,6 mld euro) do 248,3 mld euro na koniec 2022 r. Na ***rys. 2.15*** przedstawiono kwotę ekspozycji w rozbiciu na źródła ekspozycji i sposoby pokrycia ryzyka.

[37] Wnioski Komisji COM(2021) 569 oraz COM(2021) 570.

[38] Informacja dodatkowa 4.1.1 do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

Rys. 2.15 – Łączna kwota ekspozycji budżetu UE według stanu na koniec 2022 r. w rozbiciu na źródła ekspozycji i sposoby pokrycia ryzyka



(*) Pożyczki mające na celu wsparcie bilansu płatniczego – 0,2 mld euro, pożyczki Euratomu udzielone państwom członkowskim – 0,03 mld euro.

(**) Gwarancje z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) – 0,4 mld euro, gwarancje z InvestEU – 0,3 mld euro i gwarancje z EFZR+ – 0,2 mld euro.

Uwaga: różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2022 r.

2.34. Zwiększenie kwoty ekspozycji budżetu UE związane było głównie z zaciągnięciem długu na sfinansowanie dodatkowych pożyczek udzielonych państwom członkowskim w ramach RRF i SURE na kwoty wynoszące odpowiednio 27,2 mld euro i 8,7 mld euro (na koniec 2021 r. było to odpowiednio 18,0 mld euro i 89,7 mld euro) oraz pożyczek udzielonych w 2022 r. w ramach pomocy makrofinansowej Ukrainie, które opiewały na 7,2 mld euro (zob. pkt ***2.43***). Kwota ekspozycji w związku ze zobowiązaniami warunkowymi wzrosła z 41,9 mld euro do 42,9 mld euro na koniec 2022 r. Wzrost ten wynikał głównie z większej liczby wypłat środków na inwestycje objęte gwarancją w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2022 r. Komisja

zmieniła sposób wykazywania zobowiązań warunkowych. W ***ramce 2.1*** wyjaśniono, na czym polegała ta zmiana.

Ramka 2.1 Zmiana w wykazywaniu zobowiązań warunkowych

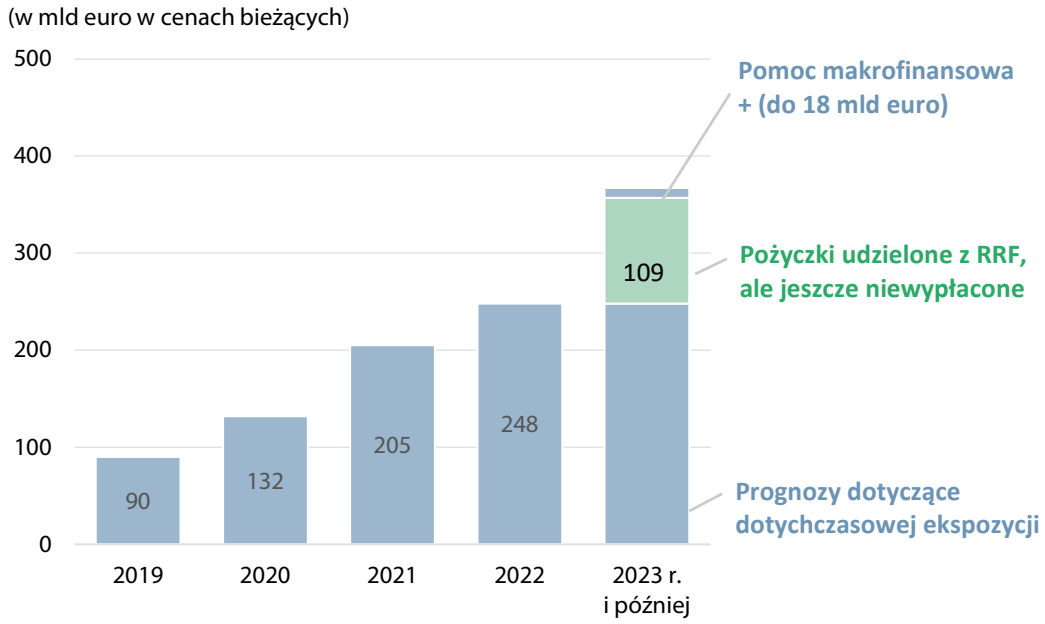
W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2021 r. Komisja wykazała zobowiązania warunkowe (nieuruchomione gwarancje obejmujące kwoty wypłacone lub pożyczone) w wysokości 277,9 mld euro. Z tego 236,0 mld euro odpowiadało gwarancjom z budżetu UE na zabezpieczenie długu zaciągniętego na sfinansowanie pożyczek głównie w ramach SURE, RRF, pomocy makrofinansowej i europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (163,0 mld euro), a także długu na sfinansowanie dotacji w ramach NGEU, których już udzielono, oraz pożyczek w ramach NGEU, które nie zostały jeszcze wypłacone (73,0 mld euro).
W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2022 r. gwarancje te nie były już wykazywane jako zobowiązania warunkowe. Jako że mogą one zostać uruchomione tylko w razie niewywiązania się z obowiązku spłaty udzielonych pożyczek, informacje na ich temat ujęto w sekcji sprawozdania dotyczącej pożyczek.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych UE za 2021 i 2022 r.

2.35. Zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. kwota pożyczek przyznanych, lecz jeszcze niewypłaconych państwom członkowskim w ramach RRF wyniosła 109,0 mld euro. Z kolei Ukrainie przyznano z instrumentu pomocy makrofinansowej + pożyczki w wysokości 18,0 mld euro. Mają one zostać wypłacone w 2023 r. (zob. pkt ***2.44***).

2.36. Łączna kwota ekspozycji wynosząca na koniec 2022 r. 248,3 mld euro będzie nadal rosła, w dużej mierze ze względu na pożyczki w ramach RRF i pomoc makrofinansową + w 2023 i 2024 r. (zob. pkt ***2.44***). Na ***rys. 2.16*** porównano ekspozycję budżetu UE w przeszłości (od 2019 r.) z ekspozycją prognozowaną.

Rys. 2.16 – Porównanie ekspozycji budżetu UE w przeszłości z ekspozycją prognozowaną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2019–2022 oraz informacji Komisji.

2.37. Całkowitą ekspozycję można przedstawić w rozbiciu na poszczególne ekspozycje roczne. Ekspozycja roczna oznacza maksymalną kwotę, jaka musiałaby w danym roku zostać pokryta z budżetu UE lub z tzw. marginesu elastyczności[39], gdyby nie spłacono udzielonych pożyczek. Margines elastyczności oznacza różnicę między limitami wydatków określonymi w WRF a pułapem zasobów własnych, czyli maksymalną kwotę, do której wpłacenia Komisja może – w ostateczności – zobowiązać państwa członkowskie, aby pokryć koszty obsługi zadłużenia UE. Komisja przekazała Trybunałowi dane dotyczące ekspozycji rocznej wynikającej z udzielenia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom trzecim, a także z upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich. Zgodnie z danymi Komisji ekspozycja ta w 2023 r. wynosi 7,7 mld euro (w 2022 r. – 7,0 mld euro, a w 2021 r. – 4,4 mld euro). Kwota ta nie obejmuje ekspozycji rocznej pozostałych programów objętych gwarancjami budżetowymi (EFIS, InvestEU, EFZR i EFZR+). Komisja publikuje dane dotyczące ekspozycji rocznej budżetu UE w związku z pomocą finansową dla państw członkowskich, ale nie podaje publicznie takich danych w odniesieniu do gwarancji budżetowych i pomocy finansowej dla państw trzecich.

[39] Więcej informacji na ten temat – zob. sprawozdanie specjalne 05/2023 pt. „Krajobraz finansowy Unii”, rys. 2 i pkt 16.

W 2022 r. wzrosła wartość aktywów objętych wspólnym funduszem rezerw

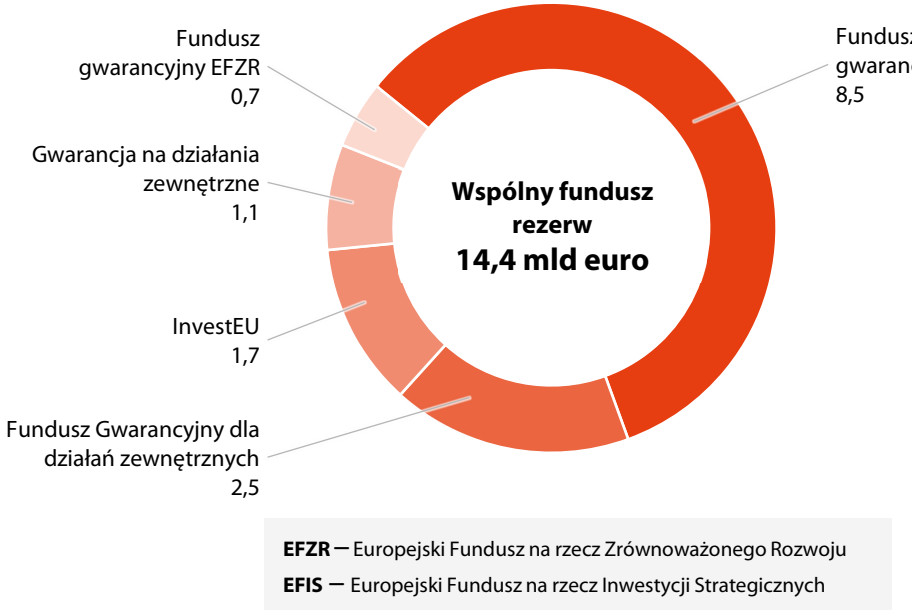
2.38. Ryzyko związane z ekspozycją budżetu UE można zmniejszyć, wykorzystując odpowiednio zabezpieczone aktywa finansowe lub gwarancje otrzymane od państw członkowskich. Zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego[40] Komisja ustanowiła wspólny fundusz rezerw z początkiem obowiązywania WRF na lata 2021–2027. Dzięki temu zebrano w jednym miejscu wszystkie aktywa zabezpieczone z budżetu UE na pokrycie zobowiązań wynikających z gwarancji budżetowych oraz pożyczek stanowiących pomoc finansową dla państw trzecich przy jednoczesnym zachowaniu ich odrębnych modułów, tak aby poszczególne kwoty można było powiązać z odpowiednimi programami. W przypadku gdy dane zobowiązanie nie zostanie wykonane, ze wspólnego funduszu rezerw pokryte zostaną koszty gwarancji uruchamianych w ramach gwarancji budżetowych i pomocy finansowej na rzecz państw spoza UE, jeszcze zanim uruchomione zostaną dodatkowe środki z budżetu UE.

2.39. Na koniec 2021 r. wspólnym funduszem rezerw objęte były aktywa o wartości 12,3 mld euro. W 2022 r. fundusz zasilono dodatkowo wkładami z budżetu UE w wysokości 3,3 mld euro. Aktywa objęte funduszem są w dużej mierze inwestowane w dłużne papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu i ujmowane w sprawozdaniu finansowym funduszu według ich wartości rynkowej. W wyniku wzrostu stóp procentowych w 2022 r. wartość tych aktywów spadła o 1,1 mld euro i na koniec roku wyniosła 14,4 mld euro (zob. ***rys. 2.17***).

[40] Art. 212 rozporządzenia (UE) 2018/1046.

Rys. 2.17 – Wspólny fundusz rezerw i jego moduły według stanu na koniec 2022 r.

(w mld euro)



Uwaga: różnice wynikają z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania finansowego wspólnego funduszu rezerw na dzień 31 grudnia 2022 r.

Agresja Rosji na Ukrainę zwiększa ryzyko finansowe dla przyszłych budżetów UE

2.40. Według stanu na koniec 2021 r. nominalna kwota pozostających do spłaty pożyczek zaciągniętych przez Ukrainę wynosiła 4,7 mld euro. Zostały one udzielone w ramach instrumentów pomocy makrofinansowej i Euratomu. Natomiast pożyczki udzielone Ukrainie przez EBI, objęte gwarancjami unijnymi, sięgnęły 2,1 mld euro. W sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Trybunał zwrócił uwagę na zagrożenia dla budżetu UE wynikające z agresji Rosji na Ukrainę i zauważył, że wojna może utrudnić spłatę tych pożyczek[41].

2.41. W przypadku pomocy finansowej dla państw trzecich, w skład której wchodzą pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej i Euratomu, ustanawia się rezerwę z budżetu UE, która zasila wspólny fundusz rezerw. Ustalono, że wskaźnik zasilenia

[41] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 2.54.

rezerw na pomoc finansową dla państw trzecich, który określa się na podstawie oceny odnośnego ryzyka finansowego i zgodnie z zasadą ostrożności[42], wynosi 9%[43].

2.42. W lipcu 2022 r. Komisja ponownie oceniła ryzyko niespłacenia przez Ukrainę nowych pożyczek udzielonych jej w ramach pomocy makrofinansowej. Opierając się na wynikach oceny, Komisja ustaliła, że aby chronić budżet UE, wskaźnik zasilenia rezerw na udzielone Ukrainie pożyczki w wysokości 6 mld euro wyniesie 70%. Państwa członkowskie zostały wezwane do udzielenia nieodwołalnych gwarancji odpowiadających 61% wypłaconych kwot pomocy makrofinansowej, tak by uzupełnić rezerwę utrzymywaną we wspólnym funduszu rezerw, która pokrywałaby 9% pierwszych strat. Decyzja[44] o zastosowaniu wskaźnika zasilenia rezerw na poziomie 70% odnosi się również do pożyczek o zmienionym przeznaczeniu wypłaconych przez EBI Ukrainie w ramach jego upoważnienia do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich.

2.43. W trakcie 2022 r. kwota ekspozycji budżetu UE w odniesieniu do pomocy makrofinansowej udzielonej Ukrainie wzrosła o 7,2 mld euro, natomiast w odniesieniu do pożyczek wypłaconych przez EBI i objętych gwarancjami unijnymi – o 1,7 mld euro. Zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. kwota ekspozycji budżetu UE w związku ze wsparciem dla Ukrainy wzrosła do 15,6 mld euro (w tym 11,6 mld euro dotyczyło pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej, 0,3 mld euro – pożyczek Euratomu, a 3,7 mld euro – gwarancji budżetowych na pożyczki udzielone przez EBI i inną instytucję). Jednocześnie Komisja dokonała odpisu aktualizującego wartość pożyczek udzielonych Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej w wysokości 2,2 mld euro. Odpis ten odzwierciedlił oczekiwane straty kredytowe w całym cyklu życia tych pożyczek.

2.44. Instrument pomocy makrofinansowej +[45] został zatwierdzony pod koniec 2022 r. Obejmuje on udzielenie nowych pożyczek Ukrainie i dodatkowo przewiduje wypłatę 18,0 mld euro w 2023 r., jeśli spełnione zostaną określone warunki. W odniesieniu do pomocy makrofinansowej + nie wprowadzono jednak obowiązku utworzenia rezerw na pokrycie ryzyka niespłacenia pożyczek, mimo że w rozporządzeniu finansowym przewidziano taki wymóg dla państw trzecich. W swojej

---

[42] Art. 211 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1046.

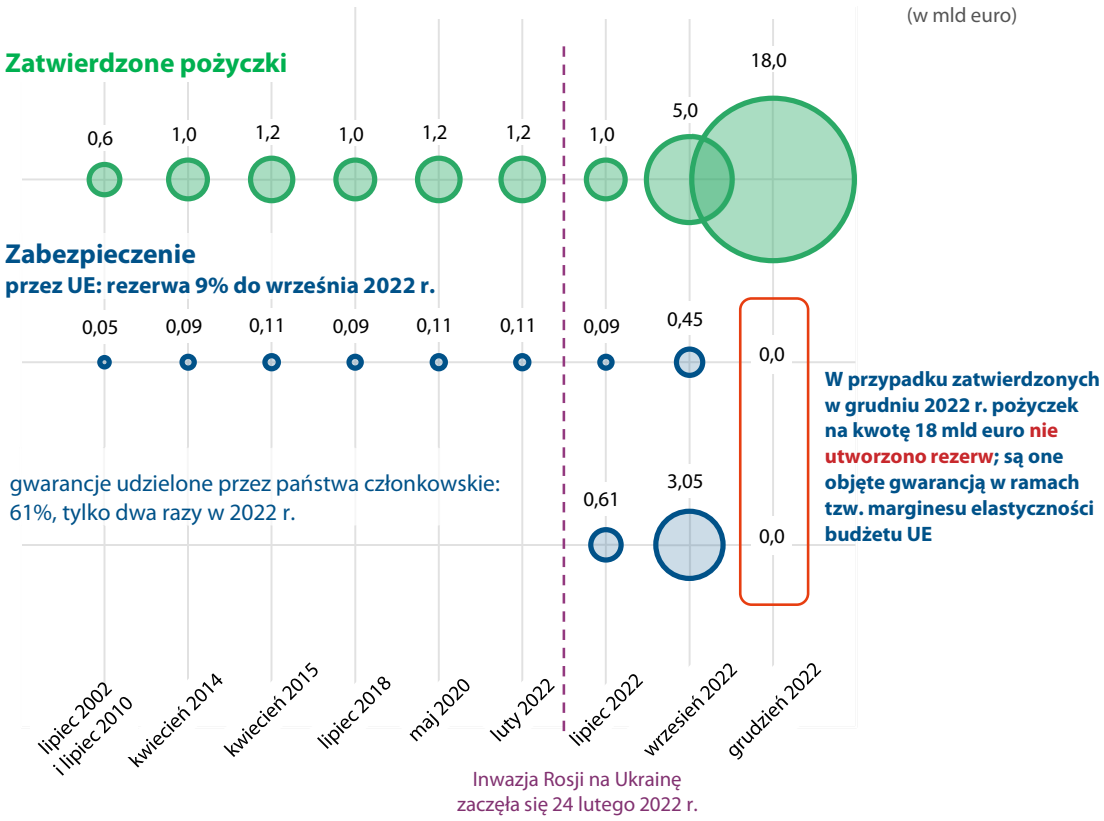
[43] Art. 31 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia (UE) 2021/947 ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

[44] Decyzja (UE) 2022/1628.

[45] Rozporządzenie (UE) 2022/2463.

wcześniejszej opinii Trybunał podkreślił już, że taka sytuacja stanowi zagrożenie dla budżetu UE[46]. W przeszłości jedynie pomoc finansowa dla państw członkowskich nie wymagała tworzenia rezerw. Wszelkie straty związane z instrumentem pomocy makrofinansowej + będą musiały zostać pokryte z przyszłych budżetów UE lub z marginesu elastyczności (różnicy między pułapem określonym w WRF a pułapem zasobów własnych) (zob. ***rys. 2.18***).

Rys. 2.18 – Harmonogram zatwierdzania pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej dla Ukrainy, w tym tworzenia rezerw



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obowiązujących przepisów.

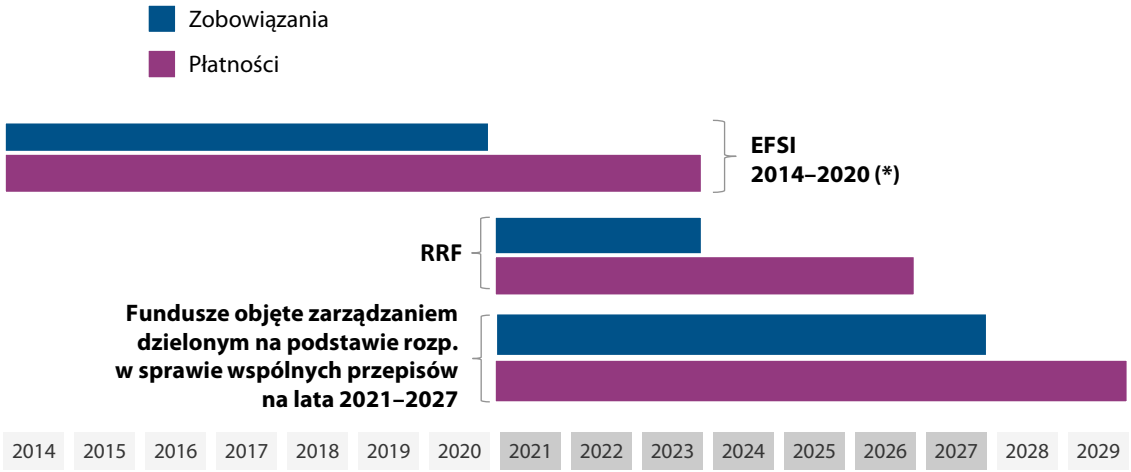
Szereg instrumentów wdrażanych jest równocześnie, co – w połączeniu z odnotowanymi opóźnieniami – zwiększa ryzyko utraty finansowania przez państwa członkowskie

2.45. Państwa członkowskie wykorzystują obecnie środki z kilku instrumentów jednocześnie (zob. ***rys. 2.19***). Nadal realizują programy w ramach funduszy ESI z WRF

[46] Opinia 07/2022 w sprawie wniosku dotyczącego ustanowienia zróżnicowanej strategii finansowania jako ogólnej metody zaciągania pożyczek.

na lata 2014–2020, które muszą zostać zamknięte. Równocześnie rozpoczęły – choć z opóźnieniem – wdrażanie funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Ponadto w tym samym czasie większość państw członkowskich zaczęła etap wdrażania finansowania z NGEU. Oprócz tego realizują one działania wprowadzone w związku z agresją Rosji na Ukrainę (takie jak CARE i FAST-CARE). Już w ubiegłym roku Trybunał zwrócił uwagę, że ta jednoczesna realizacja działań stwarza zagrożenia dla wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę wymienionych funduszy. W opinii Trybunału zagrożenia te nadal występują, a odnośne zalecenie sformułowane pod adresem Komisji dotyczące zapewnienia organom krajowym dodatkowego wsparcia w postaci doradztwa pozostaje w mocy[47].

Rys. 2.19 – Harmonogram zaciągania zobowiązań i dokonywania płatności z ESI, RRF i funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym



(*) W odniesieniu do EFRROW wprowadzono okres przejściowy obejmujący lata 2021–2022, po upływie którego zostanie on w pełni objęty planami strategicznymi WPR. Oznacza to, że czas na zaciąganie zobowiązań i dokonanie płatności w przypadku EFRROW jest w rzeczywistości dłuższy o dwa lata (odpowiednio do końca 2022 r. i 2025 r.).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obowiązujących przepisów.

2.46. Późne przyjęcie przepisów dotyczących funduszy objętych zarządzaniem dzielonym z WRF na lata 2021–2027 oraz równoległe wdrażanie kilku instrumentów przełożyło się na zwiększenie presji na zasoby administracyjne. To z kolei spowodowało opóźnienia w zatwierdzeniu wszystkich umów partnerstwa zawieranych z państwami członkowskimi i większości programów. Zadania te udało się zakończyć dopiero w drugiej połowie 2022 r. Ostatecznie większość państw członkowskich zaczęła

[47] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 2.41.

przydzielać środki finansowe na projekty dopiero pod koniec 2022 r. lub na początku 2023 r., czyli około dwa lata po rozpoczęciu obowiązywania WRF.

2.47. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z zasadą „n+3” dotyczącą umorzenia zobowiązań Komisja umarza finansowanie przydzielone w ramach programu, jeśli nie zostanie wykorzystane do końca trzeciego roku budżetowego następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie budżetowe. Dla ostatniego roku obowiązywania WRF na lata 2021–2027 przyjęto jednak bardziej rygorystyczną zasadę, zgodnie z którą umorzenie nastąpi w roku n+2. W przypadku funduszy ESI w poprzednim okresie WRF przyjęto odmienne podejście i zasada n+3 miała również zastosowanie w ostatnim roku. Okres wdrażania funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest zatem krótszy niż okres wdrażania funduszy ESI na lata 2014–2020.

2.48. Ryzyko umorzenia zobowiązań w przypadku funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów znacznie wzrosło, ponieważ równocześnie wdrażany jest szereg instrumentów, priorytetowo traktowane są niewykorzystane jeszcze środki z funduszy ESI i NGEU, a ponadto występują opóźnienia we wdrażaniu tych nowych funduszy. Co więcej, w przypadku tych funduszy okres, w którym mogą być dokonywane płatności, jest o jeden rok krótszy niż w poprzednim okresie WRF, a do 2026 r. pokrywa się z okresem płatności w ramach NGEU.

2.49. Chociaż działania opisane w pkt ***2.13***–***2.17*** przekładają się na wyższą absorpcję funduszy, pogorszenie sytuacji gospodarczej może sprawić, że projekty w latach 2023 i 2024 nie będą wdrażane w wystarczająco szybkim tempie, co może z kolei zwiększyć ryzyko umorzeń, w szczególności w odniesieniu do funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym. Wynika to z faktu, że państwa członkowskie mogą mieć trudności ze współfinansowaniem projektów i zamiast tego decydować się na wykorzystanie innych funduszy UE, które pozwalają na większą elastyczność. Komisja nie spodziewa się aż tak wysokich wartości umorzeń w latach 2023–2027. Według jej prognoz wyniosą one 7,6 mld euro, podczas gdy w szacunkach z 2021 r. wskazano 8,4 mld euro. Jeśli wdrażanie funduszy objętych zarządzaniem dzielonym nie zostanie jednak znacznie przyspieszone w 2024 i 2025 r., ryzyko umorzenia zobowiązań w późniejszym okresie gwałtownie wzrośnie.[48]

[48] Sprawozdanie dotyczące długoterminowej prognozy na lata 2023–2027, COM(2022) 315.

Na budżet UE ma wpływ wysoka inflacja

2.50. W rozporządzeniu w sprawie WRF określono maksymalne kwoty wydatków z budżetu UE na okres siedmiu lat. Ponadto ustalono w nim pułapy roczne (dotyczące środków na zobowiązania i środków na płatności). Wszystkie te kwoty wyrażone zostały w cenach z 2018 r. Dostosowania do cen bieżących dokonuje się na podstawie stałego deflatora w wysokości 2% rocznie[49], co jest zgodne z celem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w zakresie utrzymania stabilności cen. Dostosowywanie cen o taki wskaźnik było wystarczające w ciągu ostatnich 20 lat. Do 2021 r. średni poziom inflacji w UE utrzymywał się w przedziale 0%–4% (przez połowę tego okresu przekraczał 2%, a przez drugą połowę – znajdował się poniżej tego poziomu).

2.51. W 2022 r. inflacja cen konsumpcyjnych gwałtownie wzrosła, a średnia roczna stopa inflacji w UE osiągnęła poziom 9,2%[50]. Z prognoz EBC wynika, że inflacja w UE będzie utrzymywać się na wysokim poziomie w ciągu najbliższych kilku lat. Jeśli przewidywania te się sprawdzą, określona w rozporządzeniu w sprawie WRF wysokość stałego deflatora (2%) może okazać się niewystarczająca.

Z powodu wysokiej inflacji spadła siła nabywcza budżetu UE i zmniejszyła się jego realna wielkość

2.52. Ponieważ WRF są corocznie zwiększane na podstawie deflatora w wysokości 2%, siła nabywcza budżetu UE zmniejsza się o różnicę między tą wartością a średnią stopą inflacji. W związku z tym w 2022 r. obniżyła się ona o około 7,2%. Zasadniczo znaczy to, że względna wielkość budżetu UE zmniejsza się w stosunku do rozmiaru gospodarek państw członkowskich.

2.53. Spadek siły nabywczej budżetu UE będzie pogłębiał się z każdym rokiem, w którym stopa inflacji przekroczy 2%. Na podstawie prognoz Komisji dotyczących inflacji[51] Trybunał szacuje, że siła nabywcza budżetu UE może spaść o prawie 10% do 2023 r. (zob. ***rys. 2.20***).

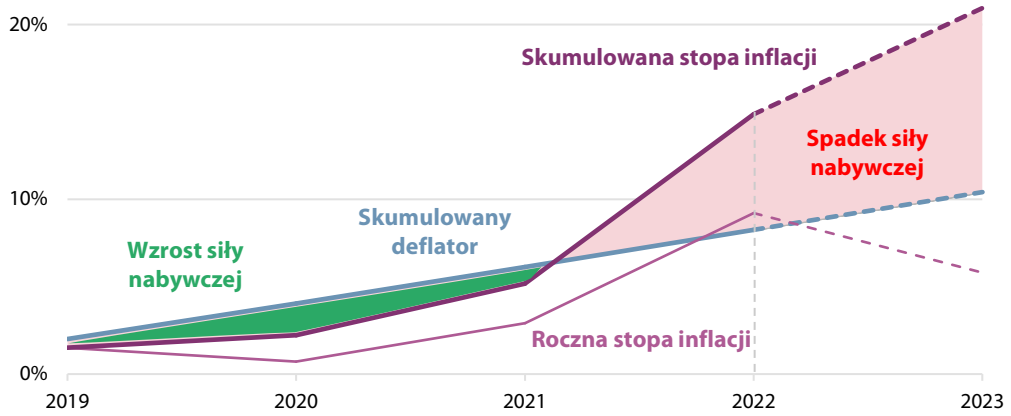
---

[49] Art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WRF.

[50] Roczny wskaźnik inflacji w UE w 2022 r. wzrósł ponad trzykrotnie, Eurostat, 9 marca 2023 r.

[51] Prognoza gospodarcza Komisji z wiosny 2023 r.

Rys. 2.20 – Zmiany siły nabywczej budżetu UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2023 r.

2.54. Spadek siły nabywczej budżetu UE będzie miał wpływ w różnym stopniu na wydatki budżetowe. Część wydatków ujętych w budżecie UE stanowią koszty stałe, które zazwyczaj są skorelowane z poziomem inflacji. Te pozycje budżetowe wzrosną zatem w większym stopniu, niż oczekiwano na początku okresu obowiązywania WRF. To z kolei wywrze dalszą presję na obniżoną już siłę nabywczą budżetu UE i może obniżyć elastyczność, jeśli chodzi o reagowanie na sytuacje kryzysowe i nieprzewidziane zdarzenia.

2.55. Dobrym przykładem są koszty administracyjne, na które wpływ ma inflacja. Już w 2022 r. Komisja musiała przeznaczyć dodatkowe 0,2 mld euro na dział 7 „Europejska administracja publiczna” ze względu na wzrost inflacji i cen energii. Skorzystała z marginesu dostępnego w ramach podpułapu na wydatki instytucji oraz ogólnego pułapu działu 7. Innym przykładem są koszty finansowania (zob. pkt ***2.30***).

2.56. Z powodu inflacji i wynikającego z niej spadku siły nabywczej cele przyświecające funduszom UE mogą nie zostać osiągnięte w zamierzonym stopniu. Już w 2022 r. Komisja odnotowała niższe potrzeby w zakresie płatności z EFRROW, gdyż niektórzy beneficjenci funduszy UE odroczyli lub anulowali zaplanowane projekty, jako przyczynę wskazując rosnące koszty[52] (zob. pkt ***2.6***). Możliwe, że taki stan rzeczy utrzyma się w 2023 r., co może wpłynąć niekorzystnie na harmonogram realizacji projektów.

[52] Projekt budżetu korygującego nr 5, COM(2022) 351, pkt 8.

Ze względu na wysoką inflację zmieniły się proporcje dochodów UE z poszczególnych źródeł

2.57. W kontekście wysokiej inflacji, *ceteris paribus*, zarówno kwoty pobieranych tradycyjnych zasobów własnych (TZW), jak i zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT) prawdopodobnie wzrosną, ponieważ obie z nich są uzależnione od cen sprzedanych towarów. W związku z powyższym, a także biorąc pod uwagę zmniejszenie względnej wielkości budżetu UE (zob. pkt ***2.52***), udział zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB) (tzw. zasobów równoważących) będzie się obniżał.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

2.58. W 2022 r. wykorzystano większość dostępnych środków na zobowiązania zapisanych w budżecie UE, głównie ze względu na to, że w tym roku rozpoczęto zaciąganie zobowiązań na wydatki w ramach funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Również ostateczna kwota środków na płatności została wykorzystana niemal w całości. W 2022 r. nadal wykorzystywano środki z funduszy ESI na lata 2014–2020, choć proces ten przebiegał wolniej niż w latach 2021 i 2020. Poziom wykorzystania środków z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym, na które zaciągnięto zobowiązania, był niski, a dokonane płatności miały głównie postać płatności zaliczkowych (zob. pkt ***2.2***–***2.12***).

2.59. Aby zaradzić nieprzewidzianym sytuacjom nadzwyczajnym, wykorzystano różne unijne instrumenty finansowania. Wdrożono nowe inicjatywy zapewniające dodatkową elastyczność, aby pomóc organom państw członkowskich w radzeniu sobie z napływem osób uciekających z Ukrainy (zob. pkt ***2.13***–***2.17***).

2.60. W 2022 r. przyspieszono zaciąganie zobowiązań w ramach NGEU. Państwa członkowskie otrzymały dotacje w ramach RRF w wysokości 47,2 mld euro, przy czym niemal cała ta kwota została wypłacona w związku z osiągnięciem określonych kamieni milowych i wartości docelowych. Wypłacono więcej środków niż w roku 2021, w którym większość zrealizowanych płatności w ramach NGEU miała formę płatności zaliczkowych, niemniej kwota płatności była mniejsza od oczekiwań (zob. pkt ***2.18***–***2.22***).

2.61. Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE i dotyczące dotacji w ramach NGEU, które stanowią przyszłe zobowiązania, jeżeli nie zostaną umorzone, osiągnęły na koniec 2022 r. rekordowy poziom ponad 450 mld euro. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że w 2022 r. wzrosła kwota zaciągniętych zobowiązań w ramach środków z NGEU, a ponadto rozpoczęto wdrażanie funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym. Według Komisji zobowiązania pozostające do spłaty wzrosną do około 460 mld euro w 2023 r., a następnie powinny spaść w latach 2024–2027 do 314 mld euro (zwłaszcza że po 2023 r. nie będzie można zaciągać nowych zobowiązań w ramach NGEU). Taki ich poziom byłby jednak nadal nieco wyższy niż w 2020 r., czyli ostatnim roku obowiązywania poprzednich WRF (zob. pkt ***2.23***–***2.26***).

2.62. Dług UE wzrósł w 2022 r. do 344,3 mld euro na koniec roku (w 2021 r. wyniósł 236,7 mld euro). Przyczyną tego wzrostu było przede wszystkim zaciągnięcie nowego długu na potrzeby NGEU, SURE i pomocy makrofinansowej. Spośród wszystkich operacji pożyczkowych jedynie te przeznaczone na sfinansowanie instrumentu NGEU wiązały się z ryzykiem stopy procentowej dla budżetu UE. W 2022 r. kwota wypłaconych odsetek netto z tytułu długu zaciągniętego w ramach NGEU wyniosła 0,5 mld euro (zob. pkt ***2.27***–***2.31***).

2.63. Kwota ekspozycji budżetu UE, która obejmuje gwarancje na zabezpieczenie długu zaciągniętego na potrzeby pożyczek udzielonych z różnych instrumentów finansowania oraz zobowiązania warunkowe, wzrosła z poziomu 205 mld euro w 2021 r. do 248 mld euro w 2022 r. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z dodatkowych pożyczek udzielonych państwom członkowskim w ramach RRF i SURE oraz pożyczek udzielonych Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej. Ponadto zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. kwota pożyczek przyznanych, lecz jeszcze niewypłaconych w ramach RRF wyniosła 109 mld euro. Natomiast 18 mld euro zostanie przeznaczone na pożyczki dla Ukrainy w 2023 r. w ramach niedawno zatwierdzonej pomocy makrofinansowej +. Ekspozycja budżetu UE będzie zatem w dalszym ciągu rosła. Ryzyko związane z ekspozycją budżetu UE jest częściowo złagodzone dzięki gwarancjom otrzymanym od państw członkowskich i wspólnemu funduszowi rezerw. Wartość aktywów objętych zarządzaniem w ramach wspólnego funduszu rezerw wzrosła z 12,3 mld euro w 2021 r. do 14,4 mld euro w 2022 r. (zob. pkt ***2.32***–***2.39***).

2.64. Kwota ekspozycji budżetu UE w związku ze wsparciem dla Ukrainy wzrosła w 2022 r. ponad dwukrotnie w porównaniu z 2021 r. (z 7 mld euro do 16 mld euro). Ponieważ pod koniec 2022 r. zatwierdzono dodatkowe środki przeznaczone na pomoc makrofinansową + w wysokości 18 mld euro, kwota ekspozycji przyszłych budżetów z tego tytułu znacznie wzrośnie. Ponadto w odniesieniu do tego dodatkowego wsparcia na kwotę 18 mld euro nie było konieczne utworzenie rezerw, więc ryzyko finansowe dla przyszłych budżetów UE jest jeszcze większe. Wszelkie powiązane straty będą musiały zostać pokryte z przyszłych budżetów UE lub z marginesu elastyczności (różnicy między pułapem określonym w WRF a pułapem zasobów własnych) (zob. pkt ***2.40***–***2.44***).

2.65. Szereg instrumentów wdrażanych jest równocześnie, co – w połączeniu z odnotowanymi opóźnieniami – zwiększa ryzyko utraty finansowania przez państwa członkowskie. Większość z nich zaczęła przydzielać środki finansowe na projekty dopiero pod koniec 2022 r. ze względu na opóźnienia w zatwierdzaniu przepisów, które z kolei przełożyły się na późne podpisanie umów partnerstwa i zatwierdzenie

programów. Jeśli wdrażanie funduszy objętych zarządzaniem dzielonym nie zostanie znacznie przyspieszone w 2024 r. i 2025 r., ryzyko umorzenia zobowiązań pod koniec bieżącego okresu gwałtownie wzrośnie (zob. pkt ***2.45***–***2.49***).

2.66. Wysoka inflacja wpływa na budżet UE na różne sposoby. Prowadzi do obniżenia siły nabywczej budżetu, a w szczególności do wzrostu kosztów stałych, takich jak koszty administracyjne i koszty finansowania, a także do zmiany proporcji dochodów z poszczególnych źródeł (zob. pkt ***2.50***–***2.57***).

Zalecenia

Zalecenie 2.1 – Znaczne zmniejszenie poziomu zobowiązań pozostających do spłaty

Poziom zobowiązań pozostających do spłaty, które mają zostać zaspokojone z przyszłych budżetów UE, jest wysoki. Wobec tego Komisja powinna przeanalizować, jak może wspomóc państwa członkowskie w przyspieszeniu wykorzystania środków UE, w szczególności w ramach funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad należytego zarządzania finansami.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 2.2 – Ocena wpływu na budżet UE utrzymującej się przez kilka lat wysokiej inflacji

Komisja powinna ocenić, jaki wpływ na budżet UE wywrze utrzymująca się przez kilka lat wysoka inflacja, i wskazać narzędzia, przy pomocy których można ograniczyć najważniejsze ryzyka, jakie się z nią wiążą. W tym kontekście Komisja powinna dążyć do utrzymania zdolności budżetu UE do wywiązywania się ze zobowiązań prawnych i umownych, w tym zapewnić pokrycie rosnących kosztów finansowania.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 2.3 – Stabilny poziom ekspozycji budżetu UE

W obliczu wzrostu ekspozycji budżetu UE wynikającego z zaciągnięcia długu na pokrycie dodatkowych potrzeb finansowych, spowodowanych m.in. pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, a także z udzielenia gwarancji budżetowych Komisja powinna podjąć wszelkie konieczne działania, aby jej narzędzia ograniczające ryzyko, takie jak wspólny fundusz rezerw, dysponowały odpowiednimi zdolnościami, oraz publikować swoje szacunki dotyczące całkowitej rocznej ekspozycji.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Rozdział 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Spis treści

	Punkty
Wstęp	3.1.-3.3.
Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski	3.4.-3.76.
Wstęp	3.4.-3.10.
Reakcja UE na pandemię COVID-19 i odbudowa po kryzysie	3.11.-3.22.
Wstęp	3.11.
Najważniejsze wnioski Trybunału	3.12.-3.16.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.17.-3.22.
Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli	3.23.-3.39.
Wstęp	3.23.
Najważniejsze wnioski Trybunału	3.24.-3.33.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.34.-3.39.
Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności	3.40.-3.51.
Wstęp	3.40.
Najważniejsze wnioski Trybunału	3.41.-3.45.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.46.-3.51.
Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	3.52.-3.65.
Wstęp	3.52.
Najważniejsze wnioski Trybunału	3.53.-3.58.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.59.-3.65.
Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii	3.66.-3.76.
Wstęp	3.66.
Najważniejsze wnioski Trybunału	3.67.-3.71.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.72.-3.76.

Część 2 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r. 3.77.-3.80.

Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r. 3.81.-3.102.

Wstęp 3.81.-3.84.

Uwagi 3.85.-3.101.

Niewielki spadek odsetka zaleceń przyjętych w pełni przez jednostki kontrolowane 3.85.-3.86.

Niewielki spadek odsetka zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze 3.87.-3.88.

73% zaleceń skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze 3.89.-3.95.

56% zaleceń skierowanych do pozostałych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze 3.96.-3.98.

Spadek odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie 3.99.-3.100.

Poziom realizacji jest skorelowany z akceptacją przez jednostki kontrolowane zaleceń z kontroli 3.101.

Wnioski 3.102.

Załączniki

Załącznik 3.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Załącznik 3.2 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

Załącznik 3.3 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

Załącznik 3.4 – Sprawozdania specjalne, w przypadku których Komisja zrealizowała wszystkie zalecenia w pełni lub w przeważającej mierze

Wstęp

3.1. Każdego roku Trybunał przedstawia analizę różnych aspektów wykonania zadań oraz *rezultatów* osiągniętych dzięki środkom z budżetu UE, który Komisja wykonuje we współpracy z państwami członkowskimi[1].

3.2. W ramach projektu pilotażowego Trybunał zdecydował się podzielić sprawozdanie roczne za lata budżetowe 2019–2021 na dwie odrębne części. Pierwsza część dotyczyła wiarygodności sprawozdania finansowego UE oraz *legalności i prawidłowości transakcji* leżących u jego podstaw, druga zaś – *wyników* osiągniętych w *programach* wydatków realizowanych w ramach budżetu UE. Począwszy od roku budżetowego 2022 Trybunał zdecydował się powrócić do pojedynczego sprawozdania rocznego, w którym ujęto rozdział dotyczący osiąganych wyników.

3.3. W tym roku rozdział poświęcony osiąganym wynikom obejmuje następujące zagadnienia:

- część 1 – przedstawienie rezultatów i najważniejszych wniosków dotyczących osiągniętych wyników ze sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2022 r., jak również informacji przekazanych przez Komisję oraz organy budżetowe i ustawodawcze (Parlament Europejski i Radę);
- część 2 – wdrożenie zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.;
- część 3 – wdrożenie zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

[1] Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

Wstęp

3.4. W sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami*[2] przy wykonywaniu budżetu UE. Sprawozdania dotyczą najważniejszych celów z zakresu wyników oraz kontroli zgodności. W 2022 r. Trybunał opublikował 28 sprawozdań specjalnych dotyczących wielu wyzwań, z którymi UE mierzy się w różnych obszarach unijnych wydatków i polityki.

3.5. Działania kontrolne Trybunału ukierunkowane są na następujące obszary strategiczne, które traktuje on priorytetowo zgodnie ze swoją strategią na lata 2021–2025:

- reakcja UE na pandemię COVID-19 i odbudowa po kryzysie,
- zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli,
- odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności,
- zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne,
- polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii.

3.6. Na ***rys. 1*** przedstawiono wykaz sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2022 r. z podziałem na obszary strategiczne.

[2] Art. 33 rozporządzenia finansowego.

Rys. 3.1 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2022 r. z podziałem na obszary strategiczne

 **Reakcja na pandemię COVID-19**	▪ Sprawozdanie specjalne 13/2022 pt. „Swobodne przemieszczanie się w UE podczas pandemii COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 18/2022 pt. „Instytucje UE a pandemia COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 19/2022 pt. „Unijne zamówienia szczepionek przeciwko COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 21/2022 pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję” ▪ Sprawozdanie specjalne 28/2022 pt. „Instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)”
 **Konkurencyjność**	▪ Sprawozdanie specjalne 03/2022 pt. „Wprowadzenie sieci 5G w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 06/2022 pt. „Unijne prawa własności intelektualnej” ▪ Sprawozdanie specjalne 07/2022 pt. „Instrumenty służące umiędzynarodowieniu MŚP” ▪ Sprawozdanie specjalne 08/2022 pt. „Wsparcie z EFRR na rzecz konkurencyjności MŚP” ▪ Sprawozdanie specjalne 15/2022 pt. „Działania mające zapewnić szersze uczestnictwo w programie »Horyzont 2020«” ▪ Sprawozdanie specjalne 16/2022 pt. „Dane we wspólnej polityce rolnej” ▪ Sprawozdanie specjalne 23/2022 pt. „Synergie między programem »Horyzont 2020« a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi” ▪ Sprawozdanie specjalne 24/2022 pt. „Działania na rzecz e-administracji skierowane do przedsiębiorstw”
 **Odporność i wartości unijne**	▪ Sprawozdanie specjalne 01/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich” ▪ Sprawozdanie specjalne 05/2022 pt. „Cyberbezpieczeństwo instytucji, organów i agencji UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 14/2022 pt. „Reakcja Komisji na nadużycia finansowe we wspólnej polityce rolnej” ▪ Sprawozdanie specjalne 27/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz współpracy transgranicznej z państwami sąsiadującymi”

 **Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne**	▪ Sprawozdanie specjalne 02/2022 pt. „Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach” ▪ Sprawozdanie specjalne 09/2022 pt. „Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020” ▪ Sprawozdanie specjalne 10/2022 pt. „Podejście LEADER i rozwój lokalny kierowany przez społeczność” ▪ Sprawozdanie specjalne 12/2022 pt. „Trwałość projektów rozwoju obszarów wiejskich” ▪ Sprawozdanie specjalne 20/2022 pt. „Działania UE na rzecz zwalczania nielegalnych połowów” ▪ Sprawozdanie specjalne 22/2022 pt. „Wsparcie UE na rzecz regionów górniczych”
 **Polityka fiskalna i finanse publiczne**	▪ Sprawozdanie specjalne 04/2022 pt. „Fundusze inwestycyjne” ▪ Sprawozdanie specjalne 11/2022 pt. „Ochrona budżetu UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 17/2022 pt. „Konsultanci zewnętrzni w Komisji Europejskiej” ▪ Sprawozdanie specjalne 25/2022 pt. „Weryfikacja dochodu narodowego brutto na potrzeby finansowania budżetu UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 26/2022 pt. „Statystyki europejskie”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.7. Jednostki kontrolowane przez Trybunał mają prawo przedstawić swoje stanowisko wobec uwag Trybunału[3]. W odpowiedziach na uwagi Trybunału, publikowanych wraz ze sprawozdaniami specjalnymi, jednostki kontrolowane wskazują również, czy przyjmują zalecenia kontrolerów. W sprawozdaniach specjalnych z 2022 r. Trybunał zawarł 214 zaleceń, skierowanych głównie do Komisji, dotyczących szerokiego zakresu zagadnień. Jednostki kontrolowane przyjęły w pełni 91% zaleceń Trybunału.

3.8. Rada i Parlament Europejski mogą zadecydować o przeanalizowaniu sprawozdań specjalnych Trybunału. W ramach tego procesu Rada może przyjąć konkluzje w odniesieniu do sprawozdań specjalnych. W niektórych przypadkach może ona zadecydować o nieprzyjmowaniu konkluzji np. gdy Komisja przedłożyła już wniosek ustawodawczy w obszarze, którego dotyczyło sprawozdanie Trybunału.

3.9. W Parlamencie Europejskim główną jednostką analizującą sprawozdania specjalne Trybunału jest Komisja Kontroli Budżetowej (CONT). Może ona zadecydować o wyznaczeniu jednego ze swoich członków do prac związanych ze sprawozdaniem specjalnym. W gestii tego członka leży ewentualne opracowanie stosownego dokumentu roboczego. Taki dokument roboczy – jeśli zostanie opracowany –

[3] Tamże, art. 259.

zazwyczaj zawiera podsumowanie uwag Trybunału oraz zalecenia odpowiedzialnego członka dotyczące danej kwestii opisanej w sprawozdaniu. Zalecenia te nie odzwierciedlają stanowiska całej Komisji Kontroli Budżetowej ani Parlamentu. W niektórych przypadkach sprawozdania specjalne przedstawiane są wyłącznie na forum wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych – dokumenty robocze nie są wówczas opracowywane. Niektóre elementy sprawozdań specjalnych Trybunału mogą zostać uwzględnione w rezolucjach Parlamentu dotyczących corocznej procedury udzielania *absolutorium*. W takich przypadkach elementy te w sposób formalny odzwierciedlają stanowisko Parlamentu Europejskiego. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021, którą przyjęto w maju 2023 r., Parlament Europejski[4] poparł treść zaleceń Trybunału zawartych w sprawozdaniu rocznym oraz stosownych sprawozdaniach specjalnych.

3.10. W kolejnych punktach Trybunał przedstawia najważniejsze wnioski płynące ze sprawozdań specjalnych, z podziałem na obszary strategiczne. Wnioski te Trybunał uzupełnia podsumowaniem odniesień do uwag zawartych w jego sprawozdaniach specjalnych, które uwzględniła Rada, a także Parlament Europejski w rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium. Trybunał przedstawia również przykłady wczesnych działań podjętych przez Komisję w związku z zaleceniami Trybunału zawartymi w sprawozdaniach z 2022 r. Zestawienie tych działań jest uzupełnieniem stanowiska Komisji dotyczącego ustaleń Trybunału i nie wpływa na monitorowanie realizacji zaleceń, które Trybunał regularnie przeprowadza po trzech latach.

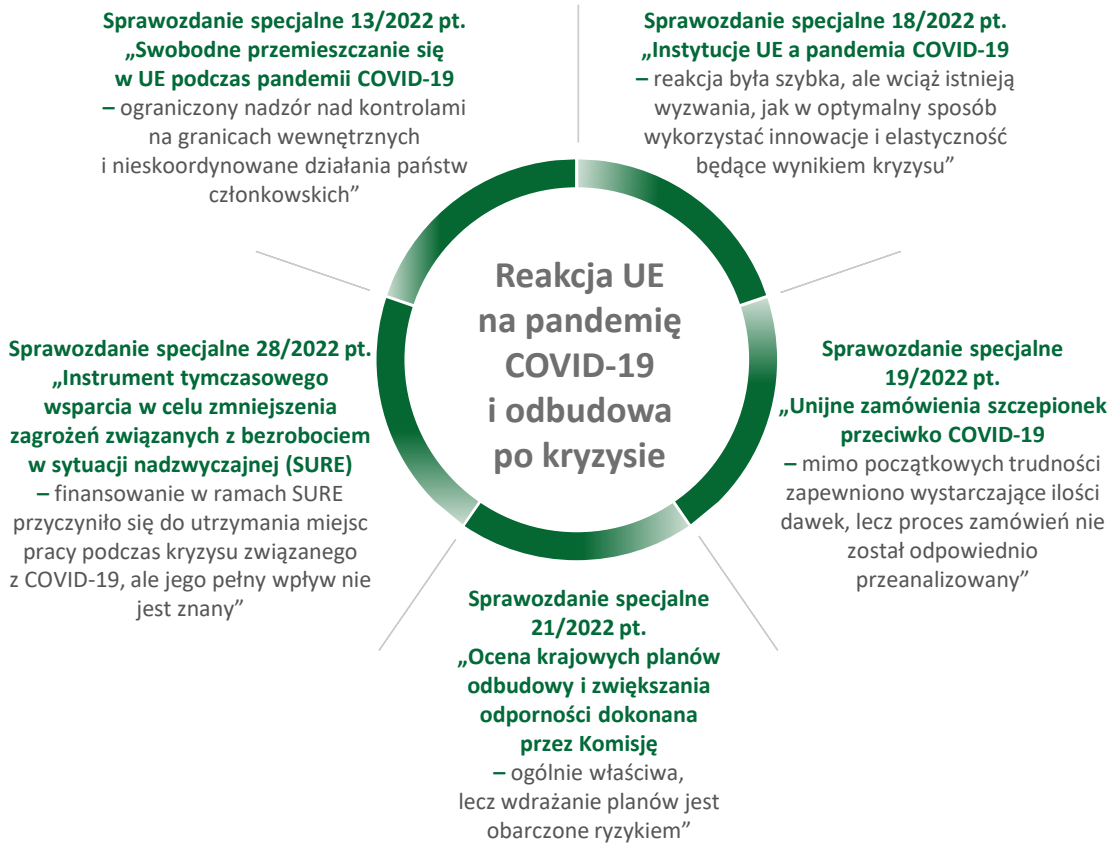
Reakcja UE na pandemię COVID-19 i odbudowa po kryzysie

Wstęp

3.11. W 2022 r. Trybunał opublikował pięć sprawozdań specjalnych dotyczących obszaru strategicznego „reakcja UE na pandemię COVID-19 i odbudowa po kryzysie” (zob. ***rys. 3.2***).

[4] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2023 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze.

Rys. 3.2 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2022 r. dotyczące obszaru strategicznego „reakcja UE na pandemię COVID-19 i odbudowa po kryzysie”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze wnioski Trybunału

3.12. Jednym ze skutków pandemii COVID-19 było wprowadzenie przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych, aby wyegzekwować ograniczenia w podróżowaniu w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa. Trybunał ocenił, czy Komisja podjęła skuteczne działania, aby chronić prawo do swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19. Trybunał stwierdził[5], że niedoskonałe ramy prawne utrudniły Komisji nadzór nad ograniczeniami swobodnego przemieszczania się nałożonymi przez państwa członkowskie. Ponadto Komisja nie sprawowała odpowiedniego nadzoru, który zapewniłby zgodność kontroli na granicach wewnętrznych z prawodawstwem w strefie Schengen. Mimo podejmowanych przez

[5] Sprawozdanie specjalne 13/2022.

Komisję inicjatyw ograniczenia wprowadzane przez państwa członkowskie w większości nie były między sobą skoordynowane.

3.13. Trybunał przeanalizował także, jak instytucje UE poradziły sobie w sytuacji pandemii COVID-19, jaki był ich stopień przygotowania oraz jakie wnioski na przyszłość z niej wyciągnęły. Trybunał ustalił[6], że w obliczu kryzysu wywołanego pandemią instytucje wykazały się odpornością dzięki szybkiej i elastycznej reakcji oraz wcześniejszym inwestycjom w cyfryzację. Plany ciągłości działania nie zostały jednak opracowane z myślą o długotrwałych zakłóceniach, a *efektywność* nowych form organizacji pracy przeanalizowano jedynie częściowo.

3.14. W sprawozdaniu dotyczącym działań unijnych mających na celu wspieranie państw członkowskich w zwalczaniu pandemii COVID-19 Trybunał stwierdził[7], że UE udało się zapewnić dostawy zróżnicowanego zestawu szczepionek dla państw członkowskich, choć proces zamawiania rozpoczął się tu później niż w przypadku Zjednoczonego Królestwa i Stanów Zjednoczonych. Unijni negocjatorzy byli w stanie lepiej zabezpieczyć interesy UE w przypadku późniejszych umów z wytwórcami szczepionek. Trybunał ustalił też, że Komisja miała ograniczone możliwości wyeliminowania trudności związanych z dostawami, a jej *wpływ* na zwiększenie zdolności produkcyjnych trudno jednoznacznie ocenić.

3.15. W ramach reakcji UE na pandemię COVID-19 główną rolę odgrywa *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF). Trybunał stwierdził[8], że dokonana przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności co do zasady była właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe. Wykrył jednak szereg uchybień w procesie oceny oraz zagrożenia dla pomyślnej realizacji RRF, przykładowo:

- profile wypłat były rezultatem negocjacji, a nie odzwierciedleniem kosztów działań, a do czasu przeprowadzenia kontroli Komisja nie określiła metodyki obliczania zawieszenia lub częściowego zmniejszenia płatności (zob. pkt ***3.19***),
- niektóre kamienie milowe i wartości docelowe nie były wystarczająco jasne lub nie obejmowały wszystkich kluczowych etapów realizacji danego działania.

---

[6] Sprawozdanie specjalne 18/2022.

[7] Sprawozdanie specjalne 19/2022.

[8] Sprawozdanie specjalne 21/2022.

3.16. W sprawozdaniu dotyczącym *instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej* (SURE) Trybunał stwierdził[9], że choć istnieją przesłanki świadczące o tym, że pomoc w ramach SURE dotarła do milionów ludzi, to brak kompleksowych danych pochodzących z państw członkowskich ogranicza możliwość dokonania przez Komisję oceny liczby utrzymanych miejsc pracy.

Główni partnerzy instytucjonalni

Przykłady działań Komisji

3.17. Komisja opublikowała wyniki dwóch badań, w ramach których został przeanalizowany wpływ działań związanych z zarządzaniem granicami podjętych przez państwa członkowskie w celu zwalczania pandemii COVID-19. Podobnie jak Trybunał w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym tego zagadnienia Komisja w pierwszym badaniu ustaliła[10], że wpływ jej wytycznych dotyczących zamykania granic nie był systematyczny.

3.18. Jak wskazała Komisja w sprawozdaniu rocznym na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2021 r., Służba Audytu Wewnętrznego Komisji podkreśliła, że jej dyrekcje generalne i służby powinny:

- kontynuować należytą ocenę zagrożeń stwarzanych przez pandemię COVID-19 związanych z zarządzaniem finansowym,
- określić i wdrożyć odpowiednie środki łagodzące, takie jak dostosowanie lub ponowne określenie ich strategii kontroli.

3.19. W lutym 2023 r. Komisja opublikowała ramy umożliwiające ocenę, czy w zadowalającym stopniu osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe, jak również określające metodykę ustalania zawieszania płatności w ramach RRF.

---

[9] Sprawozdanie specjalne 28/2022.

[10] Komisja Europejska, Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19, 2022.

Oświadczenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.20. Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego opracowali dokumenty robocze dotyczące trzech z pięciu sprawozdań specjalnych w tym obszarze[11]. Jedno ze sprawozdań[12] zostało skierowane do innych komisji, a w przypadku innego[13] przygotowano notę informacyjną.

3.21. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021 Parlament Europejski odniósł się do czterech z pięciu sprawozdań specjalnych Trybunału[14]. Przykładowo w przypadku sprawozdania na temat zamówień szczepionek przeciwko COVID-19 Parlament wyraził ubolewanie, że Komisja nie przekazała Trybunałowi większej ilości informacji dotyczących treści stosownych umów. Jeżeli chodzi o ustalenia Trybunału zawarte w sprawozdaniu na temat oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, Parlament Europejski wezwał Komisję do powiadomienia organu udzielającego absolutorium o tym, w jaki sposób każdy wniosek o płatność odnosił się do liczby osiągniętych przez państwo członkowskie kamieni milowych i wartości docelowych. Zwrócił się też do niej o zaproponowanie działań, które gwarantowałyby, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostaną osiągnięte do 31 sierpnia 2026 r.

3.22. Rada przyjęła konkluzje dotyczące dwóch z pięciu sprawozdań specjalnych w tym obszarze[15]. Co do zasady w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi, przykładowo:

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat odporności instytucji UE w czasie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19[16] Rada podkreśliła, że w ramach długofalowych *strategii ekologicznych* oraz użytkowania budynków instytucji unijnych należy dokładnie rozważyć wpływ na środowisko

---

[11] Sprawozdanie specjalne 18/2022, sprawozdanie specjalne 19/2022 oraz sprawozdanie specjalne 21/2022.

[12] Sprawozdanie specjalne 13/2022.

[13] Sprawozdanie specjalne 28/2022.

[14] Sprawozdanie specjalne 18/2022, sprawozdanie specjalne 19/2022, sprawozdanie specjalne 21/2022 oraz sprawozdanie specjalne 28/2022.

[15] Sprawozdanie specjalne 18/2022 i sprawozdanie specjalne 19/2022.

[16] Sprawozdanie specjalne 18/2022.

nowych form organizacji pracy w instytucjach oraz ustalić środowiskowe priorytety w tym zakresie;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat zamówień szczepionek przeciwko COVID-19[17] Rada zwróciła się do Komisji o przeprowadzenie niezależnej oceny tego, na ile odpowiednie były procedury stosowane w celu oceny *skuteczności* z punktu widzenia zdrowia publicznego, oceny elementów klauzul umownych oraz kryteriów wyboru zespołu negocjacyjnego.

Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli

Wstęp

3.23. W 2022 r. Trybunał opublikował osiem sprawozdań specjalnych dotyczących obszaru strategicznego „zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli” (zob. ***rys. 3.3***). W ramach tego obszaru Trybunał skoncentrował się na unijnym wsparciu na rzecz przedsiębiorstw, badań naukowych i innowacji oraz gospodarki cyfrowej, gromadzenia i analizy danych.

[17] Sprawozdanie specjalne 19/2022.

Rys. 3.3 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2022 r. dotyczące obszaru strategicznego „zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze wnioski Trybunału

3.24. Trybunał ocenił, czy *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego* (EFRR) przyczynił się do zwiększenia konkurencyjności *małych i średnich przedsiębiorstw* (MŚP). Stwierdził[18], że choć wsparcie ze środków EFRR w okresie 2014–2020 zwiększyło gotowość MŚP do prowadzenia inwestycji, to na zdolność tego wsparcia do zwiększenia konkurencyjności MŚP niekorzystnie wpłynęły niedociągnięcia w podejściu do kwestii finansowania przyjętym przez *instytucje zarządzające* w państwach

[18] Sprawozdanie specjalne 08/2022.

członkowskich. W przypadku większości programów EFRR w naborach wniosków o dofinansowanie nie uwzględniono wszystkich istotnych przeszkód dla konkurencyjności, z jakimi mierzyły się MŚP. Koncepcja procedur wyboru nie była ukierunkowana na przyznanie finansowania najlepszym proponowanym projektom.

3.25. Trybunał przeprowadził kontrolę strategii UE na rzecz umiędzynarodowienia MŚP oraz dwóch z kluczowych inicjatyw w tej dziedzinie, tj. Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości oraz inicjatywy Startup Europe. Trybunał stwierdził[19], że w strategii prawidłowo określono główne przeszkody oraz że państwa członkowskie wprowadziły wiele działań wspierających umiędzynarodowienie MŚP. W momencie kontroli nie istniał jednak aktualny wykaz wszystkich istotnych działań w tej dziedzinie. Ponadto nie zawsze w wystarczającym stopniu zajmowano się kwestią stabilności finansowania działań UE.

3.26. Trybunał sprawdził, czy Komisja zapewniła niezbędne rozwiązania legislacyjne i wspierające w celu ochrony unijnych znaków towarowych, wzorów i oznaczeń geograficznych. Ustalił[20], że Komisja wprowadziła odpowiednie rozwiązania legislacyjne i wspierające w celu ochrony znaków towarowych UE. Przepisy dotyczące wzorów unijnych były jednak niekompletne i przestarzałe, a w przepisach dotyczących oznaczeń geograficznych występowały niedociągnięcia. Co więcej, Trybunał wykrył uchybienia w ramach dotyczących rozliczalności Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) oraz niedociągnięcia we wdrażaniu ram egzekwowania praw własności intelektualnej w UE.

3.27. W 2022 r. Trybunał opublikował dwa sprawozdania w dziedzinie wsparcia na rzecz badań naukowych i innowacji. Jedno z nich dotyczyło szerszego uczestnictwa w programie *„Horyzont 2020”*, a drugie – synergii między programem „Horyzont 2020” a *europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi* (EFSI).

3.28. Trybunał ocenił, czy działania zmierzające do poszerzenia uczestnictwa w programie „Horyzont 2020” były odpowiednie w stosunku do założonego celu. Stwierdził[21], że choć działania te mogą stanowić wstępny impuls do postępów w zakresie badań naukowych i innowacji w krajach nimi objętych, faktyczne i trwałe

[19] Sprawozdanie specjalne 07/2022.

[20] Sprawozdanie specjalne 06/2022.

[21] Sprawozdanie specjalne 15/2022.

zmiany w tym zakresie zależały od tego, czy rządy krajowe uznały badania naukowe i innowacje za priorytet, zarówno pod względem inwestycji, jak i reform.

3.29. Trybunał ocenił, czy Komisja oraz właściwe organy krajowe i regionalne podjęły odpowiednie działania w celu wypracowania synergii między programem „Horyzont 2020" a EFSI i ustalił[22], że wdrażanie synergii przebiegało różnie. Przykładowo zaplanowane działania służące wypracowywaniu synergii dotyczących początkowych ogniw łańcucha (wspieranie z EFSI działań w zakresie budowania zdolności badawczych, tak aby zwiększyć szanse *beneficjentów* na późniejsze otrzymanie finansowania w ramach programu „Horyzont 2020") były realizowane we właściwy sposób. Jednakże działania służące wypracowywaniu synergii dotyczących końcowych ogniw łańcucha (finansowanie z EFSI na rzecz prowadzenia dalszych prac dotyczących rezultatów projektów realizowanych w ramach programu „Horyzont 2020") praktycznie nie były realizowane.

3.30. Sieć 5G ma zasadnicze znaczenie strategiczne dla jednolitego rynku UE, jednak wiąże się również z ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa. Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie wspierała państwa członkowskie w dążeniu do osiągnięcia celów UE w zakresie wprowadzania sieci 5G oraz w rozwiązywaniu, w skoordynowany sposób, problemów związanych z bezpieczeństwem sieci 5G. Kontrola wykazała[23], że w państwach członkowskich występują opóźnienia we wprowadzaniu sieci 5G. Choć Komisja zapewniła państwom członkowskim wsparcie, nie określiła w jednoznaczny sposób, jakiej jakości usług sieci 5G oczekuje.

3.31. Trybunał przeanalizował, czy działania Komisji na rzecz administracji elektronicznej są skuteczne. Stwierdził[24], że Komisja wspierała państwa członkowskie we wdrażaniu rozwiązań z zakresu elektronicznej administracji publicznej z wykorzystaniem projektów finansowanych ze środków unijnych, a także zapewniła pomoc techniczną i wspierała współpracę organów krajowych. Jednakże – choć Komisja zrealizowała unijny plan działania w tej dziedzinie – nie wszystkie nowo wdrożone cyfrowe usługi publiczne były dostępne w całej Unii.

3.32. Jedna z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał dotyczyła gromadzenia i analizy danych w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* (WPR), na którą przypada ponad

---

[22] Sprawozdanie specjalne 23/2022.

[23] Sprawozdanie specjalne 03/2022.

[24] Sprawozdanie specjalne 24/2022.

jedna trzecia budżetu Unii. Trybunał ocenił, czy Komisja skutecznie wykorzystywała dane i analizę danych do badania WPR.

3.33. Trybunał ustalił[25], że Komisja posiadała duże ilości danych na potrzeby opracowywania, monitorowania i ewaluacji WPR oraz że do analizy danych uzyskiwanych od państw członkowskich wykorzystywała głównie tradycyjne narzędzia. Narzędzia i dane stosowane obecnie przez Komisję w ramach WPR nie zapewniły jednak pewnych istotnych elementów niezbędnych do świadomego kształtowania polityki. Komisja podjęła szereg inicjatyw w celu lepszego wykorzystania istniejących danych, lecz nie zostały wyeliminowane bariery utrudniające optymalne wykorzystanie zgromadzonych informacji.

Główni partnerzy instytucjonalni

Przykłady działań Komisji

3.34. Komisja przyjęła kilka wniosków ustawodawczych dotyczących praw własności intelektualnej, w tym wniosek w sprawie przeglądu systemu ochrony oznaczeń geograficznych produktów rolnych w marcu 2022 r. oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych w odniesieniu do produktów rzemieślniczych i przemysłowych w kwietniu 2022 r. Ponadto w listopadzie 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wzorów wspólnotowych oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie prawnej ochrony wzorów.

3.35. Również w listopadzie 2022 r. Komisja opublikowała zawiadomienie pt. „Synergie między programem »Horyzont Europa« a programami EFRR”. Celem zawiadomienia jest przedstawienie nowych możliwości dla instytucji zarządzających programami polityki spójności oraz dla krajowych punktów kontaktowych, promotorów i wnioskodawców programu „*Horyzont Europa*”.

3.36. We wrześniu 2022 r. przyjęto rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1475 ustanawiające szczegółowe zasady dotyczące oceny planów strategicznych wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz przekazywania informacji na potrzeby monitorowania i ewaluacji. W rozporządzeniu wskazano zakres danych, jakie państwa

[25] Sprawozdanie specjalne 16/2022.

członkowskie mają obowiązek przekazywać Komisji, aby mogła przeprowadzić monitorowanie i ewaluację WPR.

Oświadczenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.37. Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego opracowali dokumenty robocze dotyczące czterech[26] z ośmiu sprawozdań specjalnych w tym obszarze. Pozostałe cztery sprawozdania zostały skierowane do innych komisji. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021 Parlament Europejski odniósł się do czterech z ośmiu sprawozdań[27].

3.38. Rada przyjęła konkluzje dotyczące wszystkich ośmiu sprawozdań specjalnych w tym obszarze strategicznym. Co do zasady w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi, przykładowo:

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat wprowadzenia sieci 5G Rada zwróciła się do Komisji, aby ta wspólnie z państwami członkowskimi wypracowała politykę i działania zmierzające do osiągnięcia unijnych celów dotyczących dostępu do internetu oraz objęcia wszystkich zaludnionych obszarów UE zasięgiem sieci 5G do 2030 r., uwzględniając kluczowe czynniki geopolityczne i gospodarcze;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat ochrony praw własności intelektualnej Rada również zwróciła się do Komisji o niezwłoczne przedstawienie odpowiedniego wniosku ustawodawczego mającego na celu ułatwienie dostępu do prawnej ochrony wzoru, co ma uatrakcyjnić warunki dla twórców i inwestorów;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat programu „Horyzont 2020” Rada również zwróciła się do Komisji o ocenę wpływu działań zmierzających do poszerzenia uczestnictwa w programie, jako że działania te wprowadzono, aby zwiększyć udział państw członkowskich, które osiągnęły słabsze wyniki w zakresie badań naukowych i innowacji;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat synergii między programem „Horyzont 2020” a EFSI Rada stwierdziła, że dążenie do synergii

---

[26] Sprawozdanie specjalne 06/2022, sprawozdanie specjalne 08/2022, sprawozdanie specjalne 16/2022 oraz sprawozdanie specjalne 23/2022.

[27] Sprawozdanie specjalne 07/2022, sprawozdanie specjalne 08/2022, sprawozdanie specjalne 15/2022 oraz sprawozdanie specjalne 16/2022.

między funduszami nie powinno kolidować z ocenami wniosków w ramach programu „Horyzont Europa”. Rada wezwała Komisję do zwracania należytej uwagi na potencjalne negatywne oddziaływanie synergii oraz do podjęcia środków zapobiegawczych w razie konieczności;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat administracji elektronicznej Rada zwróciła się do Komisji o zapewnienie spójności między niezbędnymi działaniami oraz odpowiednimi *instrumentami finansowymi*, które mogłyby pomóc państwom członkowskim w przeprowadzeniu transformacji cyfrowej usług publicznych.

3.39. Jednakże w przypadku wsparcia ze środków EFRR na rzecz konkurencyjności MŚP Rada nie poparła zalecenia Trybunału, według którego procedury wyboru powinny być ukierunkowane na przyznanie finansowania najlepszym proponowanym projektom. Rada podzieliła opinię Komisji, według której to instytucja zarządzająca ponosi ostateczną odpowiedzialność za opracowanie odpowiednich, ambitnych kryteriów wyboru i procedur, stosowanych przy wyborze operacji. Niemniej Rada zwróciła się do Komisji o rozważenie, indywidualnie dla każdego przypadku, zalet i wad procedur wyboru projektów w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności

Wstęp

3.40. W 2022 r. Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne dotyczące obszaru strategicznego „odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności” (zob. ***rys. 3.4***). Jeśli chodzi o zewnętrzne zagrożenia dla UE, prace kontrolne Trybunału skupiały się na kwestiach praworządności oraz współpracy transgranicznej, jeśli zaś chodzi o zagrożenia wewnętrzne – na cyberbezpieczeństwie i *nadużyciach finansowych*.

Rys. 3.4 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2022 r. dotyczące obszaru strategicznego „odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze wnioski Trybunału

3.41. Praworządność jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia, i stanowi niezbędny warunek przystąpienia do UE dla *państw kandydujących*. Trybunał skontrolował, czy unijne wsparcie na rzecz praworządności na Bałkanach Zachodnich udzielone w okresie 2014–2020 było skuteczne. Z ustaleń Trybunału wynika[28], że choć działania UE przyczyniły się do przeprowadzenia reform technicznych i operacyjnych, takich jak poprawa efektywności sądownictwa i opracowanie stosownych przepisów, miały one niewielki ogólny wpływ na realizację podstawowych reform w zakresie praworządności w regionie. Jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy był brak wystarczającej woli politycznej w poszczególnych krajach do przeprowadzenia niezbędnych reform. Ponadto w ramach IPA II nie wprowadzono rygorystycznych przepisów dotyczących warunkowości, bezpośrednio przewidujących

[28] Sprawozdanie specjalne 01/2022.

wstrzymanie finansowania w innych obszarach w razie opóźnień w realizacji reform w zakresie praworządności.

3.42. Współpraca transgraniczna stanowi kluczowy element unijnej polityki sąsiedztwa, którą objętych jest 16 państw położonych wzdłuż *zewnętrznej granicy* UE. Trybunał ocenił, czy programy współpracy transgranicznej były skuteczne, jeżeli chodzi o poprawę współpracy terytorialnej ponad granicami zewnętrznymi UE.

3.43. Stwierdził[29], że programy współpracy z państwami sąsiadującymi na lata 2014–2020 zapewniły adekwatne i wartościowe wsparcie regionom położonym po obu stronach granic zewnętrznych UE, lecz ich wdrażanie rozpoczęto z dużym opóźnieniem. Ze względu na rosyjską inwazję na Ukrainę Komisja zawiesiła wykonywanie umów w sprawie finansowania podpisanych z Rosją i Białorusią, w związku z czym realizacja dziewięciu z 17 programów zaplanowanych na lata 2021–2027, w których miały uczestniczyć Rosja i Białoruś, stanęła pod znakiem zapytania.

3.44. Ze względu na przetwarzanie informacji szczególnie chronionych instytucje, organy i agencje UE są atrakcyjnym celem potencjalnych ataków hakerskich. W sprawozdaniu dotyczącym cyberbezpieczeństwa w instytucjach UE Trybunał stwierdził[30], że nie osiągnęły one poziomu gotowości w zakresie cyberbezpieczeństwa, który byłby adekwatny do zagrożeń. Instytucje nie miały spójnego podejścia do cyberbezpieczeństwa, nie wszystkie też wprowadziły podstawowe środki bezpieczeństwa, stosowały kluczowe dobre praktyki i zapewniały regularne szkolenia.

3.45. Trybunał ocenił, czy Komisja podjęła stosowne działania dotyczące nadużyć finansowych w wydatkach w ramach WPR, a także czy zidentyfikowała różne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych wpływające na wydatkowanie środków w ramach WPR oraz czy odpowiednio zareagowała na to ryzyko. Stwierdził[31], że Komisja zareagowała na nadużycia finansowe w wydatkach WPR, lecz w niektórych przypadkach nie działała wystarczająco proaktywnie. Chodzi o takie sytuacje, jak wpływ ryzyka nielegalnego masowego wykupu i dzierżawy ziemi na płatności w ramach WPR, monitorowanie środków zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich oraz wykorzystywanie potencjału nowych technologii.

---

[29] Sprawozdanie specjalne 27/2022.

[30] Sprawozdanie specjalne 05/2022.

[31] Sprawozdanie specjalne 14/2022.

Główni partnerzy instytucjonalni

Przykłady działań Komisji

3.46. W grudniu 2022 r. Komisja opublikowała *dokument roboczy*[32] zawierający jednolity zestaw wskaźników, z których należy korzystać podczas wszystkich przeprowadzanych interwencji. Pozwoli to na zagregowanie rezultatów oraz na wyraźne wskazanie oddziaływania i wyników w ramach całego instrumentu IPA III.

3.47. W marcu 2022 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego środki na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa.

Oświadczenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.48. Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego opracowali dokumenty robocze dotyczące dwóch[33] z czterech sprawozdań specjalnych w tym obszarze. Jedno sprawozdanie specjalne[34] zostało skierowane do innej komisji.

3.49. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021 Parlament Europejski odniósł się do dwu z czterech sprawozdań[35]. Przykładowo w odniesieniu do ustaleń Trybunału zawartych w sprawozdaniu na temat nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR Parlament Europejski podkreślił, że niedociągnięcia w przeprowadzanych przez państwa członkowskie kontrolach mogą być wykorzystywane przez oszustów oraz że Komisja powinna skuteczniej monitorować krajowe środki zwalczania nadużyć finansowych, zapewnić bardziej szczegółowe wytyczne oraz promować wykorzystywanie nowych technologii w celu zapobiegania nadużyciom i ich wykrywania.

---

[32] Dokument roboczy służb Komisji, The Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) Results Framework, 2022.

[33] Sprawozdanie specjalne 01/2022 i sprawozdanie specjalne 14/2022.

[34] Sprawozdanie specjalne 05/2022.

[35] Sprawozdanie specjalne 01/2022 i sprawozdanie specjalne 14/2022.

3.50. Do końca marca 2023 r. Rada opracowała konkluzje dotyczące wszystkich czterech sprawozdań specjalnych w tym obszarze strategicznym. Co do zasady w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału, zawarto w nich również dodatkowe uwagi.

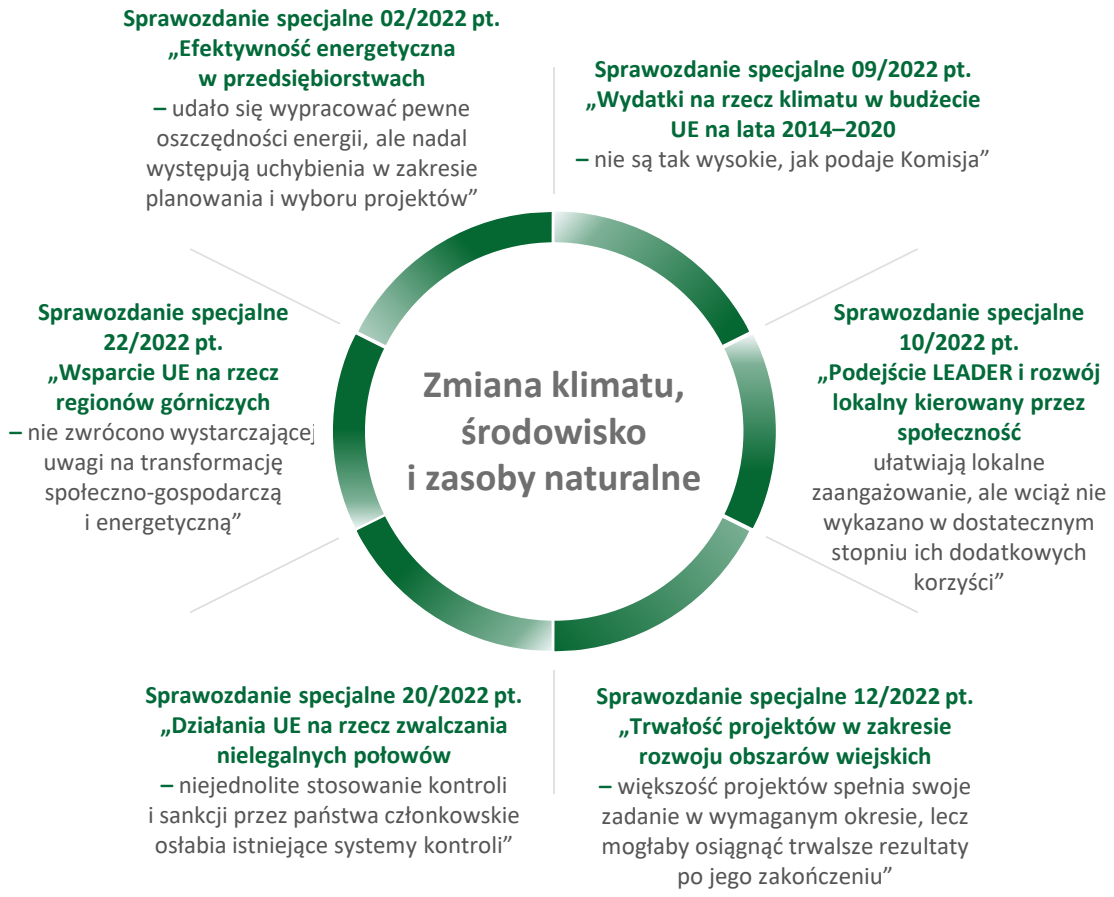
3.51. Przykładowo w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat nadużyć finansowych związanych z WPR Rada podkreśliła, że wpływ finansowy zgłoszonych *nieprawidłowości* był zasadniczo niewielki, a liczba nieprawidłowości i powiązane z nimi kwoty nie odzwierciedlały bezpośrednio tego, na jakie nadużycia był narażony budżet UE.

Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne

Wstęp

3.52. W 2022 r. Trybunał opublikował sześć sprawozdań specjalnych dotyczących obszaru strategicznego „zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne”. Trzy z nich dotyczyły zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi, dwa związanych z energią, a jedno – przekrojowego zagadnienia wydatków z budżetu UE na rzecz klimatu (zob. ***rys. 3.5***).

Rys. 3.5 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2022 r. dotyczące obszaru strategicznego „zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze wnioski Trybunału

3.53. UE wprowadziła podejście LEADER jako oddolną inicjatywę mającą na celu wspieranie rozwoju regionów wiejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji poprzez realizację projektów koncentrujących się na potrzebach lokalnych. Trybunał zbadał, czy podejście LEADER przyniosło korzyści, które uzasadniają dodatkowe koszty i ryzyko, zwłaszcza w porównaniu z głównymi (realizowanymi odgórnie) programami wydatków UE. Ustalił[36], że podejście LEADER na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ułatwiło zaangażowanie na szczeblu lokalnym, lecz znalazł niewiele dowodów na to, iż że korzyści płynące z tego podejścia przewyższyły związane z nim koszty i ryzyko.

3.54. Od 2007 r. UE wydała około 10 mld euro na to, by zróżnicować charakter gospodarki wiejskiej oraz 15 mld euro na rzecz ulepszenia infrastruktury na obszarach

[36] Sprawozdanie specjalne 10/2022.

wiejskich poprzez *programy rozwoju obszarów wiejskich*. Inwestycje, na które przeznaczono wsparcie w ramach tych programów, miały co do zasady być kontynuowane przez określony czas wynoszący pięć lat. Trybunał zbadał, czy inwestycje te przyniosły trwałe rezultaty. Stwierdził[37], że większość projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotyczących dywersyfikacji i infrastruktury była kontynuowana przez cały okres trwałości wymagany przepisami, lecz projekty służące dywersyfikacji często kończyły się wkrótce po upływie tego okresu. Co więcej, wiedza na temat korzyści, jakie na przestrzeni czasu można było odnieść z realizowanych projektów, była ograniczona.

3.55. Nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy („nielegalne połowy") stanowią jedno z największych zagrożeń dla ekosystemów morskich. Podważają one wysiłki na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami rybnymi. Trybunał zbadał unijne ramy prawne, działania i wydatki mające zapobiegać temu, by produkty pochodzące z nielegalnych połowów trafiały na stoły mieszkańców Unii. Ustalił[38], że unijne systemy kontroli zmniejszały ryzyko nielegalnych połowów, lecz ich skuteczność była ograniczona wskutek niejednolitego stosowania kontroli i sankcji przez państwa członkowskie.

3.56. Poprawa efektywności energetycznej oraz stopniowa rezygnacja z węgla są zasadniczymi elementami w dążeniu UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Trybunał zbadał, czy unijne środki przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach zostały wydane w należyty sposób oraz czy unijne wsparcie skutecznie przyczyniło się do transformacji społeczno-gospodarczej i energetycznej w tych regionach UE, w których przemysł węglowy zamiera.

3.57. W sprawozdaniu na temat efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach Trybunał stwierdził[39], że Komisja nie oszacowała możliwych oszczędności energii ani potrzeb w zakresie finansowania. Ponadto rozplanowanie środków finansowych państw członkowskich nie było dostosowane do krajowych priorytetów w zakresie efektywności energetycznej. Ponadto Trybunał stwierdził[40], że wsparcie UE dla regionów górniczych było w niewielkim stopniu ukierunkowane i miało ograniczony wpływ na tworzenie miejsc pracy i transformację energetyczną. Pomimo ogólnych

---

[37] Sprawozdanie specjalne 12/2022.

[38] Sprawozdanie specjalne 20/2022.

[39] Sprawozdanie specjalne 02/2022.

[40] Sprawozdanie specjalne 22/2022.

postępów węgiel pozostał istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych w niektórych państwach członkowskich.

3.58. W sprawozdaniu na temat wydatków na działania w dziedzinie klimatu Trybunał zbadał, czy Komisja przedstawiła istotne i rzetelne informacje na temat wydatków na rzecz klimatu w latach 2014–2020. Stwierdził[41], że Komisja zawyżyła te wydatki o co najmniej 72 mld euro, głównie z powodu przeszacowania wkładu wniesionego przez finansowanie rolnictwa, lecz także infrastruktury i polityki spójności.

Główni partnerzy instytucjonalni

Przykłady działań Komisji

3.59. W 2022 r. Komisja opublikowała dokument roboczy, w którym przedstawiła podsumowanie *ocen ex post* programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Co do zasady zawarte w podsumowaniu wnioski, które odnosiły się do kwestii poruszonych w trzech sprawozdaniach specjalnych Trybunału na temat rozwoju obszarów wiejskich oraz wydatków na rzecz klimatu, pokrywały się z ustaleniami Trybunału, choć w niektórych przypadkach dotyczyły innego *okresu programowania*, przykładowo:

- jedynie 6% państw członkowskich i regionów UE oceniło, że działania środowiskowe podejmowane w celu łagodzenia zmiany klimatu przyniosły pozytywne skutki. Mógł to być jednak efekt uboczny działań, a nie rezultat wyraźnego ukierunkowania programów rozwoju obszarów wiejskich;
- okazało się, że interwencje mające na celu zachęcenie do różnicowania gospodarki wiejskiej przyniosły mniej bezpośrednie i trudniejsze do zmierzenia krótkoterminowe skutki;
- choć podejście LEADER zostało pozytywnie przyjęte przez zainteresowane strony, które poproszono o opinię, istnieje zbyt mało sprawozdań, w których zawarto wnioski na jego temat, a ponadto nie udało się objąć jego szczególnych cech i celów wskaźnikami ilościowymi.

[41] Sprawozdanie specjalne 09/2022.

3.60. W lipcu 2022 r. Komisja opublikowała badanie dotyczące ram prawnych oraz systemów egzekwowania przepisów w państwach członkowskich w odniesieniu do rozporządzenia dotyczącego zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom. W badaniu wskazano istotne niedociągnięcia w ramach prawnych wielu państw członkowskich, jak również brak odpowiednich sankcji.

3.61. W grudniu 2022 r. Komisja opublikowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030. Zachęcono w nich państwa członkowskie do ustalenia wyższych poziomów ambicji w celu przyspieszenia ekologicznej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, w tym do stopniowej rezygnacji z węgla w produkcji energii przy jednoczesnym łagodzeniu skutków społecznych i wpływu na zatrudnienie.

3.62. W maju 2022 r. Komisja przedstawiła plan *REPowerEU* – propozycję zmniejszenia zależności od paliw kopalnych i przyspieszenia zielonej transformacji.

Oświadczenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.63. Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego opracowali dokumenty robocze dotyczące pięciu z sześciu sprawozdań specjalnych w tym obszarze[42]. Jedno sprawozdanie specjalne[43] zostało skierowane do innej komisji.

3.64. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021 Parlament Europejski odniósł się do dwu z sześciu sprawozdań[44]. Przykładowo w odniesieniu do ustaleń Trybunału zawartych w sprawozdaniu na temat wydatków na rzecz klimatu Parlament Europejski wyraził ubolewanie, że Komisja wciąż nie zaradziła uchybieniom w swojej nowej metodyce w zakresie sprawozdawczości dotyczącej kwot wydatków.

---

[42] Sprawozdanie specjalne 02/2022, sprawozdanie specjalne 09/2022, sprawozdanie specjalne 10/2022, sprawozdanie specjalne 12/2022 oraz sprawozdanie specjalne 22/2022.

[43] Sprawozdanie specjalne 20/2022.

[44] Sprawozdanie specjalne 09/2022 i sprawozdanie specjalne 10/2022.

3.65. Rada przyjęła konkluzje dotyczące pięciu[45] z sześciu sprawozdań specjalnych w tym obszarze. Co do zasady w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi, przykładowo:

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat podejścia LEADER na rzecz rozwoju obszarów wiejskich Rada odnotowała, że z powodu wyludnienia obszarów wiejskich nie zawsze było możliwe zdefiniowanie i osiągnięcie pożądanych wartości docelowych;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat trwałości projektów rozwoju obszarów wiejskich Rada stwierdziła, że procedura wyboru projektów wymaga dalszych usprawnień. Rada odnotowała również, że długofalowy wpływ projektów, na które przeznaczane jest wsparcie, odgrywa zasadniczą rolę w rozwoju obszarów wiejskich;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach Rada podkreśliła, że projekty w zakresie efektywności energetycznej, których ukończenie może być utrudnione przez wzrost cen oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw, powinny zostać zrealizowane;

- w konkluzjach dotyczących sprawozdania specjalnego na temat wydatków na rzecz klimatu Rada podkreśliła, że unijna metoda monitorowania wydatków związanych z klimatem powinna być solidna, niezawodna, jasno przedstawiona i oparta na dowodach naukowych, co umożliwi uwzględnienie w niej najlepszych praktyk na poziomie krajowym i lokalnym.

Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii

Wstęp

3.66. W 2022 r. Trybunał opublikował pięć sprawozdań specjalnych na temat zagadnień z obszaru strategicznego „polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii”. Trzy z tych sprawozdań dotyczyły unijnych kwestii budżetowych, jedno funduszy inwestycyjnych, a jedno – statystyk (zob. ***rys. 3.6***).

[45] Sprawozdanie specjalne 02/2022, sprawozdanie specjalne 09/2022, sprawozdanie specjalne 10/2022, sprawozdanie specjalne 12/2022 oraz sprawozdanie specjalne 22/2022.

Rys. 3.6 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2022 r. dotyczące obszaru strategicznego „polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najważniejsze wnioski Trybunału

3.67. Zarządzając płatnościami z budżetu UE, Komisja dąży do zapobiegania zawieraniu umów finansowych z niewiarygodnymi kontrahentami, np. podmiotami dopuszczającymi się nadużyć finansowych. W sprawozdaniu na temat korzystania z czarnych list Trybunał ocenił skuteczność działań, które Komisja podejmuje, aby osiągnąć ten cel. Jako że w coraz większym stopniu opiera się ona na konsultantach zewnętrznych, którzy świadczą rozmaite usługi doradcze i usługi wsparcia, Trybunał zbadał, czy zarządzała korzystaniem z usług konsultantów zewnętrznych w sposób chroniący interesy Unii i zapewniający optymalne wykorzystanie środków finansowych.

3.68. Jeśli chodzi o dochody w budżecie UE, których główne źródło stanowi *dochód narodowy brutto* (DNB) państw członkowskich, Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie i efektywnie zarządzała cyklem weryfikacji DNB w latach 2016–2019.

3.69. Najważniejsze wnioski płynące ze sprawozdań specjalnych dotyczących kwestii budżetowych są następujące:

- system umieszczania na czarnej liście podmiotów, które ubiegają się o finansowanie unijne[46] nie był skuteczny, ponieważ nie ustanowiono spójnego zestawu wymogów dla poszczególnych trybów zarządzania. Przykładowo w przypadku środków zarządzanych przez państwa członkowskie stosowanie systemów wykluczenia nie jest obowiązkowe;

- zarządzanie przez Komisję korzystaniem z usług konsultantów zewnętrznych[47] nie zapewniło w pełni optymalnego wykorzystania środków finansowych. Komisja nie zarządzała w wystarczającym stopniu ryzykiem nadmiernej zależności i potencjalnych konfliktów interesów, a w jej sprawozdawczości dotyczącej korzystania z usług konsultantów wystąpiły braki;

- ogólnie rzecz biorąc, Komisja wykazała się skutecznością, jeśli chodzi o wykrycie kwestii o wysokim poziomie ryzyka w ramach weryfikacji wkładów opartych na DNB[48], ale nie podjęła stosownych działań we wszystkich tych kwestiach w odpowiednim czasie.

3.70. W dziedzinie rynków kapitałowych oraz funduszy inwestycyjnych[49] Unia dąży do utworzenia jednolitego i konkurencyjnego rynku w celu zapewnienia szerszego wyboru mniej kosztownych, ale niezawodnych produktów inwestycyjnych oraz stabilności finansowej. Trybunał zbadał wysiłki UE podejmowane w celu ustanowienia jednolitego rynku dla funduszy inwestycyjnych. Stwierdził[50], że działania UE umożliwiły stworzenie jednolitego rynku dla funduszy inwestycyjnych, ale nie przyniosły dotychczas pożądanych rezultatów, ponieważ rzeczywista działalność transgraniczna i korzyści dla inwestorów pozostawały ograniczone. Ponadto spójność i skuteczność nadzoru nad funduszami oraz ochrona inwestorów były niewystarczające.

3.71. Trybunał ocenił, czy Komisja opracowała statystyki europejskie dobrej jakości. Stwierdził[51], że statystyki europejskie opracowane przez Komisję były ogólnie

---

[46] Sprawozdanie specjalne 11/2022.

[47] Sprawozdanie specjalne 17/2022.

[48] Sprawozdanie specjalne 25/2022.

[49] Sprawozdanie specjalne 04/2022.

[50] Tamże.

[51] Sprawozdanie specjalne 26/2022.

wystarczającej jakości, lecz jednocześnie zawierały szereg niedociągnięć, np. luki w danych w niektórych obszarach statystycznych takich jak praca, przedsiębiorstwa i zdrowie.

Główni partnerzy instytucjonalni

Przykłady działań Komisji

3.72. W maju 2022 r. Komisja opublikowała badanie przygotowane z myślą o wniesieniu wkładu w opracowanie zaplanowanej na 2022 r. strategii inwestycji detalicznych w ramach planu działania z 2020 r. dotyczącego unii rynków kapitałowych. Wnioski z badania pokrywają się z wnioskami ze sprawozdania Trybunału.

3.73. W maju 2022 r. Komisja przedłożyła wniosek o przekształcenie zasad finansowych mających zastosowanie do ogólnego budżetu UE. We wniosku uwzględniono zalecenia ze sprawozdania Trybunału na temat korzystania z czarnych list dotyczące wykluczania z finansowania niewiarygodnych kontrahentów oraz rozszerzenia systemu wczesnego wykrywania i wykluczania w zakresie funduszy objętych *zarządzaniem dzielonym*.

Oświadczenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.74. Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego opracowali dokumenty robocze dotyczące trzech sprawozdań specjalnych[52] Trybunału. Pozostałe dwa sprawozdania[53] zostały skierowane do innych komisji.

3.75. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2021 Parlament Europejski odniósł się do dwu z pięciu sprawozdań[54]. Przykładowo w odniesieniu do ustaleń Trybunału zawartych w sprawozdaniu na temat korzystania z czarnych list Parlament Europejski wezwał Komisję do wspólnych prac nad przekształceniem *rozporządzenia finansowego* w celu dalszego usprawniania systemu wczesnego wykrywania i wykluczania oraz poprawny jego efektywności i skuteczności. Ponadto w odniesieniu do ustaleń Trybunału zawartych w sprawozdaniu na temat konsultantów

---

[52] Sprawozdanie specjalne 11/2022, sprawozdanie specjalne 17/2022 oraz sprawozdanie specjalne 25/2022.

[53] Sprawozdanie specjalne 04/2022 i sprawozdanie specjalne 26/2022.

[54] Sprawozdanie specjalne 11/2022 i sprawozdanie specjalne 17/2022.

zewnętrznych Parlament wezwał Komisję do prowadzenia dalszych prac nad ramami regulującymi korzystanie z usług konsultantów zewnętrznych oraz do lepszego wykorzystywania rezultatów usług tych konsultantów.

3.76. Rada przyjęła konkluzje dotyczące trzech[55] z pięciu sprawozdań specjalnych w tym obszarze strategicznym. Rada nie przyjęła konkluzji dotyczących sprawozdania na temat korzystania z czarnych list, jako że w tym samym czasie trwały dyskusje na temat wniosku ustawodawczego. Prace nad konkluzjami dotyczącymi sprawozdania na temat statystyk europejskich są w toku. Co do zasady w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi, przykładowo:

- w konkluzjach dotyczących funduszy inwestycyjnych Rada zwróciła się do Komisji, by ta nadal monitorowała zmiany na rynku w tym obszarze i regularnie informowała o możliwych przeszkodach w zakresie pogłębienia jednolitego rynku dla funduszy inwestycyjnych;

- w konkluzjach dotyczących korzystania z usług konsultantów zewnętrznych Rada zwróciła się do Komisji, by rozważyła skutki budżetowe zlecania na zewnątrz działań i procesów zamiast przydzielania zadań własnym pracownikom oraz by jednocześnie optymalnie wykorzystywała swoje zasoby kadrowe na obecnym poziomie i dążyła do zwiększenia wydajności.

[55] Sprawozdanie specjalne 04/2022, sprawozdanie specjalne 17/2022 oraz sprawozdanie specjalne 25/2022.

Część 2 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.

3.77. W tej części znajdują się informacje dotyczące monitorowania realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2019. Monitorowanie realizacji zaleceń odgrywa istotną rolę w procesie kontrolnym. Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące monitorowania przedstawiono w pkt. ***3.81 części 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń***.

3.78. W sprawozdaniu Trybunał przedstawił pięć zaleceń, z których piąte zostało podzielone na cztery zalecenia szczegółowe. Wszystkie te zalecenia zostały skierowane do Komisji oraz przez nią zatwierdzone.

3.79. Trybunał przeprowadził przegląd, w ramach którego ocenił, w jakim stopniu zaradzono wykrytym uchybieniom. Wyniki prac Trybunału odzwierciedlają sytuację według stanu na początek kwietnia 2023 r. Trybunał zaklasyfikował dwa zalecenia jako zrealizowane w pełni, a dwa – częściowo. Jeśli chodzi o zalecenie nr 5, Trybunał zaklasyfikował dwa zalecenia szczegółowe jako zrealizowane w pełni, a dwa – w przeważającej mierze.

3.80. W ***załączniku 3.1*** przedstawiono ocenę statusu realizacji pięciu zaleceń.

Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

Wstęp

3.81. Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie skontrolowane przez niego jednostki podjęły działania w związku z jego zaleceniami. Badanie to przeprowadza trzy lata po wydaniu zaleceń. Monitorowanie tych działań następczych stanowi ważny element cyklu kontroli. Jest bowiem źródłem informacji zwrotnych na temat tego, czy skontrolowane jednostki wdrożyły zalecone działania i rozwiązały problemy, na które Trybunał zwrócił uwagę, a jednocześnie stanowi zachętę dla jednostek kontrolowanych, by realizować skierowane do nich zalecenia. Ma również duże znaczenie przy opracowywaniu koncepcji i planowaniu przyszłych prac kontrolnych Trybunału oraz monitorowaniu zagrożeń.

3.82. W tym roku Trybunał przeanalizował realizację zaleceń z 22 z ogólnej liczby 25 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2019 r. Zalecenia sformułowane w pozostałych trzech sprawozdaniach specjalnych[56] nie wchodzą w zakres niniejszego opracowania, ponieważ Trybunał zweryfikował status ich realizacji w ramach osobnych kontroli lub zrobi to w niedalekiej przyszłości.

3.83. Łącznie monitorowaniem objęto 213 zaleceń. Z tej liczby 179 było skierowanych do Komisji Europejskiej, zaś pozostałe 34 – do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, *Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu*, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej („*Frontex*").

---

[56] Sprawozdanie specjalne 01/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań", sprawozdanie specjalne 03/2019 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces" oraz sprawozdanie specjalne 12/2019 pt. „Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie".

3.84. Na potrzeby monitorowania realizacji zaleceń Trybunał dokonał przeglądów dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami jednostek kontrolowanych. Aby mieć pewność, że dokonał przeglądu w sposób rzetelny i wyważony, przesłał następnie swoje ustalenia tym jednostkom i uwzględnił otrzymane odpowiedzi w końcowej analizie. W celu uniknięcia podwójnego liczenia zalecenia przypisano do tej jednostki kontrolowanej, która była ich głównym adresatem (z wyjątkiem sprawozdania specjalnego 13/2019, w przypadku którego zalecenia były skierowane do wszystkich trzech instytucji objętych kontrolą). Wyniki prac Trybunału odpowiadają sytuacji na koniec kwietnia 2023 r.

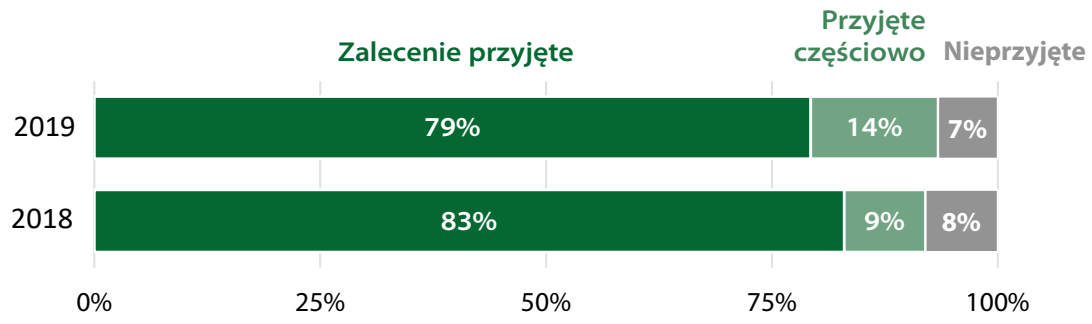
Uwagi

Niewielki spadek odsetka zaleceń przyjętych w pełni przez jednostki kontrolowane

3.85. Spośród 213 zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał jednostki kontrolowane przyjęły w pełni lub częściowo 199 (93%) z nich, nie przyjęły natomiast 14 (7%) (zob. ***rys. 3.7***).

3.86. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze spadł z 83% do 79% w porównaniu z poprzednim rokiem.

Rys. 3.7 – Stopień akceptacji przez jednostki kontrolowane zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2018 i 2019 r.



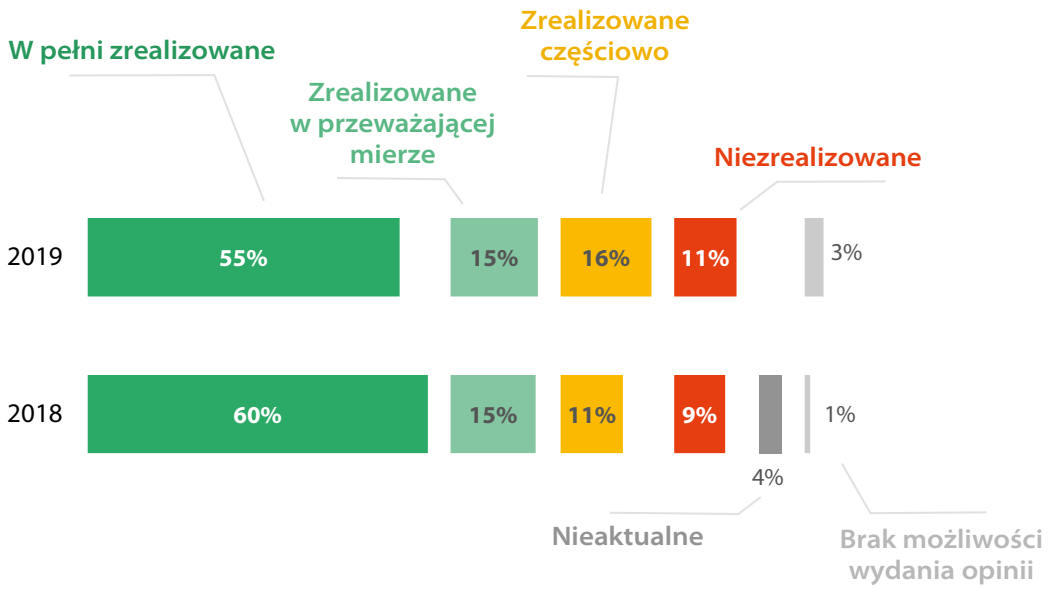
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niewielki spadek odsetka zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze

3.87. W przypadku czterech z 213 zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał w momencie przeprowadzania monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie. Spośród pozostałych 209 zaleceń jednostki kontrolowane zrealizowały w pełni 114 (55%), natomiast 32 zalecenia (15%) zostały zrealizowane w przeważającej mierze (zob. ***rys. 3.8***).

3.88. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze spadł z 75% do 70% w porównaniu z poprzednim rokiem. Łączny odsetek zaleceń zrealizowanych jedynie częściowo lub niezrealizowanych wzrósł z 20% do 27%. Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono bardziej szczegółowo w ***załączniku 3.2*** i ***załączniku 3.3***.

Rys. 3.8 – Status realizacji przez jednostki kontrolowane zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2018 i 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

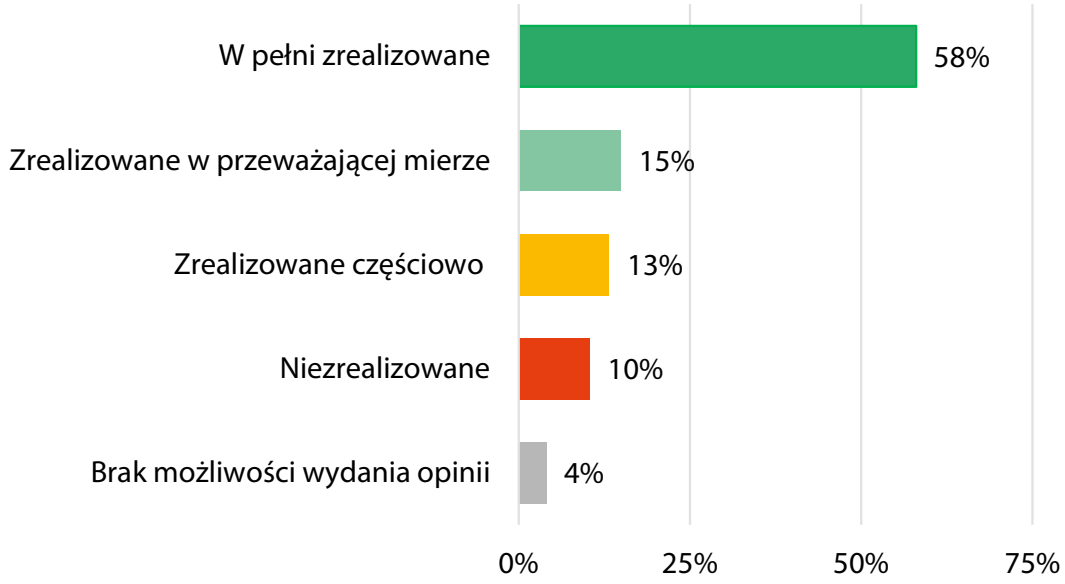
73% zaleceń skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

3.89. Łącznie do Komisji skierowano 205 zaleceń. 26 z nich pochodzi z trzech sprawozdań specjalnych (01/2019, 03/2019, 12/2019), które są objęte odrębnym

przeglądem i w związku z tym nie wchodzą w zakres niniejszego opracowania (zob. pkt ***3.82***).

3.90. W przypadku czterech ze 179 zaleceń zweryfikowanych przez Trybunał w momencie przeprowadzania monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie. Jeśli chodzi o pozostałe 175 zaleceń, Komisja w pełni zrealizowała 101 (58%) z nich, a 26 (15%) – w przeważającej mierze. 24 zalecenia (13%) zrealizowała częściowo, a 17 (10%) nie zrealizowała wcale (zob. ***rys. 3.9***). Brak realizacji zaleceń Trybunału przez jednostki kontrolowane wynikał najczęściej z tego, że uprzednio jednostki te ich nie przyjęły (zob. pkt ***3.101***). W siedmiu przypadkach (4%) Trybunał nie był w stanie wydać opinii (np. było zbyt wcześnie, aby mógł ocenić poziom realizacji danego zalecenia).

Rys. 3.9 – Realizacja zaleceń Trybunału sformułowanych pod adresem Komisji w sprawozdaniach specjalnych z 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.91. Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono bardziej szczegółowo w ***załączniku 3.2***. Zamieszczono tam również krótki opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień (np. w przypadku zaleceń zrealizowanych częściowo).

3.92. Komisja zrealizowała w pełni lub w przeważającej mierze wszystkie zalecenia skierowane do niej w dziewięciu z 22 sprawozdań specjalnych (zob. ***załącznik 3.4***).

3.93. Komisja niekiedy zajmuje inne stanowisko niż Trybunał, oceniając, czy i w jakim zakresie dane zalecenie zostało zrealizowane. Zazwyczaj przestaje ona

monitorować dane zalecenie, jeśli uzna je za zrealizowane w pełni, nawet w przypadku gdy Trybunał inaczej oceni stopień jego wdrożenia.

3.94. Trybunał przeanalizował 47 zaleceń pochodzących ze sprawozdań specjalnych z 2017 r. oraz 97 zaleceń ze sprawozdań z 2018 r., które były niezrealizowane w momencie przeprowadzania przeglądów realizacji zaleceń za lata 2020 i 2021[57]. W bieżącym roku 114 z tych 144 zaleceń pozostało niezrealizowanych, a Komisja zaprzestała ich monitorowania (zob. ***rys. 3.10***). Nie przyjęła ona 32 z tych 114 zaleceń już na etapie publikacji sprawozdań specjalnych Trybunału, w których je zawarto. W przypadku pozostałych 82 uznała natomiast, że w momencie przeprowadzania przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń w dwóch ostatnich latach były już one w pełni zrealizowane, choć Trybunał miał odmienną opinię w tym względzie.

Rys. 3.10 – Monitorowanie przez Komisję zaleceń ze sprawozdań specjalnych z 2017 i 2018 r., które w momencie dokonywania przeglądów przez Trybunał w dwóch ostatnich latach nie były w pełni zrealizowane



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[57] Zob. pkt. 7.11–7.13 sprawozdania Trybunału dotyczącego wyników wykonania budżetu UE za 2020 r. oraz pkt. 3.13–3.15 sprawozdania Trybunału dotyczącego wyników wykonania budżetu UE za 2021 r.

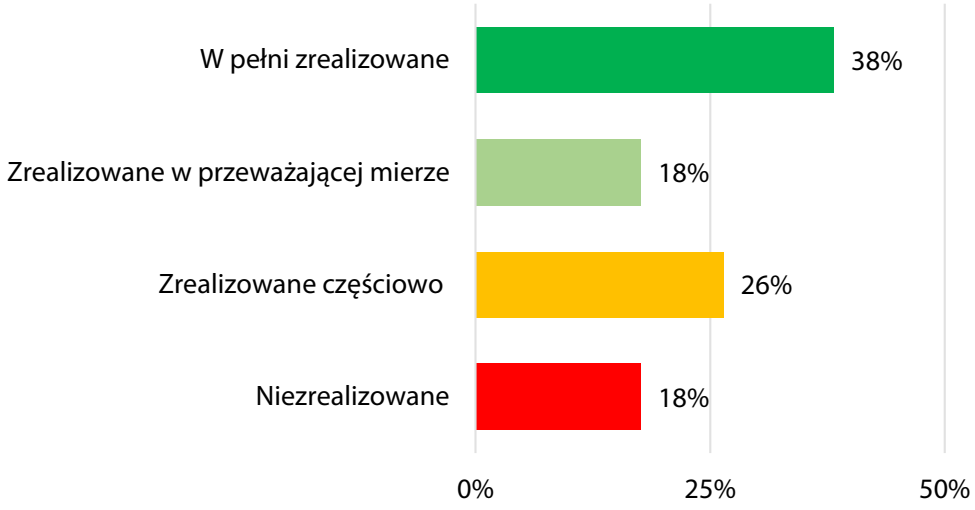
3.95. Komisja w dalszym ciągu monitorowała pozostałe 30 ze 144 zaleceń, które nie zostały w pełni zrealizowane. Komisja jest zdania, że od tamtego czasu ukończyła realizację dwóch z tych 30 zaleceń. Podobnie jak w przypadku zaleceń ze sprawozdań specjalnych z 2017 i 2018 r. Trybunał w dalszym ciągu monitoruje niezrealizowane zalecenia ze sprawozdań specjalnych w oparciu o dane Komisji, nie dokonał jednak ich szczegółowej analizy.

56% zaleceń skierowanych do pozostałych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

3.96. W sprawozdaniach specjalnych 10/2019, 13/2019 oraz 24/2019 znalazły się łącznie 34 zalecenia skierowane do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja Europejska (tj. do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej („Frontexu")).

3.97. Jednostki kontrolowane zrealizowały w pełni 13 (38%) zaleceń, które były do nich skierowane, sześć zaleceń zaś (18%) zostało zrealizowanych w przeważającej mierze (zob. ***rys. 3.11***). Spośród pozostałych zaleceń dziewięć (26%) zrealizowano częściowo, a sześciu (18%) nie zrealizowano wcale – we wszystkich tych sześciu przypadkach jednostki kontrolowane albo nie przyjęły zaleceń Trybunału, albo przyjęły je częściowo.

Rys. 3.11 – Realizacja zaleceń Trybunału sformułowanych pod adresem jednostek kontrolowanych innych niż Komisja w sprawozdaniach specjalnych z 2019 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

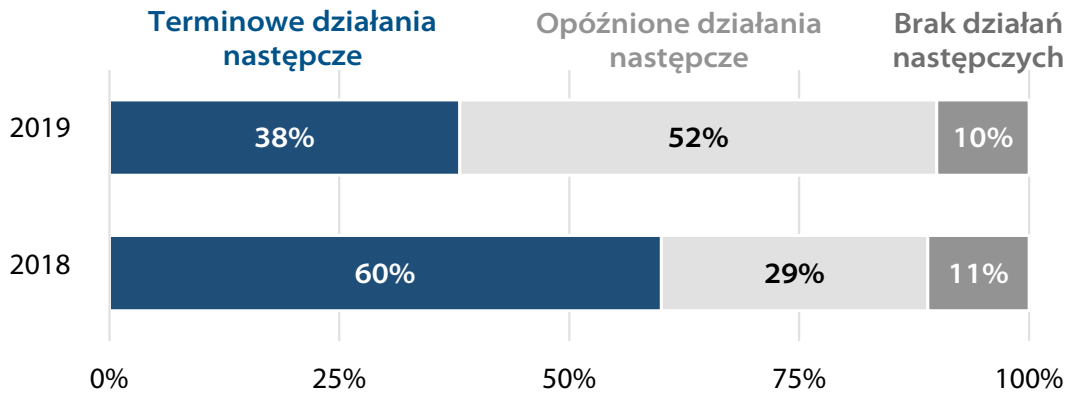
3.98. W *załączniku 3.3* przedstawiono szczegółowe informacje na temat statusu realizacji zaleceń skierowanych do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja. Zamieszczono tam również krótki opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień (w przypadku zaleceń zrealizowanych częściowo).

Spadek odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie

3.99. Przez ostatnie kilka lat Trybunał konsekwentnie wskazywał terminy realizacji zaleceń w swoich sprawozdaniach specjalnych. Terminy te są omawiane i uzgadniane z jednostkami kontrolowanymi, a następnie podawane w sprawozdaniach specjalnych w celu zapewnienia jasnych informacji wszystkim zainteresowanym stronom.

3.100. W porównaniu z poprzednim rokiem odsetek zaleceń, które zostały zrealizowane w terminie, spadł z 60% do 38%, zaś odsetek zaleceń, w przypadku których nie podjęto żadnych działań, utrzymał się na względnie stabilnym poziomie (zob. *rys. 3.12*). Jako powód opóźnień jednostki kontrolowane podawały pandemię COVID-19.

Rys. 3.12 – Terminowość działań podjętych przez jednostki kontrolowane w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniach specjalnych z 2019 i 2018 r.



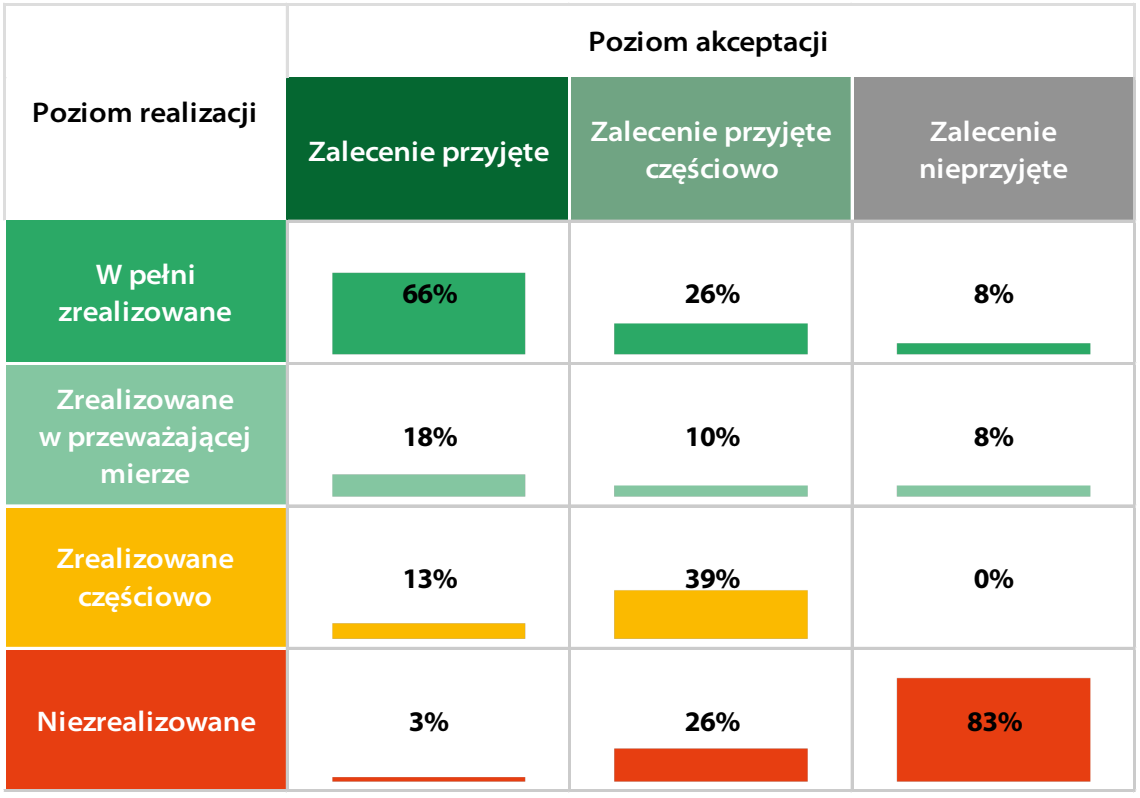
Uwaga: W obliczeniach pominięto zalecenia, dla których wyznaczony termin jeszcze nie minął (16 przypadków w 2018 r. i cztery w 2019 r.), w odniesieniu do których Trybunał nie był w stanie wydać opinii (trzy przypadki w 2018 r. i siedem w 2019 r.) lub które są już nieaktualne (13 przypadków w 2018 r.).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Poziom realizacji jest skorelowany z akceptacją przez jednostki kontrolowane zaleceń z kontroli

3.101. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że 105 ze 159 (66%) zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych, które zostały w pełni przyjęte przez jednostki kontrolowane, zostało zrealizowanych w pełni. Tymczasem tylko jedno z 12 (8%) zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych, nieprzyjętych przez jednostki kontrolowane, zostało wdrożone w pełni. Na *rys. 3.13* przedstawiono poziom wdrożenia zaleceń w rozbiciu na różne poziomy akceptacji. Wynika z tego, że poziom wdrożenia jest skorelowany z poziomem akceptacji zaleceń przez jednostki kontrolowane.

Rys. 3.13 – Poziom realizacji zaleceń w rozbiciu na różne poziomy akceptacji przez jednostki kontrolowane



Uwaga: Wartości procentowe w przypadku poszczególnych poziomów realizacji dotyczą odnośnych poziomów akceptacji. W obliczeniach pominięto cztery przypadki, dla których w momencie przeprowadzania monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie oraz siedem przypadków, w odniesieniu do których Trybunał nie był w stanie wydać opinii. W celu zwiększenia czytelności wartości są przedstawione bez cyfr po przecinku, przez co występować mogą rozbieżności wynikające z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski

3.102. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazuje, że stopień akceptacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2019 r. spadł w porównaniu z poprzednim rokiem z 83% do 79%. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze spadł z 75% do 70%. Analogicznie odsetek zaleceń zrealizowanych w wyznaczonym terminie zmniejszył się z 60% w ubiegłym roku do 38% w tym roku. Jako powód opóźnień we wdrażaniu zaleceń jednostki kontrolowane najczęściej podawały pandemię COVID-19.

Załączniki

Załącznik 3.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Poziom akceptacji zaleceń przyjęte, przyjęte częściowo, nieprzyjęte.

Poziom realizacji w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Terminowość realizacji zaleceń w terminie, opóźnienie, termin jeszcze nie minął, brak działań następczych, nie dokonano oceny.

Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Zalecenie 1: Komisja powinna przedstawiać informacje na temat wyników osiąganych w ramach unijnych programów wydatkowania co najmniej dopóty, dopóki dokonywane są znaczące płatności związane z danym okresem WRF, czyli także po zakończeniu tego okresu. W związku z tym przez pewien czas po uruchomieniu programów w nowych WRF Komisja powinna przedstawiać w sprawozdaniach informacje dotyczące wyników dwóch wdrażanych równolegle grup programów.				

Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Zalecenie 2: Komisja powinna jeszcze bardziej poprawić wiarygodność informacji na temat wyników przedstawianych w dokumentach programowych i sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (np. przeprowadzając kontrole jakości i dzieląc się dobrymi praktykami oraz publikując stałe instrukcje dotyczące dokumentów programowych), a także regularnie informować, czy napotkano problemy w tym zakresie.			Wytyczne dotyczące wdrażania programów finansowych wydane przez służby centralne Komisji dla dyrekcji generalnych zostały zaktualizowane. Zgodnie z tymi wytycznymi wszelkie wykryte problemy w odniesieniu do wiarygodności danych dotyczących wskaźników muszą zostać opisane w *dokumentach programowych*. Wytyczne te powinny jednak zawierać także szczegółowe informacje dotyczące kontroli danych przeprowadzanych przez dyrekcje generalne, a rezultaty tych kontroli należy przedstawiać w *rocznych sprawozdaniach z działalności* dyrekcji.	
Zalecenie 3: Komisja powinna zadbać o upowszechnienie wniosków z analiz przeprowadzonych przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, tak aby przy sporządzaniu przyszłych ocen uniknąć uchybień, zwłaszcza w zakresie koncepcji i stosowanej metodyki.				
Zalecenie 4: W celu zwiększenia przejrzystości Komisja powinna wyjaśnić w dokumentach programowych, w jaki sposób ustalono poziomy docelowe na potrzeby wskaźników oraz skąd pochodzą dane leżące u ich podstaw.			Instrukcje w okólniku budżetowym zostały zaktualizowane. Zobowiązują one dyrekcje generalne do opublikowania metodyki, według której ustalono poziomy docelowe na potrzeby wskaźników w ramach programu. Mimo to znaczna liczba tych metodyk wciąż nie jest udokumentowana, a około jedna trzecia poziomów docelowych na potrzeby wskaźników wciąż nie jest określona.	

Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Zalecenie 5a: Komisja powinna zamieszczać w sprawozdaniach na temat wyników następujące elementy: a) w przypadku gdy dostępne są odpowiednie informacje – obszerniejszą analizę efektywności i oszczędności programów;				
Zalecenie 5b: Komisja powinna zamieszczać w sprawozdaniach na temat wyników następujące elementy: b) bardziej systematyczną analizę istotnych czynników zewnętrznych mających wpływ na wyniki osiągane w ramach programów;				
Zalecenie 5c: Komisja powinna zamieszczać w sprawozdaniach na temat wyników następujące elementy: c) w odniesieniu do wszystkich wskaźników wykonania przedstawionych w sprawozdaniach – jasne oceny, określające, czy wskaźniki te są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych;				

Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Zalecenie 5d: Komisja powinna zamieszczać w sprawozdaniach na temat wyników następujące elementy: d) jasne i wyważone oceny wyników obejmujące wszystkie cele programów na odpowiednim poziomie szczegółowości.				

Załącznik 3.2 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

Poziom akceptacji zaleceń przyjęte, przyjęte częściowo, nieprzyjęte.

Poziom realizacji w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane; brak możliwości wydania opinii.

Terminowość realizacji zaleceń w terminie, opóźnienie, termin jeszcze nie minął, brak działań następczych, nie dokonano oceny.

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 02/2019 pt. „Zagrożenia chemiczne w żywności – unijna polityka bezpieczeństwa żywności zapewnia ochronę konsumentom, lecz stoją przed nią wyzwania”	1 lit. a)	73			Począwszy od 2019 r. Komisja przeprowadziła wiele ewaluacji oraz *ocen skutków* różnego rodzaju przepisów. Identyfikowała w nich niedociągnięcia i rozpoczynała działania, by zaradzić niektórym z nich. Proces oceny potencjalnych zmian w przepisach dotyczących zagrożeń chemicznych wciąż jest w toku. Komisja planuje zakończyć ocenę do 2025 r. Nie podjęła ona ogólnej refleksji dotyczącej tego, jaką strukturę powinny mieć przepisy, by mogły być stosowane w sposób spójny.	
	1 lit. b)	73				
	2	75				
	3 lit. a)	76				
	3 lit. b)	76				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 04/2019 pt. „System kontroli produktów ekologicznych został udoskonalony, lecz niektóre wyzwania wciąż są aktualne”	1 lit. a)	93				
	1 lit. b)	93				
	1 lit. c)	93				
	2 lit. a)	97				
	2 lit. b)	97				
	2 lit. c)	97			Komisja podjęła konkretne działania, by usprawnić kontrole nad szeregiem produktów ekologicznych importowanych z państw spoza UE. Nie wydała ogólnych wytycznych dla państw członkowskich dotyczących metod przeprowadzania szczegółowych kontroli obejmujących sprawowany przez jednostki certyfikujące nadzór nad importerami.	
	3 lit. a)	98			W ostatnich latach Komisja przeprowadziła ograniczoną liczbę badań w zakresie identyfikowalności. Brak jest dowodów na to, że wyniki tych badań są wykorzystywane do lepszego ukierunkowania kontroli lub weryfikacji *ad hoc* obejmujących jednostki certyfikujące i przeprowadzanych w państwach spoza UE.	
	3 lit. b)	98			W czerwcu i lipcu 2020 r. Komisja przedstawiła wyniki badań w zakresie identyfikowalności i poinformowała Komitet ds. Produkcji Ekologicznej, że wykryła niedociągnięcia. Komisja wciąż nie określiła możliwych	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					działań naprawczych, które mogłaby podjąć we współpracy z właściwymi organami.	
	3 lit. c)	98			W 2021 r. Komisja przyjęła przepisy mające na celu zapewnienie lepszej dostępności danych na temat certyfikatów produkcji ekologicznej, a docelowo rozszerzenie systemu tak, by obejmował państwa spoza UE. Zmiany operacyjne konieczne do zapewnienia lepszej dostępności w kontekście transgranicznym wciąż są w toku.	
Sprawozdanie specjalne 05/2019 pt. „Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) – zapewniono cenne wsparcie, lecz dotychczas nie ustalono, na ile przyczyniło się ono do ograniczenia ubóstwa”	1 lit. a)	61				
	1 lit. b)	61				
	1 lit. c)	61			Rozporządzenie w sprawie EFS+ nie odnosi się do szczególnie istotnej kwestii, jaką jest konieczność ustanowienia przez państwa członkowskie odpowiednich wyrażonych liczbowo poziomów docelowych.	
	2 lit. b)	61				
	3	61			Trybunał stwierdził, że było zbyt wcześnie na ustalenie stopnia realizacji tego zalecenia.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 06/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań”	1 lit. b)	80			Spośród państw, w których nie stosowano do tej pory krajowych strategii zwalczania nadużyć finansowych, w dziesięciu (Bułgaria, Czechy, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta i Słowacja) niektóre instytucje zarządzające przyjęły takie strategie, w sześciu natomiast nie podjęto wciąż żadnych konkretnych działań (Irlandia, Cypr, Niderlandy, Polska, Słowenia i Finlandia).	
	3 lit. b)	87			Komisja podjęła działania służące podnoszeniu poziomu wiedzy. Trybunał sądzi jednak, że inicjatywa dotycząca centrum wiedzy i zasobów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w funduszach UE do pewnego stopnia powiela prowadzone już działania rozpowszechniające wiedzę w ramach elektronicznego systemu wymiany danych. Zmiany zaproponowane w przekształconej wersji rozporządzenia finansowego, których celem jest wprowadzenie wymogu stosowania narzędzi do eksploracji danych, mogą zwiększyć możliwość stosowania analizy danych przez wszystkie właściwe podmioty, w tym Europejski Trybunał Obrachunkowy. Nie podjęto działań mających na celu promowanie metod wykrywania nadużyć finansowych poprzez regularne upowszechnianie konkretnych przykładów najlepszych praktyk. Ponadto Komisja wciąż nie opublikowała konkretnych wytycznych dla państw członkowskich na lata 2021–2027 dotyczących przeciwdziałań nadużyciom finansowym.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. c)	87			Opracowanie profilów krajów dotyczących możliwości państw członkowskich w zakresie wykrywania nadużyć oraz prowadzenia sprawozdawczości zostało zaplanowane już w trakcie trwania kontroli Trybunału. Jest ono jednak wciąż w toku, a realizacja profilów jest opóźniona.	
	4 lit. a)	89			Aby umożliwić prowadzenie sprawozdawczości na temat nieprawidłowości w okresie programowania 2021–2027 Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych zaktualizował system zarządzania nieprawidłowościami. Dotychczas trzy państwa członkowskie zgłosiły już ewentualne lub potwierdzone przypadki nadużyć finansowych, choć nie dotyczyły one polityki spójności. Częścią systemu jest wbudowane narzędzie analityczne umożliwiające przeprowadzenie szeregu dostosowanych do potrzeb analiz. System zarządzania nieprawidłowościami wciąż wymaga dalszego przystosowania. Ponadto – co udokumentowano podczas prac Trybunału w ramach *poświadczenia wiarygodności* – państwa członkowskie nadal nie zgłaszają wszystkich przypadków ewentualnych nadużyć finansowych, a to wymaga podjęcia dodatkowych działań.	
	4 lit. b)	89			W latach 2019–2020 Komisja podjęła wstępne kroki mające na celu przypomnienie *instytucjom audytowym* (lecz nie instytucjom zarządzającym) o ich obowiązku przeprowadzania systematycznej oceny przekrojowych konsekwencji wystąpienia podejrzenia	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					nadużyć finansowych. W 2022 r. Komisja zwróciła się do instytucji zarządzających o uwzględnienie wykrytych przypadków nadużyć finansowych w ich strategiach kontroli zarządczych. W zaleceniu Trybunału była jednak mowa o tym, że instytucje te powinny uwzględniać szeroko pojęte konsekwencje ewentualnych lub potwierdzonych przypadków nadużyć finansowych w sposób systematyczny również dla wszystkich innych prowadzonych operacji, których konsekwencje te mogą dotyczyć. Od 2020 r., a w szczególności od momentu przyjęcia *rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów* na okres programowania 2021–2027, nie podjęto jednak dalszych kroków w celu nałożenia na instytucje zarządzające wymogu, by przeprowadzały tego rodzaju ocenę.	
	4 lit. c)	89				
	5	91			Komisja zachęcała jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych do wzmocnienia ich roli w zakresie koordynacji, tak by ta obejmowała wszystkie krajowe instytucje odpowiedzialne za dochodzenie i ściganie w przypadku podejrzewanego nadużycia finansowego, a nie wyłącznie instytucję zarządzającą. Komisja nie przedstawiła bardziej szczegółowych wyjaśnień dotyczących funkcji jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych. Funkcje te pozostają niewystarczająco zdefiniowane. Braki w zakresie definicji funkcji	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					i obowiązków jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych zmniejszają skuteczność działań następczych Komisji. Jedynym sposobem na zaradzenie tej kwestii byłoby przygotowanie przez Komisję odpowiedniego wniosku ustawodawczego.	
Sprawozdanie specjalne 07/2019 pt. „Działania UE w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej – ustanowiono ambitne cele, lecz konieczne jest usprawnienie zarządzania”	1 lit. a)	68				
	1 lit. b)	68				
	1 lit. c)	68				
	2 lit. a)	70				
	2 lit. b)	70				
	3 lit. a)	72			Komisja rozpoczęła ocenę rezultatów unijnej strategii dotyczącej rzadkich chorób. Nadal nie określiła, czy strategia musi zostać dostosowana, zgodnie z planem zamierza ją jednak dostosować do 2023 r., po uprzednim przeprowadzeniu konsultacji i refleksji.	
	3 lit. b)	72				
	3 lit. c)	72				
Sprawozdanie specjalne 08/2019 pt.	1	82				
	2	83				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
„Energia wiatrowa i słoneczna w produkcji energii elektrycznej – do osiągnięcia celów unijnych potrzebne są istotne działania”	3 lit. a)	85	✓			
	3 lit. b)	85	✓			
	4	86	✓			
	5 lit. a)	87	✓	✗	Opóźnienia w rozwoju infrastruktury sieciowej oraz połączeń międzysystemowych wywierają wpływ na dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii. Komisja musi zbadać, w których państwach członkowskich problemy dotyczące sieci wciąż ograniczają dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii.	⊗
	5 lit. b)	87	✓	✗	Komisja musi zalecić państwom członkowskim, w których problemy dotyczące sieci mogą utrudniać rozwój odnawialnych źródeł energii, by podjęły działania w celu wyeliminowania niewydolności sieci.	⊗
	5 lit. c)	87	✓		W niektórych przypadkach Komisja zasugerowała finansowanie rozwoju sieci oraz połączeń międzysystemowych z funduszy polityki spójności. Przedmiotowe działania inwestycyjne podjęto jednak dopiero po terminie realizacji zalecenia zaproponowanym przez Trybunał. Wraz z ukończeniem programowania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i *Funduszu Spójności* na lata 2021–2027 pojawi się więcej dowodów świadczących o wykorzystaniu do tych działań inwestycyjnych funduszy polityki spójności.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	6	89				
Sprawozdanie specjalne 09/2019 pt. „Wsparcie UE dla Maroka – dotychczas osiągnięto ograniczone rezultaty”	1 ppkt (i)	100				
	1 ppkt (ii)	100				
	1 ppkt (iii)	100				
	2 ppkt (i)	101				
	2 ppkt (ii)	101				
	2 ppkt (iii)	101				
	3 ppkt (i)	102				
	3 ppkt (ii)	102				
	3 ppkt (iii)	102				
	4 ppkt (i)	103			Komisja pierwotnie odrzuciła zalecenie Trybunału i utrzymała swoją praktykę analizy poszczególnych przypadków, nie przedstawiła jednak jasnych procedur opisujących to podejście. W związku z tym Trybunał nie jest w stanie stwierdzić, jaki jest ogólny poziom realizacji zalecenia wychodzący poza podany przypadek.	
	4 ppkt (ii)	103			Komisja odmawiała wypłacania środków, gdy warunki nie były spełnione, co świadczy o tym, że procedura	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					weryfikacji płatności działa zgodnie z założeniami. W zaktualizowanych wytycznych nie przewidziano jednak systematycznej weryfikacji danych potwierdzających stan faktyczny.	
	4 ppkt (iii)	103			Komisja pierwotnie odrzuciła zalecenie Trybunału i utrzymała swoją praktykę analizy poszczególnych przypadków, nie przedstawiła jednak jasnych procedur opisujących to podejście. W związku z tym Trybunał nie jest w stanie stwierdzić, jaki jest ogólny poziom realizacji zalecenia wychodzący poza podany przypadek.	
	5 ppkt (i)	104			Liczba wizyt w terenie przed 2020 r. była ograniczona (jedna wizyta w 2019 r. ale jedna również w 2021 r.) Wizyty w terenie nie pozwalały na podjęcie działań naprawczych w okresie wdrażania (zanim podjęto decyzję o wypłacie środków). Komisja nie opracowała metodyki dotyczącej decydowania o tym, kiedy konieczne jest przeprowadzenie wizyt w terenie.	
	5 ppkt (ii)	104				
	5 ppkt (iii)	104				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	6	106			Komisja opracowała i wdrożyła szczegółowy plan działania na rzecz wsparcia w dziedzinie zdrowia, który obejmował trzy ukierunkowane kampanie. Określiła również cele, konkretne sposoby informowania oraz mierzalne wskaźniki. Komisja ani Europejska Służba *Działań Zewnętrznych* nie wprowadziły wymogów polegających na powiązaniu wypłat środków z podawaniem tego faktu do wiadomości publicznej. Program wsparcia sektora ochrony zdrowia (PASS III) nie był wystarczająco widoczny dla ogółu społeczeństwa.	
Sprawozdanie specjalne 10/2019 pt. „Ogólnounijne testy warunków skrajnych – zapewniono wyjątkowo dużą ilość danych na temat banków, ale należy usprawnić koordynację i zwiększyć ukierunkowanie na ryzyko”.	5	113			Komisja w swoim sprawozdaniu (COM(2022) 228) zwróciła uwagę na uchybienia w istniejącej strukturze Europejskich Urzędów Nadzoru i zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie opinii. Komisja nie zaproponowała żadnych zmian w obowiązujących przepisach, które to zmiany miałyby na celu zaradzenie wykrytym uchybieniom, ponieważ uznała, że współprawodawcy nie popierali dalszych zmian oraz że czas na ich wprowadzenie był nieodpowiedni.	
	1	72				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 11/2019 pt. „Unijne przepisy w sprawie modernizacji zarządzania ruchem lotniczym wnoszą wartość dodaną, lecz przyznane finansowanie w dużej części nie było konieczne”	2	72	✓			
	3 lit. a)	73	✓			
	3 lit. b)	73	✓			
	4 lit. a)	74	✓			
	4 lit. b)	74	✓			
	5 lit. a)	75	✓			
	5 lit. b)	75	✓		W momencie przeprowadzania monitorowania przez Trybunał nie minął jeszcze termin przewidziany na zrealizowanie tego zalecenia. Nowe plany skuteczności działania uwzględniające odnośne docelowe parametry skuteczności działania muszą zostać przedłożone najpóźniej 1 października 2024 r.	↻
Sprawozdanie specjalne 13/2019 pt. „Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który można udoskonalić”	1 ppkt 2)	88	✓			
	1 ppkt 3)	88	✓			
	1 ppkt 4)	88	✓			
	2 ppkt 1)	89	✓			
	2 ppkt 2)	89	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 ppkt 3)	89			8 czerwca 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący stworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki (COM(2023) 311 final).	
	3	90				
Sprawozdanie specjalne 14/2019 pt. „»Wyraź swoją opinię!« – konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych”	1 (tiret pierwsze)	111				
	1 (tiret drugie)	111				
	2 (tiret pierwsze)	113				
	2 (tiret drugie)	113				
	3 (tiret pierwsze)	114				
	3 (tiret drugie)	114				
	4 (tiret pierwsze)	115				
	4 (tiret drugie)	115				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4 (tiret trzecie)	115	✓			
	5 (tiret pierwsze)	117	✓			
	5 (tiret drugie)	117	✓			
	6	118	✓			
Sprawozdanie specjalne 15/2019 pt. „Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. – znaczne oszczędności, jednak nie bez konsekwencji dla pracowników”	1.1	97	✓			
	1.2	97	✓			
	2	97	✓			
	3	97	✓			
Sprawozdanie specjalne 16/2019 pt. „Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska	1 lit. a)	58	✓			
	1 lit. b)	58	✓			
	1 lit. c)	58	✓			
	2 lit. a)	60	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
– możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki”	2 lit. b)	60			W oparciu o rozmowy z władzami krajowymi na temat kosztów i korzyści we wniosku z lipca 2022 o zmianę rozporządzenia (UE) 691/2011 uwzględniono trzy nowe moduły w ramach europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (COM(2022) 329). Nie jest jasne, w jakim stopniu Komisja, w ramach zaproponowanych nowych modułów, oceniła konkretne potrzeby dotyczące kształtowania polityki zgłaszane przez jej służby.	
	3 lit. a)	62				
	3 lit. b)	62				
	3 lit. c)	62				
Sprawozdanie specjalne 17/2019 pt. „Centralnie zarządzane interwencje UE dotyczące kapitału wysokiego ryzyka – konieczność lepszego ukierunkowania”	1 lit. a)	113			Komisja wycofała swój pierwotny wniosek z 2018 r. dotyczący utworzenia programu *InvestEU* i w maju 2020 r. przedstawiła nowy wniosek w odpowiedzi na kryzys spowodowany pandemią COVID-19 (COM(2020) 403 final). Ze względu na pilną potrzebę wprowadzenia przepisów Komisja nie przeprowadziła formalnej oceny skutków nowych elementów wprowadzonych względem pierwotnego wniosku z 2018 r. Termin realizacji zalecenia upływał wraz z podpisaniem przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz *Europejski Fundusz Inwestycyjny* (EFI) umowy gwarancyjnej, co miało miejsce w marcu 2022 r. Choć pierwotnie prace prowadzono w trybie pilnym, od zgłoszenia	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					zmodyfikowanego wniosku ustawodawczego do podpisania umowy minęły prawie dwa lata. Był to okres wystarczająco długi, by można było przeprowadzić dokładną analizę zgodnie z zaleceniem.	
	1 lit. b)	113				
	1 lit. c)	113			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	2 lit. a)	116			Wytyczne inwestycyjne zawierają obecnie nowy cel dotyczący państw, które są tzw. umiarkowanymi i początkującymi innowatorami. Ponadto ograniczono odsetek łącznych środków w ramach programu InvestEU, jakie można było przydzielić na rzecz każdego z trzech państw członkowskich. Choć działania te stanowią krok naprzód, mają one umiarkowany zakres i mało prawdopodobne jest, by pociągnęły za sobą istotną zmianę na rzecz słabiej rozwiniętych rynków kapitałowych wysokiego ryzyka. W związku z tym zaleceniem Komisja przedstawiła propozycje dalszych działań ogólnych, np. przeprowadzenia przeglądu rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy venture capital. Działania te dotyczą rynków jako całości, lecz nie konkretnie rynków słabiej rozwiniętych.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 lit. b)	116			Komisja poprawiła definicję minimalnych wartości docelowych dla udziału inwestorów prywatnych na poziomie poszczególnych instrumentów – banki prorozwojowe nie są już w niej uznawane za prywatne – nie ustaliła jednak poziomów docelowych. Jeśli chodzi o skuteczność *przyciągania* prywatnych inwestorów, minimalne wartości docelowe na poziomie każdego instrumentu nie zastępują poziomów docelowych, biorąc pod uwagę cele polityki, lokalne rynki kapitału wysokiego ryzyka oraz sektory działalności.	
	2 lit. c)	116			Komisja odniosła się do przepisów umożliwiających wychodzenie z inwestycji poprzez *sprzedaż uboczną*. Sprzedaż uboczna może być promowana poprzez zawarcie w stosownych umowach klauzul umożliwiających stopniowe wychodzenie z inwestycji, lecz dotychczas umowy gwarancyjne nie zawierały zapisów zobowiązujących lub zachęcających partnerów wdrażających do wprowadzania takich klauzul. Umowy te przewidywały jedynie opcję wprowadzającą klauzulę umożliwiającą wychodzenie z inwestycji, co nie jest zgodne z celem zalecenia Trybunału. Z tego względu Trybunał uznaje, że zalecenie nie zostało zrealizowane.	
	2 lit. d)	116			W wytycznych inwestycyjnych przewidziano odchylenia od *zasady równorzędności* w pewnych szczególnych okolicznościach, nie sprecyzowano jednak, o jakie okoliczności chodzi. Europejskie	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					działanie scale-up dla kapitału wysokiego ryzyka (inicjatywa ESCALAR), wspomniane w umowie pomiędzy UE, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, nie zalicza się do działań asymetrycznych (w ramach tej inicjatywy utrzymany zostaje związek między ryzykiem a zyskiem) i nie jest powiązane z poważnymi niedoskonałościami rynku. Jako że w związku z tym wykracza poza zakres zalecenia Trybunału, Trybunał uznaje zalecenie za niezrealizowane.	
	3 lit. a)	121			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	3 lit. b)	121			Trybunał nie był w stanie ocenić poziomu realizacji tego zalecenia z powodu braku dowodów.	
	3 lit. c)	121			Komisja przyjęła to zalecenie, jednak wskazane w sprawozdaniu specjalnym uchybienia wciąż się utrzymują. W opublikowanym przez EFI zaproszeniu do wyrażenia zainteresowania wskazanie wystarczających opcji wyjścia odgrywało jedynie marginalną rolę.	
	3 lit. d)	121			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	3 lit. e)	121				
Sprawozdanie specjalne 18/2019 pt.	1	70				
	2 lit. a)	75				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
„Emisje gazów cieplarnianych w UE – choć sprawozdawczość jest odpowiednia, niezbędne są bardziej precyzyjne informacje na temat przyszłych redukcji emisji”	2 lit. b)	75			Pod koniec 2022 r. Trybunał rozpoczął kontrolę planów strategicznych WPR, co powinno umożliwić monitorowanie tego zalecenia. Sprawozdanie z kontroli ma ukazać się w pierwszej połowie 2024 r.	
	2 lit. c)	75				
Sprawozdanie specjalne 19/2019 pt. „INEA – osiągnięto korzyści, lecz należy zaradzić niedociągnięciom w zakresie instrumentu »Łącząc Europę«”	1 lit. a)	83				
	1 lit. b)	83				
	2 lit. a)	84				
	2 lit. b)	84			W związku z zaleceniem Trybunału Komisja oraz Europejska *Agencja Wykonawcza* ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska podjęły działania mające na celu wykorzystywanie w większym stopniu celów i wskaźników zorientowanych na rezultaty. Zrealizowały to zalecenie częściowo. Niektóre wskaźniki wykonania, jak np. wskaźniki mierzące jakość usług oraz satysfakcję klientów, zostały wprowadzone w ramach sprawozdania rocznego za 2021 r. Wskaźniki nie obejmują kluczowych zagadnień	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					związanych z wykonaniem zadań, np. stopnia wdrożenia programu lub *absorpcji* środków.	
	3 lit. a)	85	✓			
	3 lit. b)	85	✓			
	3 lit. c)	85	✓			
	4 lit. a)	88	✓			
	4 lit. b)	88	✓			
	4 lit. c)	88	✓			
	5 lit. a)	89	✓		Wdrożono narzędzie monitorujące służące do zbierania informacji w celu prowadzenia sprawozdawczości na temat wskaźników *produktu*. Wskaźniki wprowadzone w ramach *instrumentu „Łącząc Europę”* na lata 2021–2027 nie obejmują rezultatów projektów.	
	5 lit. b)	89	✓	✗	Nie podjęto działań w związku z zaleceniem Trybunału dotyczącym wyszczególnienia *wskaźników rezultatu* w celach zaproszeń do składania wniosków, monitorowania ich za pośrednictwem umów i informowania o nich. Nie wprowadzono wskaźników opartych na rezultatach.	
	1	85	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 20/2019 pt. „Unijne systemy informacyjne wspierające kontrole graniczne – narzędzie efektywne, lecz wymagające bardziej aktualnych i kompletnych danych”	2 lit. a)	88	✓			
	2 lit. b)	88	✓			
	3	91	✓			
	4 lit. a)	94	✓			
	4 lit. b)	94	✓			
	5 lit. a)	95	✓			
	5 lit. b)	95	✓			
Sprawozdanie specjalne 21/2019 pt. „Oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe – zagrożenie	1 lit. a)	68	✓			
	1 lit. b)	68	✓			
	1 lit. c)	68	✓			
	2	70	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
zdrowotne, które pozostaje problemem dla UE, pomimo postępów w sektorze hodowli zwierzęcej”	3 lit. a)	75			W grudniu 2021 r. Komisja rozpoczęła badanie w zakresie oceny *ex post* programu „Horyzont 2020”, w tym oceny wsparcia w ramach programu działań dotyczącego badań naukowych nad opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe. Publikacja oceny *ex post* planowana jest na 2023 r. Nie sporządzono kompleksowej oceny wsparcia, jakiego Komisja udzieliła w zakresie badań naukowych nad opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe (w tym m.in. wsparcia w ramach programu „Horyzont 2020”), w związku z czym nie zidentyfikowano uchybień w systemie finansowania/*dotacji* i nie zaproponowano działań mających zaradzić tym uchybieniom.	
	3 lit. b)	75				
	3 lit. c)	75				
Sprawozdanie specjalne 22/2019 pt. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze	1	100				
	2	101			Komisja opracowała rzetelną analizę głównych uchybień w wymogach dotyczących średniookresowych ram budżetowych i niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej, jak również przedstawiła propozycje refom. Wprowadzanie usprawnień dotyczących tych wymogów wciąż jest w toku, ponieważ nie są one ujęte w obowiązujących przepisach. Co więcej, w opublikowanym 9 listopada 2022 r. komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
monitorowanie stosowania”					zarządzania gospodarczego usprawnienia te również nie są widoczne. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy w zakresie reformy unijnego zarządzania gospodarczego w kwietniu 2023 r. We wniosku tym jedynie częściowo uwzględniono zalecenie Trybunału, przede wszystkim w odniesieniu do wzmacniania niezależnych organów ds. odpowiedzialności budżetowej. W znacznie mniejszym stopniu uwzględniono natomiast wymogi dotyczące średniookresowych ram budżetowych.	
	3 lit. a)	102			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	3 lit. b)	102			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	4 lit. a)	105				
	4 lit. b)	105				
	4 lit. c)	105				
	4 lit. d)	105			Komisja przygotowała strategię monitorowania funkcjonowania krajowych ram budżetowych. W strategii nie opisano jednak uporządkowanej metodyki oceny stosowania przepisów dyrektywy 2011/85/UE. Komisja nie przedstawiła wystarczających dowodów w ramach pierwszej oceny dokonanej w 2022 r. (wliczając w to wszelkie wymagane działania następcze), jak również nie	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					przedstawiła wystarczających dowodów na to, że strategia była regularnie stosowana.	
Sprawozdanie specjalne 23/2019 pt. „Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom”	1	86			Pod koniec 2022 r. Trybunał rozpoczął kontrolę planów strategicznych WPR, co powinno umożliwić monitorowanie realizacji tego zalecenia. Sprawozdanie z kontroli ma ukazać się w pierwszej połowie 2024 r.	
	2 lit. a)	88			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	2 lit. b)	88			W ramach nowej WPR Komisja będzie zbierać bardziej szczegółowe dane dotyczące wykorzystania różnych narzędzi zarządzania ryzykiem niż w ramach poprzedniej. Komisja wciąż nie będzie w stanie monitorować gruntów i ubezpieczonego kapitału objętego narzędziami zarządzania ryzykiem.	
	3 lit. a)	90			Komisja podaje powody zastosowania środków nadzwyczajnych w motywach stosownych rozporządzeń. Komisja nie przyjęła zalecenia Trybunału i podtrzymuje swoje stanowisko w tym zakresie. W zaleceniu tym Trybunał wymaga określenia *ex ante* obiektywnych parametrów i kryteriów rynkowych oraz ekonomicznych, według których można zastosować środki nadzwyczajne.	
	3 lit. b)	90			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	
	4 lit. a)	91			Komisja nie przyjęła ani nie wdrożyła tego zalecenia.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4 lit. b)	91			Zmiany w *rozporządzeniu delegowanym* Komisji (UE) 2017/891 mają na celu zapobieganie przypadkom wypłacania nadmiernych rekompensat w sektorze owoców i warzyw. Komisja nie podjęła działań mających na celu zapobieganie przypadkom wypłacania nadmiernych rekompensat w innych sektorach. Nie wprowadziła również wymogu współfinansowania znacznej części wsparcia, w przypadku gdy państwa członkowskie odgrywają istotną rolę w określaniu najważniejszych elementów programów tego wsparcia.	
Sprawozdanie specjalne 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”	1	152				
	2 lit. a)	157				
	2 lit. b) ppkt (i)	157				
	2 lit. b) ppkt (ii)	157				
	2 lit. b) ppkt (iii)	157				
	2 lit. c)	157				
	5 lit. a)	163				
	5 lit. b)	163				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	5 lit. c)	163				
	6 lit. a)	166				
	6 lit. b)	166				
	6 lit. c)	166				
	6 lit. d)	166				
Sprawozdanie specjalne 25/2019 pt. „Jakość danych wykorzystywanych na potrzeby wsparcia budżetowego – uchybienia w niektórych wskaźnikach i w procedurach weryfikacji stosowanych przy wypłacaniu transz zmiennych”	1	55				
	2 lit. a)	56				
	2 lit. b)	56				
	3 lit. a)	57				
	3 lit. b)	57				
	4	58				
	5	59				
	6 lit. a)	60				
	6 lit. b)	60				

Załącznik 3.3 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2019 r.

Poziom akceptacji zaleceń przyjęte, przyjęte częściowo, nieprzyjęte.

Poziom realizacji w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Terminowość realizacji zaleceń w terminie, opóźnienie, termin jeszcze nie minął, brak działań następczych, nie dokonano oceny.

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)						
Sprawozdanie specjalne 10/2019 pt. „Ogólnounijne testy warunków skrajnych – zapewniono wyjątkowo dużą ilość danych na temat banków, ale należy poprawić koordynację i zwiększyć	1 ppkt 1)	109			Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) wnioskuje do odpowiednich organów o więcej informacji na temat ich działania niż dotychczas, a także podsumowuje je w sprawozdaniu. Urząd nie zaplanował jeszcze ani nie zrealizował żadnych wizyt kontrolnych na miejscu. Kontrola właściwych organów koncentruje się na istotnych statystycznych odchyleniach w obszarach obarczonych wysokim ryzykiem oraz na *błędach* w danych.	
	1 ppkt 2)	109				
	1 ppkt 3)	109				
	1 ppkt 4)	109				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
ukierunkowanie na ryzyko”.	2	109			Urząd rozpoczął opracowywanie odgórnego podejścia do testu warunków skrajnych. Rada Organów Nadzoru EUNB zdecydowała o wprowadzeniu do przyszłych ram dotyczących ogólnounijnego testu warunków skrajnych elementów scentralizowanych oraz o poszerzeniu wiedzy fachowej w zakresie modelowania odgórnego. Urząd rozpoczął prace nad rozwojem swoich zdolności w zakresie odgórnego podejścia do testu warunków skrajnych, jednak do tej pory osiągnął wymierne rezultaty w ograniczonym zakresie.	
	3	110			Urząd zwiększył ogólną liczebność próby o 20 banków, w ten sposób pośrednio poszerzając zakres geograficzny. Podejście Urzędu do doboru próby w ramach testu warunków skrajnych wciąż nie jest oparte ani na analizie ryzyka, ani na zasięgu geograficznym, jako że Rada Organów Nadzoru nie poparła takiego podejścia. Testy warunków skrajnych mogą nie obejmować banków mniejszych i niesystemowych, które nadal są jednak obarczone wysokim ryzykiem. Objęcie testami tych banków wydaje się jednak istotne ze względu na możliwość wystąpienia skutków ubocznych.	
	4 ppkt 1)	112				
	4 ppkt 2)	112			Rozważano opcję polegającą na wypróbowaniu różnych rodzajów scenariuszy, ale ostatecznie jej nie wdrożono. Urząd uznał, że jeśli ostatecznie wdrożona zostanie procedura stosowana odgórnie, opcja ta może zostać	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					wykorzystana, podobnie jak analiza ryzyka oraz podejście oparte na zasięgu geograficznym.	
	4 ppkt 3)	112			W zakresie niekorzystnego scenariusza w ramach testu warunków skrajnych z 2020 r. Urząd wcześnie i w sposób wyraźny wskazał ogólny poziom dotkliwości w odniesieniu do PKB oraz powiązanych z nim czynników. Wraz z Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego Urząd zdefiniował *ex ante* poziom dotkliwości dla każdego państwa, koncentrując się na PKB jako głównym czynniku ryzyka. Scenariusze testu warunków skrajnych w latach 2020 i 2021 oparte były na jednym zestawie zidentyfikowanych czynników ryzyka. Urząd nie przeprowadził żadnych analiz wrażliwości lub *wstrząsów dostosowanych do poszczególnych państw*.	
	6 ppkt 1)	114			Sprawozdania Urzędu zawierają obecnie minimalne wymogi kapitałowe dla poszczególnych banków oraz w pewnym stopniu przedstawiają rezultaty z podziałem na grupę i typ banków. Wyniki testów warunków skrajnych są teraz porównywane z wynikami ujętymi w poprzednich sprawozdaniach. W ramach ogólnounijnego testu warunków skrajnych w 2023 r. Urząd zamierza wprowadzić dalsze usprawnienia w interaktywnych narzędziach, np. poprzez zastosowanie tabel uwzględniających wszystkie banki. W ten sposób możliwe będzie porównanie banków pod względem oddziaływania, poziomów kapitału oraz innych istotnych mierników, jak również grupowanie banków w celu analizy. Użytkownicy wciąż zgłaszają trudności	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					w porównywaniu banków na podstawie kluczowych wskaźników przy użyciu interaktywnych tablic. W sprawozdaniach Urzędu nie powiązano rezultatów z poziomem warunków skrajnych, na jaki narażono badane banki.	
	6 ppkt 2)	114			Urząd stwierdza wyraźniej, które czynniki są istotne dla odporności. W swoich sprawozdaniach opisuje istotne czynniki (np. ryzyko kredytowe czy ryzyko rynkowe), jednak w sposób dość ogólny. Urząd nie informuje, które elementy scenariusza stanowią kluczowe czynniki wpływające na poziom ryzyka. Nie przedstawia też ogólnych uwag dotyczących odporności systemu bankowego UE.	
Parlament Europejski						
Sprawozdanie specjalne 13/2019 pt. „Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który można udoskonalić”	1 ppkt 1)	88			Parlament Europejski opracował ogólną strategię w zakresie etyki, w której ujęto również przyszłe projekty w tym zakresie. Jednakże zgodnie ze stanem na grudzień 2022 r. projekt ogólnej strategii w zakresie etyki wciąż nie został przyjęty. Ponadto w strategii nie przedstawiono szczegółowych celów i priorytetów, które można monitorować za pomocą wskaźników wykonania.	
	1 ppkt 2)	88			Parlament dodał zautomatyzowany proces przetwarzania zapytań dotyczących kwestii etycznych do zawartości swojego portalu poświęconego zarządzaniu zasobami ludzkimi. Wciąż jednak nie sfinalizował ani nie zatwierdził procedur dotyczących kontroli deklaracji pracowników.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	1 ppkt 3)	88	⊗	✗	Parlament Europejski nie przyjął ani nie wdrożył tego zalecenia.	⊗
	1 ppkt 4)	88	✓	▬		✓
	1 ppkt 5)	88	⊗	✗	Parlament Europejski nie przyjął ani nie wdrożył tego zalecenia.	⊗
	1 ppkt 6)	88	✓	✗	Parlament nie podjął jeszcze wystarczających działań w celu wzmocnienia przepisów obowiązujących posłów dotyczących okresu po zakończeniu pełnienia przez nich funkcji.	⊗
	2 ppkt 1)	89	✓	▬		!
	2 ppkt 2)	89	✓	▬		!
	2 ppkt 3)	89	✓	✗		⊗
	3	90	✓	▬		✓
Rada Unii Europejskiej oraz Rada Europejska						
Sprawozdanie specjalne 13/2019 pt. „Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który	1 ppkt 1)	88	✓	▬		!
	1 ppkt 2)	88	✓	▬	Sekretariat Generalny Rady ustanowił centrum informacji na temat etyki, w ramach którego opracowano wytyczne dla pracowników dotyczące konfliktu interesów. Nie ma pisemnych procedur wewnętrznych dotyczących kontroli oświadczeń pracowników w zakresie konfliktu interesów.	!

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
można udoskonalić”	1 ppkt 4)	88	✓			
	2 ppkt 1)	89	✓			
	2 ppkt 2)	89	✓			
	2 ppkt 3)	89	✓	✗		⊗
	3	90	✓			
Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu						
Sprawozdanie specjalne 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”	3 lit. a)	159	✓			
	3 lit. b)	159	✓			
	3 lit. c)	159	✓			
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)						
	4 lit. a)	160	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt spr. spec.	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”	4 lit. b)	160				
	4 lit. c)	160				

Załącznik 3.4 – Sprawozdania specjalne, w przypadku których Komisja zrealizowała wszystkie zalecenia w pełni lub w przeważającej mierze

- Sprawozdanie specjalne 07/2019 pt. „Działania UE w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej – ustanowiono ambitne cele, lecz konieczne jest usprawnienie zarządzania”
- Sprawozdanie specjalne 09/2019 pt. „Wsparcie UE dla Maroka – dotychczas osiągnięto ograniczone rezultaty”
- Sprawozdanie specjalne 11/2019 pt. „Unijne przepisy w sprawie modernizacji zarządzania ruchem lotniczym wnoszą wartość dodaną, lecz przyznane finansowanie w dużej części nie było konieczne”
- Sprawozdanie specjalne 14/2019 pt. „»Wyraź swoją opinię!« – konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych”
- Sprawozdanie specjalne 15/2019 pt. „Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. – znaczne oszczędności, jednak nie bez konsekwencji dla pracowników”
- Sprawozdanie specjalne 16/2019 pt. „Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska – możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki”
- Sprawozdanie specjalne 18/2019 pt. „Emisje gazów cieplarnianych w UE – choć sprawozdawczość jest odpowiednia, niezbędne są bardziej precyzyjne informacje na temat przyszłych redukcji emisji”
- Sprawozdanie specjalne 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”
- Sprawozdanie specjalne 25/2019 pt. „Jakość danych wykorzystywanych na potrzeby wsparcia budżetowego – uchybienia w niektórych wskaźnikach i w procedurach weryfikacji stosowanych przy wypłacaniu transz zmiennych”

Uwaga: W ramach powyższego wykazu pominięto trzy zalecenia, dla których w momencie monitorowania nie minął jeszcze termin przewidziany na ich zrealizowanie, oraz dwa zalecenia, w odniesieniu do których Trybunał nie był w stanie wydać opinii.

Rozdział 4

Dochody

Spis treści

	Punkty
Wstęp	4.1.-4.6.
Krótki opis	4.2.-4.3.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.4.-4.6.
Prawidłowość transakcji	4.7.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	4.8.-4.28.
Utrzymujące się uchybienia w zarządzaniu TZW i ich księgowaniu przez państwa członkowskie	4.9.-4.13.
Opóźnienia w ponownej ocenie przypadków odpisania należności celnych	4.14.-4.15.
Nastąpił niewielki spadek liczby zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW, ale wciąż utrzymują się uchybienia w zarządzaniu w tym obszarze	4.16.-4.18.
Niedociągnięcia w zarządzaniu zastrzeżeniami dotyczącymi VAT, które odnoszą się do niestosowania dyrektywy w sprawie VAT	4.19.-4.20.
Ryzyko związane z kompilacją danych dotyczących DNB zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być określane jaśniej	4.21.
Zaobserwowano postępy w rozwiązywaniu i znoszeniu zastrzeżeń dotyczących DNB, występują jednak pewne opóźnienia	4.22.-4.23.
W działaniach Komisji na rzecz poprawy zarządzania ryzykiem w zakresie TZW i zmniejszenia luki w należnościach celnych wystąpiły dalsze opóźnienia	4.24.-4.28.
Roczne sprawozdania z działalności	4.29.-4.31.
Wnioski i zalecenia	4.32.-4.37.
Wnioski	4.32.-4.34.
Zalecenia	4.35.-4.37.

Załączniki

Załącznik 4.1 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE

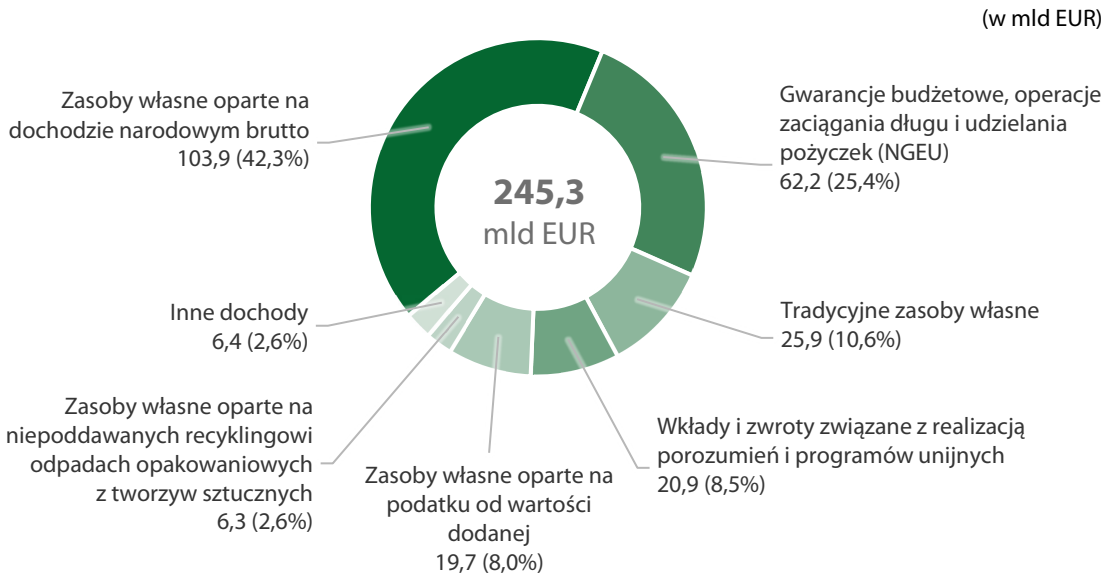
Załącznik 4.2 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.

Załącznik 4.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dochody

Wstęp

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, na które składają się *zasoby własne*, *zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel* wykorzystywane do finansowania wydatków w ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)*[1], a także inne dochody. Strukturę dochodów w 2022 r. przedstawiono na ***rys. 4.1***.

Rys. 4.1 – Struktura dochodów w 2022 r.(*)



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***17 załącznika 1.1***). Łączna kwota 245,3 mld euro odpowiada faktycznym dochodom budżetowym UE. Kwota w wysokości 171,2 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności została obliczona z zastosowaniem *rachunkowości memoriałowej*.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

[1] Kategoria ta obejmuje kwoty długu zaciągniętego przez Komisję w celu zapewnienia państwom członkowskim bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach instrumentu *Next Generation EU (NGEU)*. Dług ten będzie musiał zostać w przyszłości spłacony przez UE.

Krótki opis

4.2. Dwie trzecie dochodów UE (63,5%) pochodziło w 2022 r. z czterech kategorii zasobów własnych[2]:

a) ***zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB)*** stanowią 42,3% dochodów UE i są wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB;

b) ***tradycyjne zasoby własne (TZW)*** składają się na 10,6% dochodów UE. Obejmują one należności celne z tytułu przywozu towarów pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 75% łącznej kwoty tych należności, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 25% na pokrycie kosztów związanych z poborem należności;

c) ***zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT)*** stanowią 8,0% dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów są obliczane przez pomnożenie jednolitej stawki poboru i całkowitej kwoty wpływów państw członkowskich z VAT pobranych w odniesieniu do wszystkich dostaw podlegających opodatkowaniu podzielonej przez średnią ważoną stawkę VAT;

d) ***zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych*** zapewniają UE 2,6% ogółu dochodów. Tę kategorię zasobów wprowadzono w 2021 r. Wkłady w ramach tych zasobów oblicza się, mnożąc masę niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich przez określoną jednolitą stawkę.

4.3. Zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel odnoszą się głównie do kwot długu zaciągniętego w celu udzielenia państwom członkowskim bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach NGEU. Stanowią one 25,4% ogółu dochodów UE. Istnieją również inne źródła dochodów Unii. Najważniejszym z nich są wkłady i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych (8,5% dochodów UE), takie jak dochody wynikające z *kontroli zgodności rozliczeń* środków z *Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)* i *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*, oraz wkłady państw niebędących członkami UE na rzecz programów i działań UE.

---

[2] Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.4. Stosując podejście kontrolne i metody wskazane w ***załączniku 1.1***, Trybunał uzyskał wystarczającą pewność na potrzeby opinii kontrolnej dotyczącej dochodów przez ocenę wybranych kluczowych systemów. Ocenę tę uzupełniono o badanie transakcji. Zgodnie z opisem zawartym w ***załączniku 1.1*** przeprowadzone prace miały stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności* Trybunału. W odniesieniu do dochodów za 2022 r. Trybunał zbadał:

a) próbę 65 wystawionych przez Komisję *nakazów odzyskania środków*, którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów (w tym 10 transakcji dotyczących zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel odnoszących się do dotacji w ramach NGEU);

b) systemy Komisji służące do:

   (i) zapewnienia, by przekazane przez państwa członkowskie dane dotyczące DNB, VAT i niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia i pobrania wkładów opartych na zasobach własnych. W odniesieniu do danych dotyczących DNB Trybunał oparł się dodatkowo na swoim niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym DNB[3];

   (ii) zarządzania TZW i zapewnienia, by państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania prawidłowych kwot TZW oraz prowadzenia odnośnej sprawozdawczości;

   (iii) obliczania wysokości kwot wynikających z zastosowania mechanizmów korekty w odniesieniu do zasobów własnych;

   (iv) nakładania grzywien i kar,

c) systemy rachunkowości i zarządzania w zakresie TZW w trzech państwach członkowskich (w Belgii, Niemczech i Polsce). Państwa te zostały wybrane na podstawie kwoty pobranych należności celnych i oceny ryzyka przeprowadzonej przez Trybunał. Trybunał sprawdził również realizację zalecenia sformułowanego w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. dotyczącego wiarygodności deklaracji w zakresie TZW składanych przez Niderlandy[4];

---

[3] Sprawozdanie specjalne 25/2022 pt. „Weryfikacja dochodu narodowego brutto na potrzeby finansowania budżetu UE – ryzyko związane z kompilacją danych zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być jaśniej określane".

[4] Sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 3.14 i zalecenie 3.3.

d) wiarygodność informacji na temat *prawidłowości* wydatków zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG BUDG i Eurostatu.

4.5. Przeprowadzona przez Trybunał ocena systemów stosowanych przez Komisję do obliczania wkładów opartych na DNB i VAT opierała się na uzgodnionych danych dotyczących DNB oraz informacjach na temat zharmonizowanej *podstawy opodatkowania VAT* przekazanych przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych opracowanych przez Komisję i państwa członkowskie. W odniesieniu do podstawy dotyczącej niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych Trybunał dokonał jedynie przeglądu procesu zestawiania danych prognostycznych, ponieważ państwa członkowskie przedstawią pierwsze faktyczne szacunkowe dane statystyczne dopiero w 2023 r. Ponadto Trybunał nie objął badaniem systemów Komisji służących do zaciągania długu i udzielania pożyczek w związku z NGEU. Systemy zarządzania długiem stosowane przez Komisję zostały przeanalizowane w odrębnym sprawozdaniu specjalnym Trybunału[5].

4.6. Jeżeli chodzi o należności celne, istnieje ryzyko, że importerzy nie złożą odnośnego zgłoszenia celnego lub złożą zgłoszenie nieprawidłowe. Faktycznie uiszczone należności celne przywozowe mogą zatem okazać się mniejsze niż kwota, która teoretycznie powinna była zostać pobrana – różnica ta jest znana pod nazwą „*luki w należnościach celnych*". Te nieuiszczone należności nie są ujęte w systemach rachunkowości państw członkowskich w zakresie TZW i nie wchodzą w zakres opinii kontrolnej Trybunału dotyczącej dochodów. Niemniej luka w należnościach celnych może wpłynąć na kwoty należności ustalane przez państwa członkowskie, w związku z czym Trybunał czwarty rok z rzędu zweryfikował działania unijne mające doprowadzić do zmniejszenia tej luki i ograniczenia ryzyka niekompletności TZW. W toku tej weryfikacji Trybunał przeanalizował postępy poczynione przez Komisję, jeśli chodzi o wdrażanie przewidzianych w jej planie działania na rzecz unii celnej[6] wybranych działań, które mają na celu wyeliminowanie niedociągnięć wskazanych we wcześniejszych sprawozdaniach Trybunału[7] i zmniejszenie luki w należnościach celnych.

---

[5] Sprawozdanie specjalne 16/2023 pt. „Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU – pomimo obiecujących początków konieczne jest dalsze dostosowanie do najlepszych praktyk".

[6] Komunikat Komisji pt. „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania" (COM(2020) 581), 28 września 2020 r.

[7] Zob. w szczególności sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 3.18, sprawozdanie specjalne 04/2021 pt. „Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE" oraz sprawozdanie specjalne 12/2019 pt. „Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie".

Prawidłowość transakcji

4.7. W tej części przedstawiono uwagi Trybunału na temat prawidłowości transakcji dotyczących dochodów. Trybunał sformułował wniosek kontrolny na podstawie wyników badania prawidłowości transakcji po stronie dochodów leżących u podstaw rozliczeń UE oraz oceny systemów Komisji stosowanych do obliczania i pobierania dochodów. Przeprowadzone przezeń badanie próby 65 nakazów odzyskania środków wykazało, że w żadnym z nich nie wystąpił *błąd kwantyfikowalny*.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

4.8. Trybunał zbadał kilka systemów kontroli (zob. pkt ***4.4***). Uwagi dotyczące tych systemów nie zmieniają ogólnej wydanej przez Trybunał opinii bez zastrzeżeń na temat prawidłowości dochodów UE (zob. ***rozdział 1***). Niemniej wskazują one na uchybienia w procesie poboru w poszczególnych kategoriach zasobów własnych. Ponadto Trybunał odnotował uchybienia w obszarze działań unijnych podejmowanych w celu zmniejszenia luki w należnościach celnych i ograniczenia ryzyka niekompletności TZW.

Utrzymujące się uchybienia w zarządzaniu TZW i ich księgowaniu przez państwa członkowskie

4.9. Trybunał skontrolował trzy państwa członkowskie (Belgię, Niemcy i Polskę) w celu zbadania, w jaki sposób sporządzają one deklaracje w zakresie TZW (w tym deklaracje dotyczące pobranych należności i deklaracje dotyczące należności, które zostały naliczone, ale nie zostały dotychczas pobrane)[8], a także przeanalizował procedury zarządzania kwotami TZW należnymi na rzecz budżetu UE (zob. ***załącznik 4.1***).

4.10. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych problemów w procesie zarządzania należnościami celnymi i sporządzania odnośnych deklaracji w zakresie TZW przez Niemcy i Polskę. W przypadku Belgii odnotował jednak pewne niedociągnięcia związane z księgowaniem TZW i zarządzaniem tymi należnościami (zob. ***ramka 4.1***). Jak poinformował Trybunał w zeszłym roku[9], Komisja oceniła wiarygodność deklaracji w zakresie TZW i stwierdziła, że w przypadku 15 państw członkowskich wiarygodność ta była częściowo zadowalająca, a w jednym – niezadowalająca. Trybunał ustalił, że te państwa członkowskie nie wyeliminowały jeszcze wszystkich wykrytych uchybień.

---

[8] Decyzja wykonawcza Komisji (UE, Euratom) 2018/194.

[9] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.10.

Ramka 4.1

W belgijskich deklaracjach w zakresie TZW dotyczących pobranych należności celnych nie uwzględniono znacznych kwot ze względu na błąd, który został wykryty z opóźnieniem

Belgijski informatyczny system celny nie przetwarzał należycie danych finansowych pochodzących ze zgłoszeń przywozowych dotyczących towarów o różnym statusie na potrzeby obliczenia należności celnych. Systemy kontroli wewnętrznej nie wykryły tego błędu przez ponad dwa lata. Doprowadziło to do nieuwzględnienia 440 mln euro w miesięcznych deklaracjach w zakresie TZW dotyczących pobranych należności celnych (wraz z kosztami poboru) za okres od połowy 2019 r. do początku 2022 r.

Wprawdzie władze belgijskie po pewnym czasie zidentyfikowały i skorygowały ten błąd, a następnie udostępniły stosowne kwoty TZW do budżetu UE, lecz do momentu przeprowadzenia niniejszej kontroli przez Trybunał nie dokonały szerszej oceny informatycznej systemu księgowego (w postaci audytu lub przeglądu) ani nie wyeliminowały uchybień w systemach kontroli wewnętrznej. Może to niekorzystnie wpłynąć na wiarygodność deklaracji dotyczących pobranych należności celnych.

Po przeprowadzeniu niniejszej kontroli władze belgijskie poinformowały Trybunał, że niektóre systemy kontroli wewnętrznej dotyczące sporządzania deklaracji w zakresie TZW zostały usprawnione oraz że planuje się scentralizować przetwarzanie deklaracji miesięcznych.

4.11. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał we wspomnianych państwach członkowskich nie dały podstaw do sformułowania jakichkolwiek istotnych uwag na temat sposobu, w jaki państwa te sporządzają deklaracje w zakresie TZW dotyczące należności celnych, które zostały naliczone, ale nie zostały jeszcze pobrane. Niemniej – podobnie jak w poprzednich latach[10] – Trybunał stwierdził występowanie szeregu uchybień, jeśli chodzi o zarządzanie tymi należnościami przez krajowe organy celne. W szczególności wykrył uchybienia w zarządzaniu należnościami celnymi w Polsce, w tym opóźnienia w procedurach administracyjnych po *kontrolach celnych po zwolnieniu towarów* (zob. ***ramka 4.2***).

[10] Zob. przykładowo sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.12, sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 3.16 oraz sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 3.9.

Ramka 4.2

W Polsce występują opóźnienia administracyjne w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu

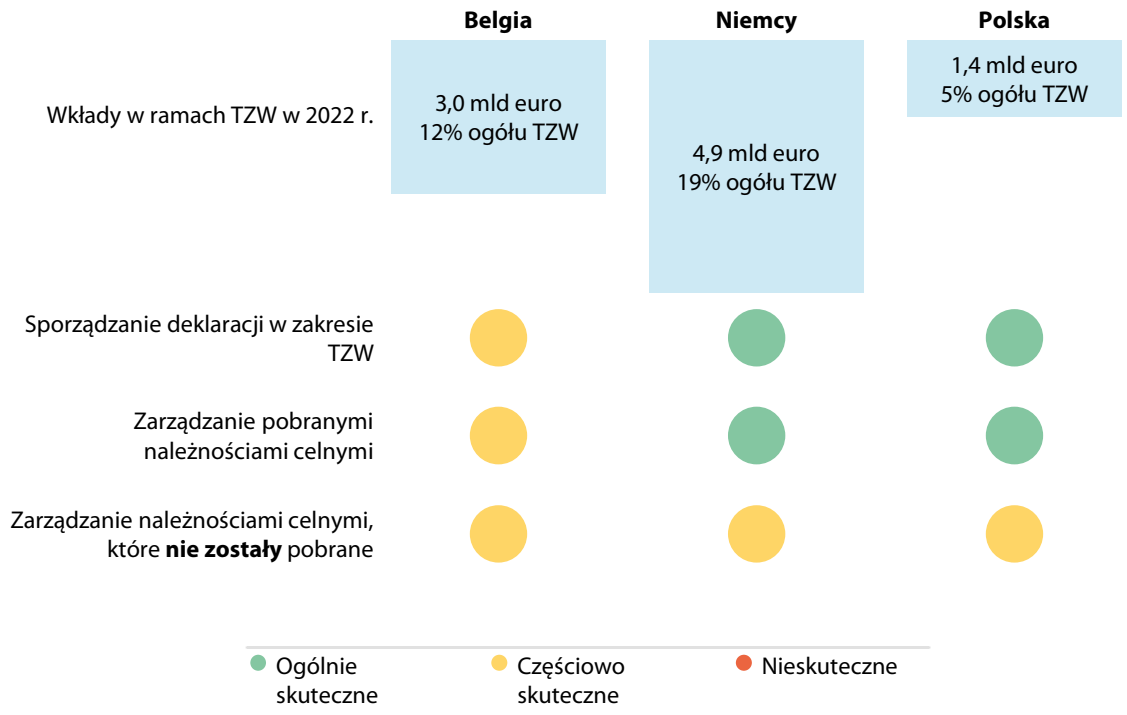
Polskie procedury administracyjne oparte na przepisach prawa krajowego skutkują powstaniem nadmiernych opóźnień w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu. Procedury te nie są przy tym w pełni zgodne z wymogami zapisanymi w *unijnym kodeksie celnym*[11], ponieważ obok etapów procedury wskazanych w kodeksie przewidują dodatkowe etapy dotyczące prawa dłużnika do bycia wysłuchanym i naliczenia ostatecznej kwoty długu. Dodatkowy czas konieczny do naliczenia należności celnych może utrudniać skuteczne odzyskanie tych kwot.

Polskie władze poinformowały Trybunał, że w polskim Ministerstwie Finansów trwają dyskusje nad możliwością usprawnienia procedur administracyjnych.

4.12. Trybunał wykrył jednocześnie przypadki nieprawidłowego zaksięgowania należności celnych w Belgii oraz nieodpisania przez Niemcy nieściągalnych należności celnych z kont. Komisja wciąż wykrywa i zgłasza podobne uchybienia w zarządzaniu jeszcze niepobranymi należnościami celnymi w państwach członkowskich. Monitoruje też, jakie działania podejmują krajowe organy celne w odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez Trybunał. Przeprowadzoną przez Trybunał ocenę kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie TZW funkcjonujących w państwach członkowskich przedstawiono na ***rys. 4.2***.

[11] W szczególności art. 22 ust. 6, art. 29 i art. 105 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny.

Rys. 4.2 – Ocena kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w wybranych państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4.13. Jeśli chodzi o zalecenie sformułowane w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. pod adresem Niderlandów, Trybunał zbadał, jakich postępów dokonano w eliminowaniu uchybień w systemach informatycznych, które osłabiały wiarygodność deklaracji w zakresie TZW. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje szeroko zakrojone prace podjęte przez niderlandzkie organy celne w celu wdrożenia zmodernizowanego systemu informatycznego pozwalającego na zautomatyzowane sporządzanie deklaracji. Odnotowuje jednocześnie, że nowy system został wdrożony w grudniu 2022 r., a pierwszy kwartał 2023 r. uznano za okres przejściowy, w trakcie którego organy krajowe prowadziły dalsze prace w celu potwierdzenia wiarygodności skompilowanych danych. W związku z tym zalecenie dotyczące wiarygodności niderlandzkich deklaracji w zakresie TZW zostało zrealizowane jedynie częściowo przed terminem wyznaczonym na koniec 2022 r. (zob. ***załącznik 4.3***).

Opóźnienia w ponownej ocenie przypadków odpisania należności celnych

4.14. Należność celna może zostać odpisana i usunięta z deklaracji państwa członkowskiego w zakresie TZW w przypadku, gdy po upływie określonego czasu odnośne kwoty okażą się nieściągalne ze względu na działanie siły wyższej lub

z przyczyn powstałych nie z winy organów państw członkowskich. Przed odpisaniem jakichkolwiek należności, których kwota przekracza 100 000 euro, Komisja musi ocenić, czy zwalnia dane państwo członkowskie z obowiązku przekazania określonych kwot do budżetu UE[12].

4.15. Trybunał zbadał nierozwiązane sprawy dotyczące przypadków odpisania należności na łączną kwotę 177,5 mln euro. W sprawach tych zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. Komisja nie zakończyła jeszcze odnośnej oceny. Trybunał odnotował, że 58% przypadków takich spraw (59 z ogólnej liczby 101) dotyczyło wniosków o ponowną ocenę złożonych przez państwa członkowskie, które nie zgadzały się z wynikiem pierwotnej oceny Komisji. Niektóre z tych wniosków oczekują na odpowiedź Komisji od 2015 r. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był brak określonego przepisami terminu, co może prowadzić do długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie spraw i być źródłem niepewności dla budżetu UE. Trybunał odnotowuje jednocześnie, że w maju 2022 r.[13] wprowadzono w przepisach termin trzech miesięcy dla tych spraw dotyczących odpisania należności, w których państwa członkowskie zwróciły się o ponowną ocenę w terminie sześciu miesięcy od przeprowadzenia pierwotnej oceny.

Nastąpił niewielki spadek liczby zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW, ale wciąż utrzymują się uchybienia w zarządzaniu w tym obszarze

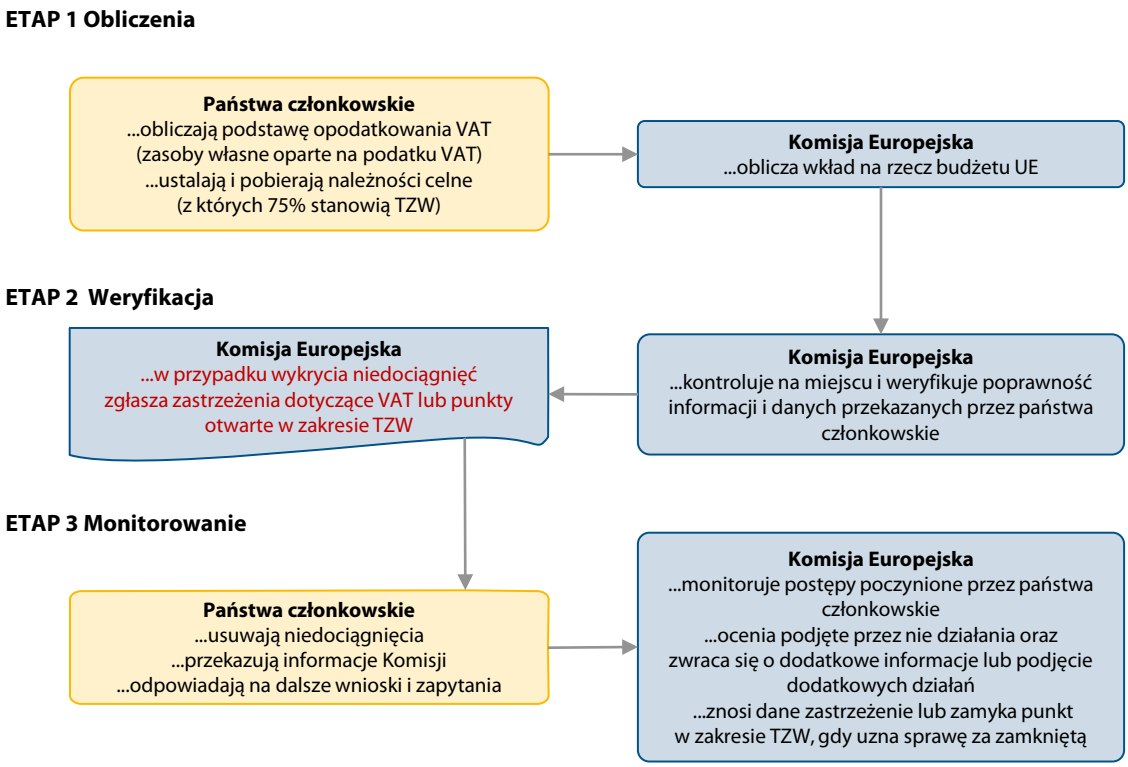
4.16. Na ***rys. 4.3*** przedstawiono poglądowo proces weryfikowania przez Komisję obliczeń podstawy podatku VAT i TZW dokonywanych przez państwa członkowskie. Trybunał przeanalizował ten proces weryfikacji i przedstawił przegląd nierozstrzygniętych zastrzeżeń i punktów otwartych zgłoszonych przez Komisję w wyniku wykrytych uchybień zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. (zob. ***załącznik 4.2***). W porównaniu z poprzednim rokiem liczba *zastrzeżeń dotyczących VAT* nieznacznie spadła z 82 do 81 (spadek o 1%), a liczba *punktów otwartych w zakresie TZW* zmniejszyła się z 304 do 283 (spadek o 7%). W 2022 r. Komisja zniosła 30% zastrzeżeń dotyczących VAT (25 z ogólnej liczby zastrzeżeń na początku roku wynoszącej 82) i 27% punktów otwartych w zakresie TZW (81 z 304).

---

[12] Art. 13 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014.

[13] Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 zmienione rozporządzeniem (UE, Euratom) 2022/615, którym wprowadzono art. 13b.

Rys. 4.3 – Proces weryfikowania podstaw podatku VAT i TZW obliczanych przez państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.17. Trybunał odnotował ograniczone postępy, jeśli chodzi o znoszenie zastrzeżeń dotyczących VAT, które pozostają nierozstrzygnięte od długiego czasu, czyli ponad pięć lat. W 2022 r. Komisji udało się znieść tylko jedno takie zastrzeżenie, a 14 pozostało nierozstrzygniętych na końcu tego roku. W zeszłym roku[14] Trybunał sformułował zalecenie pod adresem Komisji dotyczące sprawniejszego zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi VAT.

4.18. W 2022 r. Komisja wprowadziła wewnętrzne terminy dla działań następczych dotyczących punktów otwartych w zakresie TZW. Trybunał stwierdził jednak, że wciąż występują opóźnienia w wymianie informacji między państwami członkowskimi a Komisją. Ponieważ wciąż nie nadaje się priorytetu poszczególnym punktom otwartym w zakresie TZW na podstawie ich istotności, Trybunał podtrzymuje ocenę z zeszłego roku, zgodnie z którą zalecenie zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. dotyczące konieczności sprawniejszego zarządzania punktami w zakresie TZW zostało zrealizowane w przeważającej mierze[15].

---

[14] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.16 i zalecenie 3.2.

[15] Tamże, pkt 3.17 i załącznik 3.3.

Niedociągnięcia w zarządzaniu zastrzeżeniami dotyczącymi VAT, które odnoszą się do niestosowania dyrektywy w sprawie VAT

4.19. Cztery z nierozstrzygniętych od długiego czasu zastrzeżeń dotyczących VAT odnoszą się do niedociągnięć w stosowaniu prawa UE. Trybunał ustalił, że jedno z nich powiązane jest z postępowaniem wszczętym przez Komisję w 2009 r. przeciwko jednemu z państw członkowskich w związku z niezastosowaniem przez to państwo dyrektywy w sprawie VAT do transakcji podmiotów publicznych i prywatnych[16]. Komisja nie przeszła wszystkich etapów *postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego* ani nie podjęła w terminie innych działań, aby rozwiązać ten przypadek niezastosowania się do przepisów bez konieczności skierowania sprawy na drogę sądową. Wspomniane państwo członkowskie przyjęło zmianę przepisów konieczną do dostosowania do unijnego prawa dopiero w grudniu 2021 r. Wejdzie ona w życie w styczniu 2024 r., co oznacza, że musiało upłynąć 15 lat, zanim państwo to dostosowało się do przepisów dyrektywy. W kwietniu 2023 r., po przeprowadzeniu kontroli na miejscu, Komisja stwierdziła, że ten przypadek niezastosowania się do prawa unijnego nie miał wpływu finansowego.

4.20. Trybunał zbadał też inne zastrzeżenie, dotyczące nieprawidłowego zastosowania przez pewne państwo członkowskie dyrektywy w sprawie VAT w odniesieniu do procedury szczególnej VAT dla biur podróży[17]. Jak wynika z ustaleń Trybunału, pewne informacje wskazywały, że ogółem 13 państw członkowskich nie zastosowało tej procedury zgodnie z przepisami prawa unijnego. Komisja nie ustanowiła jednak zastrzeżeń wobec dwunastu pozostałych państw, aby ocenić, czy naruszają one prawo UE. Opóźnienia w ustanawianiu zastrzeżeń zwiększają ryzyko przedawnienia i tego, że do budżetu UE wpłacone zostaną niewłaściwe kwoty wkładów.

---

[16] Art. 2, art. 9 ust. 1, art. 13 i 132 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dyrektywa w sprawie VAT).

[17] Art. 306 ust. 1 i art. 308 dyrektywy w sprawie VAT.

Ryzyko związane z kompilacją danych dotyczących DNB zostało co do zasady właściwie uwzględnione, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być określane jaśniej

4.21. W sprawozdaniu specjalnym z 2022 r. dotyczącym zamkniętego już cyklu weryfikacji DNB z lat 2016–2019[18] Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja skutecznie zidentyfikowała kwestie o wysokim poziomie ryzyka odnoszące się do kompilacji rachunków narodowych państw członkowskich, ale nie podjęła stosownych działań we wszystkich tych kwestiach w odpowiednim czasie. Trybunał ustalił, że zbadała ona wiele kwestii, które okazały się mieć niewielki wpływ na DNB, oraz że wystąpiły niedociągnięcia w odniesieniu do narzędzi wykorzystywanych przez nią do dokumentowania weryfikacji.

Zaobserwowano postępy w rozwiązywaniu i znoszeniu zastrzeżeń dotyczących DNB, występują jednak pewne opóźnienia

4.22. Do końca 2022 r. Komisja zniosła 60% zastrzeżeń dotyczących DNB odnoszących się do konkretnych transakcji (96 ze 160 zastrzeżeń) oraz 47% *zastrzeżeń horyzontalnych* dotyczących DNB (66 ze 140), które to zastrzeżenia ustanowiono w wyniku cyklu weryfikacji z lat 2016–2019 (zob. ***załącznik 4.2***). Jak wykazała analiza *zastrzeżeń dotyczących DNB* nierozstrzygniętych zgodnie ze stanem na koniec 2022 r., państwa członkowskie przedstawiły przed upływem terminu we wrześniu 2021 r. odpowiednie informacje w odniesieniu do 21 zastrzeżeń odnoszących się do konkretnych transakcji i ośmiu zastrzeżeń horyzontalnych. Komisja jednak nie dotrzymała swojego wewnętrznego terminu, zakładającego zniesienie tych zastrzeżeń w ciągu jednego roku od otrzymania informacji, które miały zostać poddane ocenie. W większości przypadków wynikało to z konieczności uzyskania dalszych wyjaśnień od państw lub przeprowadzenia dodatkowych prac. Trybunał odnotował też, że zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. siedem państw członkowskich[19] albo nie znalazło rozwiązań dla zastrzeżeń dotyczących DNB, albo znalazło rozwiązania częściowe, choć upłynął już odnośny termin. Opóźnienia w znajdowaniu rozwiązań dla zastrzeżeń dotyczących DNB i ich znoszeniu zwiększają niepewność dla budżetów krajowych i budżetu UE co do wysokości wkładu opartego na DNB.

---

[18] Sprawozdanie specjalne 25/2022.

[19] Bułgaria, Irlandia, Grecja, Chorwacja, Luksemburg, Malta i Rumunia.

4.23. Komisja kontynuowała prace prowadzone w ramach cyklu weryfikacji DNB na lata 2020–2024: przeprowadziła ocenę ryzyka dotyczącą sporządzania rachunków narodowych, dokonywała kontroli dokumentacji dotyczącej *wykazów DNB*, w których opisane są stosowane przez państwa członkowskie procedury kompilacji danych statystycznych, oraz zakończyła pierwszą ocenę porównującą poszczególne państwa. Przedstawiciele Komisji odbyli też wizyty informacyjne w krajowych urzędach statystycznych. Do końca 2022 r. Komisja zniosła ogólne zastrzeżenia dotyczące DNB[20] w przypadku czterech państw członkowskich[21], które przekazały Komisji swoje wykazy z opóźnieniem. Zastrzeżenie pozostało w mocy w przypadku Malty, która przesłała swój wykaz dopiero w grudniu 2022 r.

W działaniach Komisji na rzecz poprawy zarządzania ryzykiem w zakresie TZW i zmniejszenia luki w należnościach celnych wystąpiły dalsze opóźnienia

4.24. W ubiegłym roku[22] Trybunał dokonał ogólnego przeglądu realizacji planu działania Komisji na rzecz unii celnej i poinformował, że w przypadku szeregu działań odnotowano niewystarczające postępy. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał przeanalizował bardziej szczegółowo wybrane działania mające na celu zwiększenie zdolności do analizowania danych przywozowych na szczeblu UE, dokonanie przeglądu strategii w zakresie zarządzania ryzykiem celnym i wprowadzenie zmian legislacyjnych w celu zaradzenia czynnikom ryzyka celnego związanym z przywozem towarów w ramach handlu elektronicznego. Prace Trybunału wykazały, że w realizowaniu tych działań występują dalsze opóźnienia.

4.25. Komisja poczyniła pewne postępy w realizacji pięciu projektów dotyczących analizy danych, które miały doprowadzić do zwiększenia zdolności do oceny ryzyka celnego na szczeblu UE, ale do końca 2022 r. udało jej się zakończyć jedynie jeden z nich. Rezultaty tego projektu udostępniła państwom członkowskim. W przypadku trzech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał w zakresie TZW (zob. pkt ***4.9***) przedmiotowe narzędzie do analizy danych nie było wykorzystywane w praktyce, ponieważ organy celne uznały, że stosowane przez nie systemy krajowe pozwalają lepiej zarządzać ryzykiem. Komisja nie osiągnęła ustalonego wewnętrznie celu pośredniego, który zakładał zrealizowanie wszystkich pięciu projektów

---

[20] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.18.

[21] Grecja, Chorwacja, Luksemburg i Rumunia.

[22] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.13.

dotyczących analizy danych do końca 2022 r. Obecnie planuje zakończyć cztery z tych projektów do końca 2023 r. Wcześniej Trybunał zalecił, by w tym terminie wypracowano już zdolności do szeroko zakrojonej analizy i koordynacji[23]. W ***ramce 4.3*** opisano przykłady wyzwań, jakie Trybunał wykrył, jeśli chodzi o pozostałe do zrealizowania prace dotyczące analizy danych przywozowych na szczeblu UE.

Ramka 4.3

Przykłady wyzwań związanych z realizacją projektów dotyczących analizy danych przywozowych na szczeblu UE

- Komisja nie opracowała formalnych planów realizacji pozostałych czterech projektów dotyczących analizy danych. Tym samym rośnie ryzyko, że do końca 2023 r. nie zostaną osiągnięte zamierzone rezultaty.
- Nie przezwyciężono ograniczeń dotyczących poufności i dzielenia się danymi, co może ograniczyć przydatność narzędzi i rezultatów analizy danych.
- Na tym etapie zdolności do pełnej analizy danych nie mogą zostać wypracowane ze względu na opóźnienia niektórych państw członkowskich w modernizowaniu krajowych systemów informatycznych i przekazywaniu stosownych danych Komisji[24].

4.26. W maju 2023 r. Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy dotyczący istotnej reformy przepisów celnych[25] z myślą o usprawnieniu funkcjonowania unii celnej. Ustanowienie nowej strategii zarządzania ryzykiem celnym zostało odłożone z trzeciego kwartału 2022 r. do czasu przyjęcia zmian do unijnego kodeksu celnego. W związku z tym Komisja realizowała nadal swoją strategię z 2014 r. W 2021 r. przedstawiła ona najważniejszym zainteresowanym stronom sprawozdanie końcowe z realizacji tej strategii. Oznacza to, że począwszy od 2022 r. nie przewiduje się jakiejkolwiek sprawozdawczości w tej dziedzinie aż do momentu przyjęcia nowej strategii.

---

[23] Sprawozdanie specjalne 04/2021, zalecenie 2.

[24] W decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2023/237 przyznano odstępstwo polegające na przesunięciu terminu pełnego wdrożenia informatycznych systemów celnych w 16 państwach członkowskich z końca 2022 r. na koniec 2023 r.

[25] Wniosek Komisji dotyczący unijnej reformy celnej, COM(2023) 258.

4.27. Obowiązujące ramy prawne dotyczące przywozu towarów w ramach handlu elektronicznego nie pozwalają państwom członkowskim na przeprowadzenie kompleksowej analizy ryzyka, ponieważ dostępne informacje są niewystarczające. Osłabia to *skuteczność* kontroli celnych. Choć w nowej deklaracji dotyczącej handlu elektronicznego wprowadzonej w lipcu 2021 r. przewidziano umieszczenie dodatkowych informacji, państwa członkowskie, w których kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne dotyczące TZW, wskazały, że kompletność, jakość i wiarygodność tych informacji w kontekście analizy ryzyka są niewystarczające. Konieczne byłoby alternatywne bądź uzupełniające źródło danych na temat przywożonych towarów. Wniosek ustawodawczy przedstawiony przez Komisję[26] (zob. pkt ***4.26***) ma rozwiązać te problemy. Komisja nie przyjęła jednak jeszcze żadnych wytycznych dla państw członkowskich, w których wskazałaby, w jaki sposób radzić sobie z występującymi obecnie czynnikami ryzyka finansowego związanymi z przywozem towarów w ramach handlu elektronicznego.

4.28. Trybunał odnotował, że Komisja wciąż nie oceniła oddziaływania czynników ryzyka związanych z handlem elektronicznym na pobór należności celnych, choć ocena ta miała zostać zakończona, zgodnie z już przedłużonym terminem, w drugim kwartale 2022 r. W swoim sprawozdaniu z 2022 r.[27] grupa ekspertów stwierdziła, że dostępne dane na temat przywozu towarów w ramach handlu elektronicznego nie pozwalają oszacować luki w dochodach pobranych przez krajowe organy celne.

---

[26] Tamże.

[27] Sprawozdanie grupy mędrców pt. „Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe”, Bruksela, marzec 2022 r.

Roczne sprawozdania z działalności

4.29. Informacje na temat prawidłowości przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. opublikowanych przez DG BUDG i Eurostat potwierdziły zasadniczo ustalenia i wnioski Trybunału.

4.30. DG BUDG zniosła *zastrzeżenie* zgłoszone w związku z tym, że kwoty TZW przekazane do budżetu UE są nieprawidłowe ze względu na zaniżenie wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin w latach 2011–2017. Zastrzeżenie to zostało zgłoszone po raz pierwszy w 2016 r. Skwantyfikowano wówczas straty w zakresie TZW przypadające na Zjednoczone Królestwo, a następnie w 2018 r. zastrzeżeniem tym objęto także inne państwa członkowskie, nie dokonawszy jednak kwantyfikacji.

4.31. Na podstawie orzeczenia TSUE z 8 marca 2022 r.[28] kończącego postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Komisja ponownie obliczyła straty w zakresie TZW dla budżetu UE, które wyniosły 1,57 mld euro kwoty głównej i 1,4 mld euro odsetek. Zjednoczone Królestwo opłaciło te należne kwoty[29]. DG BUDG zamierza dokonać w 2023 r. ponownych obliczeń strat w zakresie TZW w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, korzystając z tego samego podejścia, które zastosowano w przypadku Zjednoczonego Królestwa po wyroku TSUE.

[28] Wyrok w sprawie C-213/19, Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

[29] Zjednoczone Królestwo zapłaciło 0,7 mld euro na poczet kwoty głównej w 2022 r., natomiast w 2023 r. spłaciło pozostałe kwoty.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

4.32. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące zarządzaniu dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Trybunał ocenił jednak jako częściowo skuteczne pewne kluczowe skontrolowane mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w niektórych państwach członkowskich, zarządzanie przypadkami odpisywania należności w zakresie TZW oraz zarządzanie przez Komisję zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i punktami otwartymi w zakresie TZW (zob. pkt ***4.9***–***4.12*** oraz ***4.16***–***4.20***).

4.33. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym DNB Trybunał stwierdził, że Komisja co do zasady właściwie uwzględniła ryzyko związane z kompilacją danych, ale priorytety prac weryfikacyjnych mogłyby być określane jaśniej (zob. pkt ***4.21***). W sprawozdaniu tym sformułowano zalecenia mające na celu usprawnienie cyklu weryfikacji DNB, który rozpocznie się w 2025 r.

4.34. Trybunał stwierdził ponadto dalsze opóźnienia w realizacji wybranych działań przewidzianych w planie działań Komisji na rzecz unii celnej (zob. pkt ***4.24***–***4.28***), które mają przyczynić się do ograniczenia luki w należnościach celnych. Uchybienie to nie ma jednak wpływu na opinię kontrolną Trybunału na temat dochodów, ponieważ nie dotyczy transakcji leżących u podstaw rozliczeń, lecz ryzyka niekompletności TZW.

Zalecenia

4.35. W ***załączniku 4.3*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. Komisja zrealizowała jedno zalecenie częściowo, a drugie – w przeważającej mierze.

4.36. Trybunał przeprowadził również monitorowanie jednego zalecenia sformułowanego w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. pod adresem Niderlandów, które miało zostać zrealizowane do końca 2022 r., a także jednego zalecenia zawartego w sprawozdaniu rocznym za 2021 r., które miało zostać zrealizowane zgodnie z terminami planu działania na rzecz unii celnej. W ocenie Trybunału oba te zalecenia zostały zrealizowane częściowo.

4.37. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 4.1 – Usprawnienie zarządzania sprawami dotyczącymi niestosowania przepisów dyrektywy w sprawie VAT

Komisja powinna dokonać przeglądu procedur zarządzania sprawami dotyczącymi niestosowania przepisów dyrektywy w sprawie VAT, które mogą mieć wpływ na budżet UE. W tym celu powinna:

a) systematycznie monitorować terminową realizację etapów zarówno postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak i innych działań mających na celu wyegzekwowanie przestrzegania przepisów, a także w porę podejmować stosowne działania, aby uniknąć nadmiernych opóźnień;

b) ocenić, czy przypadek niezgodności z przepisami dotyczący zasobów własnych opartych na VAT wykryty w jednym państwie członkowskim ma charakter przekrojowy i może w związku z tym występować w innych państwach członkowskich;

c) podjąć w terminie działania i ewentualnie zgłosić zastrzeżenia horyzontalne, aby zagwarantować, że do budżetu UE trafiać będą właściwe kwoty wkładów krajowych opartych na VAT.

Termin realizacji: do połowy 2024 r.

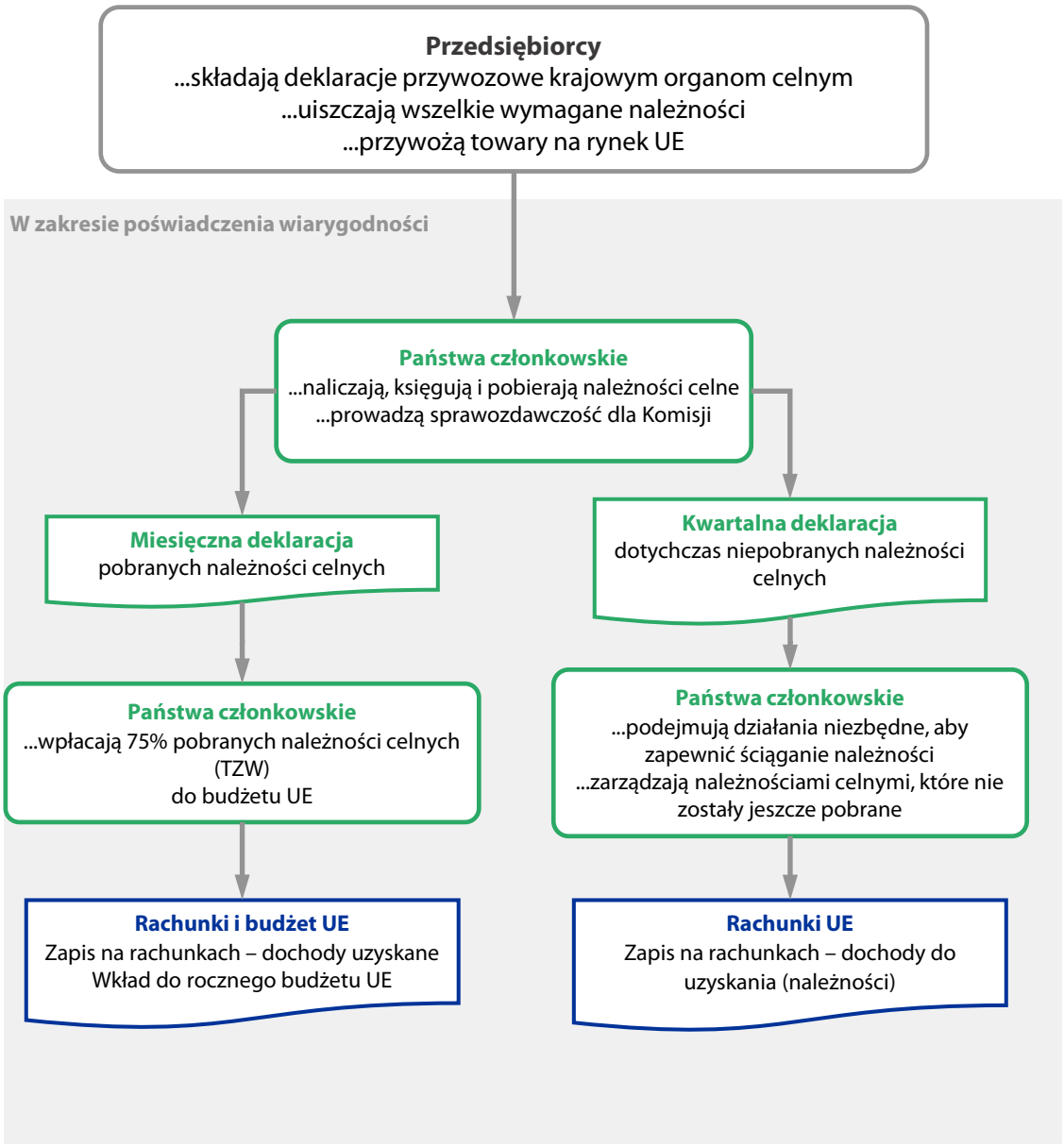
Zalecenie 4.2 – Zakończenie ponownej oceny spraw dotyczących odpisania należności w zakresie TZW, w przypadku których nie obowiązują prawnie wiążące terminy

Komisja powinna bezzwłocznie zakończyć ponowną ocenę spraw dotyczących odpisania należności w zakresie TZW w odpowiedzi na wnioski państw członkowskich (wnioski przesłane przed majem 2022 r., w przypadku których nie obowiązują prawnie wiążące terminy), w których państwa te nie zgadzają się z wynikami przeprowadzonej przez Komisję pierwotnej oceny tych spraw.

Termin realizacji: do połowy 2024 r.

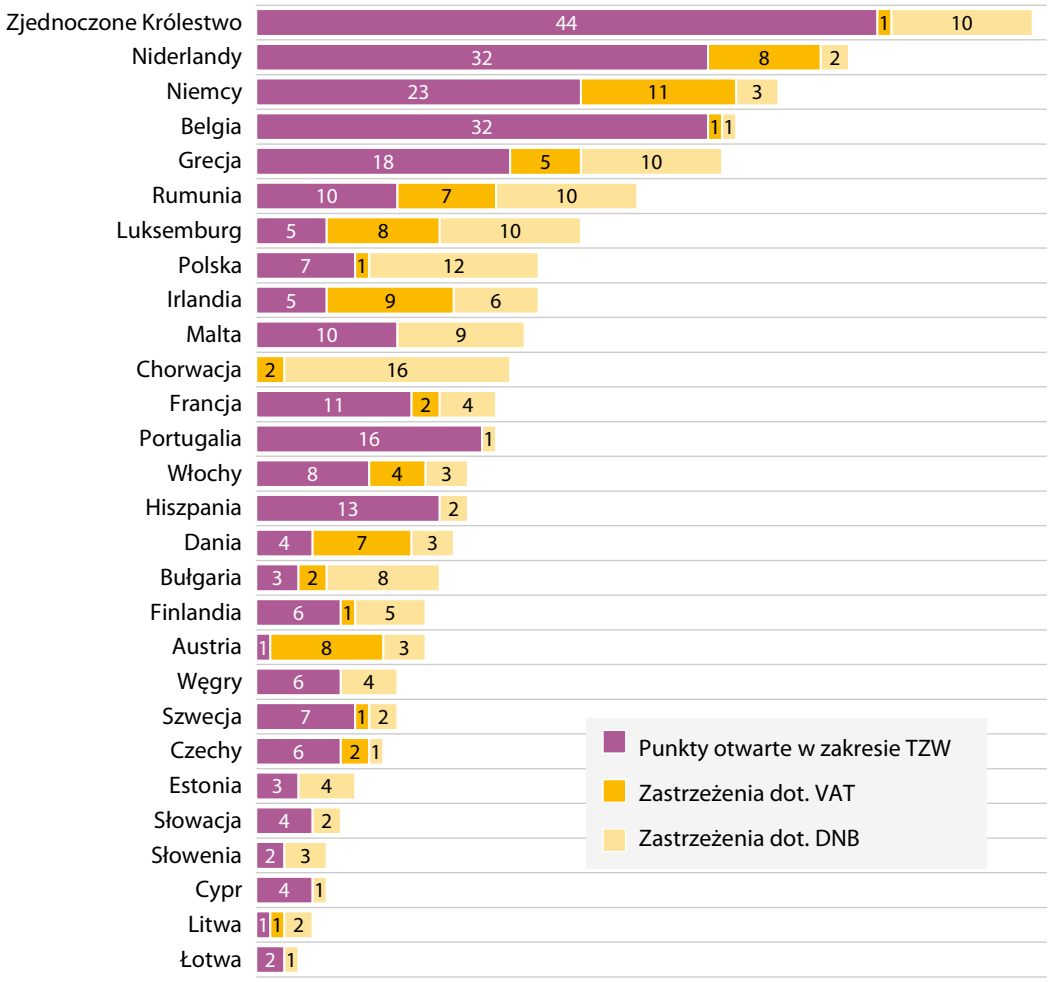
Załączniki

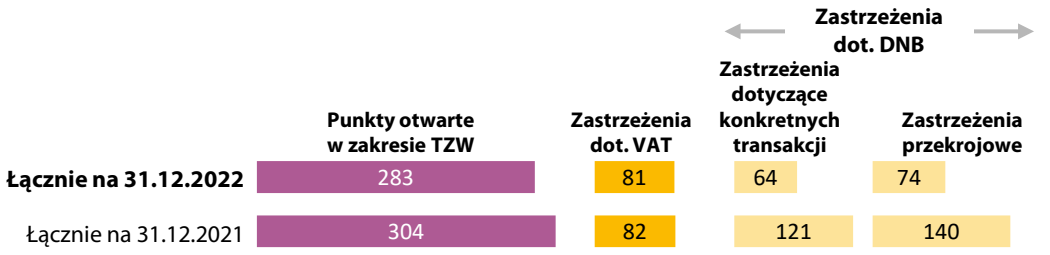
Załącznik 4.1 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obowiązujących przepisów unijnych.

Załącznik 4.2 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.





Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik 4.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dochody

Poziom realizacji  w pełni;  w przeważającej mierze;  częściowo;  niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewniać państwom członkowskim systematyczne wsparcie przy wyborze importerów obarczonych największym ryzykiem do objęcia audytem po zwolnieniu towarów. W tym celu powinna: a) gromadzić i analizować istotne dane dotyczące przywozów na szczeblu unijnym oraz przekazywać wyniki swoich analiz państwom członkowskim (termin realizacji – do końca 2021 r.); b) po uruchomieniu systemu „Surveillance III” – zapewnić wytyczne na temat sposobu przeprowadzania analizy danych w nowym systemie (termin realizacji – do czerwca 2023 r.).		W odniesieniu do zalecenia 1 lit. a) Komisja nie zapewniła jeszcze państwom członkowskim wsparcia, jeśli chodzi o wybór importerów obarczonych największych ryzykiem na szczeblu UE do objęcia audytem po zwolnieniu towarów. Wsparcie to miało obejmować gromadzenie i analizowanie danych dotyczących przywozów i przekazywanie przez Komisję wyników swoich analiz krajowym organom celnym. W odniesieniu do zalecenia 1 lit. b) Komisja nie zapewniła wytycznych, jeśli chodzi o wybór importerów obarczonych największych ryzykiem do objęcia audytem po zwolnieniu towarów, ponieważ jeszcze nie wszystkie państwa członkowskie udostępniły kompletne dane w ramach systemu „Surveillance III”.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 2:** Do końca 2021 r. Komisja powinna zmodyfikować swoje procedury poprzez: a) ustanowienie systemu monitorowania punktów otwartych w zakresie TZW w oparciu o kryteria ilościowe i jakościowe, które pozwolą na uszeregowanie niedociągnięć wykrytych w państwach członkowskich według priorytetów; b) wskazanie terminów wyeliminowania tych niedociągnięć przez państwa członkowskie oraz terminów podjęcia działań następczych, w tym obliczenia wartości odsetek z tytułu opóźnionych płatności oraz odzyskania kwot, które mają zostać udostępnione na rzecz budżetu UE.		(zob. pkt ***4.18***).
2020	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3:** Niderlandy powinny dopilnować wiarygodności miesięcznych i kwartalnych deklaracji w zakresie TZW. W tym celu powinny one wyeliminować wykryte przez Trybunał uchybienia w systemie informatycznym organów celnych, takie jak brak ścieżki audytu, ryzyko podwójnych zapisów oraz nieprawidłowy		Zgodnie ze stanem na grudzień 2022 r. do sporządzania deklaracji pobranych należności celnych wykorzystywano nowy zautomatyzowany proces kompilacji danych. Większość uchybień wykrytych wcześniej przez Trybunał została wyeliminowana. Niemniej pierwsze deklaracje należności celnych, które zostały naliczone, ale nie zostały jeszcze pobrane, sporządzono z wykorzystaniem nowego systemu dopiero w 2023 r. (zob. pkt ***4.13***).

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	rozdział płatności częściowych (termin realizacji – do końca 2022 r.).		
2021	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3:** Komisja powinna poprawić ocenę czynników ryzyka finansowego w zakresie TZW, wdrażając w terminie odpowiednie działania przewidziane w planie działania na rzecz unii celnej (termin realizacji – zgodnie z terminami przewidzianymi w planie działania na rzecz unii celnej).		(zob. pkt ***4.34***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 5

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

Spis treści

	Punkty
Wstęp	5.1.-5.6.
Krótki opis	5.2.-5.5.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.6.
Prawidłowość transakcji	5.7.-5.24.
Najwięcej błędów wykrytych w wydatkach na badania naukowe jest związanych z kosztami osobowymi	5.13.-5.20.
Nieprawidłowe wyliczenie stawek godzinowych	5.14.-5.16.
Uchybienia w ewidencjonowaniu czasu pracy	5.17.
Nieprzestrzeganie zasady podwójnego pułapu	5.18.-5.19.
Inne błędy dotyczące kosztów osobowych	5.20.
Niekwalifikowalne koszty podwykonawstwa i inne niekwalifikowalne *koszty bezpośrednie*	5.21.-5.23.
Nowe podmioty gospodarcze oraz *małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)* są bardziej narażone na popełnianie błędów	5.24.
Przegląd procedur Komisji dotyczących finansowania badań naukowych z wykorzystaniem płatności ryczałtowych	5.25.-5.32.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	5.33.-5.39.
Wnioski i zalecenia	5.40.-5.44.
Wnioski	5.40.-5.42.
Zalecenia	5.43.-5.44.

Załączniki

Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”

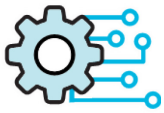
Wstęp

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 1 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa". Na ***rys. 5.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2022 r.

Rys. 5.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

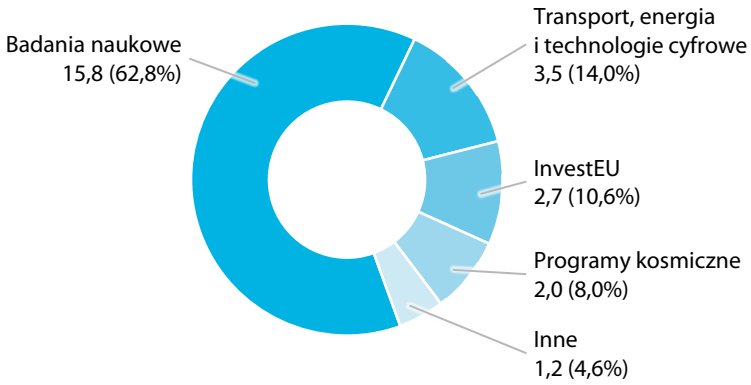


Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
25,2 mld euro (12,9% wydatków z budżetu UE)



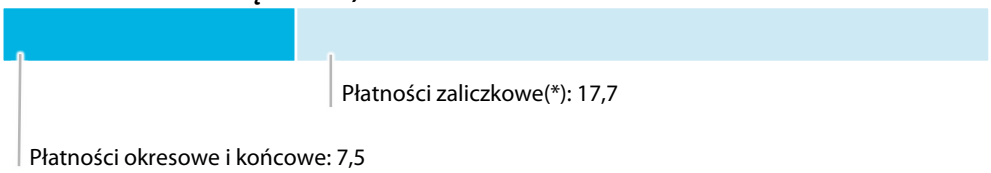
(w mld euro)

Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

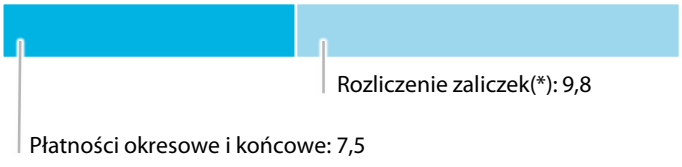


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.

Płatności w 2022 r. – łącznie 25,2



Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie 17,3



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

Krótki opis

5.2. W ramach działu „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” finansowane są zróżnicowane *programy* mające na celu wspieranie projektów unijnych na rzecz m.in.: badań naukowych i innowacji, rozwoju *transeuropejskich sieci transportowych*, sektora komunikacji, sektora energetycznego, transformacji cyfrowej i jednolitego rynku, a także polityki kosmicznej.

5.3. Głównym programem w zakresie badań naukowych i innowacji pozostaje *„Horyzont 2020”*[1]. Następca tego programu – *„Horyzont Europa”*[2] wciąż stanowi bowiem jedynie niewielką część populacji objętej kontrolą Trybunału za 2022 r. Rok 2022 był drugim rokiem wdrażania tego programu ramowego. Jego rozpoczęcie opóźniło się, ponieważ odnośne rozporządzenie przyjęto później, niż planowano. Zaległości zostały jednak w znacznym stopniu nadrobione – do końca 2022 r. podpisano 5 059 umów o udzielenie *dotacji* i dwie umowy ramowe, choć jednocześnie większość dokonanych płatności stanowiły płatności zaliczkowe.

5.4. Z działu 1 WRF finansowane są również duże projekty infrastrukturalne realizowane m.in. w ramach *instrumentu „Łącząc Europę”* oraz programy kosmiczne: Galileo (unijny globalny system nawigacji satelitarnej), EGNOS (europejski system wspomagania satelitarnego) oraz Copernicus (europejski program obserwacji Ziemi). Dział ten obejmuje również fundusz *InvestEU*, któremu – wspólnie z programem „Horyzont Europa” – przyznano dodatkowe środki z inicjatywy Next Generation EU (NGEU).

5.5. Większość środków wydatkowanych na przedmiotowe programy jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję, w tym za pośrednictwem *agencji wykonawczych*, i ma formę dotacji dla prywatnych bądź publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Komisja udziela beneficjentom zaliczek w momencie podpisania umowy o udzielenie dotacji, a następnie dokonuje zwrotu poniesionych przez nich kosztów finansowanych przez UE, odliczając wysokość zaliczek. Programy kosmiczne są zasadniczo zarządzane pośrednio, w oparciu o umowy o delegowaniu zadań i przyznanie wkładu podpisane między Komisją i wyspecjalizowanymi organami wdrażającymi (takimi jak Europejska Agencja Kosmiczna i Agencja Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego). Instrumenty finansowe w ramach InvestEU są natomiast

---

[1] Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020.

[2] Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2021–2027.

wdrażane głównie przez EBI lub EFI, które z kolei korzystają z usług pośredników finansowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.6. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2022 r.:

a) *statystycznie reprezentatywną próbę* złożoną ze 127 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Składały się na nią 92 transakcje dotyczące badań naukowych i innowacji (91 w ramach programu „Horyzont 2020" i jedna w ramach programu „Horyzont Europa") oraz 35 transakcji dotyczących innych programów i działań, w szczególności instrumentu „Łącząc Europę", innych instrumentów finansowych i programów kosmicznych. Kontroli poddano beneficjentów w 17 państwach członkowskich i sześciu państwach niebędących członkami UE. Trybunał wziął również pod uwagę wyniki dorocznych kontroli agencji UE i *wspólnych przedsięwzięć*. Przeprowadzone prace miały pozwolić na oszacowanie poziomu *błędu* w przedmiotowym dziale WRF i tym samym stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*;

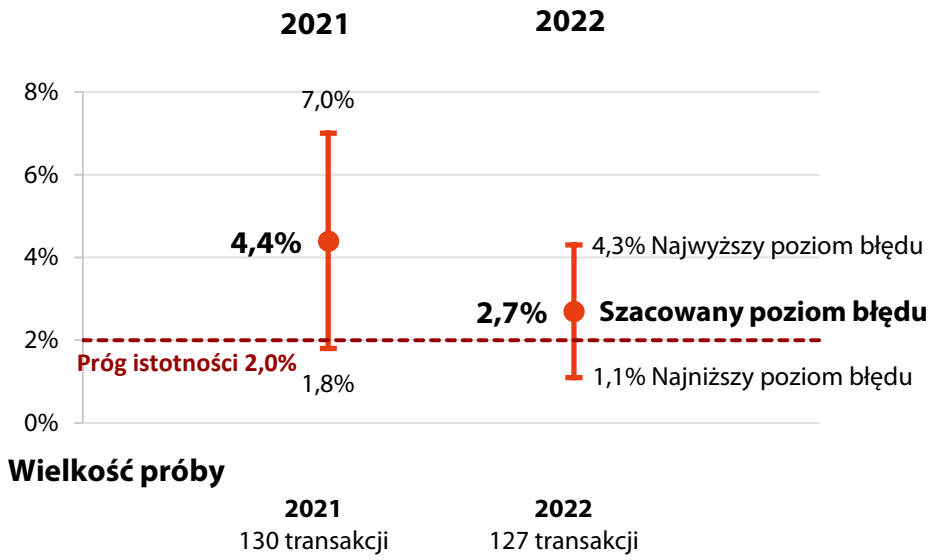
b) procedury i wytyczne Komisji dotyczące dotacji w formie *płatności ryczałtowych* wypłacanych na badania naukowe;

c) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD) i Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS), które zostały następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

Prawidłowość transakcji

5.7. Na 127 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 43 (34%). Na podstawie 36 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,7%[3] (zob. ***rys. 5.2***). Na ***rys. 5.3*** zaprezentowano strukturę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2022 r. w rozbiciu na kategorie błędów oraz z podziałem na transakcje z zakresu badań naukowych i pozostałe transakcje. Na ***rys. 5.4*** przedstawiono liczbę skontrolowanych transakcji oraz liczbę błędów wykrytych w ciągu ostatnich 5 lat.

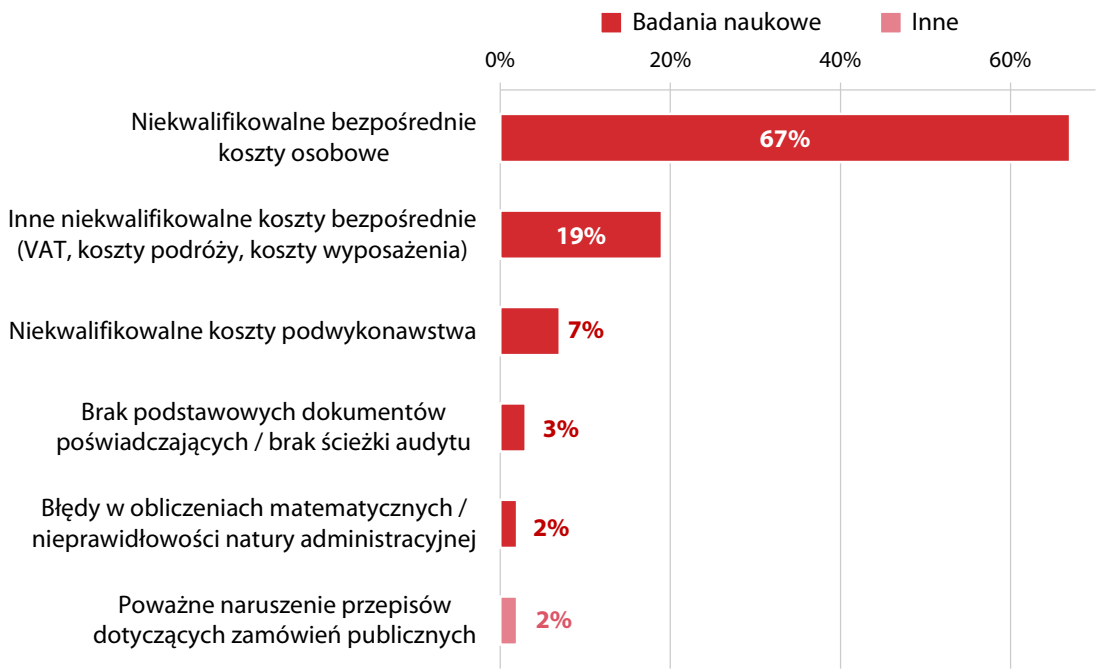
Rys 5.2 – Szacowany *wpływ* błędów *kwantyfikowalnych*



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

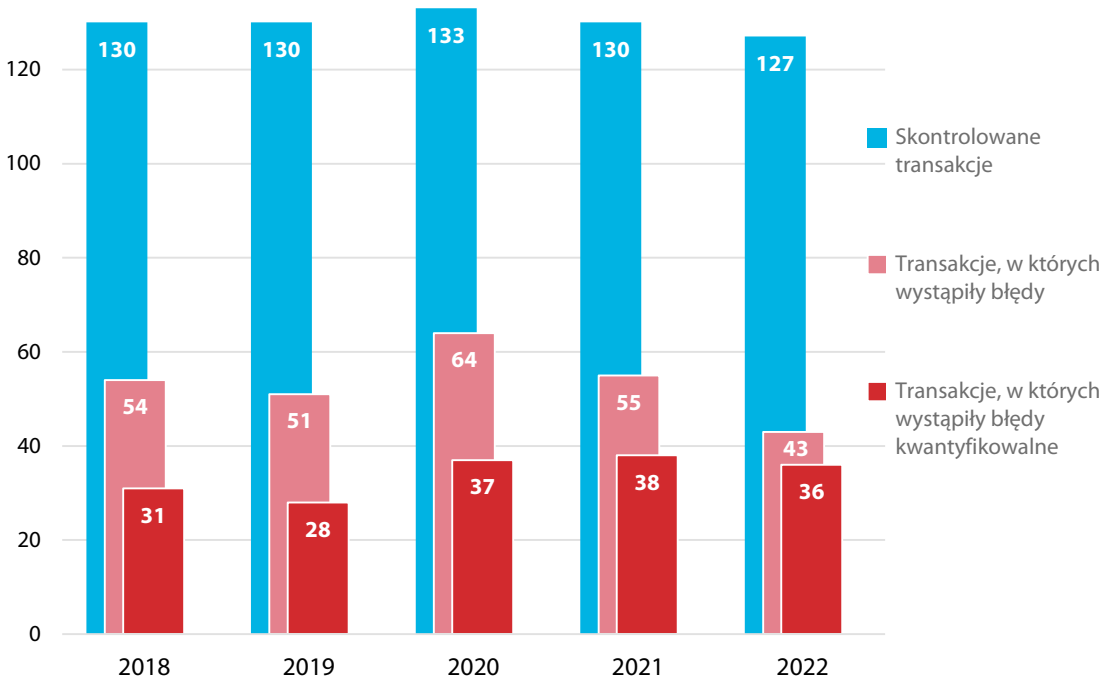
[3] Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że *szacowany poziom błędu* w kontrolowanej populacji wynosi między 1,1% a 4,3% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Rys. 5.3 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 5.4 – Transakcje obarczone błędem w latach 2018–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5.8. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” we wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał przedstawił informacje na temat usprawnień w koncepcji programu i strategii kontroli stosowanej przez Komisję[4]. Pewne uproszczenia, w szczególności wprowadzenie stawki zryczałtowanej w przypadku *kosztów pośrednich*, zmniejszyły obciążenie administracyjne beneficjentów i mogły obniżyć ryzyko wystąpienia błędu. Wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazują jednak, że ogólny poziom błędu nadal przekracza próg istotności wynoszący 2%.

5.9. W wydatkach w ramach programu „Horyzont 2020” utrzymuje się wysoki poziom ryzyka. Pozostają one głównym źródłem błędów wykrywanych przez Trybunał. Trybunał wykrył *błędy kwantyfikowalne* związane z kosztami niekwalifikowalnymi w 35 z 92 objętych próbą transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji. Złożyły się one na 98% oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu w tym dziale za 2022 r.

5.10. W odniesieniu do pozostałych programów i działań Trybunał wykrył błąd kwantyfikowalny w jednej z 35 transakcji ujętych w próbie. Błąd ten dotyczył *nieprawidłowości* w postępowaniu o udzielenie zamówienia w jednym z projektów w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

5.11. W odniesieniu do ośmiu transakcji wchodzących w skład próby Komisja zastosowała środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,1 punktu procentowego. W przypadku pięciu błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych procedury kontrolne wdrożone przez Komisję nie pozwoliły zapobiec tym błędom ani ich wykryć i skorygować przed zatwierdzeniem wydatków. Gdyby Komisja lub audytorzy działający na zlecenie beneficjentów (zob. pkt ***5.12***) w odpowiedni sposób wykorzystali wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,2 punktu procentowego niższy.

5.12. Jednym z elementów systemu kontroli stosowanego przez Komisję w odniesieniu do wydatków na badania naukowe jest poświadczenie sprawozdań finansowych sporządzonych przez audytorów działających na zlecenie beneficjentów, które ma pomóc Komisji w weryfikacji, czy koszty zadeklarowane w tych sprawozdaniach są kwalifikowalne. W swoich wcześniejszych sprawozdaniach rocznych

---

[4] Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.13, sprawozdanie specjalne 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy”.

Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na uchybienia w tych poświadczeniach[5]. Jeśli chodzi o wyniki tegorocznej kontroli, Trybunał stwierdził, że audytorom wydającym wspomniane poświadczenia nie udało się wykryć błędów w pięciu wspomnianych wyżej przypadkach. Niemniej to Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za prowadzenie kontroli w tym zakresie.

Najwięcej błędów wykrytych w wydatkach na badania naukowe jest związanych z kosztami osobowymi

5.13. Zasady dotyczące deklarowania kosztów osobowych w ramach programu „Horyzont 2020" są nadal złożone, pomimo wysiłków zmierzających do ich uproszczenia. Obliczenia tych kosztów stanowią też w dalszym ciągu jedno z głównych źródeł błędu w zestawieniach poniesionych wydatków. Trybunał zwrócił już uwagę w sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata[6], że metodyka obliczania kosztów osobowych stała się w przypadku tego programu pod pewnymi względami bardziej złożona (zob. pkt ***5.14***, ***5.15*** i ***5.16***), co zwiększyło ryzyko wystąpienia błędów. Z ogólnej liczby 35 transakcji w obszarze badań naukowych ujętych w próbie Trybunału, w przypadku których Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne, w 25 (tj. około 71%) stwierdzono, że nieprawidłowo zastosowana została metodyka obliczania kosztów osobowych.

Nieprawidłowe wyliczenie stawek godzinowych

5.14. W sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata[7] Trybunał zwrócił uwagę, że zasada, zgodnie z którą należy stosować roczną stawkę godzinową obliczoną dla ostatniego zamkniętego roku budżetowego, może prowadzić do błędów. Ustalenie to znalazło potwierdzenie również w odniesieniu do 2022 r.

5.15. Trybunał stwierdził również przypadki nieprawidłowego obliczenia kosztów osobowych w warunkach obniżonego wymiaru czasu pracy w związku z pandemią

---

[5] Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.15, sprawozdanie roczne za2019 r., pkt 4.10, sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 4.11, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.11.

[6] Sprawozdanie roczne za 2017 r., pkt 5.34, sprawozdanie roczne za2018 r., pkt 5.16, sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.11, sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 4.13, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.12.

[7] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.15, sprawozdanie roczne za2020 r., pkt 4.14, sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.12.

COVID-19. W przypadkach tych doszło do zadeklarowania niekwalifikowalnych kosztów osobowych. Aby chronić miejsca pracy w przedsiębiorstwach znajdujących się w trudnej sytuacji, w części państw członkowskich wprowadzono mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Wiele przedsiębiorstw skorzystało z tego rodzaju mechanizmów. Pozwalały one pracownikom pracować mniej godzin, podczas gdy część ich wynagrodzenia była zwracana przez państwo. Beneficjenci nie zawsze należycie uwzględniali w swoich obliczeniach kosztów osobowych takie skrócenie czasu pracy i zwrot kosztów otrzymany od państwa.

5.16. Trybunał stwierdził również, że do stosowania nieprawidłowych stawek godzinowych doprowadziło również ujmowanie w kosztach niekwalifikujących się premii.

Uchybienia w ewidencjonowaniu czasu pracy

5.17. Oprócz nieprawidłowego stosowania metodyki obliczania kosztów osobowych Trybunał wykrył również 10 przypadków, w których niedociągnięcia w ewidencjonowaniu czasu pracy doprowadziły do zadeklarowania niekwalifikowalnych kosztów osobowych. Niedociągnięcia te dotyczyły godzin pracy zgłoszonych podczas nieobecności, dni wolnych od pracy i weekendów, a także godzin pracy zarejestrowanych nieprawidłowo lub niepotwierdzonych za pomocą kart ewidencji czasu pracy lub innych sposobów rejestracji czasu pracy.

Nieprzestrzeganie zasady podwójnego pułapu

5.18. Zasada ta stanowi, że łączna liczba zadeklarowanych godzin na osobę w ujęciu rocznym nie może przekroczyć liczby godzin rocznego efektywnego czasu pracy wykorzystanej do obliczenia stawki godzinowej. Co więcej, łączna kwota zadeklarowanych kosztów osobowych (do zwrotu jako koszty faktycznie poniesione) w odniesieniu do danej osoby w ujęciu rocznym nie może przekraczać łącznych kosztów osobowych ujętych w systemie rachunkowości *beneficjenta* dla tej osoby za dany rok.

5.19. Jeśli zasada ta nie jest przestrzegana, beneficjenci mogą zadeklarować koszty osobowe przekraczające koszty faktycznie poniesione w danym roku i otrzymać ich zwrot, naruszając tym samym zasadę niedochodowości określoną w *rozporządzeniu finansowym* UE. W ***ramce 5.1*** przedstawiono przykład odnośnej sytuacji.

Ramka 5.1

Przykład naruszenia zasady podwójnego pułapu

Beneficjent projektu realizowanego w ramach programu „Horyzont 2020” w Niderlandach był również beneficjentem dwóch dotacji z EFRR, których ramy czasowe częściowo pokrywały się z ramami czasowymi skontrolowanego projektu w ramach programu „Horyzont 2020”. Niektórzy pracownicy zaangażowani w projekt „Horyzont 2020” byli również zaangażowani w realizację jednego lub obu przedmiotowych projektów w ramach EFRR. Przy deklarowaniu kosztów osobowych w skontrolowanym projekcie w ramach programu „Horyzont 2020” beneficjent nie wziął pod uwagę godzin zadeklarowanych już w ramach projektów EFRR i w związku z tym zgłosił znacznie więcej godzin niż ich maksymalna dopuszczalna liczba (1 720 godzin lub odpowiedni proporcjonalny odsetek tej liczby w przypadku osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy). Nadmiarowe godziny (tj. łącznie ponad 1 900 godzin zadeklarowanych dla sześciu pracowników) były niekwalifikowalne.

Inne błędy dotyczące kosztów osobowych

5.20. Do innych błędów w kosztach osobowych należało deklarowanie niekwalifikowalnych miesięcy pracy w przypadku pracowników pracujących wyłącznie na rzecz danego projektu (tj. deklarowanie pełnych miesięcy, choć pracownicy przepracowali mniej niż połowę dni roboczych), zgłaszanie kosztów osobowych dotyczących osób niezatrudnionych przez beneficjenta oraz deklarowanie kosztów podwykonawstwa jako kosztów osobowych. Trybunał wykrył również koszty niekwalifikowalne w przypadku trzech badaczy pracujących w ramach działania dotyczącego wymiany personelu w dziedzinie badań naukowych i innowacji „Maria Skłodowska-Curie Research and Innovation Staff Exchange” (MSCA-RISE). Przypadek ten opisano w ***ramce 5.2***.

Ramka 5.2

Przykład kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie Research and Innovation Staff Exchange”

Zgodnie z przepisami dotyczącymi działania „MSCA-RISE” kosztami kwalifikowalnymi są dodatki do wynagrodzeń, które mogą zostać przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów podróży, zakwaterowania i utrzymania badacza podczas jego oddelegowania. Pensja (lub jej ekwiwalent) nie stanowi kosztu kwalifikowalnego, a od beneficjentów oczekuje się, że będą ją nadal wypłacać swoim pracownikom podczas ich oddelegowania za granicę.

Beneficjent biorący udział w projekcie MSCA-RISE w Grecji zadeklarował koszty oddelegowania trzech badaczy, przy czym obejmowały one wynagrodzenia wypłacone za ich pracę (tj. ekwiwalent pensji), a nie dodatki do wynagrodzeń. Beneficjent nie był w stanie przedstawić dowodów na to, że wypłacił tym pracownikom dodatkowe kwoty (oprócz wypłaconego wynagrodzenia) na pokrycie kosztów podróży, zakwaterowania lub utrzymania, w związku z czym koszty te uznano za niekwalifikowalne.

Niekwalifikowalne koszty podwykonawstwa i inne niekwalifikowalne *koszty bezpośrednie*

5.21. Beneficjenci mogą nabywać towary, zamawiać wykonanie robót lub usług oraz zlecać podwykonawstwo, jeśli wymaga tego realizacja danego działania. Dokonując konkretnego zakupu lub udzielając zamówienia, muszą zagwarantować najlepszy stosunek jakości do ceny i unikać wszelkich konfliktów interesów. Takie obowiązki wynikają z ogólnych warunków kwalifikowalności kosztów stanowiących, że koszty muszą być racjonalne i zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami. Trybunał wykrył kilka przypadków, w których beneficjenci nie wykazali, że przestrzegali tej zasady. Przykład takiej sytuacji opisano w ***ramce 5.3***.

Ramka 5.3

Przykład sytuacji, w której nie zagwarantowano najlepszego stosunku jakości do ceny i braku konfliktu interesów przy zlecaniu podwykonawstwa

Beneficjent będący podmiotem publicznym w Szwajcarii wyraźnie stwierdził, że część działań zostanie zlecona podwykonawcom, a najlepszy stosunek jakości do ceny zostanie zapewniony przez porównanie co najmniej trzech ofert. Ostatecznie udzielił zamówienia na podwykonawstwo bezpośrednio i stwierdził, że tylko jedno przedsiębiorstwo miało patent dotyczący konkretnej procedury niezbędnej do realizacji działania. Opatentowana procedura została jednak opracowana przez dwóch kierowników projektu zatrudnionych przez beneficjenta. Nieprawidłowość ta doprowadziła do wystąpienia konfliktu interesów, gdyż beneficjent udzielił zamówienia przedsiębiorstwu założonemu przez jednego z kierowników projektu, który był również członkiem zarządu w tym przedsiębiorstwie. W związku z tym Trybunał uznał powiązane koszty za niekwalifikowalne.

5.22. Kolejnym warunkiem dotyczącym kwalifikowalności kosztów jest to, że muszą one zostać poniesione w związku z danym działaniem i być niezbędne do jego wykonania. Trybunał wykrył tymczasem przypadki kosztów zadeklarowanych w odniesieniu do: zakupionych materiałów zużywalnych, które nie zostały wykorzystane na potrzeby danego projektu, wyposażenia użytego tylko częściowo w ramach projektu, choć cały jego koszt został zgłoszony, oraz prototypu opracowanego na potrzeby innego projektu, a także kosztów podróży, których poniesienie nie było konieczne do realizacji projektu.

5.23. W przypadku innych rodzajów kosztów Trybunał wykrył między innymi następujące *błędy*: niekwalifikowalne koszty wyposażenia w związku z nieprawidłowym obliczeniem amortyzacji, błędne zgłoszenie podatku VAT podlegającego odliczeniu, niekwalifikowalne towary i usługi fakturowane wewnętrznie, koszty nieponiesione, brak dokumentacji potwierdzającej oraz nieprawidłowe kursy wymiany.

Nowe podmioty gospodarcze oraz *małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)* są bardziej narażone na popełnianie błędów

5.24. Jedna ze strategii mających na celu wsparcie badań naukowych w Europie polega na zwiększeniu udziału w tych badaniach podmiotów z sektora prywatnego, w szczególności nowych podmiotów i MŚP. MŚP stanowiły 11% podmiotów w próbie

(14 ze 127 transakcji), lecz związane z nimi błędy stanowiły 29% szacowanego poziomu błędu. Ponadto błędy kwantyfikowalne wykryte w zestawieniach poniesionych wydatków trzech nowych podmiotów prywatnych (uczestniczących w zaledwie jednym projekcie UE) stanowiły prawie połowę szacowanego poziomu błędu. Wyniki te pokazują, że MŚP i nowe podmioty są bardziej narażone na popełnianie błędów niż inni beneficjenci – ustalenie to potwierdzają także audyty przeprowadzone przez Komisję[8] i wcześniejsze sprawozdania roczne Trybunału[9].

[8] Sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.16.

[9] Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.19, sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.16, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.20.

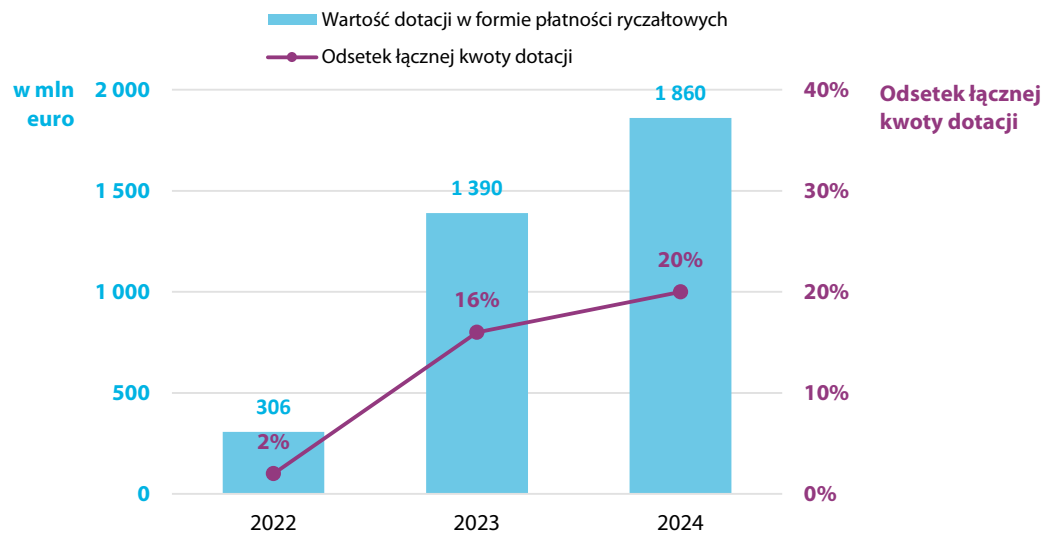
Przegląd procedur Komisji dotyczących finansowania badań naukowych z wykorzystaniem płatności ryczałtowych

5.25. Pojęcie „jednorazowej płatności ryczałtowej”, oznaczającej płatność pokrywającą całość kosztów kwalifikowalnych działania, zostało zdefiniowane w rozporządzeniu finansowym. W myśl przepisów rozporządzenia metoda stosowana do ustalania wysokości poszczególnych płatności ryczałtowych musi być zgodna z zasadą należytego zarządzania finansami. Dotacje w formie płatności ryczałtowych przetestowano w projekcie pilotażowym realizowanym w latach 2018–2020 w ramach programu „Horyzont 2020”. Celem tego rodzaju finansowania jest zmniejszenie obciążenia administracyjnego beneficjentów, a co za tym idzie – poziomu błędu. Płatności nie opierają się w tym przypadku na poniesionych kosztach, lecz zależą od zrealizowania działań (ukończenia pakietów prac) określonych w umowie o udzielenie dotacji.

5.26. Na podstawie wniosków wyciągniętych w pierwszych latach realizacji projektu pilotażowego Komisja stwierdziła, że wszystkie rodzaje działań w ramach programu „Horyzont Europa”, bez względu na ich zakres tematyczny lub rozmiar, zasadniczo nadają się do objęcia takim modelem finansowania. W związku z tym zaczęła stopniowo wprowadzać finansowanie w formie płatności ryczałtowych. Komisja wyciągnęła takie wnioski głównie w oparciu o przeprowadzone ankiety. Nie dokonała natomiast pełnej oceny projektu pilotażowego, jeśli chodzi o stosowność takich form finansowania pod względem charakteru poszczególnych wspieranych działań lub programów prac, ryzyka nieprawidłowości i *nadużyć finansowych* oraz kosztów kontroli.

5.27. Na koniec 2022 r. łączna kwota dotacji w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” wyniosła 306 mln euro, co odpowiada 2% całości środków przeznaczonych na dotacje w ramach tego programu. W 2024 r. kwota tego rodzaju dotacji ma wzrosnąć do 1,86 mld euro, co będzie odpowiadało około 20% całkowitego budżetu na dotacje w ramach programu „Horyzont Europa” (zob. ***rys. 5.5***).

Rys. 5.5 – Wysokość dotacji w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” w latach 2022–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

5.28. Trybunał dokonał przeglądu procedur i wytycznych Komisji dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych wypłacanych w dziedzinie badań naukowych. W tym celu przeanalizował stosowne dokumenty Komisji dotyczące wkładów ryczałtowych[10], a w szczególności decyzję w sprawie płatności ryczałtowych. Ponadto Trybunał wybrał 10 dotacji ryczałtowych, których budżet mieścił się w przedziale od 0,5 mln euro do 11 mln euro, i zbadał procedurę zastosowaną do ustalenia ostatecznego budżetu w odniesieniu do tej próby, przy czym skoncentrował się na ocenach dokonanych przez ekspertów zewnętrznych. Celem tego badania było potwierdzenie, czy budżet został ustalony zgodnie zarówno z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącymi stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów[11], jak i z odnośną decyzją Komisji, oraz czy w związku z tym szacunkowe koszty były uzasadnione.

[10] Decyzja zatwierdzająca stosowanie wkładu ryczałtowego w ramach programu „Horyzont Europa” (zwana dalej „decyzją w sprawie płatności ryczałtowych”), program prac programu „Horyzont Europa” na lata 2023–2024 oraz wzór umowy o udzielenie dotacji w formie płatności ryczałtowej.

[11] Art. 181 ust. 4 oraz art. 183 ust. 4 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

5.29. Trybunał stwierdził, że w decyzji w sprawie płatności ryczałtowych nie podano uzasadnienia w odniesieniu do ryzyka nieprawidłowości i nadużyć finansowych, choć takie uzasadnienie jest wymagane zgodnie z art. 181 ust. 4 lit. a) rozporządzenia finansowego.

5.30. Przykładowo w przepisach regulujących dotacje w formie płatności ryczałtowych nie przewidziano wyraźnie, że na etapie realizacji projektów należy zapewnić zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. W decyzji w sprawie płatności ryczałtowych nie ujęto informacji na temat kontroli i weryfikacji (takich jak kontrole *ex post*) dotyczących zamówień publicznych, mimo że OLAF stwierdził w swoim sprawozdaniu rocznym za 2021 r., że prowadzone przezeń postępowania często dotyczyły przypadków nadużyć finansowych lub korupcji w *zamówieniach publicznych* finansowanych ze środków unijnych.

5.31. W przypadku projektów wykorzystujących płatności ryczałtowe jedynym warunkiem, jaki musi być spełniony, by płatność mogła zostać dokonana, jest prawidłowa realizacja projektu, którą ocenia się na podstawie ukończonych pakietów prac. Choć w umowach o udzielenie dotacji wymieniono cele, zadania, rezultaty i cele pośrednie dla każdego pakietu prac, nie określono w nich, które z nich należy osiągnąć jako warunek płatności. Komisja nie zapewniła wystarczających wytycznych dotyczących monitorowania i oceny projektów.

5.32. W trakcie przeglądu 10 projektów wykorzystujących płatności ryczałtowe wybranych do kontroli Trybunał stwierdził, że w wytycznych Komisji dla ekspertów zewnętrznych przeprowadzających ocenę wniosków o dotacje[12] nie zobowiązano tych ekspertów do stosowania „odpowiednich poziomów odniesienia” w ramach oceny budżetów projektów, mimo że taki wymóg określono w decyzji w sprawie płatności ryczałtowych. Ponadto dokonane przez ekspertów oceny budżetów oraz oceny zgodności szacunków budżetowych z zasadami *oszczędności*, *efektywności* i *skuteczności* określonymi w rozporządzeniu finansowym nie zostały wystarczająco udokumentowane.

[12] Komisja zleca ekspertom zewnętrznym przeprowadzenie oceny wniosków o dotacje, w tym oceny ujętych w nich budżetów.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

5.33. Roczne sprawozdania z działalności zbadane przez Trybunał[13] odzwierciedlały dostępne informacje posiadane przez odpowiednie DG i w związku z tym zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia *prawidłowości* transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków w dziale 1 WRF.

5.34. Jeśli chodzi o program „Horyzont 2020”, DG RTD podała, że spodziewany reprezentatywny poziom błędu wynosi 2,71% w odniesieniu do wszystkich dyrekcji generalnych i innych organów UE zarządzających unijnymi wydatkami na badania naukowe. *Poziom błędu rezydualnego* – obliczony po uwzględnieniu działań naprawczych – wyniósł 1,67% (1,71% dla samej DG RTD). Audyty *ex post*, w następstwie których ustalono te poziomy błędu, dotyczyły płatności dokonanych w latach 2014–2021. Aby wyeliminować problem metodyczny, na który wcześniej zwrócił uwagę Trybunał i który skutkował zaniżeniem poziomu błędu[14], Wspólna Służba Audytu obliczyła wartość korekty wyrównawczej na podstawie 1 937 audytów zamkniętych w latach 2020–2022. W rezultacie poziom błędu zwiększył się o 0,38 punktu procentowego, a odnośną informację podano w rocznym sprawozdaniu z działalności DG RTD.

5.35. Rok 2022 był drugim rokiem wdrażania programu „Horyzont Europa”. Seria audytów *ex post* dotyczących tego programu ramowego ma rozpocząć się pod koniec 2023 r., DG RTD nie podała więc dotąd wykrytego poziomu błędu dla programu „Horyzont Europa” w 2022 r. Komisja założyła w przypadku tego programu, że poziom błędu rezydualnego nie powinien przekroczyć 2% w momencie zakończenia programu ramowego.

5.36. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. DG RTD ujawniła 17 niezrealizowanych zaleceń sformułowanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego. Pięć z tych niezrealizowanych zaleceń było zaklasyfikowanych jako „bardzo ważne”, a jedno – jako „krytyczne”. Wspomniane krytyczne zalecenie dotyczyło przeprowadzenia

---

[13] DG RTD i DG DEFIS.

[14] Poziom błędu został obliczony jako odsetek wszystkich zaakceptowanych kosztów, a nie jako odsetek kwoty, która rzeczywiście została objęta audytem. Oznaczało to, że mianownik przy obliczeniach był wyższy, co poskutkowało niedoszacowaniem poziomu błędu; zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2018 r., pkt 5.34.

audytu w zakresie koncepcji i wczesnego wdrożenia Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) w DG RTD, Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Innowacji i ds. MŚP (EISMEA) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT). Należy zauważyć, że Trybunał nigdy nie skontrolował EIC w kontekście przeglądów rocznych sprawozdań z działalności. Według Służby Audytu Wewnętrznego koncepcja ram zarządzania programem EIC nie została jeszcze sfinalizowana, w związku z czym kluczowe aspekty zarządzania nie mogą zostać odpowiednio wdrożone ani funkcjonować w praktyce. Oprócz tego w ocenie Służby stosunki między EISMEA a dyrekcjami generalnymi nadzorującymi jej prace nie zostały jeszcze sformalizowane i nie określono jasnych zasad dotyczących tego, jak rozdzielone zostaną poszczególne funkcje. W rezultacie role i obowiązki nie zostały jasno sprecyzowane, a ponadto wystąpiły przypadki konfliktów interesów.

5.37. W następstwie tego krytycznego zalecenia zostało zgłoszone *zastrzeżenie* ze względu na możliwość utraty reputacji. Dotyczyło ono opóźnień we wdrażaniu systemów zarządzania i kontroli komponentu inwestycyjnego instrumentu „Akcelerator” EIC oraz niedociągnięć w tych systemach.

5.38. Główne wydatki poniesione przez DG DEFIS w ramach działu 1 WRF w 2022 r. dotyczyły unijnego programu kosmicznego, który jest w dużej mierze objęty zarządzaniem pośrednim za pośrednictwem Agencji Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego (EUSPA), Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) i innych podmiotów, którym powierzono to zadanie. Poziomy błędu stwierdzone podczas audytów *ex post* poszczególnych programów były bardzo niskie (bliskie zeru). Niemniej ze względu na to, że objęte tymi audytami próby transakcji nie były statystycznie reprezentatywne, DG DEFIS postanowiła przyjąć zachowawcze podejście i zadeklarować poziom błędu wynoszący 0,5% w odniesieniu do wszystkich organizacji niepoddanych audytom i organizacji, dla których poziom błędu był zerowy.

5.39. Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2022 r. na temat szacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszarów polityki objętych działem 1 WRF. Poziom błędu obliczony przez Komisję dla działu 1 WRF wyniósł 1,5%. Wartość ta znajduje się w dolnym zakresie przedziału oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu i poniżej progu istotności.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

5.40. Ogół dowodów kontroli uzyskanych przez Trybunał i przedstawionych w niniejszym rozdziale wskazuje, że w wydatkach w dziale „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” wystąpił istotny poziom błędu. Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,7%. Najwięcej błędów wystąpiło w obszarze wydatków na badania naukowe i innowacje, przede wszystkim w związku z kosztami osobowymi.

5.41. Decyzji o wprowadzeniu nowego modelu finansowania dotacji na badania naukowe, wykorzystującego jednorazowe płatności ryczałtowe, nie oparto na *ocenie ex post*, lecz na wynikach przeprowadzonych ankiet. W rezultacie w modelu tym brakuje pewnych istotnych elementów, takich jak: wymóg stosowania przez ekspertów odpowiednich poziomów odniesienia przy ocenie budżetów, obowiązek przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, jasne wymogi dotyczące uznawania pakietów prac za ukończone oraz określenie zakresu kontroli *ex post*.

5.42. Szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności podane w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania wynosi 1,5%. Wartość ta znajduje się w dolnym zakresie przedziału oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu i poniżej progu istotności. W związku z tym Trybunał jest zdania, że choć Komisja wdrożyła już pewne działania, poziom ten jest wciąż zaniżony.

Zalecenia

5.43. W ***załączniku 5.1*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020, które miały zostać zrealizowane do 2022 r.[15] Komisja zrealizowała w pełni jedno zalecenie, jedno natomiast nie zostało zrealizowane.

[15] Zalecenia przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. wymagały podjęcia działań do końca 2021 r. Z tego względu Trybunał zweryfikował ich realizację w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Najwcześniejszy termin podjęcia działań dla zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. przypada na połowę

5.44. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 5.1 – Ocena finansowania w formie płatności ryczałtowych

a) W ramach oceny śródokresowej programu „Horyzont Europa” Komisja powinna przeprowadzić ocenę finansowania w formie płatności ryczałtowych, aby ocenić, czy poszczególne rodzaje projektów (w zależności od zakresu tematycznego, rozmiaru itp.) nie nadają się do objęcia finansowaniem w formie płatności ryczałtowych, a także powinna ocenić ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

Termin realizacji: śródokresowa ocena programu „Horyzont Europa” (koniec 2025 r.).

b) Przed ogłoszeniem kolejnych zaproszeń do składania wniosków w ramach programu „Horyzont Europa” Komisja powinna ocenić, czy dotacje w formie płatności ryczałtowych są odpowiednie do wykorzystania w ramach projektów o dużych budżetach i czy należy ustalić maksymalną kwotę takich dotacji.

Termin realizacji: koniec 2024 r.

Zalecenie 5.2 – Poprawa przeprowadzanych przez ekspertów ocen dotacji w formie płatności ryczałtowych

W odniesieniu do dotacji w formie płatności ryczałtowych Komisja powinna zapewnić, aby eksperci dokonywali ocen wniosków o udzielenie dotacji, a w szczególności budżetów projektów zaproponowanych we wnioskach, z należytym uwzględnieniem odpowiednich poziomów odniesienia i aby oceny te były właściwie dokumentowane.

Termin realizacji: koniec 2023 r.

2023 r., w związku z czym ich realizacja zostanie poddana weryfikacji w przyszłorocznym sprawozdaniu rocznym.

Zalecenie 5.3 – Określenie jaśniejszych wymogów dotyczących realizacji dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”

W odniesieniu do dotacji w formie płatności ryczałtowych Komisja powinna doprecyzować wymogi dotyczące właściwej realizacji, w tym wskazać, które elementy poszczególnych pakietów prac muszą zostać ukończone w celu uruchomienia płatności, a także przedstawić szczegółowe wytyczne dla podmiotów zaangażowanych w ocenę realizacji projektów.

Termin realizacji: I kwartał 2024 r.

Zalecenie 5.4 – Określenie zakresu kontroli *ex post* dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych

Komisja powinna określić zakres kontroli *ex post* dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych. W ramach takich kontroli należy zweryfikować obszary wysokiego ryzyka takie jak zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, brak występowania konfliktu interesów oraz to, czy zasoby wskazane w umowie o udzielenie dotacji zostały wykorzystane.

Termin realizacji: połowa 2024 r.

Załączniki

Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do 2022 r.): **Zalecenie 1:** Komisja powinna rozszerzyć zakres poświadczeń sprawozdań finansowych, tak aby uwzględniały one kategorie kosztów jednostkowych w przypadku nowego programu ramowego w zakresie badań naukowych „Horyzont Europa”, co pozwoli zwiększyć stopień wykrywania i korygowania błędów występujących w kosztach jednostkowych.		Mimo że Komisja zaakceptowała to zalecenie, odnośne rozporządzenie zostało przyjęte jeszcze przed publikacją sprawozdania rocznego za 2020 r. i nie zawierało żadnego takiego przepisu.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 3: Komisja powinna polepszyć jakość audytów *ex post* poprzez wyeliminowanie uchybień w procedurach doboru próby na poziomie zestawień poniesionych wydatków oraz wprowadzić korekty w metodzie obliczania poziomu błędu w programie „Horyzont Europa”.		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 6

Spójność, odporność i wartości

Spis treści

	Punkty
Wstęp	6.1.-6.15.
Krótki opis	6.2.-6.5.
Cele polityki i instrumenty finansowania	6.2.
Zarządzanie funduszami	6.3.-6.5.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.6.-6.15.
Prawidłowość transakcji, roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	6.16.-6.76.
Rezultaty badania transakcji przez Trybunał	6.16.-6.41.
Koszty niekwalifikowalne	6.21.-6.27.
Projekt niekwalifikowalny	6.28.-6.29.
Przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego – pomoc państwa i zamówienia publiczne	6.30.-6.35.
Brak podstawowych dokumentów poświadczających	6.36.-6.37.
Instrumenty finansowe	6.38.-6.40.
Należyte zarządzanie finansami	6.41.
Ocena prac instytucji audytowych przez Trybunał	6.42.-6.53.
Na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowym wydatkowaniem znajdują się instytucje zarządzające, drugą linię stanowią instytucje audytowe	6.42.-6.43.
Poziomy błędu rezydualnego przekraczają próg istotności w przypadku ponad 60% wartości pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności skontrolowanych w 2022 r.	6.44.-6.46.
W 2022 r. poziom błędu przekroczył próg istotności w znacznie większym niż dotychczas odsetku pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności	6.47.
Główne wykryte niedociągnięcia dotyczące audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe w 2022 r.	6.48.-6.53.

Działania służące zwalczaniu i zgłaszaniu nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE 6.54.-6.62.

Instytucje audytowe w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają ryzyku nadużyć finansowych 6.55.-6.56.

Organy państw członkowskich nie zgłaszają przypadków podejrzeń nadużyć finansowych w systemie IMS mimo takiego obowiązku 6.57.-6.58.

Nowe narzędzia informatyczne do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka wdrożono z opóźnieniem 6.59.-6.61.

Monitorowanie realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału dotyczącym nadużyć finansowych w obszarze spójności 6.62.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności 6.63.-6.76.

Wartość kluczowego wskaźnika efektywności w zakresie prawidłowości wydatków przyjętego przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności znajduje się poniżej progu istotności, podczas gdy maksymalny szacowany przez nią poziom błędu jest powyżej tego progu 6.64.-6.67.

Komisja wykrywa kolejne nieprawidłowości w toku kontroli zgodności, lecz z przeglądem dokumentacji wciąż związane są pewne nieodłączne ograniczenia 6.68.-6.72.

Zamknięcie okresu programowania 2007–2013 jest nadal w toku 6.73.-6.75.

Informacje o toczących się procedurach praworządności 6.76.

Wnioski i zalecenia 6.77.-6.85.

Wnioski 6.77.-6.82.

Zalecenia 6.83.-6.85.

Załączniki

Załącznik 6.1 – Struktura dobranej próby transakcji oraz powiązane ustalenia sformułowane przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2022 r.

Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność, odporność i wartości”

Wstęp

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 2 *WRF* „Spójność, odporność i wartości”. Na ***rys. 6.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2022 r.

Rys. 6.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

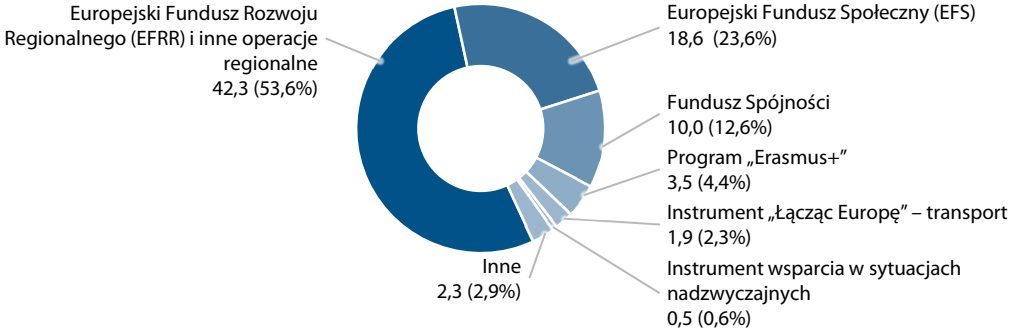


Spójność, odporność i wartości
79,1 mld euro (40,4% wydatków z budżetu UE)



(w mld euro)

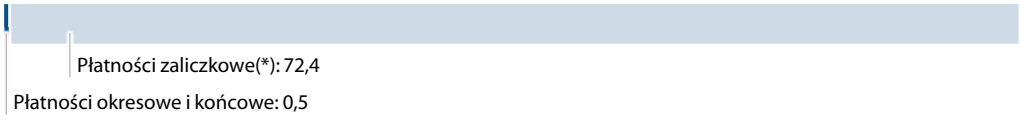
Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze



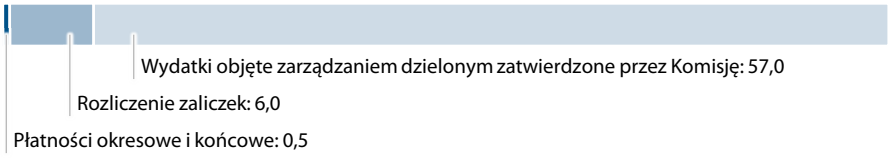
Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (poddział 2a)

Płatności w 2022 r. – łącznie 72,9



Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie 63,5



Odporność i wartości (poddział 2b)

Płatności w 2022 r. – łącznie 6,2



Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie 3,4



(*) Dane dotyczące płatności w ramach poddziału 2a obejmują roczne zaliczki w ramach *zarządzania dzielonego* i płatności okresowe za *okres programowania* 2014–2020, które nie zostały zatwierdzone przez Komisję w 2022 r. Zgodnie z ujednoliconą definicją *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18*** i ***19 załącznika 1.1***) płatności te uznaje się za zaliczkowe i nie uwzględnia się ich w populacji objętej kontrolą na potrzeby sprawozdania rocznego Trybunału za 2022 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

Krótki opis

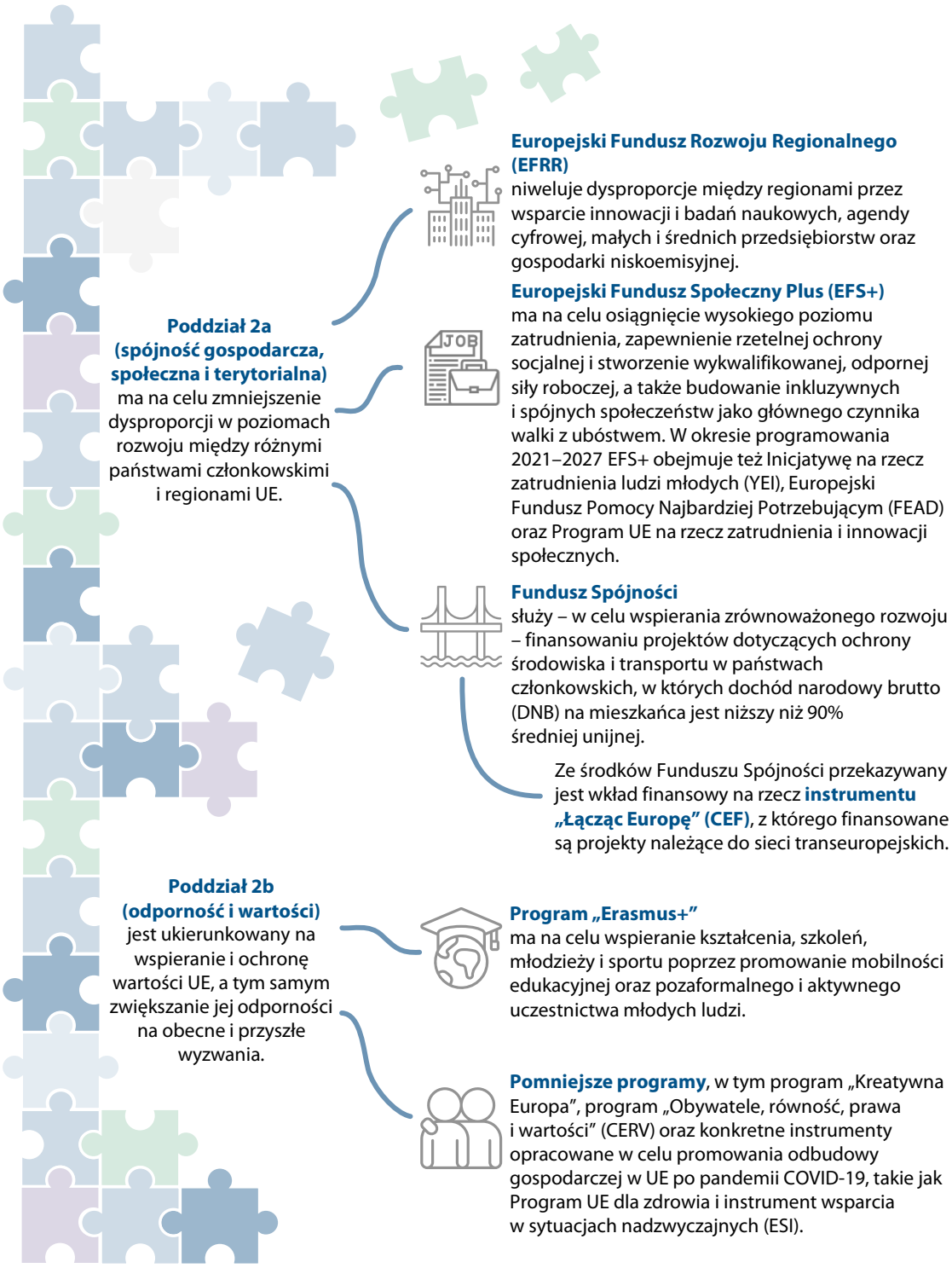
Cele polityki i instrumenty finansowania

6.2. Wydatki w ramach niniejszego działu mają na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE (poddział 2a) oraz wspieranie i ochronę wartości unijnych, a tym samym zwiększanie odporności Unii na obecne i przyszłe wyzwania (poddział 2b). Na ***rys. 6.2*** przedstawiono cele wydatkowania środków z działu 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” (poddział 2a[1] i poddział 2b) oraz powiązanych funduszy i instrumentów[2].

[1] Zob. art. 162 i 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (s. 73 i 81–82).

[2] Informacje na temat wydatków z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* w 2022 r. Trybunał zamieścił w ***rozdziale 11***.

Rys. 6.2 – Cele polityki



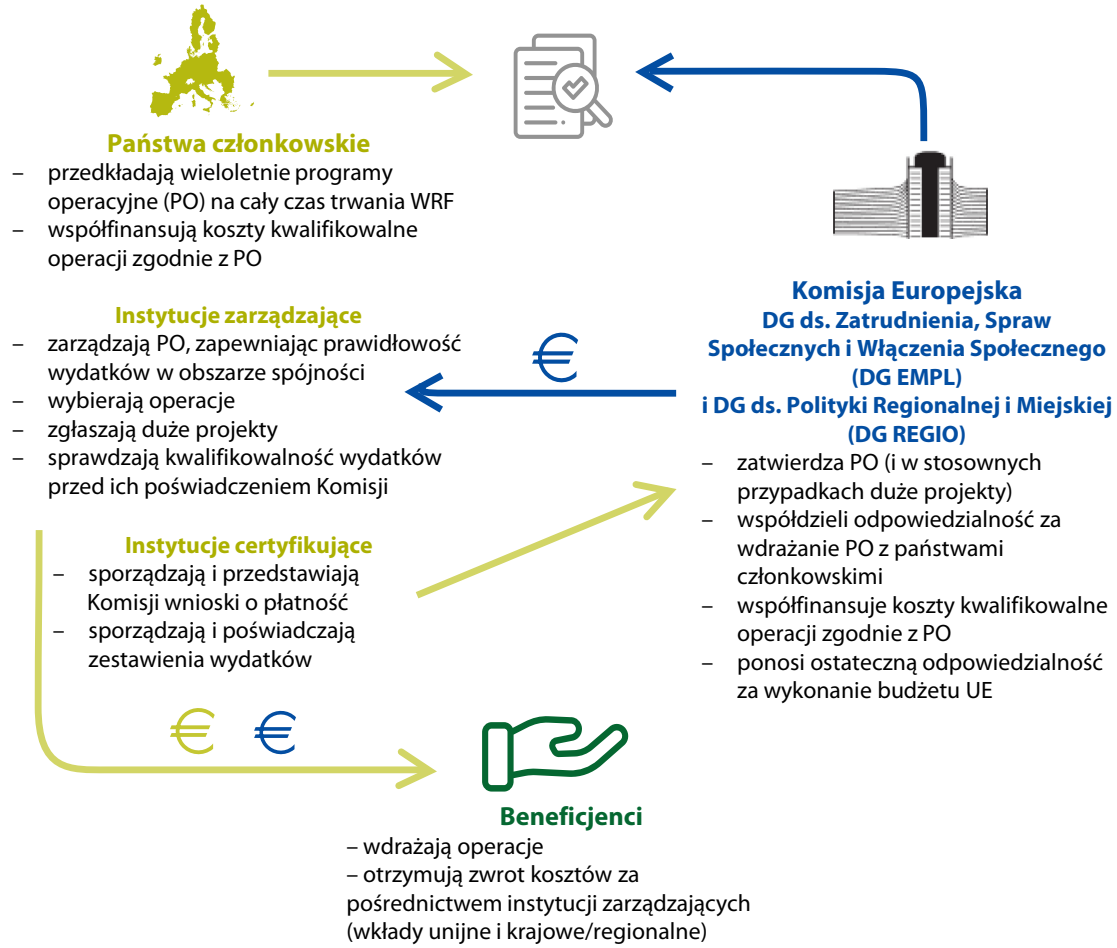
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zarządzanie funduszami

6.3. Większość wydatków w dziale 2 WRF pochodzi z funduszy polityki spójności (*EFRR*, *EFS* i *Fundusz Spójności*). Fundusze te są wdrażane w trybie zarządzania

dzielonego. Na *rys. 6.3* przedstawiono proces zarządzania tymi funduszami oraz role i zadania różnych podmiotów.

Rys. 6.3 – Role i zadania w zarządzaniu dzielonym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.4. Kluczową rolę w ramach kontroli i uzyskiwania pewności dotyczących wydatków realizowanych w trybie zarządzania dzielonego w okresie programowania 2014–2020 odgrywają *instytucje audytowe* wraz z Komisją[3]. Ich zadaniem jest zapewnienie, by *poziom błędu rezydualnego*[4] w rocznych zestawieniach wydatków

[3] Zob. sprawozdania roczne Trybunału za 2017 r. (pkt 6.5–6.15) i 2018 r. (rys. 6.1).

[4] W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja posługuje się terminami „wskaźnik ryzyka rezydualnego” (ang. residual risk rate, RRR) w odniesieniu do zamknięcia *okresu programowania* 2007–2013 i *„łączny poziom błędu rezydualnego”* (ang. residual total error rate, RTER) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. W niniejszym rozdziale w obydwu przypadkach jest mowa o „poziomie (poziomach) błędu rezydualnego”.

odnoszących się do *programów operacyjnych* pozostawał poniżej *progu istotności*[5] (2%). Po przeprowadzeniu kontroli przez instytucje zarządzające – stanowiące pierwszą linię obrony przed nieprawidłowościami – państwa członkowskie poświadczają roczne zestawienia wydatków dla każdego programu operacyjnego i przedkładają sprawozdanie Komisji. Ramy kontroli i uzyskiwania pewności opierają się na trzech elementach przedstawionych na ***rys. 6.4***. Proces prowadzący do *zamknięcia* programów operacyjnych z *okresu programowania* 2007–2013 był w dużej mierze podobny do procesu opisanego powyżej.

Rys. 6.4 – Ramy kontroli i uzyskiwania pewności



(*) Art. 130 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ogranicza zwrot płatności okresowych do 90%.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.5. Dział 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” obejmuje także finansowanie unijne wydatkowane w ramach *programów* lub działań, które są zarządzane bezpośrednio przez dyrekcje generalne Komisji[6] albo pośrednio, ze wsparciem

[5] Art. 28 ust. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

[6] DG EAC, DG EMPL, DG HERA, DG REFORM, DG REGIO, DG SANTE oraz Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) pod nadzorem DG MOVE w odniesieniu do wydatków w populacji objętej kontrolą Trybunału za 2022 r.

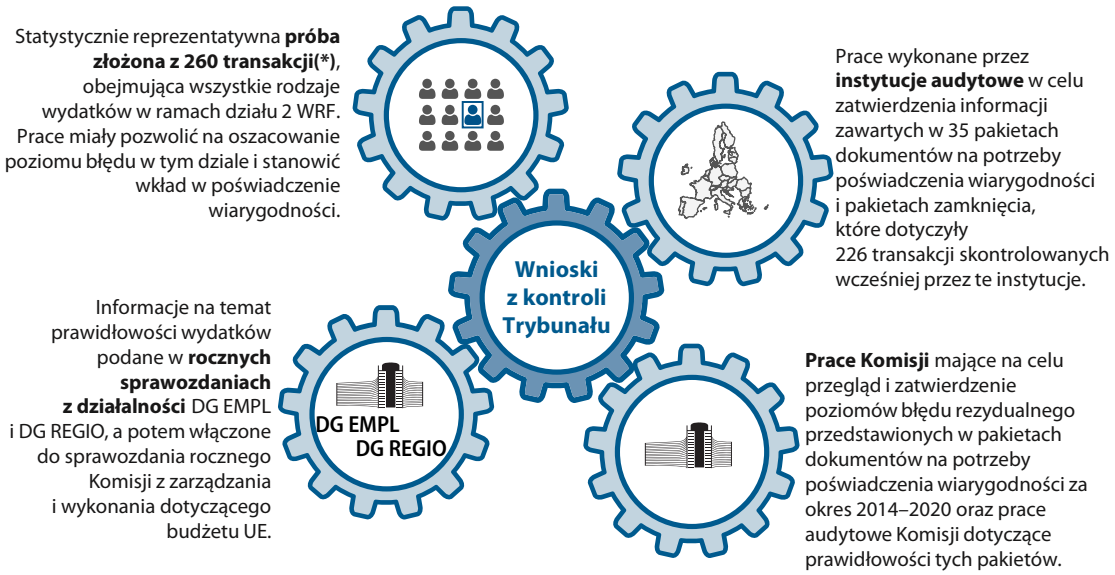
organizacji partnerskich lub innych organów[7], zwłaszcza w przypadku poddziału 2b (zob. ***rys. 6.2***).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.6. Przeprowadzone przez Trybunał prace miały stanowić wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1*** i umożliwić ocenę *prawidłowości* wydatków zarówno w ramach całego działu 2 WRF, jak i funduszy polityki spójności (poddział 2a WRF). Trybunał ocenił również wiarygodność prac audytowych przeprowadzonych przez instytucje audytowe i Komisję.

6.7. W celu sformułowania wniosków Trybunał zastosował podejście kontrolne i metody kontroli wydatków w obszarze spójności przedstawione w ***załączniku 1.1***, takie jak w poprzednich latach, i przeanalizował elementy wyszczególnione na ***rys. 6.5***.

Rys. 6.5 – Elementy objęte kontrolą w ramach podejścia kontrolnego Trybunału



(*) W przypadku funduszy polityki spójności **próba** składała się z 226 transakcji, w odniesieniu do których wydatki zostały poświadczone w ramach pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietów zamknięcia (wydatki te zostały uprzednio skontrolowane przez *instytucje audytowe*), a także z 15 *instrumentów finansowych* (poddział 2a). W próbie znalazło się też 19 transakcji pośrednio lub bezpośrednio zarządzanych przez Komisję (cztery w ramach poddziału 2a i 15 w ramach poddziału 2b).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[7] Takich jak krajowe agencje programu Erasmus+.

6.8. Na populację objętą kontrolą Trybunału (66,9 mld euro) składały się głównie wydatki z okresu 2014–2020 ujęte w zatwierdzonych zestawieniach wydatków przedłożonych w *pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności* za rok obrachunkowy 2020/2021 (413 programów operacyjnych na łączną kwotę 56,1 mld euro). Składały się na nią też wydatki z okresu 2007–2013 poniesione w ramach trzech programów operacyjnych, które Komisja zamknęła całkowicie lub częściowo[8] w 2022 r. (840 mln euro), oraz wydatki z okresu 2000–2006 w ramach jednego programu operacyjnego (32 mln euro).

6.9. Wypłacone przez Komisję w 2022 r. środki finansowe z WRF na lata 2021–2027 miały wyłącznie formę płatności zaliczkowych, a ich kwota sięgnęła 6,5 mln euro. Wydatki wchodzą w zakres populacji objętej kontrolą po tym, jak zostaną poniesione przez beneficjentów i zwrócone, a także zweryfikowane przez *organy wdrażające programy* i ujęte we wnioskach o płatność, a Komisja dokona wypłaty środków na rzecz państw członkowskich. Jako że procedura ta nie odnosi się do płatności zaliczkowych, również w 2022 r. żadne płatności na okres 2021–2027 nie zostały uwzględnione w populacji objętej kontrolą[9].

6.10. Od początku 2020 r. UE podjęła szereg działań w celu sprostania wyzwaniom wynikającym z wybuchu pandemii COVID-19 (inicjatywy *CRII* i CRII+). Uproszczono między innymi procedury wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, w tym umożliwiono uzyskanie dofinansowania ze środków UE na poziomie 100%. Także w skład próby Trybunału wchodzą projekty, w przypadku których skorzystano z tej możliwości. Ponadto w ramach inicjatywy *REACT-EU* zapewniono dodatkowe finansowanie, również z możliwością dofinansowania unijnego na poziomie 100%. W związku z tym, że okres kwalifikowalności wydatków za okres 2014–2020 upływa 31 grudnia 2023 r., dodatkowe finansowanie z REACT-EU mogło zwiększyć presję na dokonywanie wydatków[10]. Jednocześnie dofinansowanie na poziomie 100% pozwoliło państwom członkowskim na szybszą *absorpcję* dostępnych środków z programów na lata 2014–2020.

---

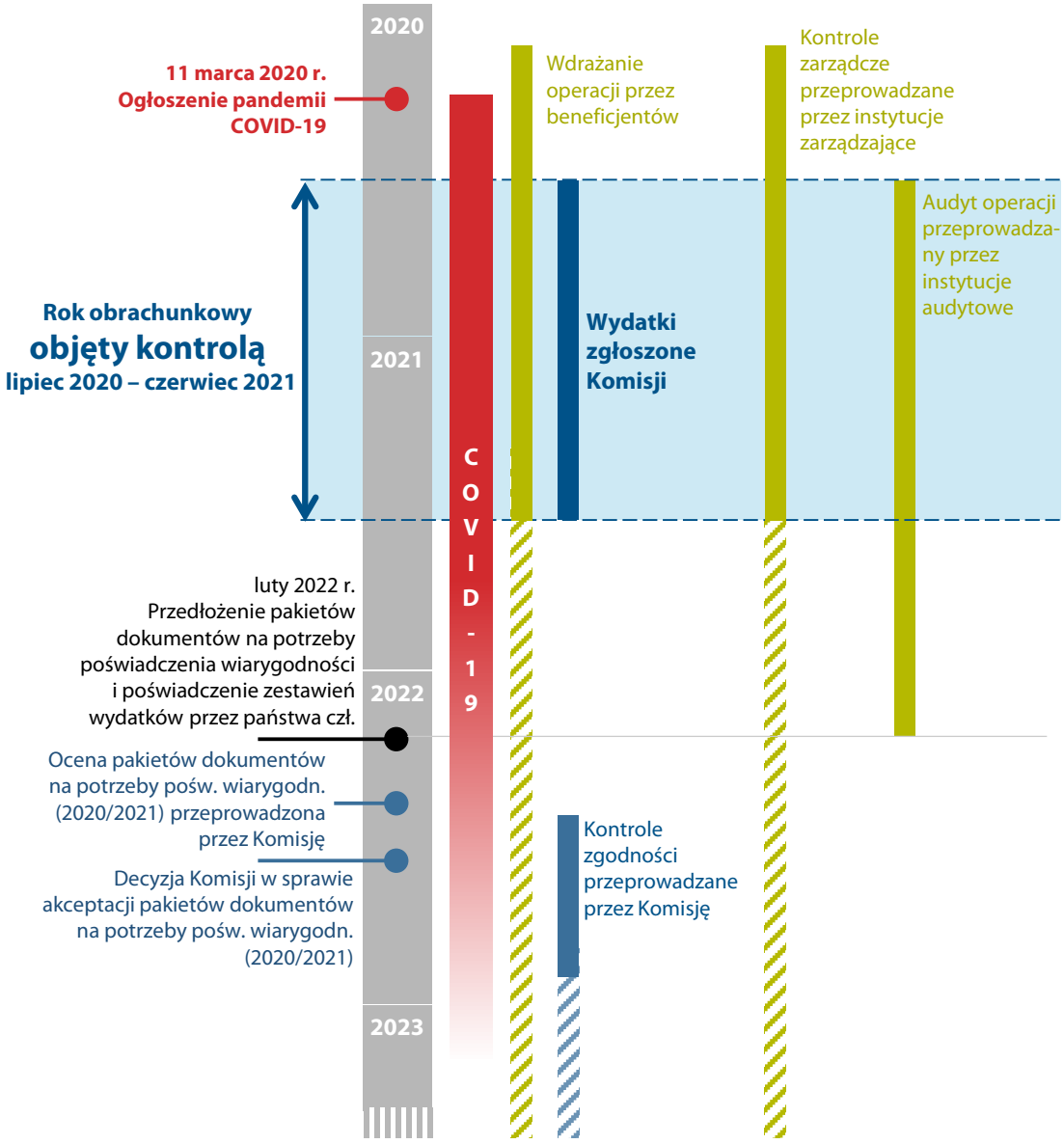
[8] Komisja wypłaca tylko kwoty bezsporne, natomiast kwestie sporne mające istotny wpływ pozostają nierozstrzygnięte. Dopiero po rozwiązaniu wszystkich kwestii problematycznych wypłaca się ostateczne saldo i zamyka program operacyjny.

[9] Do kwietnia 2023 r. Komisja przyjęła 379 programów w ramach EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ na okres 2021–2027.

[10] Sprawozdanie specjalne 02/2023 pt. „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19”.

6.11. Wprowadzone inicjatywy nie pociągnęły za sobą zmiany ram kontroli i uzyskiwania pewności i w 2022 r. Komisja zastosowała system kontroli w taki sam sposób, w jaki stosowała go do wydatków poniesionych przed wybuchem pandemii COVID-19. Populacja objęta kontrolą Trybunału składa się z wydatków zgłoszonych przez instytucje certyfikujące w okresie od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. Instytucje audytowe przeprowadziły kontrole głównie w okresie pandemii COVID-19 (zob. *rys. 6.6*).

Rys. 6.6. – Proces uzyskiwania pewności w 2022 r. dotyczący rocznych zestawień wydatków za okres 2020–2021 (w odniesieniu do wydatków zgłoszonych w czasie pandemii)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.12. Próbę 226 transakcji obejmujących poświadczone w 2022 r. wydatki ujęte w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietach zamknięcia Trybunał dobrał w dwóch etapach. Najpierw wybrano 35 pakietów dokumentów (34 pakiety z okresu programowania 2014–2020 i jeden pakiet z okresu programowania 2007–2013) obejmujących 66 programów operacyjnych[11]. Z nich Trybunał dobrał do próby transakcje, które zostały uprzednio skontrolowane przez instytucje audytowe. W odniesieniu do 67 transakcji z 2022 r. kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne na miejscu, możliwe po dwóch latach ograniczeń w podróżowaniu z powodu pandemii COVID-19. Dzięki wizytom kontrolnym na miejscu uzyskali oryginały dokumentów, przeprowadzili wywiady bezpośrednio z pracownikami jednostek kontrolowanych i zweryfikowali fizyczne istnienie *produktów* sfinansowanych ze środków unijnych.

6.13. W roku obrachunkowym 2020/2021 państwa członkowskie zgłosiły wypłaty dokonane za pośrednictwem instrumentów finansowych w ramach 128 programów operacyjnych (na kwotę 5,5 mld euro). Trybunał dobrał dodatkową próbę obejmującą 15 instrumentów finansowych z okresu 2014–2020, w ramach których dokonano płatności dla *ostatecznych odbiorców*. Łącznie Trybunał zbadał 96 pożyczek, 40 gwarancji, osiem *inwestycji kapitałowych* i trzy opłaty za zarządzanie.

6.14. W ***załączniku 6.1*** przedstawiono strukturę dobranej próby transakcji oraz sformułowane przez Trybunał ustalenia dotyczące transakcji w 27 państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie[12] w odniesieniu do poddziału 2a.

6.15. W 2022 r. Komisja wypłaciła lub rozliczyła 4,3 mld euro na programy, którymi *zarządzała pośrednio* lub bezpośrednio, z czego 3,4 mld euro to wydatki w ramach poddziału 2b. Trybunał zbadał próbę 19 transakcji sfinansowanych z wkładu ze środków Funduszu Spójności na rzecz *instrumentu „Łącząc Europę" (CEF)*, wkładu ze środków EFRR na rzecz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), *instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (ESI)*, programu *Erasmus+*, Programu UE dla zdrowia i innych programów.

---

[11] Z wykorzystaniem *stratyfikacji* Trybunał wybrał losowo trzy z 34 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności z państw członkowskich, które w ubiegłych latach nie zostały objęte kontrolą Trybunału, tak aby wszystkie państwa członkowskie zostały objęte kontrolą za okres 2014–2020.

[12] Programy Zjednoczonego Królestwa na okres 2014–2020 nadal stanowią część wydatków w ramach działu 2 WRF.

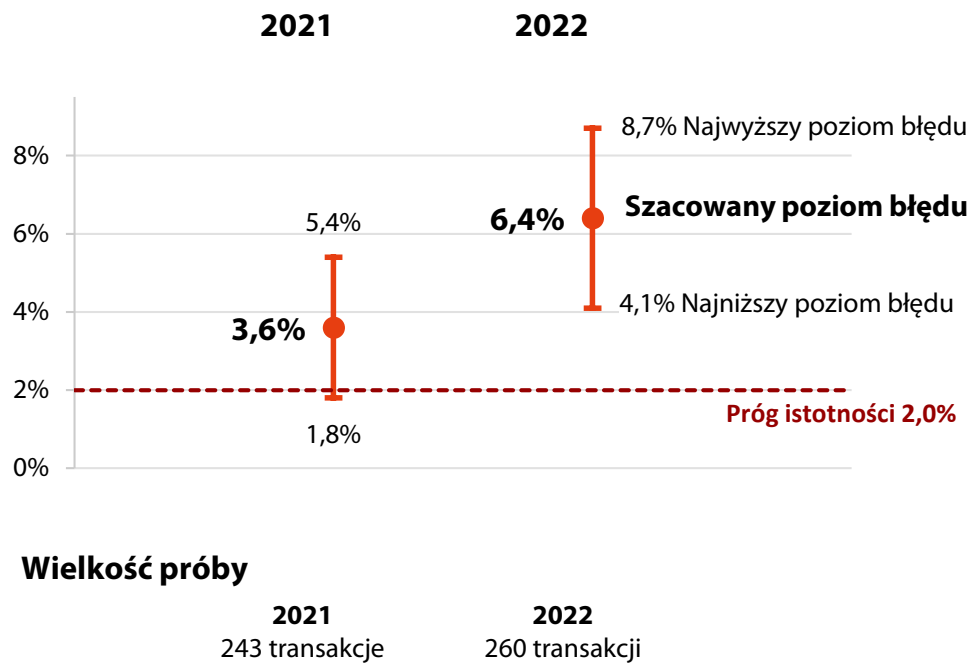
Prawidłowość transakcji, roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Rezultaty badania transakcji przez Trybunał

6.16. Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 2 WRF za 2022 r. wynosi 6,4%[13] (zob. ***rys. 6.7***). Szacunki te opierają się na przeprowadzonej przez Trybunał kontroli 260 transakcji, w ramach której wykrył on 50 błędów kwantyfikowalnych, a także na ustaleniach instytucji audytowych, które zgłosiły 58 takich błędów. Trybunał uwzględnił dodatkowo korekty o łącznej wartości 618 mln euro nałożone przez organy wdrażające programy. Art. 287 ust. 2 TFUE stanowi, że „Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków […]. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności [ale nie tylko] wszelkie *nieprawidłowości*". Szacowany przez Trybunał poziom błędu odnosi się do tej części zadeklarowanych wydatków, w przypadku której Trybunał uznaje, że nie spełniono w pełni warunków płatności określonych w *rozporządzeniu finansowym*, *rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów* i rozporządzeniu w sprawie ochrony interesów finansowych UE, co miało trwały i wymierny wpływ finansowy na kwotę płatności z budżetu UE zatwierdzoną w danym momencie. Nie należy na tej podstawie wnioskować, że poziom błędu odpowiada potencjalnej kwocie *korekt finansowych*, które zgodnie z obowiązującymi przepisami może nałożyć Komisja.

[13] *Szacowany poziom błędu* tylko w poddziale 2a wynosi 6,6% (najniższy poziom błędu szacuje się na 4,2%, a najwyższy poziom błędu – 9,0%). Szacowany poziom błędu tylko w zakresie funduszy polityki spójności wynosi 6,7% (najniższy poziom błędu sięga 4,2%, a najwyższy poziom błędu – 9,2%).

Rys 6.7 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych

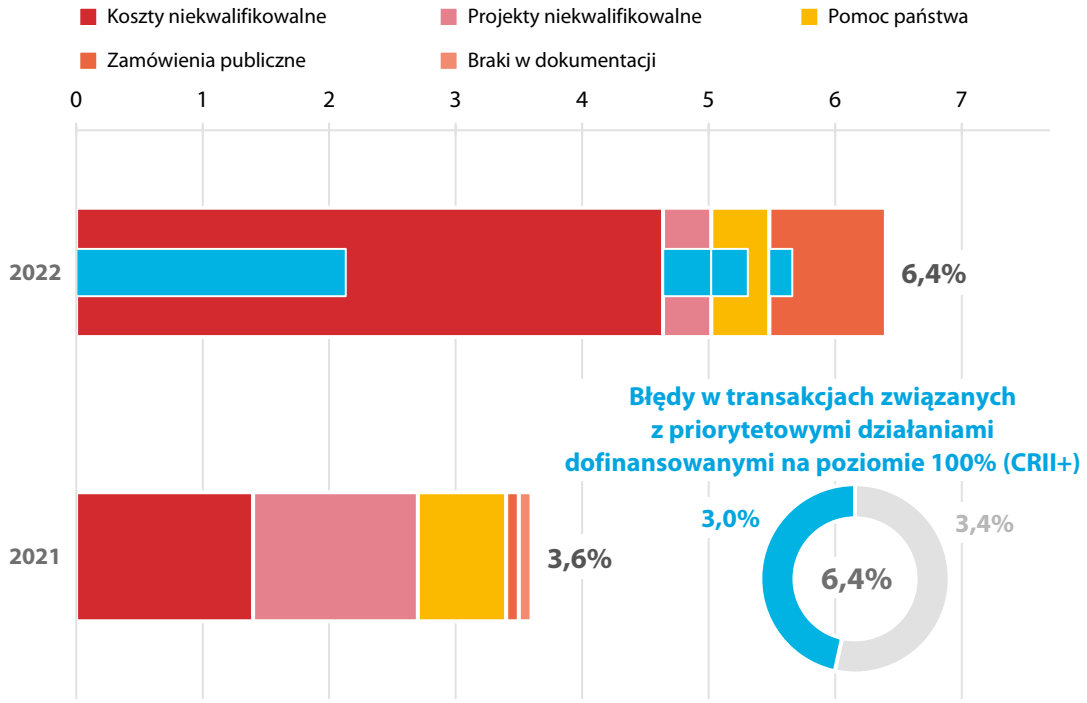


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.17. W tym roku zarówno szacowany poziom błędu, jak i liczba błędów wykrytych przez Trybunał są wyższe niż w poprzednich latach. Wzrost ten nie rozkłada się według wzorca geograficznego, kontrolerzy zaobserwowali jednak, że dotyczy konkretnych kategorii błędów (takich jak koszty niekwalifikowalne i nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych). Trybunał zwraca także uwagę na fakt, że nadchodzi koniec okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.), co zwiększa presję na absorpcję środków. Ponadto począwszy od 2020 r. państwom członkowskim pozostawiono znaczną elastyczność, jeśli chodzi o przeprogramowanie funduszy (w tym zaprogramowanie dodatkowego finansowania w ramach REACT-EU) i zgłaszanie wydatków (zob. pkt ***6.10***). Możliwe też, że w okresie pandemii COVID-19 kontrole i weryfikacje przeprowadzane przez instytucje zarządzające i audytowe były mniej skuteczne. Na ***rys. 6.8*** zestawiono *szacowany poziom błędu* w obecnym i poprzednim roku, w rozbiciu na poszczególne kategorie błędów w punktach procentowych. W sprawozdaniu rocznym za 2020 r.[14] Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko osłabienia stosowanych systemów kontroli w czasie pandemii COVID-19, co mogło zwiększyć ryzyko wystąpienia błędów i nieprawidłowości.

[14] Zob. pkt 2.32 sprawozdania rocznego za 2020 r.

Rys. 6.8 – Porównanie wkładu poszczególnych kategorii błędów w szacowany poziom błędu (w punktach procentowych)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

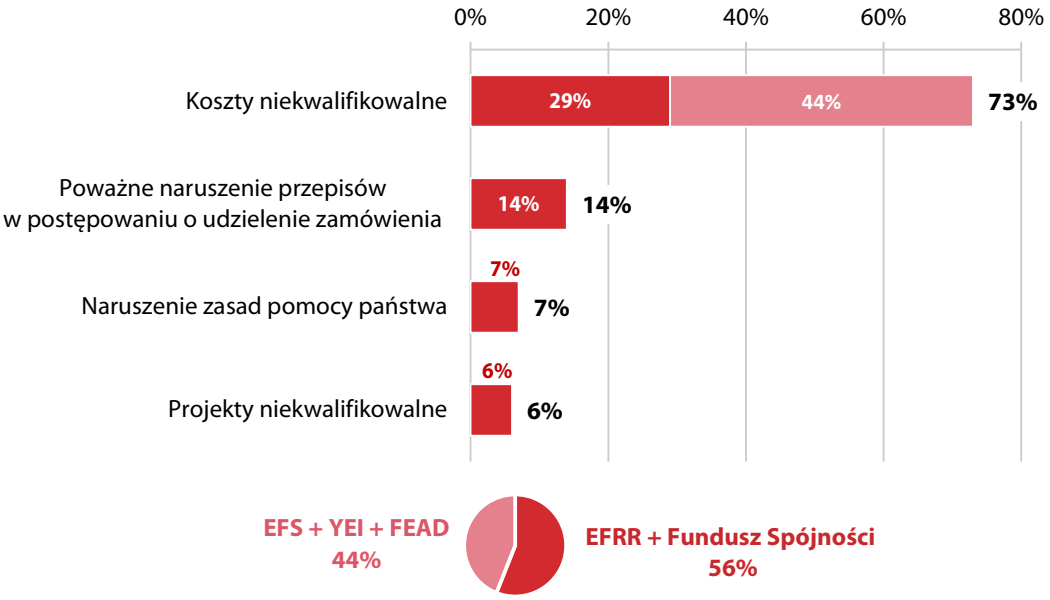
6.18. Instytucje audytowe zgłosiły 58 *błędów kwantyfikowalnych* w 260 transakcjach objętych kontrolą przez Trybunał. Błędy te dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych (31), nieprawidłowości w *postępowaniach o udzielenie zamówienia* publicznego (21), brakujących dokumentów poświadczających (6), błędów rachunkowych i obliczeniowych (3) oraz przypadków naruszenia zasad *pomocy państwa*[15] (2). Państwa członkowskie zastosowały *korekty finansowe* – które w razie konieczności ekstrapolowano – w celu obniżenia poziomów błędu rezydualnego do lub poniżej progu istotności 2%.

6.19. Na ***rys. 6.9*** przedstawiono 50 dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał w rozbiciu na kategorie (przed uwzględnieniem korekt finansowych). Największy udział w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu miały błędy dotyczące kosztów i projektów niekwalifikowalnych oraz przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego.

6.20. Więcej informacji na temat tych błędów znajduje się w pkt ***6.22–6.40***.

[15] Poszczególne transakcje mogą być obarczone błędami z więcej niż jednej kategorii.

Rys. 6.9 – Udział poszczególnych kategorii błędów wykrytych przez Trybunał w poziomie błędu ogółem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Koszty niekwalifikowalne

6.21. Organy państw członkowskich, deklarując wydatki w przedkładanych Komisji zestawieniach, poświadczają, że wydatki te zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, a także że wsparcie przyznano na rzecz beneficjentów i operacji spełniających warunki kwalifikowalności określone w danym programie operacyjnym.

6.22. W próbie objętej kontrolą Trybunał zaobserwował 37 przypadków kosztów niekwalifikowalnych, które nie zostały wykryte przez instytucje audytowe, oraz dwa przypadki kosztów niekwalifikowalnych w ramach *zarządzania bezpośredniego*. Główne przyczyny niekwalifikowalności były następujące: nieprzestrzeganie przepisów krajowych lub unijnych, koszty niepowiązane z projektem, niekwalifikujący się uczestnicy oraz wydatki nieponiesione bądź niepokryte przez *beneficjenta*. Przypadki te stanowiły 78% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał i złożyły się w przybliżeniu na 4,6 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli 73% poziomu błędu).

6.23. W ***ramce 6.1*** przedstawiono przykład takich niekwalifikowalnych wydatków.

Ramka 6.1

Wydatki w ramach nadzwyczajnego wsparcia związanego z pandemią COVID-19, niekwalifikowalne ze względu na niekompletną deklarację dochodu ze sprzedaży

Celem jednego z objętych kontrolą działań finansowanych z EFS na Słowacji było złagodzenie wpływu pandemii COVID-19 na zatrudnienie i rynek pracy przez niesienie wsparcia finansowego na rzecz pracodawców i osób prowadzących własną działalność gospodarczą.

W celu uzyskania wsparcia dla 13 pracowników beneficjent końcowy zgłosił, że w okresie od maja 2019 r. do maja 2020 r. zanotował spadek obrotów na poziomie 43,5%.

Informacja o spadku na poziomie 43,5% nie była jednak prawidłowa. Wartość ta obejmowała wyłącznie spadek obrotów ze sprzedaży w punktach stacjonarnych, nie uwzględniała natomiast sprzedaży prowadzonej przez przedsiębiorstwo innymi kanałami.

Jeśli wziąć pod uwagę także sprzedaż poza punktami stacjonarnymi, łączny spadek obrotów pod względem całkowitych dochodów ze sprzedaży wyniósł tylko 9%. Wartość ta nie przekracza minimalnego poziomu 20%, wymaganego, aby zakwalifikować przedsiębiorstwo do przyznania pomocy. W związku z powyższym Trybunał uznał, że wsparcie w odniesieniu do miesiąca maja było niekwalifikowalne.

W przypadku dwóch innych beneficjentów końcowych korzystających ze wsparcia w ramach tego samego działania kontrolerzy ustalili, że ze względu na nieprawidłową deklarację dochodu przyznana im pomoc przekroczyła poziom określony w przepisach krajowych.

Kontrolerzy wykryli przypadki niekwalifikowalnych kosztów związanych z działaniami ograniczającymi skutki pandemii COVID-19 również w Grecji (częściowo zaobserwowane już przez Komisję) i we Włoszech, a także odnotowali dodatkowy przypadek na Słowacji.

6.24. W ramach prawnych na okres 2014–2020 zdefiniowano *duże projekty* finansowane ze środków EFRR i Funduszu Spójności jako operacje przeprowadzane w celu wsparcia realizacji niepodzielnego i ściśle określonego zadania, którego wartość przekracza 50 mln euro (w przypadku projektów w obszarze transportu – 75 mln euro). Projekty te są zatwierdzane w ramach specjalnych procedur. W okresie 2014–2020 konieczne było zgłoszenie ich Komisji. Dopiero po spełnieniu tego obowiązkowego warunku wydatki związane z dużym projektem można było uwzględnić we wnioskach

o płatność przedkładanych Komisji[16]. Zasada ta nie obowiązuje już w okresie 2021–2027[17], chociaż nadal ma zastosowanie do operacji realizowanych w ramach okresu 2014–2020.

6.25. Trybunał wykrył dwa przypadki, w których w zestawieniach ujęto wydatki dotyczące operacji przekraczających pułapy ustalone dla dużych projektów, a tymczasem projektów tych nie zgłoszono Komisji (zob. ***ramka 6.2***). Wkład tych przypadków w oszacowany przez Trybunał poziom błędu wyniósł 0,8 punktu procentowego.

Ramka 6.2

Wydatki zadeklarowane mimo nieprzesłania Komisji powiadomienia o dużym projekcie

Instytucje zarządzające mają obowiązek powiadomić Komisję o dużych projektach, które wybrały do finansowania. Dopiero po przesłaniu takiego powiadomienia państwa członkowskie mogą ująć wydatki związane z dużym projektem we wnioskach o płatność przedkładanych Komisji.

W **Rumunii** Trybunał skontrolował projekt polegający na utworzeniu ogólnokrajowego elektronicznego repozytorium publikacji naukowych. Zgodnie z określoną w przepisach definicją całkowitych kosztów kwalifikowalnych, które obejmują wkłady publiczne i prywatne, koszty tego niepodzielnego zadania przekroczyły 50 mln euro. Tym samym na podstawie obowiązujących wówczas wytycznych Komisji *instytucja zarządzająca* powinna była powiadomić o realizacji dużego projektu. Trybunał zgłosił już ten błąd w ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2020 r. Mimo to organy wdrażające program nadal deklarowały wydatki związane z tym projektem i ujęły je w zestawieniach w 2022 r.

Trybunał ustalił, że na **Węgrzech** realizowano projekt – początkowo jako część innego większego projektu – obejmujący zakup 15 pociągów, które miały być wykorzystywane na różnych liniach kolejowych w całym kraju. Projekt ten podzielono następnie na dwie części, co uzasadniono potrzebami związanymi z ruchem kolejowym i modernizacją torów na konkretnych liniach kolejowych. Kontrolerzy odnotowali jednak, że zakupione pociągi wykorzystywano nie tylko na trasach wskazanych w danym projekcie, ale zamiennie na różnych liniach kolejowych w całym kraju. Mając ponadto na uwadze, że zamawiający udzielił

[16] Zob. art. 102 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

[17] Zob. art. 117 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

jednego łącznego zamówienia w ramach wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, kontrolerzy uznali, że realizowano duży projekt.

6.26. Koszty niekwalifikowalne stanowią jedno z głównych źródeł błędów także w ramach zarządzania dzielonego. Trybunał wykrył niekwalifikowalne koszty personelu w przypadku projektu finansowanego ze środków programu w dziedzinie zdrowia realizowanego w trybie zarządzania bezpośredniego w Hiszpanii. Ponadto odnotował inny przypadek kosztów niekwalifikowalnych w Polsce. W obu przypadkach Komisja zgodziła się z ustaleniami kontroli i zamierza wszcząć procedurę odzyskania środków.

6.27. W polityce spójności ważny mechanizm upraszczający stanowią *uproszczone metody rozliczania kosztów*, jednak nie we wszystkich przypadkach są one wykorzystywane prawidłowo. Beneficjenci skorzystali z tych metod w 77 skontrolowanych transakcjach, co stanowi 30% próby Trybunału. Zastosowane metody obejmowały stawki zryczałtowane, standardowe stawki jednostkowe lub połączenie obu tych rozwiązań. W tym roku Trybunał wykrył błędy dotyczące uproszczonych metod rozliczania kosztów w pięciu transakcjach zrealizowanych w trzech państwach członkowskich – w Czechach, Hiszpanii i na Słowacji. Zob. przykład przedstawiony w ***ramce 6.3***.

Ramka 6.3

Koszty niekwalifikowalne ze względu na nieprawidłowe obliczenie kosztów pośrednich

Instytucja zarządzająca *programem operacyjnym* w ramach EFS/EFRR w Czechach ogłosiła dodatkowy nabór projektów zatwierdzony w ramach programu „Horyzont 2020”.

Zgodnie z zasadami programu „Horyzont 2020” w podstawie do obliczenia *kosztów pośrednich* na poziomie 25%, które mogą zostać zwrócone, można uwzględnić koszty amortyzacji.

Instytucja zarządzająca nieprawidłowo transponowała jednak zasady programu do przepisów krajowych. W rezultacie beneficjenci mogli zadeklarować koszty inwestycji jako *koszty bezpośrednie* oraz hipotetyczną amortyzację tej samej inwestycji – jako podstawę do obliczenia kosztów pośrednich. Doprowadziło to do tego, że w przypadku wszystkich projektów realizowanych w oparciu o te same przepisy krajowe systematycznie zawyżano deklarowane koszty.

Projekt niekwalifikowalny

6.28. Kontrolerzy odnotowali jeden projekt na Słowacji, któremu przyznano pomoc, mimo że nie spełniał warunków kwalifikowalności wyszczególnionych w mającym zastosowanie rozporządzeniu lub przepisach krajowych i odnośnym programie operacyjnym (zob. ***ramka 6.4***). Na projekt ten przypada 2% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał, co przekłada się w przybliżeniu na 0,4 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli 6% poziomu błędu).

Ramka 6.4

Zakres projektu nie odpowiadał kryteriom wyboru

W ramach programu finansowanego ze środków EFRR na Słowacji beneficjent będący organem publicznym zadeklarował wszystkie koszty przebudowy i całkowitego remontu wnętrza budynku użyteczności publicznej jako wydatki kwalifikowalne.

Niemniej w zaproszeniu do składania wniosków projektowych wśród działań kwalifikowalnych wymieniono jedynie działania na rzecz efektywności energetycznej. Ponadto w kryteriach wyboru wyraźnie wskazano, że projekt nie kwalifikuje się do finansowania, jeśli w ocenie uznano za niekwalifikowalne ponad 25% wydatków ujętych we wniosku.

Jako że w opisywanym przypadku ponad 25% kosztów projektu nie było bezpośrednio powiązane z działaniami na rzecz efektywności energetycznej, projekt nie spełniał kryteriów wyboru już na etapie wniosku, a zatem nie powinien był zostać wybrany. W szczególności beneficjent zadeklarował koszty prac, których nie uznano za konieczne w przeprowadzonym wcześniej audycie energetycznym (np. nowy system wentylacyjny) lub które nie były wcale związane z poprawą efektywności energetycznej (np. urządzenia sanitarne i ściany wewnętrzne).

Ponadto projekt nie spełniał też innych warunków określonych w zaproszeniu do składania wniosków, które dotyczyły: klasyfikacji budynku, sposobu wykorzystania budynku przed rozpoczęciem projektu i po jego zakończeniu oraz odpowiedniego pozwolenia na budowę.

6.29. W Hiszpanii Trybunał odnotował dwa inne przypadki, w których wystąpiły znaczące niezgodności, jeśli chodzi o zakres operacji wskazany w dokumentach określających warunki przyznania wsparcia.

Przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego – pomoc państwa i zamówienia publiczne

W przypadku siedmiu projektów naruszono zasady pomocy państwa

6.30. Przepisy art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) mają zapewnić, aby pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych nie zakłócała konkurencji ani handlu na terenie UE. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadomienia o takiej pomocy Komisję, chyba że nie przekracza ona pułapu pomocy *de minimis*[18]. Następnie Komisja decyduje, czy pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i wyraża na nią wyraźną zgodę. Państwa członkowskie mogą także udzielić pomocy państwa w przypadkach objętych *ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych (GBER)* lub innym mechanizmem wyłączającym.

6.31. W tym roku Trybunał zidentyfikował siedem projektów, w przypadku których naruszono unijne zasady pomocy państwa, w pięciu państwach członkowskich – w Czechach, na Węgrzech, Malcie, w Polsce i Rumunii. Kontrolerzy są zdania, że w przypadku czterech z tych projektów kwota finansowania ze środków publicznych powinna być niższa lub nie należało wcale przyznać finansowania. Na projekty te przypada 8% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał, co przekłada się w przybliżeniu na 0,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli 7 % poziomu błędu). Trybunał nie skwantyfikował pozostałych błędów, ponieważ nie miały one wpływu na poziom finansowania ze środków publicznych. W ***ramce 6.5*** przedstawiono przykład naruszenia zasad pomocy państwa.

Ramka 6.5

Nieodpowiednie zastosowanie zasad pomocy państwa

W projekcie realizowanym w Polsce ze środków EFRR prywatne przedsiębiorstwo otrzymało *dotację* na działalność badawczo-rozwojową obejmującą montaż i testowanie pilotażowej linii produkcyjnej. Linia ta miała służyć do badań eksperymentalnych oraz produkcji szeregu innowacyjnych substancji chemicznych. W wyniku serii testów przedsiębiorstwo potwierdziło, że linia produkcyjna nadaje się do produkcji substancji chemicznych przyjaznych środowisku. Po zakończeniu projektu zaczęło ono wykorzystywać linię produkcyjną do celów komercyjnych.

W toku prac kontrolerzy ustalili, że przedsiębiorstwo zgłosiło do dofinansowania całkowity koszt inwestycji, co stanowi naruszenie art. 25 ogólnego rozporządzenia

[18] Rozporządzenie (UE) nr 1407/2013 w sprawie pomocy *de minimis*.

w sprawie wyłączeń grupowych (pomoc na projekty badawczo-rozwojowe). Artykuł ten stanowi, że w przypadku, gdy aktywa nie są wykorzystywane wyłącznie na potrzeby projektu przez cały okres ich użytkowania, za kwalifikowalne uznaje się tylko koszty amortyzacji. Jako że po zakończeniu projektu linia produkcyjna była nadal wykorzystywana, kontrolerzy stwierdzili, że znaczna część wsparcia przyznanego na rzecz tego projektu była niezgodna z zasadami pomocy państwa.

Cztery przypadki nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych

6.32. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są kluczowe dla zapewnienia, by środki publiczne były wydatkowane oszczędnie i efektywnie, z poszanowaniem zasad przejrzystości, proporcjonalności, równego traktowania i niedyskryminacji. W toku kontroli Trybunał analizuje – w myśl rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – przestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

6.33. W ramach czterech postępowań o udzielenie zamówienia Trybunał stwierdził przypadki naruszenia unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, które nie zostały wykryte przez instytucje audytowe w Czechach, Hiszpanii i Portugalii. W trzech z czterech przypadków skwantyfikował te błędy. Wykrył także – w Czechach, we Włoszech i na Słowacji – trzy przypadki, w których organy państwa członkowskiego nieprawidłowo zastosowały decyzję Komisji o kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych. W przypadkach tych państwa członkowskie przyjęły niższy poziom błędu, niż należało przyjąć – zdaniem Trybunału – zgodnie z wytycznymi Komisji. Na sześć skwantyfikowanych przez Trybunał przypadków przypada 12% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał, co przekłada się w przybliżeniu na 0,9 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli 14% poziomu błędu).

6.34. Trybunał wykrył dwa poważne przypadki naruszenia przepisów, które miały wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia w ramach dwóch projektów finansowanych z EFRR w Czechach. Jeden z tych przypadków przedstawiono w *ramce 6.6*.

Ramka 6.6

Nieprawidłowe postępowanie o udzielenie zamówienia ze względu na niewykryty konflikt interesów na poziomie wykonawcy

W przypadku skontrolowanego przez Trybunał projektu finansowanego z EFRR w Czechach instytucją zamawiającą była publiczna spółka dostarczająca energię cieplną mieszkańcom. Jednym z celów operacji objętej kontrolą było zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych przez montaż nowoczesnego kotła do spalania biomasy. Przepisy unijne i krajowe stanowią, że instytucje zamawiające są zobowiązane unikać konfliktów interesów przy prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia.

Wartość skontrolowanego zamówienia znajdowała się poniżej progu określonego w unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych, w związku z czym zastosowanie miały przepisy krajowe (art. 44 krajowej ustawy o zamówieniach publicznych).

Kontrolerzy ustalili, że instytucja zamawiająca nie wykryła konfliktu interesów i nie zastosowała wystarczających działań zaradczych, gdy wybrała ofertę przedłożoną przez przedsiębiorstwo, które uczestniczyło w przygotowywaniu wniosku projektowego i opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Specyfikacja techniczna została opracowana pod kątem produktu tego przedsiębiorstwa i *de facto* nie pozwalała na udzielenie zamówienia producentom równoważnych produktów. W procedurze przetargowej złożono dwie oferty dotyczące tego samego produktu – jedną złożyło przedsiębiorstwo, o którym mowa, a drugą jeden z jego dystrybutorów.

Ponadto Urząd Ochrony Konkurencji nie zareagował odpowiednio w obliczu wyraźnego konfliktu interesów – choć w innym podobnym przypadku zabrał głos – i nie zażądał podjęcia działań naprawczych, takich jak uzyskanie opinii niezależnych ekspertów na temat procedury udzielenia zamówienia przez instytucję zamawiającą. W związku z tym Trybunał uznaje skontrolowane zamówienie i powiązane wydatki za nieprawidłowe.

Instytucja audytowa wykryła inną nieprawidłowość związaną z tym zamówieniem, wskutek czego organy wdrażające program zastosowały korektę finansową na poziomie 25%. Ani instytucja zarządzająca, ani instytucja audytowa nie stwierdziły jednak w toku przeprowadzanych weryfikacji, że zaistniał konflikt interesów, który wymagałby korekty na poziomie 100%[19].

[19] Dokument zawierający klasyfikację niedociągnięć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wraz ze wskazaniem kwoty wyrównania w związku z naruszeniem dyscypliny budżetowej, obowiązujący od 22 listopada 2017 r., i decyzja Komisji z dnia

6.35. W ***ramce 6.7*** przedstawiono przykładowy przypadek naruszenia procedur udzielania zamówienia publicznego związany z szybkim udzieleniem zamówienia na dużą liczbę produktów w obliczu pandemii COVID-19.

Ramka 6.7

Niespójne zastosowanie wyłączeń wynikających z sytuacji wyjątkowej w postępowaniu o udzielenie zamówienia na zakup masek ochronnych

Na początku pandemii COVID-19 dostępna była niewystarczająca ilość środków medycznych i powiązanych usług. Trybunał skontrolował projekt finansowany ze środków EFRR w Hiszpanii dotyczący zakupu masek ochronnych, które miały zostać dostarczone do kwietnia 2020 r.

Instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia bezpośrednio, bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, stosując tryb nadzwyczajny zgodnie z hiszpańskim prawem zamówień publicznych[20], które w wyjątkowych sytuacjach dopuszcza odstępstwa od standardowego trybu udzielenia zamówienia. W takich sytuacjach instytucja zamawiająca musi wykazać, że tylko dany wykonawca jest w stanie zrealizować wymagane dostawy ze względu na ograniczenia techniczne i w wymaganych ramach czasowych wynikających z pilnej konieczności[21]. Niemniej w tym przypadku instytucja zamawiająca nie udokumentowała wyboru wykonawcy. Ponadto powinna była również przeprowadzić i udokumentować pewne minimalne kontrole mające na celu ustalenie, czy nie ma podstaw do wykluczenia wykonawcy, oraz wyrażenie zgody na odstępstwo od takiego wykluczenia.

W hiszpańskim prawie zamówień publicznych w ramach kontroli podstaw do wykluczenia wymaga się co najmniej złożenia oświadczenia przez wykonawcę[22]. W tym przypadku jednak instytucja zamawiająca odstąpiła od praktyki, którą stosowała przy podobnych zamówieniach, i nie przeprowadziła ani nie udokumentowała żadnych weryfikacji. W toku kontroli Trybunał ustalił, że jeden

14 maja 2019 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące określania wysokości korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących *zamówień publicznych*.

[20] Art. 120 ustawy 9/2017 (hiszpański kodeks zamówień publicznych).

[21] Komunikat Komisji „Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie stosowania ram dotyczących zamówień publicznych w sytuacji nadzwyczajnej związanej z kryzysem wywołanym epidemią COVID-19” (2020/C 108/I/01).

[22] Art. 85 ustawy 9/2017 (hiszpański kodeks zamówień publicznych).

z członków kadry kierowniczej w przedsiębiorstwie wykonawcy został w przeszłości skazany za popełnienie przestępstwa.

Wreszcie wykonawca nie dostarczył zamówionych masek do końca kwietnia, tj. w terminie, który stanowił uzasadnienie bezpośredniego udzielenia zamówienia bez zwracania się do innych dostawców o złożenie oferty. Większość masek (76,5%) została dostarczona dopiero w lipcu 2020 r.

Brak podstawowych dokumentów poświadczających

6.36. Beneficjenci i organy wdrażające programy mają obowiązek utrzymywać systemy i procedury, które zapewniają właściwą *ścieżkę audytu*. Obowiązek ten obejmuje konieczność przechowywania dokumentacji.

6.37. Trybunał ustalił, że informacji lub dokumentacji poświadczającej brakowało w czterech skontrolowanych przez niego transakcjach, przy czym żaden błąd nie został przez Trybunał skwantyfikowany. W jednym z przypadków – w Hiszpanii – miesięczne arkusze czasu pracy wymagane zgodnie z umową o udzielenie dotacji zostały sporządzone przez beneficjenta dopiero po zakończeniu dwuletniego projektu, kilka tygodni po przedłożeniu zestawienia poniesionych wydatków w celu uzyskania zwrotu kosztów, ale przed tym, jak dokonano płatności na jego rzecz. W innym przypadku, w Portugalii, instytucja audytowa przekazała kontrolerom potwierdzenie dotyczące rejestracji i uzyskanych punktów ECTS, które zostało sporządzone przez uczestniczące uniwersytety po przeprowadzeniu przez kontrolerów prac kontrolnych na miejscu. Na tej podstawie Trybunał podjął decyzję, że błąd ten nie zostanie skwantyfikowany, odnotowuje jednak, że Komisja zamierza szczegółowo przeanalizować ów przypadek.

Instrumenty finansowe

6.38. Instrumenty finansowe – takie jak pożyczki, gwarancje i inwestycje kapitałowe – stanowią zwrotną formę wsparcia. Poziom wypłat z ich wykorzystaniem wzrósł z 2,1 mld euro w roku obrachunkowym 2019/2020 do 5,5 mld euro w roku obrachunkowym objętym niniejszą kontrolą.

6.39. Trybunał wykrył sześć błędów kwantyfikowalnych polegających na wypłacie środków w przypadku, gdy do objęcia wsparciem wyraźnie nie kwalifikowali się ostateczni odbiorcy lub działania: jeden taki przypadek odnotowano we Włoszech (nieprzestrzeganie kryteriów kwalifikowalności dotyczących *młodzieży NEET*), jeden w Czechach (nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa) i cztery przypadki w Hiszpanii

(niekwalifikujący się ostateczni odbiorcy środków i niekwalifikowalne pożyczki). Wkład tych przypadków w oszacowany przez Trybunał poziom błędu wyniósł w przybliżeniu 0,3 punktu procentowego.

6.40. Trybunał wykrył również 14 uchybień systemowych w ramach instrumentów finansowych. W czterech z tych 14 przypadków były to znaczące uchybienia na poziomie weryfikacji przeprowadzonych przez instytucję zarządzającą lub pośredniczącą. Nie sprawdzono między innymi, czy w przypadku ostatecznych odbiorców występuje konflikt interesów ani czy nie byli oni karani, a ponadto nie zweryfikowano, czy procedura ich wyboru była zgodna z zasadami programu operacyjnego.

Należyte zarządzanie finansami

6.41. Budżet UE powinien być wykonywany w sposób legalny i prawidłowy, zgodnie z zasadą *należytego zarządzania finansami*, obejmującą zasady *oszczędności*, *efektywności* i *skuteczności*. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nałożono na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania tych zasad przy wdrażaniu funduszy polityki spójności. W toku prac Trybunał wykrył – w Niemczech, Chorwacji, we Włoszech, na Litwie i Węgrzech – 11 przypadków, w których nie były one przestrzegane (zob. ***ramka 6.8***).

Ramka 6.8

Wykorzystanie uproszczonych metod rozliczania kosztów prowadzące do uzyskania nadmiernych korzyści finansowych przez państwo członkowskie

W skład próby Trybunału weszły cztery operacje realizowane w ramach włoskiego PO, w których zastosowano uproszczone metody rozliczania kosztów. W ramach tych czterech operacji beneficjenci prawidłowo zadeklarowali koszty kwalifikowalne w oparciu o standardowe stawki jednostkowe określone przez instytucję zarządzającą na podstawie art. 67 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Niemniej kwoty zgłoszone Komisji przez instytucję zarządzającą obliczono w oparciu o inny model, z wykorzystaniem standardowych stawek jednostkowych określonych przez Komisję (na podstawie art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFS).

W konsekwencji kwoty poświadczone Komisji i wypłacone z budżetu UE na rzecz poszczególnych operacji były o 16%–30% większe niż kwoty uzgodnione z beneficjentami i im wypłacone. Tymczasem kwota środków finansowych

otrzymanych przez państwo członkowskie nie powinna znacząco różnić się od kwoty wypłaconej beneficjentom.

Trybunał informował już o szeregu takich przypadków w sprawozdaniu rocznym za 2020 r.[23]

Wyremontowane centrum kultury nie zostało otwarte

Trybunał ustalił, że nie otwarto dotychczas dofinansowanego ze środków EFRR centrum kultury we Włoszech, mimo że od zakończenia prac remontowych i dostarczenia wyposażenia oraz mebli upłynęły trzy lata. W trakcie kontroli nie było dostępnych żadnych informacji na temat istnienia tego centrum poza planszą przed budynkiem, nadal informującą o trwających pracach. Urządzenia informatyczne do wyposażenia mediateki dostarczono w 2019 r., ale nie zostały dotychczas rozpakowane. Kompleksowo wyposażonej sali konferencyjnej nie wykorzystano jeszcze ani razu.

Uzyskano wprawdzie zakładane produkty, inwestycja nie zapewniła jednak *gospodarnego wykorzystania środków*, jako że nie osiągnięto celów przewidujących otwarcie lokalnej biblioteki, aktywizację mieszkańców i wzmocnienie spójności kulturowej.

Dopiero po wizycie kontrolnej Trybunału beneficjent uruchomił stronę internetową poświęconą projektowi, na której zamieścił program wydarzeń na 2023 r.

Ocena prac instytucji audytowych przez Trybunał

Na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowym wydatkowaniem znajdują się instytucje zarządzające, drugą linię stanowią instytucje audytowe

6.42. Instytucje zarządzające znajdują się na pierwszej linii obrony – pełniona przez nie skuteczna kontrola jest niezbędna do zapewnienia zgodności operacji z ramami prawnymi i uzyskania oczekiwanych *wyników*. Rezultaty kontroli przeprowadzonych przez Trybunał na przestrzeni ostatnich sześciu lat wskazują na to, że te systemy kontroli nie kompensują jeszcze w dostatecznym stopniu wysokiego poziomu nieodłącznego ryzyka wystąpienia błędu w obszarze spójności.

[23] Zob. pkt 5.24, 5.25 i 5.26.

6.43. Instytucje audytowe stoją na drugiej linii obrony w ramach uzyskiwania pewności i kontrolowania wydatków. Weryfikują, na podstawie próby transakcji, prawidłowość wydatków, które instytucje zarządzające zadeklarowały Komisji. Instytucje te muszą być funkcjonalnie niezależne od instytucji zarządzających.

Poziomy błędu rezydualnego przekraczają próg istotności w przypadku ponad 60% wartości pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności skontrolowanych w 2022 r.

6.44. Trybunał ocenił pracę 24 ze 116 instytucji audytowych w 18 państwach członkowskich i w Zjednoczonym Królestwie. W próbie Trybunału znalazły się 34 pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i jeden pakiet zamknięcia. We wszystkich tych przypadkach oprócz trzech instytucje audytowe zgłosiły Komisji poziomy błędu rezydualnego w wysokości 2% lub niższe.

6.45. W *rocznych sprawozdaniach z działalności* Komisja uwzględniła przeprowadzone przez siebie prace audytowe oraz wstępne wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał i podniosła poziom błędu rezydualnego powyżej 2% w przypadku 10 spośród 34 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności dobranych do próby Trybunału. Znalazł się wśród nich jeden pakiet, w ramach którego Komisja nie wzięła pod uwagę płatności zaliczkowych na rzecz instrumentów finansowych, wcześniej uwzględnionych przez instytucję audytową. Trybunał nie stwierdził w tym przypadku żadnych dodatkowych błędów.

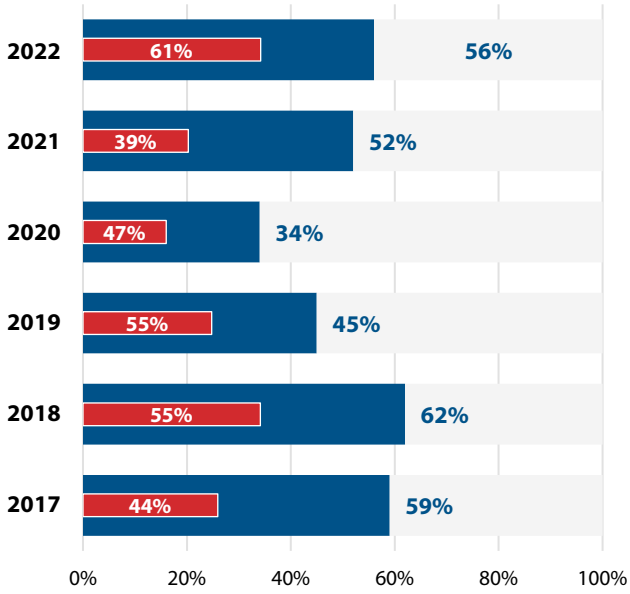
6.46. Z prac Trybunału dotyczących tegorocznej próby wynika, że – po uwzględnieniu dodatkowych błędów wykrytych przez Komisję oraz ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał – poziom błędu rezydualnego przekroczył 2% w przypadku 16 spośród 34 skontrolowanych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

W 2022 r. poziom błędu przekroczył próg istotności w znacznie większym niż dotychczas odsetku pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności

6.47. Od 2017 r. Trybunał przeanalizował 87 pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym co najmniej jeden pakiet dokumentów w każdym z 27 państw członkowskich i Zjednoczonym Królestwie. Coroczna próba dobierana przez Trybunał obejmuje od 34% do 62% wydatków poświadczonych w rocznych zestawieniach wydatków (zob. niebieskie paski na ***rys. 6.10***). Trybunał zaobserwował,

że odsetek pakietów dokumentów, w których poziom błędu rezydualnego przekracza 2%, dotąd ani razu nie spadł poniżej 39% wydatków w kontrolowanych próbach, a w 2022 r. osiągnął najwyższą wartość na poziomie 61% (zob. czerwone paski na *rys. 6.10*). Taki stan rzeczy świadczy o utrzymujących się niedociągnięciach w pracach instytucji audytowych.

Rys. 6.10 – Pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których poziom błędu rezydualnego przekroczył 2% (lata 2017–2022)



Łączna liczba pakietów dokumentów na potrzeby posw. wiarygodn.	Liczba pakietów dokumentów na potrzeby posw. wiarygodn. w próbie Trybunału
354	34
354	31
352	26
308	20
202	15
50	12

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

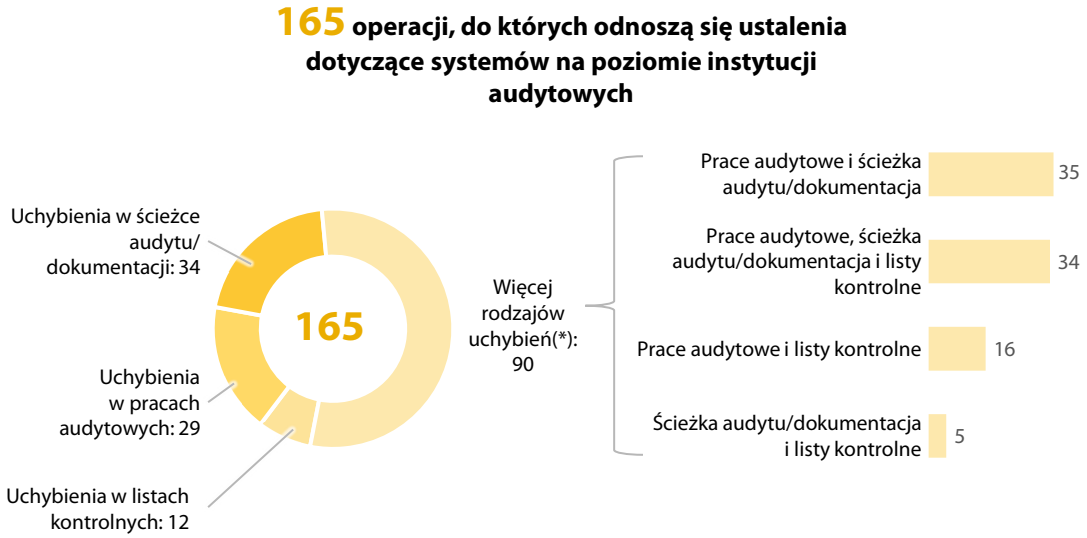
Główne wykryte niedociągnięcia dotyczące audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe w 2022 r.

6.48. Prace instytucji audytowych muszą być prowadzone zgodnie z przepisami[24], a także z uwzględnieniem *Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej*.

[24] *Rozporządzenie delegowane* Komisji (UE) nr 480/2014.

6.49. Kontrola za 2022 r. przeprowadzona przez Trybunał wykazała też wyraźny wzrost liczby niedociągnięć dotyczących zakresu, jakości i dokumentacji prac instytucji audytowych. W przypadku 165 operacji (73%) Trybunał musiał ponownie przeprowadzić odpowiednie procedury kontrolne (zob. ***rys. 6.11***). W przypadku 135 operacji (60% ich łącznej liczby) kontrolerzy Trybunału byli zmuszeni zwrócić się do instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących lub beneficjentów o dostarczenie koniecznej dokumentacji kontroli.

Rys. 6.11 – Rodzaje niedociągnięć stwierdzonych na poziomie instytucji audytowych



(*) Liczba transakcji, w których wystąpiło więcej rodzajów niedociągnięć.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.50. Dobrana przez Trybunał próba obejmuje głównie transakcje, które zostały już skontrolowane przez instytucje audytowe (zob. pkt ***6.12***). Błędy wykryte przez Trybunał świadczą dodatkowo o uchybieniach w pracach instytucji audytowych, których Komisji nie udało się we wszystkich przypadkach wyeliminować przed zatwierdzeniem zestawień wydatków. Uchybienia występują w wielu różnych obszarach, przykładowo w pracach instytucji audytowych na etapie sprawdzania następujących elementów:

- kwalifikowalność wydatków (np. weryfikacja kosztów personelu, uproszczonych metod rozliczania kosztów i dużych projektów, weryfikacja, czy beneficjent faktycznie poniósł i opłacił zadeklarowane koszty). Kategoria ta obejmuje przypadki, w których Trybunał ustalił, że instytucja audytowa nie przeprowadziła wystarczających kontroli informacji przedstawionych przez beneficjentów lub nie

wprowadzono kluczowych aspektów dobrze funkcjonujących systemów zarządzania i kontroli (zob. ***ramka 6.9***);

- kwalifikowalność projektów;
- zgodność z zasadami rynku wewnętrznego (np. weryfikacja, czy beneficjent przestrzegał zasad pomocy państwa i przepisów dotyczących zamówień publicznych);
- ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych i konfliktu interesów (np. w Austrii w jednym przypadku ta sama osoba realizowała zadania instytucji zarządzającej i *instytucji certyfikującej*. Nie zapewniono rozdziału tych funkcji);
- niewystarczająca ocena jakości pracy audytorów zewnętrznych, którym zlecono wykonanie kontroli w przypadku trzech programów operacyjnych.

Ramka 6.9

Oświadczenia beneficjentów nie zostały sprawdzone przez instytucje audytowe w oparciu o wiarygodne i zweryfikowane źródła informacji

W szeregu państw członkowskich (Dania, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Malta, Portugalia i Słowenia) Trybunał stwierdził, że instytucje audytowe polegały wyłącznie na oświadczeniach beneficjentów przy weryfikacji kryteriów kwalifikowalności i innych wymogów (takich jak zdolności techniczne oferentów, posiadanie przez nich statusu *MŚP*, warunki przynależności do młodzieży niekształcącej się ani nieszkolącej (NEET), skład gospodarstwa domowego, przestrzeganie pułapu pomocy *de minimis*, brak podwójnego finansowania i brak konfliktu interesów).

Trybunał ustalił, że w ramach audytu oświadczeń wchodzących w skład podpróby instytucje audytowe, o których mowa, nie zwróciły się o dodatkowe dowody potwierdzające wiarygodność zadeklarowanych informacji ani nie zweryfikowały takich dowodów. Takie kontrole zapewniłyby skuteczniejszą ochronę interesów finansowych przy jednoczesnym utrzymaniu prac audytowych w rozsądnych granicach i pozwoliłyby instytucjom audytowym wykryć nieprawidłowe lub niekompletne oświadczenia.

Niedociągnięcia w kontrolach instrumentów finansowych przeprowadzanych przez instytucje audytowe

6.51. Trybunał odnotował ponadto uchybienia w pracach instytucji audytowych w odniesieniu do ponad połowy instrumentów finansowych objętych próbą (7 z 13). W Czechach instytucja audytowa podała w *rocznym sprawozdaniu z kontroli*, że objęła audytem instrument finansowy, choć w rzeczywistości wcale tego audytu nie przeprowadziła.

Wieloletni charakter operacji nieuwzględniony przy nakładaniu korekt finansowych

6.52. Z funduszy polityki spójności wspierane są – w ramach wieloletnich programów – operacje, z których wydatki mogą być poświadczane w różnych latach w miarę postępów w realizacji. Tym samym błąd wykryty w wydatkach danej operacji w jednym roku może mieć wpływ na wydatki zadeklarowane już w poprzednich latach.

6.53. Jeżeli instytucje audytowe wykryją nieprawidłowości mające wpływ także na wydatki poświadczone w poprzednich okresach, powinny zwrócić się do instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej o skorygowanie wszystkich niekwalifikowalnych wydatków w zestawieniach. Trybunał ustalił, że we Włoszech instytucje audytowe wykryły nieprawidłowość w operacji ze środków EFRR, która miała wpływ na wydatki poświadczone w poprzednich okresach. Korektą objęto jednak w tym państwie członkowskim wyłącznie te wydatki, które weszły w skład próby dobranej przez instytucję audytową i zostały przez nią sprawdzone.

Działania służące zwalczaniu i zgłaszaniu nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE

6.54. Zgodnie z prawem unijnym Komisja i państwa członkowskie muszą chronić budżet UE przed nadużyciami finansowymi i występowaniem nieprawidłowości[25]. W tym celu mają obowiązek wdrożyć skuteczne systemy kontroli. Zob. pkt ***1.48*** dotyczący przypadków podejrzenia nadużycia finansowego, które Trybunał wykrył w toku prac kontrolnych w 2022 r. i zgłosił do OLAF lub EPPO.

[25] Art. 72 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Instytucje audytowe w niewystarczającym stopniu przeciwdziałają ryzyku nadużyć finansowych

6.55. W trakcie przeglądu prac instytucji audytowych Trybunał ocenił, czy instytucje te odpowiednio przeciwdziałały ryzyku wystąpienia nadużycia finansowego, czy to poprzez wprowadzenie konkretnych sekcji do list kontrolnych na potrzeby audytów operacji, czy też za pomocą innych procedur kontroli dotyczących nadużyć finansowych, takich jak wykorzystanie narzędzia punktowej oceny ryzyka *Arachne*[26].

6.56. Trybunał ustalił, że instytucje audytowe wyraźnie przeciwdziałały ryzyku wystąpienia nadużycia finansowego w 65% operacji objętych kontrolą w okresie 2014–2020 (145 z 222). Wynik ten stanowi poprawę w porównaniu z ubiegłym rokiem (38%[27]), ale nadal jest niewystarczający.

Organy państw członkowskich nie zgłaszają przypadków podejrzeń nadużyć finansowych w systemie IMS mimo takiego obowiązku

6.57. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów organy państw członkowskich mają obowiązek zgłosić wszystkie wykryte przez siebie przypadki podejrzenia lub stwierdzenia nadużycia finansowego związane z projektami finansowanymi ze środków unijnych. Są one zobowiązane do zgłoszenia tych przypadków nawet wówczas, gdy wykryją je przed zadeklarowaniem wydatków Komisji, a obowiązek ten odnosi się do wszystkich organów dochodzeniowych i organów ścigania w państwach członkowskich, nie tylko do organów wdrażających programy. Zgłoszeń należy dokonywać w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS), którym zarządza Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

6.58. W dobranej przez siebie próbie Trybunał wykrył trzy przypadki toczących się dochodzeń, których nie zgłoszono w IMS. Organy wdrażające programy w państwach członkowskich albo nie wiedziały o postępowaniu prowadzonym przez odpowiedni organ dochodzeniowy lub organ ścigania, albo nie wywiązały się z zapisanego w przepisach obowiązku zgłoszenia takich przypadków. Trybunał przypomina również o zaleceniu 5.2, które sformułował w sprawozdaniu rocznym za 2020 r., a które Komisja wdrożyła dotychczas w przeważającej mierze (zob. ***załącznik 6.2***).

---

[26] Arachne to specjalne narzędzie do eksploracji danych, które Komisja udostępnia organom wdrażającym programy w obszarze spójności, aby pomóc im w zidentyfikowaniu projektów, które mogą być narażone na ryzyko nadużyć finansowych.

[27] Pkt 5.52 sprawozdania rocznego za 2021 r.

Nowe narzędzia informatyczne do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka wdrożono z opóźnieniem

6.59. Obowiązująca obecnie karta uzgodniona między Komisją a organami wdrażającymi programy w uczestniczących państwach członkowskich wyraźnie nie dopuszcza, by OLAF, Prokuratura Europejska (EPPO) i Europejski Trybunał Obrachunkowy miały dostęp do narzędzia punktowej oceny ryzyka Arachne.

6.60. W 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przekształcenia rozporządzenia finansowego[28], w którym przewidziała opracowanie i obowiązkowe stosowanie „jednego zintegrowanego systemu informatycznego eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka". Narzędzie to miałoby służyć agregowaniu i wykorzystywaniu przekazywanych przez państwa członkowskie danych dotyczących rzeczywistych beneficjentów funduszy unijnych. W opinii 06/2022 Trybunał z zadowoleniem przyjął propozycję utworzenia tego systemu informatycznego oraz udzielenia dostępu do niego organom dochodzeniowym i kontrolnym, obejmującym OLAF, Prokuraturę Europejską i Trybunał Obrachunkowy[29].

6.61. Komisja zaproponowała również udostępnienie tego narzędzia najpóźniej w 2028 r. Trybunał jest zdania, że termin ten nie ma uzasadnienia, ponieważ już obecne ramy prawne w obszarze spójności zobowiązują państwa członkowskie do przekazywania Komisji takich danych[30]. Ponadto Komisja nie podjęła jeszcze działań legislacyjnych, aby szerzej wyjaśnić funkcje i zadania organów koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych w państwach członkowskich, co Trybunał zalecił w sprawozdaniu specjalnym 06/2019[31].

---

[28] Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), COM(2022) 223.

[29] Opinia 06/2022 (przedstawiona na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona).

[30] Opinia 06/2022 (przedstawiona na podstawie art. 322 ust. 1 TFUE) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona).

[31] Sprawozdanie specjalne 06/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań".

Monitorowanie realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału dotyczącym nadużyć finansowych w obszarze spójności

6.62. Podczas monitorowania realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym 06/2019 Trybunał ustalił, że pewne uchybienia stwierdzone w poprzedniej kontroli nadal występują. W szczególności Komisja nie opublikuje szczegółowych wytycznych na lata 2021–2027 dotyczących środków zwalczania nadużyć finansowych i nie podjęła działań w celu regularnego rozpowszechniania najlepszych praktyk. Wreszcie pięć państw członkowskich nie przyjęło jeszcze krajowej strategii zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto nie wszystkie instytucje zarządzające w tych państwach członkowskich przyjęły strategię zwalczania nadużyć finansowych na potrzeby realizowanych programów (zob. ***załącznik 3.1***).

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności

6.63. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie dyrekcji generalnych Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskały one wystarczający poziom pewności co do tego, że procedury kontroli gwarantują prawidłowość wydatków.

Wartość kluczowego wskaźnika efektywności w zakresie prawidłowości wydatków przyjętego przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności znajduje się poniżej progu istotności, podczas gdy maksymalny szacowany przez nią poziom błędu jest powyżej tego progu

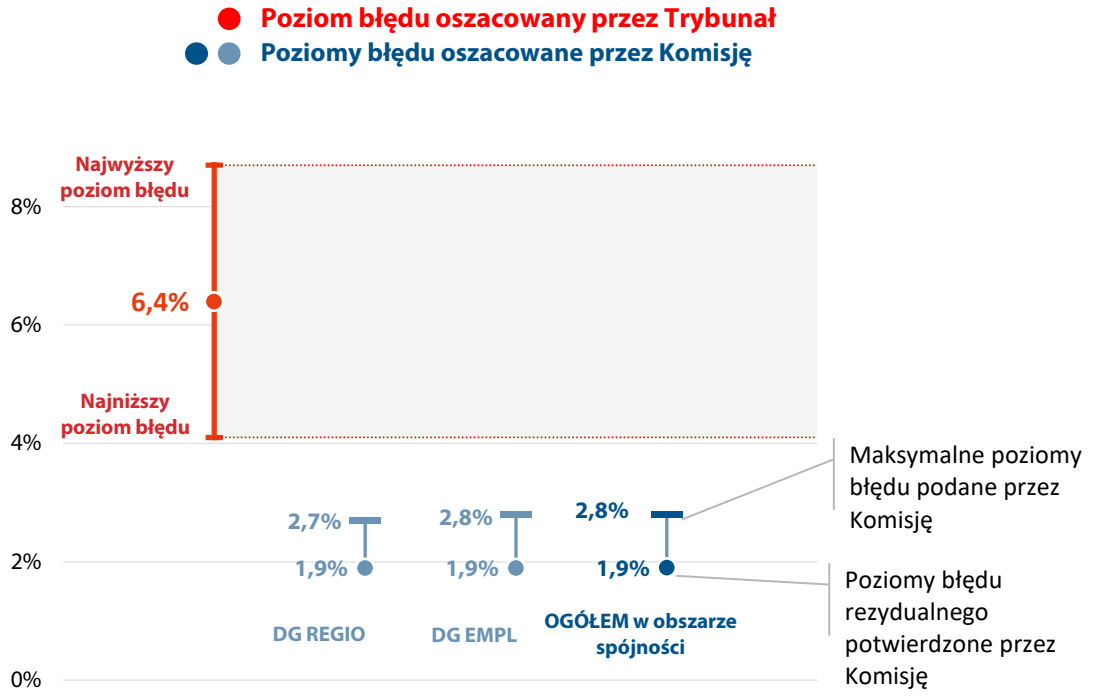
6.64. W obszarze spójności Komisja wykorzystuje poziomy błędu rezydualnego zgłoszone przez poszczególne państwa członkowskie, wyniki własnych prac w zakresie prawidłowości wydatków i inne dostępne informacje, takie jak kontrole przeprowadzone przez Trybunał, aby obliczyć ważony średni poziom błędu. Poziom ten jest przez nią przedstawiany jako *kluczowy wskaźnik efektywności* w zakresie *legalności i prawidłowości* wydatków. Tak jak w poprzednich latach przy obliczaniu tego wskaźnika Komisja nie bierze pod uwagę wpływu zaliczek wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych.

6.65. DG REGIO podała, że kluczowy wskaźnik efektywności za rok obrachunkowy 2020/2021 wyniósł 1,9%, a maksymalny poziom błędu – 2,7%. Wartości podane przez DG EMPL wyniosły odpowiednio 1,9% dla kluczowego wskaźnika efektywności i 2,8% dla maksymalnego poziomu ryzyka. W obu DG maksymalny poziom ryzyka ma

uwzględniać ryzyko błędów spoza próby transakcji z programów operacyjnych, które zostały skontrolowane w danym roku (przez Komisję lub Trybunał). Te maksymalne poziomy mogą też obejmować korektę wyrównawczą lub stawkę zryczałtowaną w przypadku programów operacyjnych, które nie zostały skontrolowane[32].

6.66. Na *rys. 6.12* przedstawiono przegląd kluczowych wskaźników efektywności podanych przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. Wskaźniki obliczone przez Komisję dla roku obrachunkowego 2020/2021 po raz pierwszy nie leżały w przedziale oszacowanym przez Trybunał.

Rys. 6.12 – Kluczowe wskaźniki efektywności podane przez Komisję dla obszaru spójności w zestawieniu z poziomem błędu oszacowanym przez Trybunał



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[32] Zob. przypis 65 w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2022 r. i przypis 71 w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL za 2022 r.

6.67. Podobnie jest w przypadku wskaźników podanych przez Komisję w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE* za 2022 r. – znajdują się one poza przedziałem błędu oszacowanym przez Trybunał (zob. też ***rys. 6.12***).

— W przypadku całego działu 2 WRF ogólny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności kształtował się między 1,8% a 2,6%[33]. Obliczeń dokonano na podstawie kwot obarczonych ryzykiem zgłoszonych przez różne dyrekcje generalne.

— W przypadku poddziału 2a WRF dotyczącego obszaru spójności ogólny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności kształtował się między 1,9% a 2,7%[34]. Został obliczony na podstawie szacunków różnych dyrekcji generalnych dotyczących kwot obarczonych ryzykiem i kluczowych wskaźników efektywności.

Komisja wykrywa kolejne nieprawidłowości w toku kontroli zgodności, lecz z przeglądem dokumentacji wciąż związane są pewne nieodłączne ograniczenia

6.68. Wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków w rocznych sprawozdaniach z działalności zależy w dużej mierze od jakości prac organów wdrażających programy. Komisja przeprowadza przeglądy dokumentacji i *kontrole zgodności*, aby dokonać analizy i oceny prac instytucji audytowych. W ramach przeglądów dokumentacji weryfikuje ona prawidłowość informacji zawartych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Przeglądy przeprowadzane przez Komisję cechują pewne nieodłączne ograniczenia, jeśli chodzi o potwierdzenie *łącznego poziomu błędu rezydualnego*[35]. Świadczą o tym dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał w trakcie kontroli.

---

[33] Tom III sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE za 2022 r., załącznik 5, s. 15.

[34] Tom II sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE za 2022 r., załącznik 2, s. 61.

[35] Sprawozdanie specjalne 26/2021 pt. „*Prawidłowość* wydatkowania środków w obszarze unijnej polityki spójności – Komisja co roku przedstawia informacje na temat minimalnego szacowanego poziomu błędu, ale nie są one ostateczne”.

6.69. Celem kontroli zgodności jest uzyskanie wystarczającej pewności co do tego, że w systemach zarządzania i kontroli nie występuje żadne poważne uchybienie, którego nie wykryto i nie zgłoszono, a tym samym nie skorygowano. W 2022 r. Komisja przeprowadziła 27 kontroli zgodności, przy czym często dotyczyły one programów finansowanych z EFRR/Funduszu Spójności oraz z EFS i w ramach *inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)*. W przypadku 15 spośród tych kontroli Komisja stwierdziła, że poziomy błędu rezydualnego zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z kontroli instytucji audytowych za rok obrachunkowy 2020/2021 były niedoszacowane, w związku z czym podwyższyła ich wartości. W rezultacie w 10 przypadkach poziom błędu rezydualnego przekroczył próg istotności wynoszący 2%.

6.70. W sprawozdaniu rocznym za 2021 r.[36] Trybunał odnotował, że Komisja udoskonaliła metodykę szacowania maksymalnego poziomu ryzyka, wprowadzając korektę wyrównawczą w przypadku programów operacyjnych, które nie zostały skontrolowane. Trybunał ustalił jednak, że nadal występują dwa niedociągnięcia: Komisja nie stosuje tej korekty w odniesieniu do programów operacyjnych, które skontrolowała w poprzednich latach obrachunkowych, a ponadto poziom korekty może w niektórych przypadkach być niewystarczający, by zrównoważyć błędy niewykryte przez Komisję w toku kontroli zgodności. Te same uchybienia mają także wpływ na oszacowywany przez Komisję poziom ryzyka w momencie zamknięcia, gdyż możliwe, że nie we wszystkich przypadkach zastosuje ona korekty konieczne, by poziom błędu rezydualnego znalazł się poniżej progu istotności.

Komisja nie wdrożyła jeszcze korekt finansowych netto

6.71. Przepisy na lata 2014–2020 dały Komisji większe uprawnienia, jeśli chodzi o zagwarantowanie, że nieprawidłowe wydatki nie będą już zwracane z budżetu UE, zyskała ona bowiem możliwość nakładania korekt finansowych netto. Ma je stosować w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie wykryły poważnych uchybień, na warunkach określonych w art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Do końca 2022 r. Komisja nie nałożyła jeszcze żadnej korekty finansowej netto.

6.72. Trybunał przeanalizował, czy do końca 2022 r. Komisja (DG EMPL i DG REGIO) przedstawiła informacje dotyczące korekt finansowych netto będących w toku. DG REGIO zgłosiła, że nie zastosowała jeszcze żadnych korekt finansowych. Ze sprawozdania z działalności DG EMPL wynika, że w jednym przypadku spełnione

[36] Zob. pkt 5.59–5.62.

zostały warunki zastosowania takiej korekty i w 2023 r. może się rozpocząć odnośna procedura.

Zamknięcie okresu programowania 2007–2013 jest nadal w toku

6.73. Termin składania przez państwa członkowskie dokumentów zamknięcia za okres 2007–2013 wyznaczono na 31 marca 2017 r. Następnie Komisja miała pięć miesięcy, licząc od dnia otrzymania tych dokumentów, na przedstawienie uwag[37]. W przepisach nie przewidziano jednak terminu, w którym państwa członkowskie mają odpowiedzieć na uwagi Komisji. W związku z tym w wytycznych dotyczących zamknięcia Komisja wyznaczyła na odpowiedzi termin dwóch miesięcy, z możliwością złożenia wniosku o jego przedłużenie. W razie konieczności przeprowadzenia dodatkowych prac audytowych termin ten mógł zostać przedłużony o okres uznany za niezbędny do zakończenia prac. Niemniej wytyczne te były wiążące jedynie dla Komisji, a nie dla państw członkowskich. W sprawozdaniu specjalnym 36/2016[38] Trybunał podkreślił, że terminowe zakończenie może być zagrożone ze względu na to, że w przepisach nie przewidziano wspomnianych terminów.

6.74. Do końca 2022 r. DG REGIO zamknęła 276 z 322 programów operacyjnych na okres 2007–2013. W przypadku kolejnych 44 programów operacyjnych DG REGIO dokonała płatności przed zamknięciem obejmującej jedynie kwoty bezsporne, natomiast kwestie sporne (takie jak trwające dochodzenia, nieuwzględnione dotąd ustalenia z kontroli i kwoty pozostające do odzyskania) nadal pozostały nierozwiązane. DG EMPL zamknęła 101 ze 117 programów operacyjnych i wstępnie zamknęła 13 programów operacyjnych. Sześć programów (w przypadku DG REGIO – 2 programy, DG EMPL – 4 programy) nadal jest otwartych ze względu na kwestie pozostające do rozstrzygnięcia. Jako że w ramach prawnych nie wyznaczono ostatecznego terminu zamknięcia, nie da się przewidzieć, kiedy zamknięte zostaną wszystkie programy operacyjne na lata 2007–2013.

6.75. Jeśli chodzi o okres 2014–2020, ostateczne zamknięcie programów zostanie przeprowadzone wyłącznie w oparciu o dokumenty odnoszące się do ostatniego roku obrachunkowego i końcowe sprawozdanie z wdrażania. Niemniej organy wdrażające programy będą musiały także przeanalizować ostateczną ocenę kwalifikowalności kosztów zgłoszonych w odniesieniu do niektórych operacji, w szczególności

---

[37] Art. 89 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

[38] Sprawozdanie specjalne 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia *programów rozwoju obszarów wiejskich* i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013”.

w przypadku: operacji obejmujących inwestycje dokonywane z wykorzystaniem instrumentów finansowych, rozliczania płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa, ostatecznych ocen operacji generujących dochód i postępowania w odniesieniu do operacji niefunkcjonujących. Analiza ta może wymagać dodatkowych korekt finansowych, co niesie za sobą ryzyko dodatkowego opóźnienia zamknięcia.

Informacje o toczących się procedurach praworządności

6.76. Zgodnie z zaleceniem sformułowanym przez Trybunał w ubiegłorocznym sprawozdaniu rocznym Komisja (DG REGIO i DG EMPL) zawarła w sprawozdaniach z działalności podsumowanie stanu wdrożenia przez nią rozporządzenia w sprawie warunkowości budżetowej 2020/2092. Do końca 2022 r. wszystkie 27 państw członkowskich otrzymało płatności zaliczkowe na poczet programów w okresie 2021–2027. Zgodnie z art. 15 rozporządzenia (UE) 2021/1060 płatności te otrzymały także Węgry (468 mln euro) i Polska (1,7 mld euro), mimo że zwrot kosztów na podstawie wniosków o płatność jest wstrzymany, gdyż żadne z tych państw nie spełniło dotychczas horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego stosowania Karty praw podstawowych UE.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

6.77. Dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że w wydatkach w dziale „Spójność, odporność i wartości” wystąpił istotny poziom błędu. W przypadku działu 2 WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 6,4%.

6.78. Niemal wszystkie błędy, które Trybunał skwantyfikował w niniejszym rozdziale, dotyczą wydatków w ramach poddziału 2a, dla którego ogólny oszacowany przez Trybunał poziom błędu wynosi 6,6%.

6.79. Ramy kontroli i uzyskiwania pewności dotyczące wydatków w obszarze spójności w okresie 2014–2020 zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić utrzymanie poziomów rocznego błędu rezydualnego poniżej progu istotności. Konieczne są dalsze usprawnienia co do sposobu stosowania tych ram zarówno przez organy wdrażające programy w państwach członkowskich, jak i przez Komisję.

6.80. Z ustaleń kontroli Trybunału wynika, że kontrole przeprowadzane przez instytucje zarządzające nie we wszystkich przypadkach są wystarczająco skuteczne, by wykryć nieprawidłowości w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów lub im zapobiec. Ponadto Trybunał wykrył znaczące uchybienia w pracach szeregu instytucji audytowych objętych próbą (zob. pkt ***6.44–6.58***), co sprawia, że na pracach tych można polegać w ograniczonym stopniu. Ponownie obliczony poziom błędu przekroczył próg istotności wynoszący 2% w przypadku 16 z 34 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za okres 2014–2020. Komisja podniosła poziomy błędu rezydualnego powyżej 2% w przypadku 10 z tych pakietów dokumentów, uwzględniając przy tym także prace kontrolne Trybunału.

6.81. Od 2017 r. na pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności dobrane przez Trybunał do próby przypadała co roku ponad jedna trzecia wydatków zaakceptowanych przez Komisję. Udział wydatków objętych pakietami na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których poziom błędu rezydualnego przekroczył 2%, wzrósł z 44% w 2017 r. do 61% w 2022 r. (zob. ***rys. 6.10***).

6.82. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE oraz w sprawozdaniach z działalności za 2022 r. Komisja zgadza się z ogólną opinią Trybunału, że poziom błędu w wydatkach w obszarze spójności jest istotny. Niemniej oszacowane przez Komisję poziomy błędu są znacznie niższe niż szacunki Trybunału (zob. ***rys. 6.12***).

Zalecenia

6.83. W ***załączniku 6.2*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym za 2019 r. Komisja zrealizowała jedno z tych zaleceń w przeważającej mierze, a drugie – częściowo.

6.84. Trybunał poddał też przeglądowi te zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2020 r. i 2021 r., które wymagały natychmiastowego podjęcia działań lub miały zostać zrealizowane w trakcie 2022 r. bądź do kwietnia 2023 r. Przeglądem zostały ponadto objęte te zalecenia ze sprawozdań rocznych za 2017 r. i 2018 r., które nie zostały jeszcze w pełni wdrożone, ale pozostają aktualne.

6.85. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 6.1 – Rozwiązania ograniczające powtarzanie się błędów

Komisja powinna wzmocnić rozwiązania mające służyć wyeliminowaniu powtarzających się błędów, zwłaszcza błędów związanych z niekwalifikowalnymi kosztami i projektami, dopilnować, by prace audytowe Komisji obejmowały w wystarczającym stopniu wszystkie instytucje audytowe, a także upowszechniać rezultaty tych prac, tak by ograniczyć występowanie nieprawidłowych wydatków i osłabić ich wpływ.

Termin realizacji: grudzień 2025 r.

Zalecenie 6.2 – Powiadamianie o dużych projektach

Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – sprawdzić przy zamykaniu programów na lata 2014–2020, czy wydatki związane z dużymi projektami zatwierdzono wyłącznie wówczas, gdy projekty te zostały wcześniej zgłoszone.

Termin realizacji: najpóźniej do końca marca 2025 r.

Zalecenie 6.3 – Tematyczne audyty pod kątem konfliktów interesów

Komisja powinna – w oparciu o własną ocenę ryzyka i w świetle stwierdzonych niedociągnięć – zaplanować i przeprowadzić ukierunkowane audyty tematyczne pod kątem konfliktów interesów w odniesieniu do programów na lata 2021–2027.

Termin realizacji: grudzień 2024 r.

Zalecenie 6.4 – Ukierunkowane kontrole przy zamknięciu dotyczące korekt finansowych w odniesieniu do operacji wieloletnich

Komisja powinna przeprowadzić ukierunkowane kontrole w ramach audytów końcowych za okres 2014–2020 w celu upewnienia się, czy państwa członkowskie zastosowały konieczne korekty finansowe odnoszące się do błędów wykrytych w danym roku obrachunkowym, które mają również wpływ na wydatki z innych okresów obrachunkowych.

Termin realizacji: od lutego 2025 r. do zamknięcia wszystkich programów operacyjnych na okres 2014–2020.

Zalecenie 6.5 – Wiarygodność oświadczeń

Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – dopilnować, by instytucje audytowe stosowały odpowiednie metody weryfikacji, czy złożone oświadczenia są ważne i wiarygodne, oraz upowszechniały dobre praktyki.

Termin realizacji: grudzień 2023 r.

Zalecenie 6.6 – Podniesienie świadomości ryzyka nadużyć finansowych w celu zapewnienia skuteczniejszego informowania o podejrzeniu nadużycia

a) Komisja powinna zaplanować i przeprowadzić wśród pracowników instytucji zarządzających ukierunkowane audyty tematyczne dotyczące świadomości ryzyka oraz wykorzystania narzędzi do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka na potrzeby programów na okres 2021–2027.

b) Komisja powinna określić minimalne wymogi dla instytucji audytowych, jeśli chodzi o uwzględnianie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w listach sprawdzających i pracach audytowych.

c) Komisja powinna przypomnieć państwom członkowskim o obowiązkach związanych ze zgłaszaniem nadużyć finansowych.

Termin realizacji: zalecenie 6.6 lit. a) do grudnia 2025 r.; zalecenie 6.6 lit. b) i 6.6 lit. c) do grudnia 2023 r.

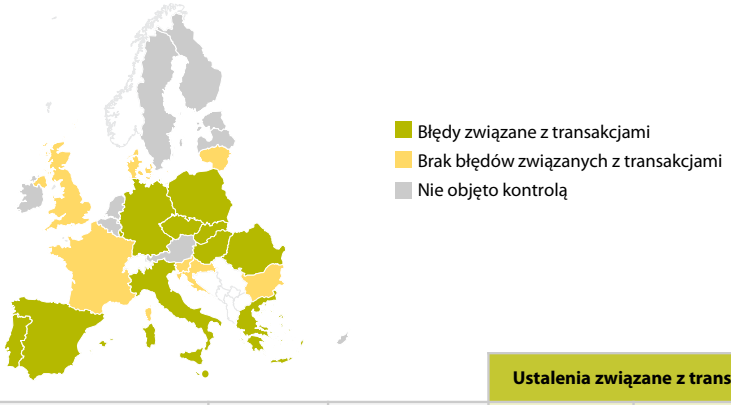
Zalecenie 6.7 – Wdrożenie narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka

Komisja powinna przesunąć termin wdrożenia jednego zintegrowanego narzędzia informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka z 2028 r. na 2025 r., czyli pierwszy rok, w którym ma zostać zgłoszona znaczna kwota wydatków za okres 2021–2027. Do czasu wdrożenia tego narzędzia Komisja powinna zapewnić, by OLAF, Prokuratura Europejska i Europejski Trybunał Obrachunkowy mieli dostęp do Arachne.

Termin realizacji: grudzień 2025 r.

Załączniki

Załącznik 6.1 – Struktura dobranej próby transakcji oraz powiązane ustalenia sformułowane przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2022 r.



			Ustalenia związane z transakcjami	
Państwo członkowskie(*)	**Wkład UE (w mln EUR)**	**Liczba skontrolowanych transakcji**	**Liczba błędów kwantyfikowal-nych**	**Liczba błędów niekwantyfikowal-nych**
Polska	12 965	40	2	2
Włochy	8 320	27	5	
Hiszpania	7 129	22	7	7
Czechy	3 775	14	6	2
Węgry	3 769	20	7	7
Portugalia	3 654	12	5	3
Grecja	3 511	12	1	
Rumunia	3 407	14	3	3
Niemcy	2 538	13	5	1
Francja	2 277	6		
Słowacja	1 921	13	4	
Współpraca terytorialna(**)	1 551	6(***)	2	2
Zjednoczone Królestwo	1 191	7		
Chorwacja	1 150	8		
Litwa	955	7		
Bułgaria	934	7		
Łotwa	683	--		
Słowenia	628	1		
Irlandia	365	--		
Estonia	350	--		
Belgia	276	--		
Cypr	214	--		
Szwecja	205	--		
Finlandia	186	--		
Austria	168	--		
Niderlandy	160	--		
Dania	72	4		
Malta	72	4		3
Luksemburg	8	4	1	
ŁĄCZNIE	**62 434**	**241**	**48**	**30**

(*) Próba dobrana przez Trybunał nie ma służyć formułowaniu wniosków na poziomie państw członkowskich.
(**) Wkłady na rzecz współpracy terytorialnej odnoszą się do obszaru alpejskiego (Austria, Niemcy, Francja, Włochy, Słowenia) i Europy Środkowej (Austria, Chorwacja, Czechy, Węgry, Polska, Słowacja, Słowenia, osiem krajów związkowych Niemiec i dziewięć regionów Włoch). Wkłady te mają charakter transnarodowy i nie zostały przedstawione na rysunku.
(***) Partnerzy objęci kontrolą z: Austrii, Polski, Niemiec, Włoch (2) i Słowenii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność, odporność i wartości”

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2017	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez *EFI* na poziomie pośredników finansowych. W przypadku, gdy EBI/EFI stosuje uzgodnione procedury w odniesieniu do audytorów zewnętrznych, Komisja powinna określić warunki minimalne tego rodzaju umów z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności, w szczególności wymóg przeprowadzenia wystarczających prac kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego. (Termin realizacji: niezwłocznie).		Na mocy *rozporządzenia zbiorczego* na instytucje audytowe nałożono obowiązek polegający na przeprowadzaniu – na poziomie pośredników finansowych – audytów systemów i operacji dotyczących instrumentów finansowych, w tym instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI, z wyłączeniem programów uruchomionych przed 2 sierpnia 2018 r. w ramach inicjatywy na rzecz MŚP. Komisja podjęła dodatkowe działania przez uwzględnienie w metodyce kontroli dotyczącej instrumentów finansowych zalecenia, by instytucje audytowe kontrolowały pośredników finansowych w odniesieniu do instrumentów wdrażanych przez grupę EBI, niezależnie od momentu utworzenia tych instrumentów. Niemniej w ramach tej metodyki nie można rozszerzyć uprawnień regulacyjnych przysługujących instytucjom audytowym. Komisja przedstawiła dowody potwierdzające, że w niektórych państwach członkowskich instytucje audytowe przeprowadzają już weryfikacje na szczeblu pośredników finansowych. Kontrole Trybunału za lata 2020 i 2022 (instrument SMEi w Hiszpanii) wykazały jednak, że weryfikacje te nie są jeszcze konsekwentnie przeprowadzane (w państwie członkowskim objętym kontrolą Trybunału ani audytor zewnętrzny, ani instytucje audytowe nie przeprowadzały żadnych audytów na szczeblu pośredników finansowych). Nie przedstawiono żadnych nowych elementów, które wskazywałyby na to, że w 2022 r. weryfikacje przeprowadzono poprawnie.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 3: Komisja powinna wyeliminować uchybienia wykryte przez Trybunał w zakresie weryfikowania prac instytucji audytowych w kontekście prowadzonych przez nią kontroli prawidłowości. (Termin realizacji: niezwłocznie).		Zob. pkt 6.58–6.64 sprawozdania rocznego za 2018 r., pkt 5.48–5.62 sprawozdania rocznego za 2019 r., pkt 5.43–5.44 sprawozdania rocznego za 2020 r., pkt 5.40–5.43 sprawozdania rocznego za 2021 r. i pkt 6.47 sprawozdania rocznego za 2022 r. Mimo że Komisja zwiększyła ilość prac w ramach kontroli zgodności, Trybunał wciąż stwierdza uchybienia w pracach instytucji audytowych.
	Zalecenie 4: Komisja powinna zająć się kwestią złożoności przedstawianych informacji w zakresie nowych ram kontroli i uzyskiwania pewności na lata 2014–2020 w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL poprzez podjęcie następujących działań: (…) (iii) podawanie ogólnego poziomu błędu rezydualnego dla poddziału WRF 1b dla każdego roku obrachunkowego. (Termin realizacji: czerwiec 2019 r.).		Ppkt iii) został wdrożony w przeważającej mierze, ponieważ Komisja przedstawia ogólne szacunki dotyczące poddziału 2a WRF w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE. Jednak w przypadku gdy dana dyrekcja generalna jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu w ramach kilku działów WRF, wydatki są przypisywane do jednego działu WRF. W rezultacie szacunki te nie odzwierciedlają w pełni wydatków leżących u ich podstaw.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5: Komisja powinna zapewnić wprowadzenie zmian w mechanizmach kontroli zgodnie z jej wnioskiem w sprawie instrumentów finansowych w ramach regulacyjnych po 2020 r., tak aby do obliczania poziomów błędu rezydualnego stosowano wyłącznie faktyczne wykorzystanie środków na poziomie odbiorcy końcowego. (Termin realizacji: przed rozpoczęciem wdrażania ram legislacyjnych na okres po 2020 r.).		W nowym *rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów* dotyczącym okresu 2021–2027 (rozporządzenie (UE) 2021/1060) przewidziano, że pojedyncza płatność zaliczkowa na rzecz instrumentów finansowych ma zostać ujęta w pierwszym wniosku o płatność. W swoich odpowiedziach na wyniki monitorowania realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. Komisja przedstawiła zamiar przyjęcia aktu delegowanego zobowiązującego instytucje audytowe do wyłączenia tej płatności zaliczkowej z populacji objętej audytem. Obecnie Komisja ponownie przeanalizowała swoje stanowisko i stwierdziła, że ta początkowa płatność zaliczkowa pozostanie częścią skontrolowanej populacji w odniesieniu do danego roku obrachunkowego.
	Zalecenie 6: Komisja powinna prowadzić kontrole prawidłowości w sposób adekwatny do sformułowania wniosku na temat skuteczności prac instytucji audytowych oraz do uzyskania wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdziła zestawienia wydatków. (Termin realizacji: niezwłocznie).		Zob. pkt 5.64 sprawozdania rocznego za 2021 r.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2018	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 6.1 – Mechanizmy kontrolne dotyczące programów w ramach inicjatywy na rzecz MŚP** Komisja powinna dopilnować, aby: a) instytucje audytowe bądź audytor wybrany przez grupę EBI przeprowadzali regularne kontrole na poziomie pośredników finansowych, na podstawie reprezentatywnej próby wypłat na rzecz odbiorców końcowych; b) opracowano i wdrożono – w przypadku gdy kontrole te okażą się niewystarczające – właściwe środki kontroli mające zapobiec możliwości występowania istotnych nieprawidłowych wydatków przy zamknięciu. (Termin realizacji: niezwłocznie).		Wcześniejsze kontrole przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły, że EFI już wprowadził lub wprowadza usprawnienia do systemów monitorowania i kontroli oraz dobrowolnie rozszerzył zakres stosowania sprawozdań dotyczących wystarczającej pewności na programy w ramach instrumentu SMEi. Trybunał przyznaje wprawdzie, że niektóre instytucje audytowe przeprowadziły już weryfikacje na poziomie pośredników finansowych, jednak skuteczność tych działań nie została jeszcze w pełni wykazana. Jako przykład Trybunał wskazał wyniki kontroli przeprowadzonej w odniesieniu do SMEi w Hiszpanii w kontekście *poświadczenia wiarygodności* za 2022 r.
2019	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 5.1 – Warunki kwalifikowalności projektów** Komisja powinna wyjaśnić, jak należy rozumieć pojęcia „operacja fizycznie ukończona” i „operacja w pełni zrealizowana”, co ułatwiłoby państwom członkowskim weryfikację, czy operacje są zgodne z art. 65 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, a także wykrywanie operacji niekwalifikowalnych. Należy jasno wskazać, że warunek, o którym mowa, odnosi się wyłącznie do robót lub działań niezbędnych do uzyskania produktu w ramach operacji, a nie do aspektów finansowych i administracyjnych. (Termin realizacji: niezwłocznie).		Trybunał odnotowuje działania, które Komisja już podjęła, aby lepiej wyjaśnić pojęcia „operacja fizycznie ukończona” i „operacja w pełni zrealizowana”, w tym propozycję zmiany typologii błędów na okres programowania 2021–2027 w celu uwzględnienia odrębnej kategorii „projektów wstecznych”. Niemniej nie przekazała ona tych wyjaśnień ani zmienionej typologii błędów wszystkim państwom członkowskim.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5.2 – Działania mające na celu poprawę wiarygodności poziomów błędu rezydualnego zgłaszanych przez instytucje audytowe Komisja powinna przeanalizować główne przyczyny niewykrytych błędów i we współpracy z instytucjami audytowymi opracować konieczne działania mające na celu poprawę wiarygodności poziomów błędu rezydualnego zgłaszanych przez te instytucje. (Termin realizacji: czerwiec 2021 r.).		Pomimo starań Komisji, o których poinformowano w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO (sprawozdanie za 2019 r.: s. 25; sprawozdanie za 2020 r.: s. 41–43 i sprawozdanie za 2021 r.: s. 32–33) oraz DG EMPL (sprawozdanie za 2019 r.: s. 37; sprawozdanie za 2020 r.: s. 43–44 i sprawozdanie za 2021 r.: s. 49), prace kontrolne Trybunału za 2020 r. nie wykazały znacznej poprawy w tym zakresie (zob. przykładowo pkt 5.38 sprawozdania rocznego za 2020 r., pkt 5.40 i 5.41 sprawozdania rocznego za 2021 r. oraz pkt 6.48, 6.49 i 6.50 sprawozdania rocznego za 2022 r. Komisja przeprowadziła analizę głównych przyczyn niewykrytych błędów.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 5.2 – Monitorowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w ramach audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe** Komisja powinna wyraźnie zachęcić instytucje audytowe, by wprowadziły do stosowanych list kontrolnych pytania szczegółowe dotyczące ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych i dokumentowały działania podjęte w celu wyeliminowania takich czynników ryzyka wykrytych w toku audytów. Instytucje audytowe powinny współpracować z krajowymi jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych oraz uwzględniać przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych zgłoszone do Komisji za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami. Trybunał odsyła w tym względzie do zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym 06/2019. (Termin realizacji: czerwiec 2022 r.).		

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5.3 – Monitorowanie kwot będących przedmiotem trwającej oceny Komisja powinna zwrócić się do państw członkowskich z prośbą o udostępnienie w corocznym podsumowaniu wystarczających informacji na temat monitorowania operacji, w przypadku których państwa te wycofały kwoty będące przedmiotem trwającej oceny z zestawień wydatków, a także na temat odnośnych wniosków. Zwiększyłoby to przejrzystość sposobu monitorowania tych kwot przez organy wdrażające programy. (Termin realizacji: 2022 r.).		
2021	**Zalecenie 5.1 – Metoda zwrotu kosztów beneficjentom w przypadku zastosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów w celu ustalenia unijnego wkładu do programu** Komisja powinna przypomnieć instytucjom zarządzającym o wymogach obowiązujących w przypadku zwrotu kosztów beneficjentom przy użyciu innej metody niż uproszczone metody rozliczania kosztów, wykorzystywane do obliczania płatności z budżetu UE na rzecz państw członkowskich, biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku w irlandzkim programie operacyjnym finansowanym z EFS. (Termin realizacji: grudzień 2022 r.).		

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5.2 – Wkład systemów krajowych w realizację celów EFS Komisja powinna zapewnić, by realizowane operacje skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia celów programów operacyjnych, gdy programy te są oparte na istniejących systemach krajowych. Powinna przy tym wziąć pod uwagę w szczególności taką sytuację, jak wykryta w tym roku sytuacja młodzieży NEET uczestniczącej w programach operacyjnych finansowanych z EFS / w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Hiszpanii. (Termin realizacji: listopad 2022 r.).		
	Zalecenie 5.3 – Weryfikacja statusu młodzieży NEET przez organy wdrażające programy Komisja powinna przypomnieć organom wdrażającym programy, że przed zadeklarowaniem wydatków w ramach programów EFS / inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych z okresu programowania 2014–2020 należy zweryfikować, czy uczestnicy mają status NEET. Takie kontrole kwalifikowalności powinny być przeprowadzane na podstawie wiarygodnych i sprawdzonych źródeł, przy szczególnym uwzględnieniu sytuacji stwierdzonej w tym roku w przypadku programów operacyjnych finansowanych z EFS / w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych we Francji i w Irlandii. (Termin realizacji: grudzień 2022 r.).		

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Zalecenie 5.5 – Ścieżka audytu dotycząca doboru próby przez instytucje audytowe Komisja powinna przypomnieć instytucjom audytowym, że ramy prawne zobowiązują je do zapewnienia ścieżki audytu, na podstawie której Komisja może zweryfikować, czy ich procedury doboru próby są niezależne, obiektywne i bezstronne. (Termin realizacji: grudzień 2022 r.).		
	Zalecenie 5.6 – Praworządność W swoich *rocznych sprawozdaniach z działalności* Komisja powinna zamieszczać informacje na temat toczących się procedur praworządności przeciwko państwom członkowskim. Powinna też poinformować, jak takie procedury mogą wpłynąć na poziom pewności w zakresie prawidłowości wydatków, jaki Komisja może uzyskać za pośrednictwem systemów kontroli i uzyskiwania pewności krajów, których te procedury dotyczą. (Termin realizacji: kwiecień 2023 r. (przyszłoroczne sprawozdania z działalności)).		Zob. pkt ***6.76*** sprawozdania rocznego za 2022 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 7

Zasoby naturalne i środowisko

Spis treści

	Punkty
Wstęp	7.1.-7.14.
Krótki opis	7.2.-7.12.
Cele i obszary polityki	7.2.-7.4.
Instrumenty finansowania	7.5.-7.12.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.13.-7.14.
Prawidłowość transakcji	7.15.-7.27.
Wyniki badania transakcji	7.15.-7.25.
Płatności bezpośrednie	7.19.
Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne rodzaje płatności	7.20.-7.25.
Kontrole spójności dotyczące statystyk kontroli i danych na temat płatności przesyłanych przez państwa członkowskie	7.26.-7.27.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	7.28.-7.33.
Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków	7.28.-7.32.
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE	7.33.
Wnioski i zalecenia	7.34.-7.37.
Wnioski	7.34.-7.35.
Zalecenia	7.36.-7.37.
Załączniki	
Załącznik 7.1 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie	

Wstęp

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 3 WRF „Zasoby naturalne i środowisko”. Na *rys. 7.1* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2022 r.

Rys. 7.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

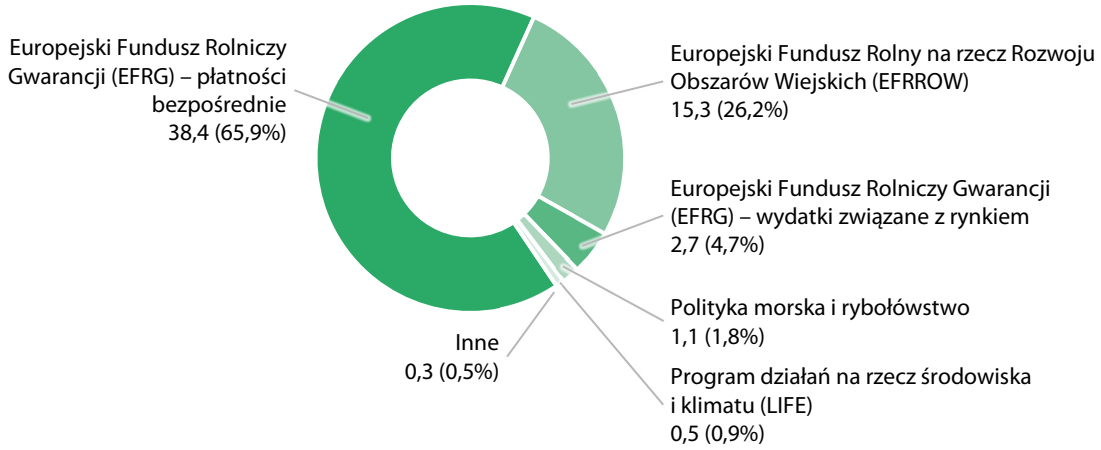


Zasoby naturalne i środowisko
58,3 mld euro (29,7% wydatków z budżetu UE)

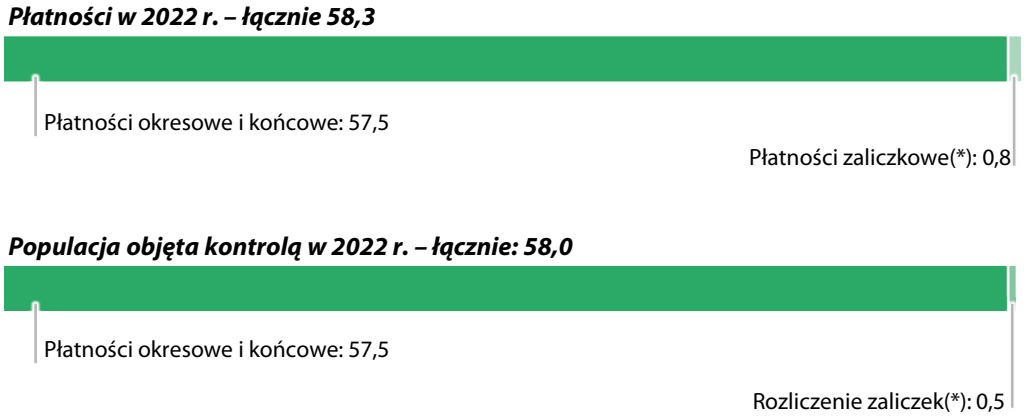


(w mld euro)

Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze



Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ze *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

Krótki opis

Cele i obszary polityki

7.2. 97% wydatków w dziale „Zasoby naturalne i środowisko” przypada na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Są one realizowane za pośrednictwem *wspólnej polityki rolnej* (WPR). WPR ma trzy ogólne cele[1]:

- rentowna produkcja żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;
- zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;
- zrównoważony rozwój terytorialny.

7.3. Za WPR odpowiada ostatecznie Komisja Europejska, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI). Zarządzanie w tym obszarze polityki sprawuje ona jednak wspólnie z *agencjami płatniczymi* w państwach członkowskich. Od 2015 r. niezależne *jednostki certyfikujące* w państwach członkowskich wydają co roku opinie na temat *legalności i prawidłowości* wydatków.

7.4. Ten dział WRF obejmuje też wydatki unijne na politykę morską i rybołówstwo finansowane z *Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)*, za które odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE), oraz *program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)*, za który odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV) i Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA). W WRF na lata 2021–2027 część programu LIFE jest po raz pierwszy realizowana także przez Dyrekcję Generalną ds. Energii (DG ENER).

Instrumenty finansowania

7.5. Główne instrumenty finansowania WPR są następujące:

- *płatności bezpośrednie* dla rolników, finansowane w pełni z budżetu UE;

[1] Art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

- realizowane przez państwa członkowskie *programy rozwoju obszarów wiejskich* na szczeblu krajowym i regionalnym, finansowane wspólnie z budżetu UE i ze środków państw członkowskich;

- rolnicze *środki rynkowe*, w pełni finansowane z budżetu UE z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne w sektorze rolno-spożywczym, które są współfinansowane przez państwa członkowskie.

7.6. 66% wydatków w dziale 3 WRF przypada na płatności bezpośrednie (w 2022 r. wyniosły one 38,4 mld euro), w ramach których najważniejsze systemy to:

- *system płatności podstawowej* (14,9 mld euro) oraz *system jednolitej płatności obszarowej* (4,1 mld euro), które zapewniają wsparcie dochodów oparte na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych;

- system płatności z tytułu *zazieleniania* (11,0 mld euro), który ma na celu wsparcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska;

- dobrowolne *wsparcie związane z produkcją* (4,1 mld euro) przyznawane na określone rodzaje produktów rolnych (np. wołowinę i cielęcinę, mleko lub rośliny wysokobiałkowe).

7.7. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się na uprawnieniach, jako że otrzymanie płatności zależy od spełnienia określonych warunków. W takich płatnościach występuje niższe ryzyko *błędu* niż w płatnościach opartych na zwrocie kosztów, o ile warunki ich uzyskania nie są skomplikowane (zob. pkt ***1.18***). Płatnościami bezpośrednimi zarządza się poprzez *zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)*, który stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie pomocy, rejestrów zwierząt i użytków rolnych. ZSZiK wykorzystują agencje płatnicze. Obejmuje on *system identyfikacji działek rolnych (LPIS)*, czyli system informacji geograficznej zawierający dane z różnych źródeł, który stanowi pomoc dla rolników w wypełnianiu wniosków o przyznanie pomocy obszarowej oraz dla agencji płatniczych – w kontrolowaniu tych wniosków po ich złożeniu. Zastosowanie tego systemu daje agencjom płatniczym możliwość skorygowania niektórych błędów we wnioskach o przyznanie pomocy i zmniejsza ryzyko wystąpienia błędów.

7.8. 26% wydatków w tym dziale WRF przypada na rozwój obszarów wiejskich. Dzielą się one na dwie główne kategorie:

- płatności na rzecz rolników dokonywane na podstawie kryteriów środowiskowych i kryteriów związanych z klimatem stosowanych w odniesieniu do powierzchni

użytków rolnych lub liczby zwierząt w gospodarstwie (płatności obszarowe / płatności związane z produkcją zwierzęcą);

- pomoc na rzecz projektów inwestycyjnych, które mają wspierać rozwój społeczny i gospodarczy na obszarach wiejskich (płatności inne niż obszarowe). W ***ramce 7.1*** przedstawiono przykład projektu inwestycyjnego na obszarze wiejskim.

Ramka 7.1

Projekt inwestycyjny zrealizowany na obszarze wiejskim

Prywatny *beneficjent* w Hiszpanii uzyskał wsparcie w ramach działania 19 (Leader) na rzecz intensyfikacji działalności gospodarczej na słabiej rozwiniętych obszarach wiejskich oraz utrzymania i stworzenia miejsc pracy. Wsparcie zostało mu przyznane w wyniku zaproszenia do składania wniosków dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej na wskazanym obszarze. Projekt miał na celu wyremontowanie nieużywanego magazynu oraz zachowanie miejsc pracy w przedsiębiorstwie dystrybucyjnym i wpisywał się w strategię lokalnej grupy działania przewidującą rewitalizację terenu poprzemysłowego. W wyniku kontroli Trybunał potwierdził, że ukończono prace, a warunki kwalifikowalności zostały spełnione. Na poniższych zdjęciach przedstawiono magazyn przed rozpoczęciem projektu i po jego zakończeniu.





7.9. Państwa członkowskie wydatkują środki unijne w ramach krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich. Komisja zatwierdziła 118 programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich na lata 2014–2020, w ramach których realizowanych jest 20 działań. Z uwagi na opóźnienia

w przyjmowaniu przepisów dotyczących WPR po 2020 r. okres wdrażania wszystkich programów rozwoju obszarów wiejskich wydłużono do końca 2022 r.[2] Aby zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie, przyjęto dodatkowe działania: w 2021 r. – w odpowiedzi na wybuch pandemii COVID-19[3] – i w 2022 r. – aby przeciwdziałać skutkom inwazji Rosji na Ukrainę[4].

7.10. Rolnicze środki rynkowe, na które przypada 4,7% wydatków w dziale 3 WRF, obejmują szereg zróżnicowanych programów (np. na rzecz organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw czy restrukturyzacji winnic) i podlegają różnym warunkom kwalifikowalności. W ***ramce 7.2*** przedstawiono przykład środka rynkowego.

[2] Zgodnie z postanowieniami umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE programy rozwoju obszarów wiejskich tego byłego państwa członkowskiego będą realizowane do końca 2023 r. i zostaną zamknięte w 2024 r.

[3] Rozporządzenie (UE) 2020/872 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnych działań mających zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)* w odpowiedzi na epidemię COVID-19.

[4] Rozporządzenie (UE) 2022/1033 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnego działania mającego zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w odpowiedzi na wpływ rosyjskiej inwazji na Ukrainę.

Ramka 7.2

Przykład środka rynkowego

Organizacja producentów we Włoszech uzyskała wsparcie unijne na rzecz modernizacji urządzeń do przetwarzania owoców, co miało na celu zwiększenie produktywności. W czasie wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy Trybunału potwierdzili, że inwestycję tę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym planem działania, a nabyty sprzęt był zainstalowany i wykorzystywany. Na zdjęciach poniżej przedstawiono specjalistyczny wózek widłowy i wysokoprecyzyjne maszyny do sortowania, ważenia i pakowania owoców.



7.11. Również w przypadku pozostałych wydatków w dziale 3 WRF, stanowiących 3% wydatków w tym dziale i dokonywanych głównie w ramach *EFMR* i programu LIFE, stosowane są zróżnicowane kryteria wyboru, wymogi w zakresie kwalifikowalności i metody wypłacania środków.

7.12. W odniesieniu do większości wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, środków rynkowych i innych obszarów polityki objętych działem 3 WRF niewchodzących w zakres WPR warunki w zakresie kwalifikowalności są bardziej złożone niż w przypadku płatności bezpośrednich, a ryzyko wystąpienia błędu – wyższe (zob. pkt ***1.18***).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.13. Prace przeprowadzone przez Trybunał miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w przedmiotowym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Stosując podejście kontrolne i metody kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu 3 WRF za 2022 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 218 *transakcji*, dobraną tak, by umożliwić oszacowanie poziomu błędu dla tego działu WRF, i obejmującą:

   (i) 88 płatności bezpośrednich, z uwzględnieniem najważniejszych systemów,

   (ii) 56 płatności obszarowych / płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich,

   (iii) 52 płatności inne niż obszarowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich,

   (iv) 14 płatności dotyczących środków rynkowych,

   (v) 8 transakcji w obszarach wydatków nieobjętych WPR: cztery transakcje w ramach EFMR, trzy w ramach programu LIFE i jedną w ramach umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów;

b) spójność statystyk kontroli WPR i danych na temat płatności przedkładanych Komisji przez wybrane agencje płatnicze;

c) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG AGRI i DG MARE, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

7.14. Trybunał skontrolował 218 transakcji zrealizowanych w 17 państwach członkowskich[5] i Zjednoczonym Królestwie. Kontrolą objął płatności bezpośrednie w 13 państwach członkowskich, a także transakcje w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zrealizowane w ramach 20 programów krajowych i regionalnych w 16 państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie.

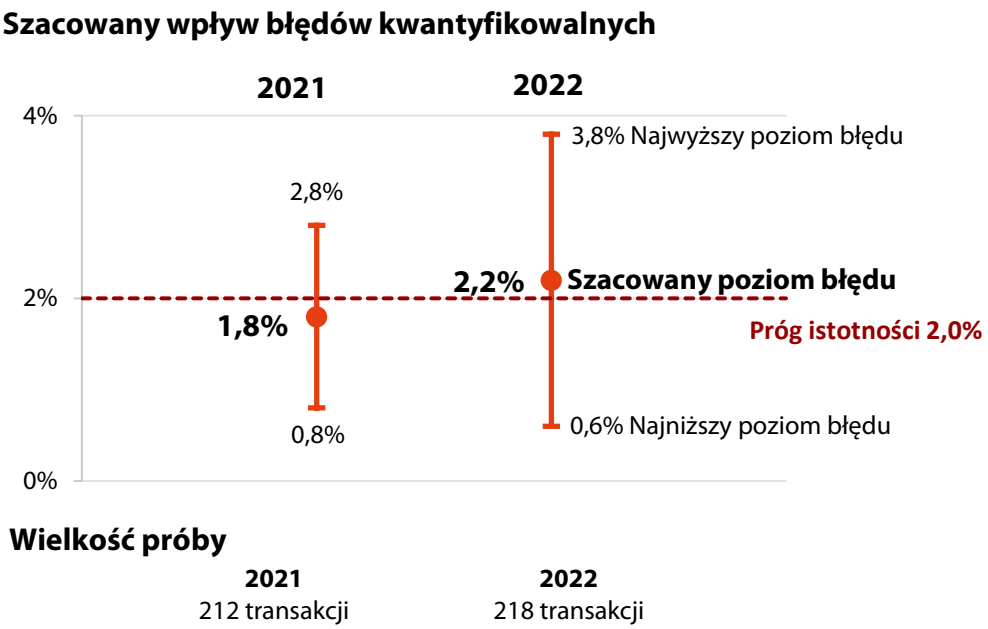
[5] Bułgaria, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Finlandia, Szwecja.

Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji

7.15. Z ogólnej liczby 218 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 46 (21%). Na podstawie 32 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 3 WRF wynosi 2,2% (zob. ***rys. 7.2***).

Rys. 7.2 – Wyniki badania transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.16. Większość wykrytych i skwantyfikowanych przez Trybunał błędów dotyczyła transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (21). Trybunał wykrył też siedem *błędów kwantyfikowalnych* w płatnościach bezpośrednich, dwa błędy odnoszące się do środków rynkowych i dwa błędy w wydatkach niezwiązanych z WPR. Odnotował ponadto 15 przypadków niezgodności z przepisami, które nie miały wpływu na poziom błędu. Przykładowo Trybunał ustalił, że w jednym przypadku *instytucja zarządzająca* nie zweryfikowała w wystarczającym stopniu, czy koszty usług świadczonych beneficjentowi przez podmioty powiązane były racjonalne. Przegląd płatności w ramach działu 3 WRF oraz wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji przedstawiono w podziale na państwa członkowskie w ***załączniku 7.1***.

7.17. Na ***rys. 7.3*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na obliczony przez Trybunał szacunkowy *poziom błędu* za 2022 r.

Rys 7.3 – Na *szacowany poziom błędu* składają się w dużej mierze przypadki przekazywania niepoprawnych informacji na temat powierzchni gruntów lub liczby zwierząt



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.18. W odniesieniu do 49 transakcji wchodzących w skład próby Trybunału organy państw członkowskich i Komisja zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,9 punktu procentowego. W przypadku 19 *błędów kwantyfikowalnych* organy państw członkowskich i Komisja dysponowały wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby je wykryć i skorygować przed zatwierdzeniem wydatków. Gdyby organy państw członkowskich i Komisja w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 1,3 punktu procentowego niższy.

Płatności bezpośrednie

7.19. W 88 zbadanych transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich Trybunał wykrył sześć drobnych błędów kwantyfikowalnych, które wynikały z zawyżenia przez rolników powierzchni gruntów rolnych kwalifikujących się do objęcia wsparciem. Trybunał wykrył także jeden poważny błąd kwantyfikowalny polegający na tym, że zgłoszona działalność rolnicza nie miała miejsca (zob. ***ramka 7.3***).

Ramka 7.3

Przykład niepoprawnego zgłoszenia działalności rolniczej

Jeden z rolników we Włoszech otrzymał *pomoc bezpośrednią* ze względu na utrzymywanie upraw trwałych (drzew cytrynowych) na dużej części gruntów w swoim gospodarstwie (tę część gruntów zaznaczono na niebiesko). Na zdjęciach powietrznych nie dało się jednak dostrzec rzędów drzew, widocznych na sąsiednich działkach rolnych. Trybunał potwierdził w toku wizyty kontrolnej na miejscu, że na obszarze zgłoszonym do objęcia pomocą nie uprawiano drzew cytrynowych i od kilku lat nie prowadzono żadnej działalności rolniczej. Organy krajowe nie wykryły tego błędu.



Źródło: zdjęcie przekazane przez AGEA, agencję płatniczą we Włoszech.

Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne rodzaje płatności

Płatności obszarowe i płatności związane z produkcją zwierzęcą w ramach wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

7.20. Trybunał zbadał 56 płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonanych w oparciu o powierzchnię gruntów rolnych lub liczbę zwierząt zadeklarowanych przez rolników. Do grupy tej należą płatności z tytułu wypełniania szczególnych *zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych*, płatności

kompensacyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego i płatności dla rolników z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

7.21. Spośród 56 skontrolowanych transakcji dotyczących płatności obszarowych lub płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich w 15 wystąpiły błędy. Trybunał wykrył 13 błędów kwantyfikowalnych, w tym dziewięć dotyczących zawyżenia powierzchni gruntów zadeklarowanej jako kwalifikowalna. Jeśli chodzi o pozostałe cztery ustalenia, źródłami błędu były: niekwalifikujący się beneficjent, naruszenie zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, nieprzestrzeganie zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt i zgłoszenie przez beneficjenta winnicy, w której nie miał prawa do sadzenia.

Projekty inwestycyjne

7.22. Trybunał zbadał 52 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz projektów inwestycyjnych, takich jak inwestycje w aktywa rzeczowe, rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej (w tym pomoc na rozpoczęcie działalności dla młodych rolników) i zarządzanie ryzykiem (ubezpieczenia).

7.23. W przypadku ośmiu płatności Trybunał skwantyfikował błędy, wynikające głównie z zadeklarowania przez beneficjentów wydatków lub działań, które nie spełniały warunków kwalifikowalności (dwa błędy przekraczające 20%). Przykładowo w jednym przypadku beneficjent we Francji otrzymał pomoc na rozpoczęcie działalności dla młodych rolników, mimo że od ponad 10 lat prowadził gospodarstwo rolne.

Środki rynkowe

7.24. Trybunał zbadał 14 transakcji w ramach *środków rynkowych* i wykrył dwa przypadki, w których agencje płatnicze dokonały zwrotu kosztów niekwalifikowalnych (w tym jeden przypadek, w którym błąd przekroczył 20%).

Polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu

7.25. W obszarach polityki morskiej, rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu Trybunał skontrolował osiem transakcji i wykrył dwa błędy kwantyfikowalne w transakcjach objętych *zarządzaniem bezpośrednim*.

Kontrole spójności dotyczące statystyk kontroli i danych na temat płatności przesyłanych przez państwa członkowskie

7.26. Każdego roku państwa członkowskie przesyłają Komisji dane na temat kontroli płatności w ramach pomocy (tzw. statystyki kontroli), a także dane dotyczące płatności na rzecz beneficjentów. Wspomniane dane stanowią podstawę do przekazywania przez Komisję środków UE państwom członkowskim. W odniesieniu do roku budżetowego 2022 Trybunał zbadał jakość i spójność statystyk kontroli i danych dotyczących płatności przesłanych przez sześć agencji płatniczych ujętych w dobranej przez Trybunał próbie płatności bezpośrednich. Odkąd Trybunał po raz pierwszy przeprowadził tę analizę w odniesieniu do roku budżetowego 2020, zbadał statystyki kontroli i dane dotyczące płatności pochodzące z łącznie 23 agencji płatniczych.

7.27. Trybunał wykrył pewne niespójności między statystykami kontroli i danymi dotyczącymi płatności. W dużej mierze wynikały one z różnych terminów aktualizacji tych dwóch zestawów danych. Statystyki kontroli są opracowywane punktowo, zgodnie ze stanem na 15 lipca danego roku, natomiast dane dotyczące płatności są na bieżąco aktualizowane przez agencje płatnicze w trakcie roku budżetowego. Aktualizacje te wynikają ze zmian po stronie beneficjenta (przykładowo w związku z przekazaniem własności gospodarstwa) lub po stronie agencji (w wyniku przeprowadzonych przez nią kontroli). Mimo odnotowanych niespójności Trybunał stwierdził, że systemy wybranych agencji płatniczych umożliwiły wiarygodne obliczenie płatności w ramach pomocy i prawidłowo uwzględniły dostosowania wynikające z danych z kontroli.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków

7.28. Dyrektor każdej z *agencji płatniczych* przedstawia DG AGRI doroczną deklarację zarządczą dotyczącą *skuteczności* wdrożonych przez agencję systemów zarządzania i kontroli oraz legalności i prawidłowości zrealizowanych przez nią wydatków. Dodatkowo państwa członkowskie przekazują co roku sprawozdania z przeprowadzanych przez siebie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu (tzw. statystyki kontroli).

7.29. Począwszy od 2015 r. w celu uzyskania większej pewności jednostki certyfikujące są zobowiązane do wydawania dorocznej opinii dla każdej agencji płatniczej na temat legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wnioskowały państwa członkowskie.

7.30. Aby oszacować ryzyko w momencie dokonywania płatności w ramach płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich oraz środków rynkowych, DG AGRI wykorzystuje poziomy błędu zgłoszone w statystykach kontroli, które dostosowuje na podstawie wyników audytów przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące oraz wyników swoich własnych audytów systemów i wydatków poszczególnych agencji płatniczych. Dostosowania dokonywane w oparciu o wyniki analizy przeprowadzanej przez DG AGRI mają postać korekty. Aby oszacować ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem, DG AGRI odejmuje szacunkową kwotę przyszłych *korekt finansowych* i odzyskanych środków od kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności.

7.31. Ze statystyk kontroli przedstawionych przez agencje płatnicze wynika, że poziom błędu w całości wydatków WPR wynosił 1,1%. Wziąwszy pod uwagę wyniki prac przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące i własnych audytów, DG AGRI obliczyła, że szacunkowa kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 996 mln euro, tj. około 1,8% ogółu wydatków WPR w 2022 r., przy czym zgodnie z szacunkami tej DG ryzyko w momencie dokonywania płatności (skorygowany poziom błędu) kształtowało się na poziomie około 1,3% w przypadku płatności bezpośrednich, 2,7% w przypadku rozwoju obszarów wiejskich oraz 2,9% w przypadku środków rynkowych.

7.32. Trybunał przeprowadził ponadto ograniczony przegląd informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w rocznym sprawozdaniu z działalności DG MARE. W jego wyniku stwierdził, że zastosowana przez DG AGRI i DG MARE metodyka obliczenia ostatecznego ryzyka w momencie dokonywania płatności (lub w momencie *zamknięcia*) była zgodna z wytycznymi Komisji.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE

7.33. Jak wynika ze sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE, ryzyko w momencie dokonywania płatności w przypadku działu „Zasoby naturalne i środowisko” zostało oszacowane przez Komisję na 1,8%.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.34. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że w wydatkach w całym dziale „Zasoby naturalne i środowisko” wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt ***7.15***). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,2%.

7.35. Wyniki prac Trybunału wskazują na to, że poziom błędu nie był istotny w przypadku płatności bezpośrednich, które stanowią 66% wydatków w tym dziale WRF, natomiast był po raz kolejny istotny w pozostałych obszarach wydatków (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu), na które przypada 34% wydatków. Ponadto Trybunał odnotowuje, że zarówno w przypadku płatności bezpośrednich, jak i działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, zwiększyła się liczba przypadków drobnego zawyżenia deklarowanej powierzchni gruntów – w 2021 r. wystąpiły cztery takie błędy, a w 2022 r. – 16. Zmiana ta może wskazywać na konkretne uchybienia w zarządzaniu systemem identyfikacji działek rolnych przez niektóre państwa członkowskie.

Zalecenia

7.36. Trybunał dokonał przeglądu zaleceń, jakie sformułował w trzech poprzednich sprawozdaniach rocznych. Żadne z tych zaleceń nie miało zostać zrealizowane w 2022 r. Wszystkie zalecenia ujęte w sprawozdaniach za lata 2019–2021 albo zostały wdrożone i informacja o tym pojawiła się w ubiegłorocznym sprawozdaniu[6], albo termin ich realizacji przypada po 2022 r.[7]

7.37. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

---

[6] Sprawozdanie roczne za 2019 r., zalecenie 6.1 – w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Trybunał poinformował, że zalecenie to zostało częściowo zrealizowane.

[7] Sprawozdanie roczne za 2021 r., zalecenia 6.1 i 6.2 – termin realizacji wyznaczono na 2023 r. i 2025 r.

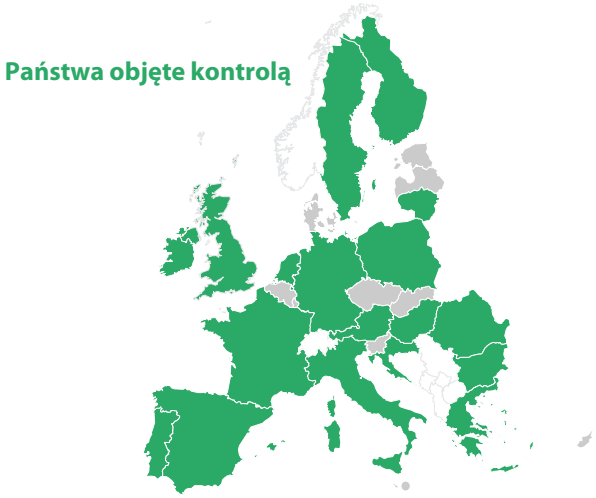
Zalecenie 7.1 – Monitorowanie jakości danych dotyczących powierzchni użytków rolnych

Komisja powinna – mając na uwadze, że w ramach nowej WPR na lata 2023–2027 wskaźniki wykonania będą obliczane w oparciu o powierzchnię użytków rolnych – nadal monitorować, czy państwa członkowskie poprawnie oceniają w systemie identyfikacji działek rolnych, jaka powierzchnia gruntów jest kwalifikowalna.

Termin realizacji: 2024 r.

Załączniki

Załącznik 7.1 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie



Państwo członkowskie / państwo	Wkład UE (w mln EUR)	Liczba skontrolowanych transakcji	Liczba błędów kwantyfiko-walnych	Liczba błędów niekwantyfiko-walnych
Wydatki w ramach WPR	**56 079**	**210**	**30**	**10**
Francja	9 450	32	8	4
Hiszpania	6 992	24	1	0
Niemcy	6 371	22	1	2
Włochy	5 914	22	4	1
Polska	4 787	20	3	1
Rumunia	2 992	12	0	0
Grecja	2 880	12	1	0
Węgry	1 983	8	1	0
Irlandia	1 579	4	2	1
Portugalia	1 458	10	1	0
Austria	1 339	4	2	1
Bułgaria	1 055	8	1	0
Szwecja	1 008	10	1	0
Finlandia	997	4	1	0
Niderlandy	835	9	1	0
Litwa	823	4	0	0
Chorwacja	759	8	1	0
Zjednoczone Królestwo	291	4	1	0
Państwa czł. nieobjęte kontrolą	4 567	nie dot.	nie dot.	nie dot.
Inne wydatki	**2 197**	**8**	**2**	**5**
OGÓŁEM	**58 276**	**218**	**32**	**15**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Rozdział 8

Migracja i zarządzanie granicami
Bezpieczeństwo i obrona

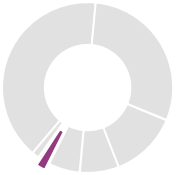
Spis treści

	Punkty
Wstęp	8.1.-8.9.
Krótki opis	8.2.-8.8.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.9.
Prawidłowość transakcji	8.10.-8.11.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	8.12.-8.15.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.16.-8.18.
Wnioski i zalecenia	8.19.-8.21.
Wnioski	8.19.
Zalecenia	8.20.-8.21.
Załączniki	
Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – działy „Migracja i zarządzanie granicami” oraz „Bezpieczeństwo i obrona”	

Wstęp

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 4 *wieloletnich ram finansowych* (WRF) „Migracja i zarządzanie granicami” oraz działu 5 WRF „Bezpieczeństwo i obrona”. W poprzednich WRF wydatki w tym obszarze były w przeważającej mierze planowane i księgowane w ramach jednego działu – działu 3 WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”. Na ***rys. 8.1*** i ***rys. 8.2*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tych działów w 2022 r.

Rys. 8.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Migracja i zarządzanie granicami”

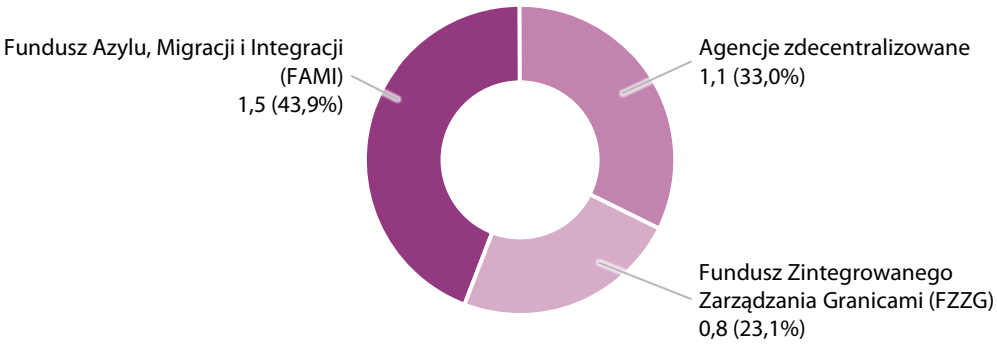


Migracja i zarządzanie granicami
3,4 mld euro (1,7% wydatków z budżetu UE)



(w mld euro)

Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

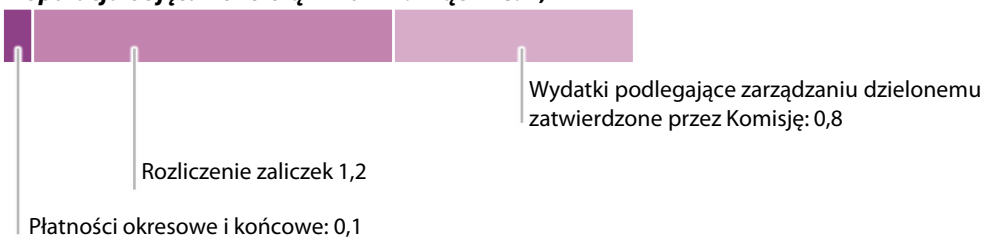


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.

Płatności w 2022 r. – łącznie: 3,4



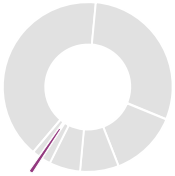
Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie: 2,1



(*) Płatności zaliczkowe obejmują roczne zaliczki w ramach *zarządzania dzielonego*. Zgodnie z ujednoliconą definicją *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń *płatności zaliczkowe* dokonane w 2022 r., których jednak wówczas nie *rozliczono*, nie są uwzględnione w populacji objętej kontrolą (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

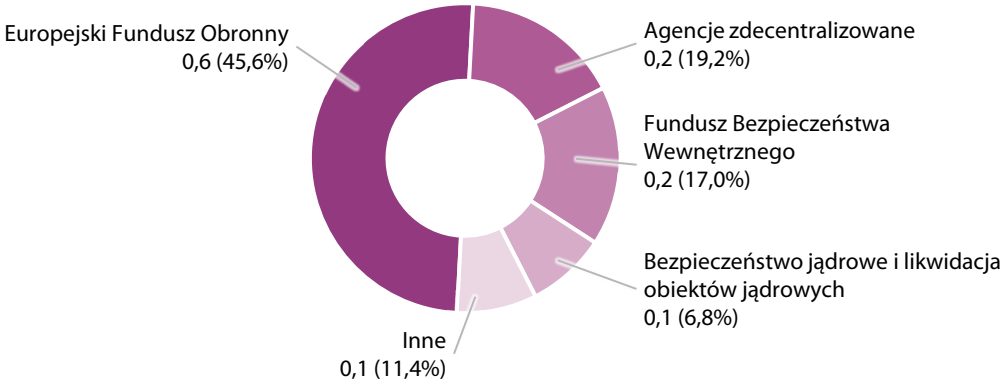
Rys. 8.2 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Bezpieczeństwo i obrona”



Bezpieczeństwo i obrona
1,2 mld euro (0,6% wydatków z budżetu UE)

(w mld euro)

Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

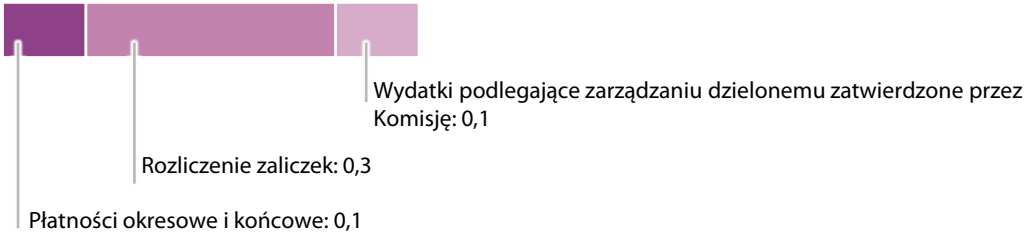


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.

Płatności w 2022 r. – łącznie: 1,2



Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie: 0,5



(*) Płatności zaliczkowe obejmują roczne zaliczki w ramach zarządzania dzielonego. Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń płatności zaliczkowe dokonane w 2022 r., lecz wówczas nierozliczone, nie są uwzględnione w populacji objętej kontrolą (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2022 r.

Krótki opis

8.2. Ze względu na wzrost znaczenia migracji i zarządzania granicami w ostatnich latach Unia Europejska wprowadziła w WRF na lata 2021–2027 odrębny dział 4 dotyczący tych właśnie obszarów polityki (zob. ***rys. 8.1***). Znaczna część wydatków poniesionych w 2022 r. w tym obszarze nadal dotyczyła dokończenia projektów i programów rozpoczętych w WRF na lata 2014–2020. W związku z tym większość wydatków z populacji objętej kontrolą jest związana z dokończeniem działań w ramach *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji*[1] *(FAMI)* na lata 2014–2020, jak również obejmuje pozostałe do wykorzystania środki z *Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) – granice i wizy*[2]. Celem FAMI na lata 2014–2020 było wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii *azylu* i imigracji, natomiast celem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy – przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE przy jednoczesnym ułatwieniu legalnego podróżowania dzięki jednolitej kontroli *granic zewnętrznych* pozostającej na wysokim poziomie oraz dzięki skutecznemu rozpatrywaniu wniosków wizowych Schengen.

8.3. Wymienione wyżej fundusze z lat 2014–2020 zostały zastąpione w nowych WRF na lata 2021–2027 przez, odpowiednio, nowy FAMI[3] oraz *Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*[4] *(IZGW)* w ramach *Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG)*. Celem FAMI na lata 2021–2027 jest przyczynianie się do efektywnego zarządzania przepływami migracyjnymi i do realizacji, wzmacniania i rozwoju wspólnej polityki azylowej oraz wspólnej polityki imigracyjnej. Celem IZGW jest z kolei wsparcie sprawnego i skutecznego zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii, które zapewni wysoki poziom bezpieczeństwa i zagwarantuje swobodny przepływ osób na terytorium Unii.

8.4. Innym istotnym obszarem wydatków w ramach działu 4 jest finansowanie na rzecz trzech *agencji zdecentralizowanych* (Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – *Frontex*, *Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu – EUAA*, Agencja Unii

---

[1] Rozporządzenie (UE) nr 516/2014 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

[2] Rozporządzenie (UE) nr 515/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

[3] Rozporządzenie (UE) 2021/1147 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

[4] Rozporządzenie (UE) 2021/1148 ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – *eu-LISA*), które aktywnie uczestniczą w realizacji najważniejszych unijnych priorytetów w obszarach migracji i zarządzania granicami. Trybunał przedstawia informacje na temat agencji w odrębnych specjalnych sprawozdaniach rocznych.

8.5. Dział 5 WRF na lata 2021–2027 dotyczy bezpieczeństwa i obrony. Jak wynika z ***rys. 8.2***, część działu dotycząca bezpieczeństwa obejmuje środki z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2021–2027[5], pozostałe do wykorzystania środki z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – instrumentu dotyczącego współpracy policyjnej na lata 2014–2020[6], środki na rzecz likwidacji obiektów jądrowych (wsparcie finansowe UE na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i w Słowacji) oraz środki na rzecz trzech unijnych agencji zdecentralizowanych działających w obszarze bezpieczeństwa (Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii – EMCDDA, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania – Europol, oraz Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania – CEPOL). Część działu dotycząca obrony obejmuje zaś Europejski Fundusz Obronny[7], w ramach którego wspierane są wspólne projekty w dziedzinie obronności na wszystkich etapach procesu badawczo-rozwojowego.

8.6. W okresie 2021–2027 FBW ma węższy zakres niż wcześniej (ponieważ dawne cele Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy z okresu 2014–2020 zostały ujęte w innym instrumencie). Obecnie ma on spełniać cele instrumentu dotyczącego współpracy policyjnej z poprzedniego okresu. Fundusz ma przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE, w szczególności przez zapobieganie terroryzmowi, radykalizacji postaw, poważnej i zorganizowanej przestępczości i cyberprzestępczości oraz zwalczanie tych zjawisk, przez wspieranie i ochronę ofiar przestępstw, a także przez przygotowywanie się na wypadek wystąpienia zdarzeń, ryzyka i kryzysów dotyczących bezpieczeństwa, ochronę przed nimi i skuteczne zarządzanie nimi. Znaczna część wydatków poniesionych w 2022 r. w tym obszarze dotyczyła dokończenia projektów rozpoczętych w WRF na lata 2014–2020.

---

[5] Rozporządzenie (UE) 2021/1149 ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[6] Rozporządzenie (UE) nr 513/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

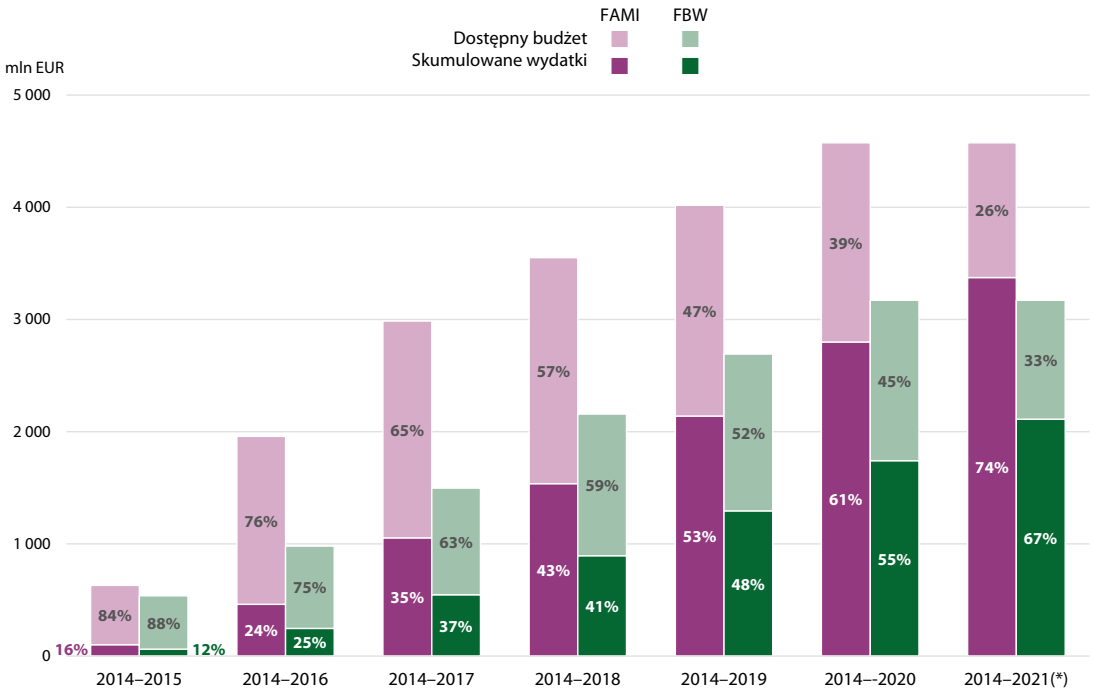
[7] Rozporządzenie (UE) 2021/697 ustanawiające Europejski Fundusz Obronny.

8.7. Zarządzanie większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW na okres 2014–2020, jak również większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW oraz IZGW na okres 2021–2027, odbywa się w trybie dzielonym z udziałem państw członkowskich (lub państw stowarzyszonych w ramach Schengen) i Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) Komisji. W trybie tym państwa członkowskie wdrażają wieloletnie programy krajowe, które zostały zatwierdzone przez Komisję.

8.8. Od 2019 r. państwa członkowskie przyspieszyły wdrażanie programów krajowych w ramach FAMI i FBW na lata 2014–2020. Pomimo to znaczne kwoty pozostają niewypłacone (26% w ramach FAMI i 33% w ramach FBW według stanu na koniec 2022 r.), chociaż finansowanie z okresu 2014–2020 musi zostać wydane do czerwca 2024 r[8]. Na ***rys. 8.3*** przedstawiono wydatki, które państwa członkowskie zgłosiły Komisji od początku *okresu programowania* 2014–2020 w celu uzyskania ich zwrotu.

[8] Rozporządzenie (UE) 2022/585 w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 514/2014, (UE) 516/2014 oraz (UE) 2021/1147.

Rys. 8.3 – Postępy we wdrażaniu programów krajowych w ramach FAMI i FBW na lata 2014–2020



(*) Wydatki z FAMI/FBW na poziomie państwa członkowskiego są zgłaszane Komisji i zatwierdzane przez nią w roku następującym po roku, w którym zostały poniesione. W związku z tym w sprawozdaniu Komisji za 2022 r. ujęto wydatki z 2021 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji (programy krajowe i *decyzje w sprawie rozliczenia zestawień wydatków* wydane do końca 2022 r.).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.9. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianych w tym rozdziale działów WRF za 2022 r.:

a) próbę 23 transakcji, która – choć wyniki jej kontroli stanowią wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* wydawane przez Trybunał – nie jest reprezentatywna dla wydatków w ramach tych działów WRF. Z tego względu Trybunał nie jest w stanie podać informacji na temat *szacunkowego poziomu błędu* dla tych działów. Próba obejmowała:

— 14 transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania dzielonego z udziałem państw członkowskich (po dwie transakcje na państwo członkowskie: Niemcy, Łotwa, Rumunia, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo w dziale 4; Chorwacja i Czechy w dziale 5);

— siedem transakcji zrealizowanych w ramach *zarządzania bezpośredniego* przez Komisję (pięć w dziale 4, dwie w dziale 5) oraz dwie transakcje w ramach *zarządzania pośredniego* przez Komisję (jedna w dziale 4 i jedna w dziale 5).

Trybunał wziął również pod uwagę wyniki *kontroli zgodności* dotyczących agencji;

b) informacje na temat *prawidłowości* wydatków przedstawione w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG HOME, a następnie uwzględnione w publikowanym przez Komisję *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*;

c) wybrane systemy dotyczące tego, w jaki sposób *instytucje audytowe* w sześciu państwach członkowskich (Niemcy, Hiszpania i Rumunia w ramach FAMI, Łotwa w ramach IZGW, Czechy i Chorwacja w ramach FBW) przygotowują się do kontroli w zakresie FAMI, IZGW i FBW na okres 2021–2027.

Prawidłowość transakcji

8.10. *Błędy* wystąpiły w 11 (48%) spośród 23 transakcji zbadanych przez Trybunał. Trybunał skwantyfikował dziewięć błędów, które miały *wpływ* na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły wydatków niekwalifikowalnych (np. niektórych kosztów osobowych lub wyposażenia, *podatku od wartości dodanej (VAT)*) oraz kwestii dotyczących przebiegu postępowań o udzielenie *zamówienia publicznego*. W ***ramce 8.1*** przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 8.1

Niekwalifikowalne koszty osobowe i koszty wyposażenia

Trybunał skontrolował projekt finansowany w ramach FAMI i zarządzany bezpośrednio przez DG HOME, który zakwalifikowano do *działań unijnych*. Polegał on na przeprowadzeniu szkoleń informatycznych dla uchodźców w celu ułatwienia im integracji na rynku pracy. Projekt został wdrożony przez pięciu współbeneficjentów. Kontrolerzy zweryfikowali próbę dziesięciu pozycji ujętych w zestawieniu poniesionych wydatków.

W odniesieniu do trzech pozycji Trybunał stwierdził, że poniesiono niekwalifikowalne koszty osobowe. W pierwszym przypadku umowę o pracę kierownika projektu zamieniono podczas wdrażania projektu na umowę o świadczenie usług. Doprowadziło to do znacznego zwiększenia kosztów osobowych dotyczących tego pracownika. Trybunał uznał, że zwiększenie kosztów nie jest kwalifikowalne, jako że nie nastąpiła odpowiadająca mu zmiana w przydziale pracownikowi zadań. W drugim przypadku zadeklarowane koszty osobowe dotyczące pracownika w związku z umową o usługi były znacznie wyższe niż koszty osobowe dotyczące dwóch innych pracowników zatrudnionych na umowę o pracę i wykonujących podobne zadania (o odpowiednio 42% i 34%). W trzecim przypadku wliczana do kosztów projektu dzienna stawka wypłacana konsultantowi była dwa razy większa niż stawka uzgodniona w umowie o świadczenie usług doradczych.

Jeżeli chodzi o dwie inne pozycje, Trybunał ustalił, że poniesiono niekwalifikowalne koszty wyposażenia związane z zakupem komputerów. Zgodnie z umową o udzielenie dotacji koszty kwalifikowalne związane z wyposażeniem miały ograniczać się do kosztów amortyzacji poniesionych w trakcie wdrażania projektu, lecz DG HOME zaakceptowała cały poniesiony koszt zakupu sprzętu jako kwalifikowalny.

W ujęciu ogólnym Trybunał uznał 19,4% zatwierdzonych wydatków (łącznie 706 592,15 euro) za niekwalifikujące się do finansowania unijnego. Niektórzy współbeneficjenci przedstawili wprawdzie świadectwa audytu na poparcie

poniesionych wydatków ujętych w zestawieniu, lecz niezależni biegli rewidenci nie zgłosili żadnego ze wspomnianych wyżej błędów. DG HOME również nie wykryła tych błędów w toku kontroli *ex ante* poprzedzających płatność.

Niekwalifikowalność zadeklarowanych kosztów zakwaterowania ze względu na nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia

Trybunał skontrolował projekt finansowany ze środków FAMI i zrealizowany w trybie zarządzania dzielonego w Hiszpanii. Projekt został wdrożony przez organizację non-profit (*beneficjent*) i polegał na zapewnieniu zakwaterowania (w tym posiłków) dla osób wnioskujących o ochronę międzynarodową. Na podstawie końcowego sprawozdania z wykonania projektu, które beneficjent przedłożył hiszpańskiej instytucji odpowiedzialnej w listopadzie 2021 r., kontrolerzy Trybunału zweryfikowali próbę dziesięciu pozycji ujętych w zestawieniu poniesionych wydatków, z których osiem stanowiły faktury za wynajęcie pokojów oraz posiłki.

Trybunał skontrolował postępowanie o udzielenie zamówienia, w wyniku którego podpisano umowę o zapewnienie zakwaterowania i posiłków z biurem podróży. Łączna wartość usług świadczonych w ramach umowy przez okres wdrażania projektu wyniosła 2 400 492,85 euro. Trybunał ustalił, że beneficjent nie spełnił obowiązujących wymogów dotyczących publikacji ogłoszeń o zamówieniu. Ponadto – zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia – oferent, któremu udzielono zamówienia, był zobowiązany do przedstawienia gwarancji po uzyskaniu tego zamówienia. Podstawa użyta do obliczenia gwarancji została zmieniona tuż przed upływem terminu składania ofert. Zmiana ta znacząco zmniejszyła wysokość gwarancji, lecz potencjalnych oferentów nie poinformowano o tym w odpowiedni sposób. Z tego względu wysokość gwarancji stanowiła ograniczenia konkurencyjności postępowania, jako że jej pierwotna wysoka wartość mogła zniechęcić niektórych potencjalnych oferentów do złożenia oferty. Co więcej, beneficjent nie określił metodyki przeprowadzenia obiektywnej oceny ofert na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia. Trybunał uznał, że w ujęciu całościowym powyższe *nieprawidłowości* wpłynęły na brak przejrzystości postępowania oraz niewystarczające uzasadnienie udzielenia zamówienia biuru podróży.

Trybunał skontrolował również postępowanie o udzielenie zamówienia, w wyniku którego podpisano umowę z hotelem na kwotę maksymalnie 417 240 euro. Ponieważ beneficjent przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób ustny i nie przedstawił dokumentów poświadczających sporządzonych w momencie przeprowadzania postępowania, Trybunał nie był w stanie zweryfikować, czy postępowanie o udzielenie zamówienia faktycznie zostało przeprowadzone. Wobec braku dowodów Trybunał stwierdził, że zamówienie zostało udzielone hotelowi bezpośrednio. W związku z tym Trybunał uznał, że

w przypadku tego konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia 100% zadeklarowanych kosztów było niekwalifikowalnych.

W ujęciu ogólnym Trybunał uznał 40,7% wydatków objętych kontrolą w ramach tego projektu finansowanego z FAMI za niekwalifikujące się do finansowania unijnego.

8.11. Trybunał wykrył także cztery przypadki nieprzestrzegania przepisów prawa i przepisów finansowych (które nie miały jednak wpływu na budżet UE). Dotyczyły one np. niewystarczającej *ścieżki audytu* w zakresie weryfikacji zafakturowanych kwot.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

8.12. W zakresie FAMI IZGW i FBW na okres 2021–2027 Trybunał ocenił pracę instytucji audytowych sześciu państw członkowskich (Niemiec, Hiszpanii i Rumunii w ramach FAMI, Łotwy w ramach IZGW, Czech i Chorwacji w ramach FBW) pod kątem następujących zagadnień:

a) w jaki sposób nowe *rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów*[9] wpływało na pracę tych instytucji audytowych;

b) w jaki sposób instytucje audytowe brały pod uwagę szczegółowe wymogi rozporządzenia w odniesieniu do FAMI, IZGW i FBW;

c) czy przekazanie informacji między instytucjami audytowymi zostało zorganizowane w odpowiedni sposób (w państwach członkowskich, gdzie instytucje audytowe odpowiedzialne za FAMI i FBW w latach 2014–2020 były inne niż w latach 2021–2027).

8.13. Najpóźniej do 30 czerwca 2023 r. każde państwo członkowskie jest zobowiązane sporządzić opis swojego systemu zarządzania i kontroli, co stanowi warunek wstępny opracowania strategii audytu dla audytów systemu oraz audytów operacji. Co do zasady sześć instytucji audytowych miało już jasny obraz głównych zmian, jakie należało wprowadzić w strategii audytu dla audytów systemu oraz audytów operacji w porównaniu z okresem programowania 2014–2020. Żadne z sześciu państw członkowskich nie sfinalizowało jednak opisów swoich systemów zarządzania i kontroli do czasu przeprowadzenia wizyt kontrolnych (które odbyły się między wrześniem 2022 r. a lutym 2023 r.). W związku z tym nie były one wciąż w stanie zatwierdzić swoich strategii audytu, co jest warunkiem wstępnym do przedłożenia Komisji *pakietu dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności*. Zgodnie z art. 98 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów każdego roku państwa członkowskie przedkładają Komisji do dnia 15 lutego pakiet dokumentów

[9] Rozporządzenie (UE) 2021/1060 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.

dotyczących poświadczenia wiarygodności uwzględniający roczne sprawozdanie finansowe za poprzedni rok obrachunkowy, sporządzone przez wyznaczoną instytucję audytową. Sześć państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, przedłoży Komisji swoje pierwsze roczne sprawozdanie finansowe w zakresie FAMI, IZGW i FBW najwcześniej w 2024 r.

8.14. Trybunał sprawdził także zasoby, jakimi dysponowały instytucje audytowe, w szczególności zasoby kadrowe oraz systemy informatyczne. W razie konieczności państwa członkowskie zatrudniały do pracy w instytucjach audytowych dodatkowych pracowników. Każda z instytucji audytowych w sześciu państwach członkowskich ma ponadto mieć dostęp na zasadzie wyłącznie do odczytu do systemu informatycznego *instytucji zarządzającej*. Znajdują się w nim uporządkowane informacje i dokumentacja niezbędne do przeprowadzenia audytów, w podziale na beneficjentów projektów oraz instytucje zarządzające. W czasie wizyt kontrolnych w państwach członkowskich, które były przedmiotem kontroli, systemy te albo były w fazie rozwoju, albo jeszcze nie powstały.

8.15. Trybunał stwierdził, że sześć instytucji audytowych czyniło postępy w przygotowaniach do kontroli w zakresie FAMI, IZGW i FBW, mimo że ich strategie audytu nie zostały jeszcze przyjęte.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.16. W odniesieniu do roku budżetowego 2022 Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG HOME. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG HOME przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy informacje te były spójne z wiedzą zdobytą przez Trybunał w toku kontroli. Trybunał nie znalazł żadnych informacji, które mogłyby zaprzeczać jego ustaleniom.

8.17. Trybunał dokonał przeglądu oszacowanych przez DG HOME kwot obarczonych ryzykiem w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia. Stwierdził, że zostały one obliczone zgodnie z wewnętrzną metodyką i odpowiednio ujęte w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE. DG HOME oszacowała, że w ramach ogólnej kwoty wydatków w 2022 r. (2 479 mln euro) łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 34 mln euro (1,4 %), a wartość korekt wynikających z kontroli przeprowadzonych przez nią w kolejnych latach wyniesie 3 mln euro.

8.18. Dyrektor generalna DG HOME oświadczyła, że uzyskała wystarczającą pewność co do tego, iż zasoby przeznaczone na poszczególne działania opisane w rocznym sprawozdaniu z działalności zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i zasadami należytego zarządzania finansami, zgłosiła jednak pewne *zastrzeżenia*. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola 22 transakcji objęła jedynie niewielką część transakcji, za które odpowiada DG HOME, stąd nie był on w stanie zweryfikować tej informacji na podstawie wyników swoich prac.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

8.19. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji wykazało, że błędy w zakresie wydatkowania w ramach działów 4 i 5 WRF dotyczą kwalifikowalności oraz przebiegu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Trybunał nie skontrolował wprawdzie wystarczającej liczby transakcji, aby oszacować poziom błędu dla tych działów WRF (zob. pkt ***8.9***), ale wyniki kontroli Trybunału wskazują, że ten obszar wydatków jest obarczony wysokim ryzykiem. Wyniki badania transakcji stanowią wkład w wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności.

Zalecenia

8.20. W ***załączniku 8.1*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji zalecenia ujętego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r., które to zalecenie miało zostać zrealizowane do końca 2022 r. Dotyczyło ono zapewnienia wytycznych organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie funduszy DG HOME – zarówno w WRF na lata 2014–2020, jak i na lata 2021–2027. Wytyczne te miały dotyczyć dokumentowania kompletności i jakości usług w przypadkach, gdy finansowanie przyznano w oparciu o *standardowe koszty jednostkowe*. Trybunał uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane, ponieważ DG HOME wydała wytyczne oraz podręcznik praktyka dotyczące stosowania *uproszczonych metod rozliczania kosztów*.

8.21. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 8.1 – Lepsze ukierunkowanie kontroli dotyczących kwalifikowalności kosztów projektów w ramach działań unijnych zarządzanych bezpośrednio przez DG HOME

Komisja powinna lepiej ukierunkować kontrole *ex ante* dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach działań unijnych, zwracając szczególną uwagę na ewentualne ryzyko związane przykładowo z określonym rodzajem wydatków (np. koszty osobowe, koszty wyposażenia, zamówienia publiczne) lub rodzajem beneficjenta.

Przygotowując ocenę ryzyka, Komisja powinna wziąć pod uwagę fakt, że świadectwa audytu wykorzystywane do poświadczenia wniosków o płatność składanych przez beneficjentów mają pewne ograniczenia.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Załączniki

Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – działy „Migracja i zarządzanie granicami” oraz „Bezpieczeństwo i obrona”

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 2:** Komisja powinna zapewnić organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie funduszy DG HOME – zarówno w WRF na lata 2014–2020, jak i na lata 2021–2027 – wytyczne dotyczące dokumentowania kompletności i jakości usług w przypadkach, gdy finansowanie przyznano w oparciu o standardowe koszty jednostkowe.		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 9

Sąsiedztwo i świat

Spis treści

	Punkty
Wstęp	9.1.
Krótki opis	9.2.-9.6.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.7.
Prawidłowość transakcji	9.8.-9.14.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	9.15.-9.17.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.18.-9.26.
Wnioski i zalecenia	9.27.-9.34.
Wnioski	9.27.
Zalecenia	9.28.-9.34.

Załączniki

Załącznik 9.1 – Płatności DG NEAR i DG INTPA w podziale na delegatury

Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Sąsiedztwo i świat”

Wstęp

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 6 *WRF* „Sąsiedztwo i świat". Na ***rys. 9.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2022 r.

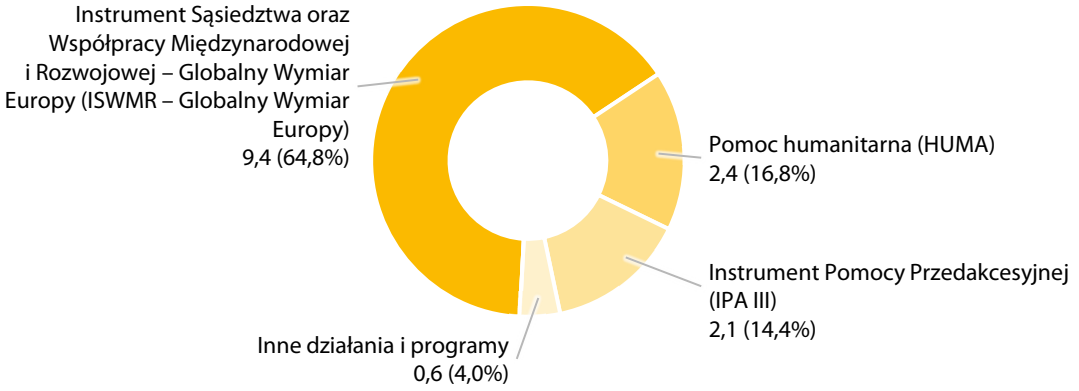
Rys. 9.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Sąsiedztwo i świat
14,5 mld euro (7,4% wydatków z budżetu UE)

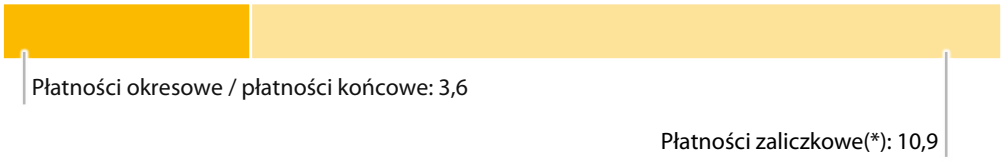


Płatności w 2022 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze (w mld euro)

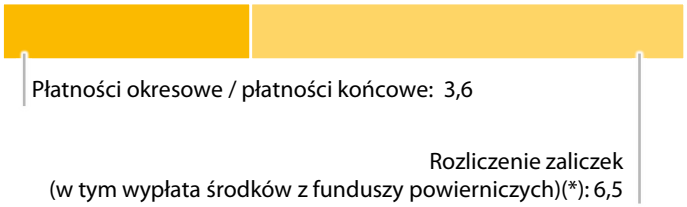


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.

Płatności w 2022 r. – łącznie: 14,5



Populacja objęta kontrolą w 2022 r. – łącznie: 10,1



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

Krótki opis

9.2. Ten obszar wydatków obejmuje szereg instrumentów finansowania, w tym w szczególności *Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy)*[1] oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej[2]. W skład działu wchodzi również pula środków budżetowych na pomoc humanitarną.

9.3. Ogólnym celem ISWMR – Globalny Wymiar Europy jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów UE na całym świecie, a także przyczynianie się do wspierania multilateralizmu i silniejszych partnerstw z państwami trzecimi. W porównaniu z WRF na lata 2014–2020 wprowadzono dwie istotne zmiany w sposobie finansowania przez UE *działań zewnętrznych* (polityki zagranicznej):

a) współpraca z państwami partnerskimi Afryki, regionu Karaibów i Pacyfiku, wcześniej finansowana w ramach Europejskich Funduszy Rozwoju, została włączona do budżetu ogólnego UE;

b) współpraca ta jest obecnie finansowana w ramach tego samego instrumentu co unijna polityka sąsiedztwa, choć te dwa rodzaje wsparcia zachowały swoje odrębne cechy.

9.4. Ogólnym celem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest wspieranie państw *beneficjentów* w przyjmowaniu i realizowaniu reform koniecznych do dostosowania do unijnych wartości, z myślą o przyszłym członkostwie w Unii, a tym samym przyczynianie się do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu tych państw.

9.5. Dyrekcje generalne i służby zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych UE to przede wszystkim: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

---

[1] Rozporządzenie (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

[2] Rozporządzenie (UE) 2021/1529 ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III).

9.6. W 2022 r. płatności w dziale „Sąsiedztwo i świat” wyniosły 14,5 mld euro (uwzględniając *płatności zaliczkowe*, *okresowe* i końcowe) i zostały zrealizowane z wykorzystaniem różnych instrumentów (zob. ***rys. 9.1***) i metod realizacji, takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług, *dotacje*, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, *wsparcie budżetowe* i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej w krajach spoza UE (zob. ***załącznik 9.1***). Łączna kwota płatności w tym dziale wzrosła z 10,9 mld euro w 2021 r. do 14,5 mld euro w 2022 r. Wzrost kwoty płatności – z 5,8 mld euro w 2021 r. do 9,4 mld euro – dotyczy głównie ISWMR i wynika z dokonanych płatności zaliczkowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.7. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2022 r.:

a) próbę 72 transakcji, która – choć wyniki jej kontroli stanowią wkład w ogólne poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał – nie jest reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu WRF. Z tego względu Trybunał nie jest w stanie podać informacji na temat szacunkowego poziomu *błędu* dla tego działu. Próba dobrana przez Trybunał składała się z 35 transakcji dokonanych przez DG NEAR, 17 transakcji DG INTPA, 14 transakcji DG ECHO i sześciu transakcji FPI;

b) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG NEAR, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji Europejskiej z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*;

c) wybrane systemy w czterech delegaturach UE, uwzględniając systemy:

   (i) kontroli, weryfikacji i monitorowania – Trybunał ocenił, czy proces wdrażania rocznych planów kontroli i weryfikacji był przeprowadzony w sposób odpowiedni i zgodny z obowiązującymi zasadami i wytycznymi;

   (ii) zapobiegania *nadużyciom finansowym* i kontroli w zakresie etyki – Trybunał ocenił, czy pracownicy zostali odpowiednio przeszkoleni pod kątem zapobiegania nadużyciom finansowym i etyki oraz czy posiadali wiedzę o swoich obowiązkach i procedurach na wypadek podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

Prawidłowość transakcji

9.8. Błędy wystąpiły w 34 (47%) spośród 72 transakcji zbadanych przez Trybunał. Pomimo niewielkich rozmiarów próby wyniki kontroli wskazują, że ryzyko wystąpienia błędu w tym dziale WRF jest wysokie. Trybunał skwantyfikował 25 błędów, które miały *wpływ* finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych, braku dokumentów poświadczających, nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych oraz nieponiesionych kosztów. W ***ramce 9.1*** przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 9.1

Poważne naruszenia w stosowaniu przepisów dotyczących udzielania dotacji

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 728 221 euro w ramach umowy o udzielenie dotacji podpisanej z organizacjami pozarządowymi. Celem projektu było zwiększenie udziału społeczeństwa w konsultacjach na szczeblu samorządu lokalnego w jednym z krajów afrykańskich. Szacunkowe koszty przeznaczone na to działanie wyniosły 993 304 euro, z czego 75% zostało sfinansowanych przez UE. Jeden z wymogów kwalifikowalności w procedurze udzielania dotacji dotyczył tego, aby główny wnioskodawca był bezpośrednio odpowiedzialny za podjęcie działań, a nie pełnił jedynie rolę pośrednika.

Wniosek o udzielenie dotacji został złożony przez organizację międzynarodową – głównego wnioskodawcę – zarejestrowaną w państwie członkowskim UE. W trakcie przygotowywania umowy Komisja odkryła, że działania w ramach projektu miały zostać wdrożone nie przez głównego wnioskodawcę, a przez zarejestrowany w Afryce podmiot powiązany, którego pierwotnie nie określono jako podmiot składający wniosek.

Mimo to komisja oceniająca zaakceptowała wniosek, choć główny wnioskodawca nie spełnił wymogu kwalifikowalności dotyczącego bezpośredniej odpowiedzialności za podjęcie działań. Co więcej, Komisja włączyła do umowy zarejestrowany w Afryce podmiot powiązany, wprowadzając w ten sposób zmianę względem pierwotnego wniosku, czego przepisy nie przewidywały. Trybunał uznał zatem, że wynik procedury udzielania dotacji był nieprawidłowy, oraz że zadeklarowane wydatki nie kwalifikowały się do finansowania ze środków unijnych.

Wydatki niekwalifikowalne ujęte w zestawieniu poniesionych wydatków

DG NEAR

Trybunał skontrolował rozliczenie transakcji o wartości 3,79 mln euro w zakresie *umowy o delegowaniu zadań w ramach zarządzania pośredniego*. Finansowanie w tym przypadku pochodziło z sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego. Transakcja dotyczyła projektu wdrażanego przez agencję rozwoju, mającego na celu propagowanie zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych, aby wspierać wprowadzanie „zielonej" gospodarki w Palestynie*.

Projekt sfinansowano w ramach działania składającego się z dwóch elementów: instrumentu pożyczkowego, którego całkowity budżet wyniósł 35,7 mln euro (w tym wkład ze środków unijnych w wysokości 10,7 mln euro), oraz systemu zachęt o wartości 5 mln euro, w pełni finansowanego ze środków unijnych. System zachęt polegał na dotacjach dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na „zielone" projekty w obszarach *efektywności* energetycznej, wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych oraz zmniejszania zanieczyszczeń. Środki były wypłacane beneficjentom końcowym przez bank partnerski.

W drugiej połowie 2020 r. agencja rozwoju zgłosiła Komisji, że zatwierdziła dotację dla jednego z beneficjentów końcowych w wysokości 190 500 euro. Decyzję o udzieleniu dotacji oparto na informacji przekazanej przez bank partnerski, który jednocześnie zaoferował beneficjentowi końcowemu wsparcie w postaci instrumentu pożyczkowego. Beneficjent końcowy nigdy jednak nie zatwierdził finansowania i nie wdrożył projektu.

Według stanu na koniec 2021 r. w swoich sprawozdaniach z postępów agencja rozwoju wciąż informowała Komisję, że projekt był finansowany, mimo że w rzeczywistości nigdy nie został wdrożony. Na podstawie informacji finansowych uzyskanych od agencji rozwoju Komisja uznała koszty zadeklarowane w ramach projektu za poniesione wydatki. Ani agencja rozwoju, ani Komisja nie przeprowadziły kontroli tych informacji finansowych, choć kontrola taka mogłaby ujawnić, że bank prowadził sprawozdawczość w sposób nieprawidłowy.

*Użycie tej nazwy nie może być traktowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii.

9.9. Trybunał wykrył także 17 przypadków niezgodności z przepisami prawa i przepisami finansowymi (które nie miały jednak wpływu finansowego na budżet UE). Dotyczyły one np. nieprzestrzegania obowiązkowych procedur, niewystarczających dowodów, niejasnej alokacji kosztów oraz braku ścieżki audytu. W ***ramce 9.2*** przedstawiono przykład błędu nieskwantyfikowanego przez Trybunał.

Ramka 9.2

Nie przeprowadzono obowiązkowej oceny ryzyka

DG NEAR

Trybunał skontrolował płatność końcową na rzecz projektu, którego celem było dostarczenie urządzeń komunikacyjnych organowi rządowemu w państwie będącym beneficjentem oraz instalacja tych urządzeń. Umowa na realizację dostaw o wartości 255 492 euro została podpisana z lokalnym dostawcą. W momencie podpisania umowy Komisja dokonała płatności zaliczkowej w wysokości 102 197 euro, co stanowiło 40% uzgodnionej w umowie ceny.

Według podręcznika procedur Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny ryzyka w celu zapewnienia, że płatności zaliczkowych w wysokości od 60 000 do 300 000 euro dokonuje się bez gwarancji bankowej tylko wówczas, gdy ryzyko uznane zostanie za niskie. W omawianym przypadku należało przeprowadzić ocenę ryzyka, jako że kwota płatności zaliczkowej wynosiła 102 197 euro. Mimo to Komisja dokonała płatności, nie przeprowadziwszy oceny ryzyka ani nie uzyskawszy gwarancji bankowej.

9.10. Trybunał wskazał dwa obszary wydatków, w których transakcje są, ogólnie rzecz biorąc, w mniejszym stopniu obarczone ryzykiem błędu ze względu na szczegółowe warunki płatności. Obszary te to: (i) wsparcie budżetowe oraz (ii) projekty realizowane przez organizacje międzynarodowe z zastosowaniem tzw. *podejścia założeniowego*. W 2022 r. Trybunał skontrolował trzy transakcje w ramach wsparcia budżetowego oraz pięć transakcji z wykorzystaniem podejścia założeniowego.

9.11. Wsparcie budżetowe to wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego UE wyniosły w 2022 r. 1,7 mld euro. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy kraje te spełniły ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalająca poprawa w zarządzaniu finansowym w sektorze publicznym). Prowadzona przez Trybunał kontrola w zakresie prawidłowości wydatków nie może objąć okresu po wypłaceniu przez Komisję pomocy krajowi otrzymującemu, jako że po przekazaniu środki te są włączane do budżetu tego kraju.

9.12. Zgodnie z podejściem założeniowym w sytuacji, gdy wkłady wnoszone przez Komisję na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone

i dające się wyodrębnić pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że wydatki są zgodne z unijnymi zasadami kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające do pokrycia wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście w badaniach bezpośrednich. Płatności z budżetu ogólnego UE na rzecz organizacji międzynarodowych wyniosły w 2022 r. 4,7 mld euro. Trybunał nie jest w stanie określić, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się podejście założeniowe, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii. Trybunał wykrył pięć *niekwantyfikowalnych błędów* w transakcjach przeprowadzonych z wykorzystaniem podejścia założeniowego.

9.13. W toku badania prawidłowości transakcji Trybunał odnotował również przykłady stosowania przez Komisję skutecznych mechanizmów kontrolnych. Jeden z takich przykładów omówiono w ***ramce 9.3***.

Ramka 9.3

Wydatki niekwalifikowalne wykryte w sprawozdaniu z weryfikacji

DG NEAR

W ramach umowy o udzielenie dotacji Komisja sfinansowała działanie na rzecz poprawy stanu zdrowia uchodźców przebywających w państwie przyjmującym. Budżet działania wyniósł 210 mln euro.

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wydatków zadeklarowanych w ramach tej umowy wykazała, że Komisja, po zweryfikowaniu wydatków, słusznie odrzuciła kwotę 2,27 mln euro, co stanowiło 6,67% całkowitej kwoty 34 mln euro, na którą wystawiono fakturę. Wydatki niekwalifikowalne były związane w szczególności z zastosowaniem nieprawidłowych procedur udzielania zamówień na usługi oraz uwzględnieniem niekwalifikowalnego *podatku VAT* w zestawieniach poniesionych wydatków.

9.14. Podobnie jak w poprzednich latach wystąpiły opóźnienia, jeśli chodzi o uzyskanie przez Trybunał wymaganej dokumentacji od niektórych organizacji międzynarodowych, co z kolei wydłużało realizację prac kontrolnych. Organizacje te zapewniły Trybunałowi jedynie ograniczony dostęp do dokumentów (udostępniając je przykładowo w formacie wyłącznie do odczytu), co utrudniło Trybunałowi planowanie i realizację kontroli oraz wpłynęło na ich jakość. Problemy te utrzymywały się mimo dążeń Komisji do rozwiązania ich w drodze bieżącej komunikacji z przedmiotowymi organizacjami międzynarodowymi.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

9.15. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w czterech delegaturach UE w krajach spoza Unii (w Bośni i Hercegowinie, Macedonii Północnej, Rwandzie oraz Serbii) i zbadali następujące zagadnienia w ramach systemów kontroli wewnętrznej:

a) czy delegatury przygotowały roczne plany kontroli i weryfikacji zgodnie ze stosowaną metodyką;

b) czy przeprowadzały oceny ryzyka związanego z projektami zgodnie z obowiązującymi wytycznymi;

c) czy zlecały przeprowadzenie kontroli i weryfikacji wydatków na czas oraz w jaki sposób nimi zarządzały;

d) czy monitorowały rezultaty tych kontroli i weryfikacje wydatków;

e) w jaki sposób odniosły się do najważniejszych ustaleń kontrolerów.

9.16. Kontrolerzy ocenili również, czy nastąpił wzrost poziomu wiedzy pracowników delegatur w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym, etyki i uczciwości. W szczególności Trybunał zbadał:

a) czy pracownicy delegatur znali zakres swoich obowiązków na wypadek podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego;

b) czy regularnie uczestniczyli w szkoleniach z tego zakresu;

c) jak często tego rodzaju szkolenia miały miejsce oraz którzy pracownicy mieli obowiązek uczestnictwa w nich.

9.17. Trybunał wykrył pewne niedociągnięcia w zbadanym systemie kontroli wewnętrznej. Dotyczyły one weryfikacji wydatków, szkoleń z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym oraz systemu informatycznego Komisji – OPSYS. W *ramce 9.4* przedstawiono przykłady takich niedociągnięć.

Ramka 9.4

Sprawozdanie z weryfikacji wydatków przedłożono po zrealizowaniu płatności końcowej

DG NEAR

Komisja zazwyczaj wymaga, by beneficjenci dotacji zlecili zewnętrznemu wykonawcy weryfikację ich dotychczasowych wydatków oraz sporządzenie sprawozdań z weryfikacji wydatków. Przedłożenie takiego sprawozdania danej delegaturze unijnej stanowi warunek dokonania przez Komisję dalszych płatności zaliczkowych lub końcowych. Jedna z delegatur, w której Trybunał przeprowadził kontrolę, bezpośrednio zleciła wykonawcom zweryfikowanie wydatków beneficjentów.

Kontrolerzy dokonali przeglądu trzech sprawozdań z weryfikacji wydatków, które wpłynęły do tej delegatury UE. W jednym przypadku, w celu dotrzymania terminu ustalonego w umowie o udzielenie dotacji, delegatura UE dokonała płatności końcowej na rzecz beneficjenta, zanim otrzymała sprawozdanie z weryfikacji wydatków.

Niektórzy pracownicy delegatury nie przeszli szkolenia z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym przez ostatnich pięć lat

DG NEAR i DG INTPA

Podczas wizyt kontrolnych w czterech delegaturach UE kontrolerzy przeprowadzili wywiady z pracownikami wybranymi przez każdą z delegatur – każda z nich wybrała po cztery osoby. Odnotowali, że część z nich nie uczestniczyła w szkoleniu z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym przez ostatnich pięć lat – w jednej delegaturze była to jedna osoba, a w innej – dwie.

System informatyczny OPSYS nie był w pełni operacyjny

Kilka lat temu DG INTPA, DG NEAR oraz FPI uruchomiły OPSYS – zakrojony na szeroką skalę program wspomagający transformację biznesową i informatyczną, pozwalający na zarządzanie całym zakresem działań zewnętrznych Unii.

Podczas wizyt kontrolnych Trybunału w delegaturach UE ich pracownicy zgłaszali problemy dotyczące systemu OPSYS, które prowadziły do opóźnień i zakłóceń w sprawnym funkcjonowaniu delegatur, jak również zwiększały zużycie zasobów.

W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR zgłaszała trudności we wdrażaniu nowego narzędzia informatycznego, podkreślając, że system był w pewnych przypadkach niestabilny, nie spełniał oczekiwań użytkowników oraz wymagał częstych interwencji ze strony zespołów wsparcia DG INTPA oraz Dyrekcji

Generalnej ds. Informatyki (DIGIT). Opisane trudności mogą sprawiać, że dane będą nierzetelne, a informacje zarządcze – niekompletne.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR

9.18. Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG NEAR za rok budżetowy 2022. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy w sposób spójny stosowała metodykę szacowania przyszłych korekt i środków do odzyskania.

9.19. Na podstawie instrukcji na temat przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności wydanych przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu (DG BUDG) Komisji dyrekcje generalne oszacowują poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności przy użyciu dostępnych danych. Aby obliczyć ryzyko w momencie zamknięcia, zestawiają one oszacowany poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności z poziomem *zdolności naprawczej* powiązanym z historyczną średnią odzyskanych środków i korekt. Informacje o średniej przekazywane są przez DG BUDG i korygowane w stosownych przypadkach przez inne dyrekcje generalne. Ryzyko w momencie zamknięcia jest ważnym wskaźnikiem świadczącym o *skuteczności* kontroli wewnętrznej danej dyrekcji generalnej.

9.20. Ryzyko oszacowane w momencie zamknięcia, które DG NEAR przedstawia w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, wywodzi się jednak z tzw. badania *poziomu błędu rezydualnego* zleconego przez tę dyrekcję zewnętrznemu wykonawcy. Celem badania jest oszacowanie poziomu błędów, których nie udało się wykryć w toku wszystkich kontroli zarządczych przeprowadzonych przez DG NEAR, mających zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować w całym obszarze odpowiedzialności dyrekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do skuteczności tych kontroli. Badanie to stanowi istotny element leżący u podstaw wydawanego przez Dyrektora Generalnego *poświadczenia wiarygodności*. Wykorzystuje się je do opracowania informacji na temat prawidłowości wydatków w obszarze działań zewnętrznych podawanych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE.

9.21. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani kontroli. W swoich wcześniejszych sprawozdaniach rocznych[3] Trybunał wskazywał już ograniczenia tego badania, które mogą prowadzić do niedoszacowania poziomu błędu rezydualnego. Mówiąc ściślej, w poprzednich latach Trybunał zauważył między innymi, że wykonawca w swoim badaniu może całkowicie opierać się na rezultatach poprzednich prac kontrolnych. W przypadkach gdy poprzednie kontrole zarządcze były przeprowadzone na podstawie *ramowej umowy finansowo-administracyjnej* zawartej pomiędzy Komisją Europejską a ONZ, wykonawca nie zawsze może przeprowadzić dodatkowe badania bezpośrednie, jako że umowa ogranicza uprawnienia Komisji do weryfikacji.

9.22. Według badania z 2022 r. ogólny poziom błędu rezydualnego dla DG NEAR (określany w rocznym sprawozdaniu z działalności mianem globalnego poziomu błędu (obliczonego dla DG)) został oszacowany na 1,00%, tj. poniżej określonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2%. Próba na potrzeby badania poziomu błędu rezydualnego obejmowała 256 transakcji w ramach umów zamkniętych we wskazanym okresie referencyjnym (od września 2021 r. do sierpnia 2022 r.). W ramach badania ujęto również szacowany poziom błędu rezydualnego dla dotacji objętych *zarządzaniem bezpośrednim* (tzw. poziom błędu w dotacjach). Poziom ten nie jest jednak uwzględniany w obliczeniach ogólnego poziomu błędu rezydualnego dla DG NEAR.

9.23. Mając na względzie ogólny poziom błędu rezydualnego na poziomie 1,00%, Dyrektor Generalny DG NEAR oświadczył, że ekspozycja finansowa Dyrekcji kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2%. Jako że Trybunał nie dysponuje reprezentatywną próbą pozwalającą oszacować poziom błędu w dziale 6 WRF „Sąsiedztwo i świat", nie jest on w stanie ocenić tego oświadczenia w świetle wyników swoich prac kontrolnych.

9.24. Na podstawie ogólnego poziomu błędu rezydualnego DG NEAR oszacowała kwotę obarczoną ryzykiem w momencie zamknięcia na 44 mln euro. Następnie oszacowała wstecznie poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności, posługując się w tym celu szacowanym poziomem ryzyka w momencie zamknięcia. Działanie to polegało na dodaniu do kwoty obarczonej ryzykiem w momencie zamknięcia łącznej kwoty oszacowanych przyszłych korekt wynikających z nakazów odzyskania środków w odniesieniu do nienależnych płatności zidentyfikowanych przez DG NEAR w ramach

[3] Sprawozdanie roczne za 2017 r., sprawozdanie roczne za 2018 r., sprawozdanie roczne za 2019 r., sprawozdanie roczne za 2020 r. i sprawozdanie roczne za 2021 r.

kontroli *ex post*[4]. Według szacunków DG NEAR łączna kwota tych korekt wynosi 4,2 mln euro[5]. W ten sposób oszacowano kwotę obarczoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności na 46,99 mln euro (0,91% wydatków w 2022 r.).

9.25. Ponadto Trybunał ustalił, że DG NEAR przeszacowała podany poziom zdolności naprawczej w 2022 r. z powodu niewykrytych błędów, tj. ujęcia w obliczeniach nakazów odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych. W przypadku trzech z 11 skontrolowanych nakazów odzyskania środków, obejmujących łącznie kwotę 0,7 mln euro, wystąpiły nieprawidłowości.

Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA

9.26. Prace dotyczące rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2022 r. przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

---

[4] Roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2022 r., przypis 6 w załączniku 9.

[5] Tamże.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

9.27. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji i systemów wykazało, że istnieją cztery obszary, w których możliwa jest poprawa. Trybunał nie skontrolował wprawdzie wystarczającej liczby transakcji, aby oszacować poziom błędu dla tego działu WRF (zob. pkt ***9.7***), ale wyniki kontroli Trybunału wskazują, że ten obszar wydatków jest obarczony wysokim ryzykiem. Wyniki badania transakcji stanowią wkład w wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności.

Zalecenia

9.28. W ***załączniku 9.2*** przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. Komisja zrealizowała w pełni dwa zalecenia, jednego natomiast nie zrealizowała wcale.

9.29. Trybunał uznaje za zrealizowane zalecenie 1, zgodnie z którym Komisja powinna przedstawić informacje o ograniczeniach dotyczących badania poziomu błędu rezydualnego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR za 2020 r. i w sprawozdaniach za kolejne lata. Ocenę tę Trybunał opiera na fakcie, że informacje te zostały przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR za 2020 r. i w sprawozdaniach za kolejne lata.

9.30. Trybunał uznaje za zrealizowane zalecenie 3, zgodnie z którym DG NEAR, DG DEVCO, DG ECHO, DG CLIMA i FPI powinny usprawnić własne kontrole poprzez wykrywanie powtarzających się błędów i zapobieganie im. Wymienione dyrekcje generalne usprawniły własne kontrole i podjęły działania w celu zapobiegania powtarzającym się błędom. Działania te polegały na wydaniu nowych wytycznych dla pracowników, zwiększeniu liczby szkoleń oraz działań podnoszących poziom wiedzy skierowanych zarówno do pracowników, jak i do beneficjentów, oraz usprawnieniu monitorowania finansów i przeprowadzanych kontroli.

9.31. Trybunał poddał też przeglądowi te zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2020 r. i 2021 r., które wymagały natychmiastowego podjęcia działań lub miały zostać zrealizowane w trakcie 2022 r. Komisja zrealizowała w pełni dwa zalecenia, jedno – w przeważającej mierze, a jedno – częściowo (***załącznik 9.2***).

9.32. Trybunał uznaje za zrealizowane zalecenie 2 ze sprawozdania rocznego za 2020 r., zgodnie z którym DG ECHO powinna stworzyć procedurę gwarantującą, że organizacje partnerskie dokonują podziału kosztów dzielonych na podstawie faktycznie poniesionych wydatków[6].

9.33. Trybunał uznaje za zrealizowane zalecenie 3 ze sprawozdania rocznego za 2020 r., zgodnie z którym DG NEAR powinna nałożyć na wykonawcę przeprowadzającego badanie poziomu błędu rezydualnego obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, które wykrył podczas badania. W metodyce badania poziomu błędu rezydualnego DG NEAR ujęto nową procedurę, zgodnie z którą wykonawca jest zobowiązany zgłaszać Komisji przypadki podejrzeń nadużyć finansowych, molestowania i wykorzystywania seksualnego oraz przemocy seksualnej.

9.34. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 9.1 – Zapobieganie występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów

W ramach procedury udzielania dotacji na podstawie zaproszenia do składania wniosków Komisja powinna usprawnić mechanizmy kontroli w celu zapobiegania występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów.

Termin realizacji: czerwiec 2024 r.

Zalecenie 9.2 – Podjęcie działań mających zapewnić, że przed dokonaniem płatności zaliczkowej bez gwarancji bankowej zostanie przeprowadzona ocena ryzyka

Komisja powinna przeprowadzać oceny ryzyka zgodnie z podręcznikiem procedur w celu zapewnienia, że płatności zaliczkowych w wysokości od 60 000 do 300 000 euro dokonać można bez gwarancji bankowej tylko wówczas, gdy ryzyko uznane zostanie za niskie.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

---

[6] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 8.32.

Zalecenie 9.3 – Określenie odpowiednich ram czasowych przy bezpośrednim zlecaniu zewnętrznym wykonawcom weryfikacji wydatków

Komisja powinna określić odpowiednie ramy czasowe, zgodnie z którymi sprawozdania z weryfikacji wydatków sporządzone przez zewnętrznych wykonawców w ramach procedury udzielania dotacji są dostępne do wglądu przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

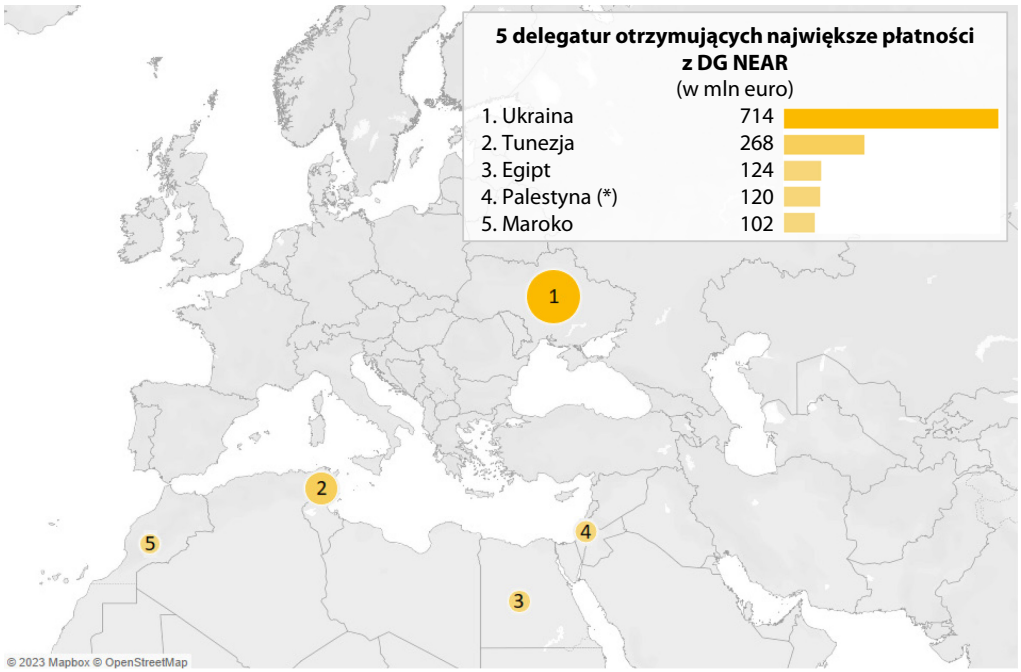
Zalecenie 9.4 – Usprawnienie systemów kontroli w celu skuteczniejszego wyłączania z obliczeń poziomu zdolności naprawczej nakazów odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych

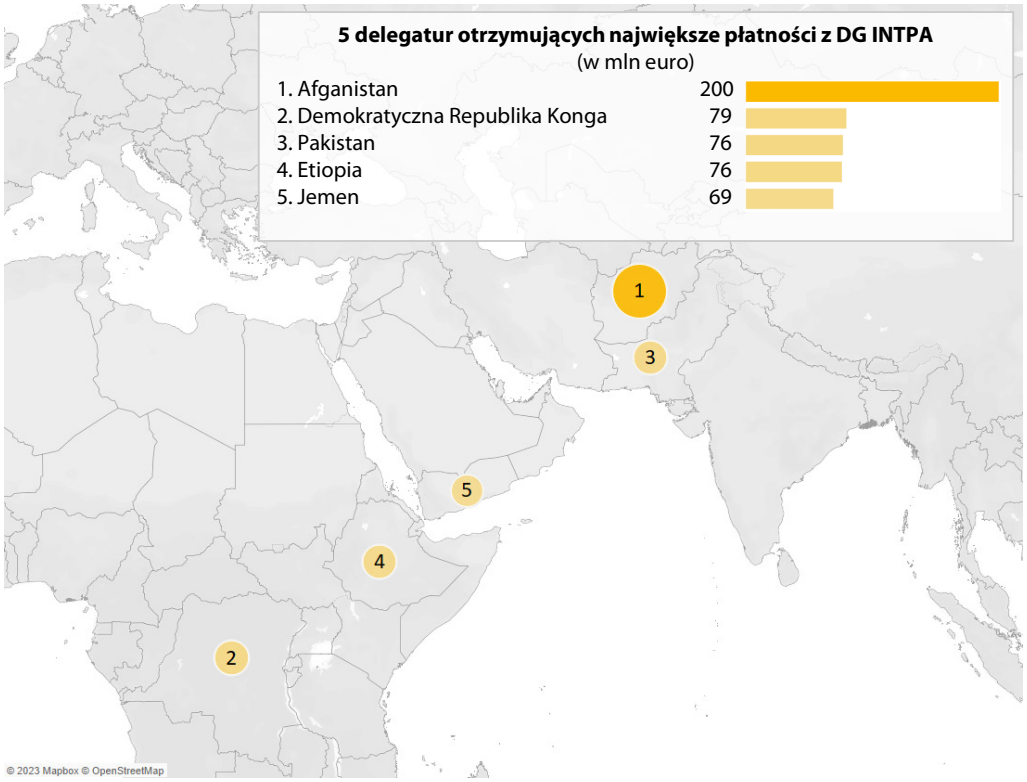
Komisja powinna usprawnić systemy kontroli w celu skuteczniejszego wyłączania z obliczeń poziomu zdolności naprawczej DG NEAR nakazów odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych.

Termin realizacji: począwszy od rocznego sprawozdania z działalności za 2023 r.

Załączniki

Załącznik 9.1 – Płatności DG NEAR i DG INTPA w podziale na delegatury





(*) Użycie tej nazwy nie może być traktowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Sąsiedztwo i świat”

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja powinna przedstawić informacje o ograniczeniach dotyczących badania poziomu błędu rezydualnego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR za 2020 r. i w sprawozdaniach za kolejne lata. Termin realizacji: do momentu publikacji następnego rocznego sprawozdania z działalności w pierwszym kwartale 2021 r.		
	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 2:** Komisja powinna zwiększyć poziom ufności przyjęty przez DG NEAR w metodyce obliczania poziomu błędu w dotacjach do tego samego poziomu, jaki stosuje do pozostałej populacji wykorzystywanej na potrzeby badania poziomu błędu rezydualnego, tak aby dokładniej odzwierciedlić większe ryzyko w obszarze dotacji objętych zarządzaniem bezpośrednim. Termin realizacji: do końca 2021 r.		DG NEAR nie przyjęła tego zalecenia.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3:** DG NEAR, DG DEVCO, DG ECHO, DG CLIMA i FPI powinny usprawnić własne kontrole poprzez wykrywanie powtarzających się błędów i zapobieganie im (np. brak systemów rejestracji czasu pracy i wliczanie niekwalifikowalnego podatku VAT do kosztów projektów finansowanych ze środków UE). Termin realizacji: do końca 2021 r.		
2020	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć działania, by Europejski Trybunał Obrachunkowy uzyskiwał w terminie od organizacji międzynarodowych pełen i nieograniczony dostęp do dokumentów koniecznych do realizacji zadań powierzonych mu na mocy TFUE, nie zaś do dokumentów w formacie wyłącznie do odczytu. Termin realizacji: do końca 2021 r.		Komisja zintensyfikowała wymianę informacji z organizacjami międzynarodowymi na temat dostępu Trybunału do dokumentów. Niektóre organizacje Narodów Zjednoczonych, takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Fundusz ONZ na rzecz Dzieci (UNICEF), Agencja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA) oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), wciąż umożliwiają dostęp do dokumentacji poświadczającej na zasadzie wyłącznie do odczytu lub nie udostępniają wszystkich wymaganych dokumentów poświadczających.
	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 2:** DG ECHO powinna stworzyć procedurę gwarantującą, że organizacje partnerskie dokonują podziału kosztów dzielonych na podstawie faktycznie poniesionych wydatków.		

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	Termin realizacji: do końca 2021 r.		
	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3:** Komisja powinna nałożyć na wykonawcę przeprowadzającego badanie poziomu błędu rezydualnego obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, które wykrył podczas badania. Termin realizacji: do końca 2022 r.		
2021	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 3:** W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. i w sprawozdaniach za kolejne lata Komisja powinna opublikować informacje na temat kategorii i wartości umów wyłączonych z populacji objętej badaniem poziomu błędu rezydualnego. Termin realizacji: w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r.		W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. DG NEAR opublikowała informacje na temat kategorii umów wyłączonych z populacji objętej badaniem poziomu błędu rezydualnego. Nie podała jednak wartości tych umów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 10

Europejska administracja publiczna

Spis treści

	Punkty
Wstęp	10.1.-10.2.
Krótki opis	10.3.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.4.-10.5.
Prawidłowość transakcji	10.6.-10.15.
Uwagi dotyczące zbadanych transakcji	10.7.-10.14.
Parlament Europejski	10.8.-10.12.
Komisja Europejska	10.13.
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	10.14.
Uwagi dotyczące systemów nadzoru i kontroli	10.15.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.16.
Wnioski i zalecenia	10.17.-10.19.
Wnioski	10.17.
Zalecenia	10.18.-10.19.
Załączniki	
Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”	

Wstęp

10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 7 *WRF* „Europejska administracja publiczna”. Na ***rys. 10.1*** ukazano przegląd wydatków instytucji i organów UE w ramach tego działu w 2022 r.

Rys. 10.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

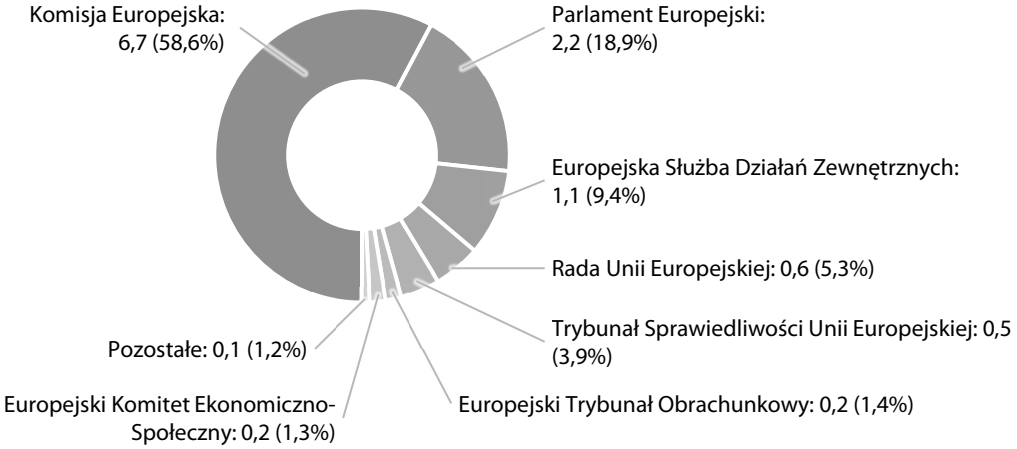


Europejska administracja publiczna
11,6 mld euro (5,9% wydatków z budżetu UE)

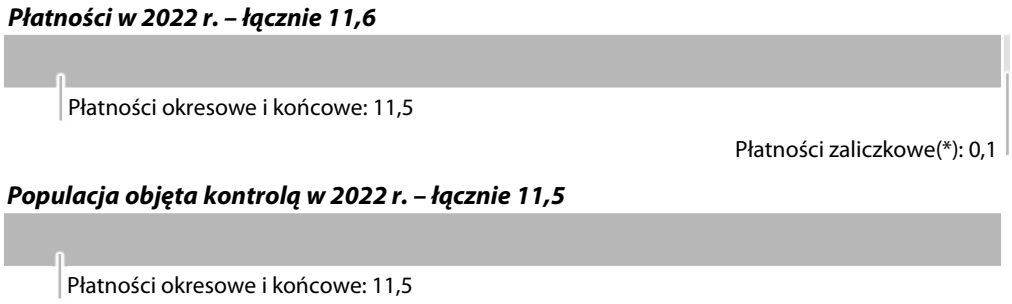


(w mld euro)

Płatności w 2022 r. w rozbiciu na instytucje



Płatności i populacja objęta kontrolą w 2022 r.



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2022 r.

10.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji UE, innych podmiotów unijnych i szkół europejskich. Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące tych organów są publikowane na jego stronie internetowej. W zakres uprawnień Trybunału nie wchodzi kontrola finansowa Europejskiego Banku Centralnego.

Krótki opis

10.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, w tym emerytury, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę. W 2022 r. wydatki na zasoby kadrowe stanowiły około 70% łącznych wydatków w tym dziale. Z kontroli prowadzonych przez Trybunał od wielu lat wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – jest to obszar niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.4. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2022 r.:

a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 60 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Kontrolerzy dobrali tę próbę spośród transakcji wszystkich instytucji i organów UE. Przeprowadzone prace miały pozwolić na oszacowanie poziomu *błędu* w przedmiotowym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*;

b) systemy nadzoru i kontroli obowiązujące w Trybunale Sprawiedliwości, w szczególności wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej, zarządzanie ryzykiem oraz funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych określonych w *rozporządzeniu finansowym*, w tym kontroli *ex ante* i *ex post* w zakresie płatności;

c) informacje na temat *prawidłowości* wydatków podane w *rocznych sprawozdaniach z działalności* wszystkich instytucji i organów, w tym w sprawozdaniach dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej i urzędów odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne[1], uwzględnione następnie w *rocznym sprawozdaniu Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*.

10.5. Wydatki własne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną[2]. Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału Obrachunkowego za rok zakończony 31 grudnia 2022 r. przedstawiono w pkt ***10.7***.

[1] Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urzędy Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i w Luksemburgu oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Prawidłowość transakcji

10.6. Na 60 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 14 (23%). Na podstawie pięciu skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu znajduje się poniżej *progu istotności*.

Uwagi dotyczące zbadanych transakcji

10.7. Uwagi Trybunału przedstawione w poniższych punktach dotyczą Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trybunał nie stwierdził żadnych konkretnych problemów w przypadku Rady Unii Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ani Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Niezależny biegły rewident Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie zgłosił żadnych konkretnych problemów na podstawie przeprowadzonych przez siebie prac.

Parlament Europejski

10.8. W dobranej przez Trybunał próbie 13 transakcji przeprowadzonych w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego znalazły się trzy płatności na rzecz grup politycznych w Parlamencie i jedna płatność na rzecz europejskiej fundacji politycznej. Trybunał zbadał próby wydatków powiązanych z tymi płatnościami i zadeklarowanych przez każdą z wybranych grup politycznych i fundację. W przypadku trzech z tych czterech transakcji Trybunał wykrył *błędy kwantyfikowalne* w ponad jednej trzeciej wydatków objętych próbą (zob. pkt ***10.9***, ***10.10*** i ***10.12***).

10.9. Trybunał stwierdził, że zasady dotyczące udzielania *zamówień publicznych* określone w wewnętrznych przepisach Parlamentu Europejskiego[3] odnoszących się do zarządzania *środkami budżetowymi* przez grupy polityczne Parlamentu wciąż nie są zgodne z rozporządzeniem finansowym. Rozporządzenie to przewiduje stosowanie *procedury otwartej* lub *ograniczonej* w przypadku zamówień o dużej wartości (tj. zamówień, których wartość przekracza 139 000 euro). Natomiast zgodnie z wewnętrznymi przepisami przyjętymi przez Prezydium Parlamentu Europejskiego obowiązującymi grupy polityczne w takich przypadkach należy stosować *procedury*

[3] Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400, ostatnio zmienione 4 lipca 2022 r.

negocjacyjne. Te wewnętrzne przepisy ograniczają konkurencję, ponieważ zezwalają na wstępny wybór potencjalnych oferentów w przypadku zamówień o dużej wartości. Nie przewidziano też w nich wymogu publikacji ogłoszenia o zamówieniu. W sprawozdaniu rocznym za 2021 r.[4] Trybunał zalecił, aby służby administracji Parlamentu Europejskiego dokonały przeglądu wytycznych w sprawie stosowania przez grupy polityczne przepisów dotyczących zamówień publicznych, a także zaproponowały Prezydium rewizję tych przepisów, tak aby zapewnić ich większą spójność z rozporządzeniem finansowym. Termin realizacji tych zaleceń wyznaczono na koniec 2023 r.

10.10. Ponadto Trybunał ustalił, że:

a) dwie z trzech grup politycznych nie przestrzegały w pełni zasad dotyczących zamówień publicznych określonych w wewnętrznych przepisach Parlamentu Europejskiego odnoszących się do zarządzania środkami budżetowymi[5], ponieważ nie zwróciły się do wystarczającej liczby oferentów. Trybunał zwrócił uwagę na tę samą kwestię w sprawozdaniu za 2021 r.;

b) w przypadku dwóch wydatków objętych próbą jedna z grup politycznych nie zawarła ważnych umów z usługodawcami, w związku z czym Trybunał nie był w stanie sprawdzić, czy warunki umowne zostały spełnione ani czy wypłacone kwoty były uzasadnione;

c) jedna z grup politycznych zadeklarowała *VAT podlegający zwrotowi* w odniesieniu do części kwalifikowalnych zakupów, ale *VAT* nie został następnie odzyskany, co spowodowało stratę dla budżetu UE. Ta sama grupa polityczna zastosowała stawkę zryczałtowaną do zwrotu pracownikom kosztów podróży, co doprowadziło do zawyżenia faktycznie poniesionych kosztów. Ponadto w ocenie Trybunału grupa ta zapłaciła za usługi i zwróciła koszty, które nie zostały wyraźnie wskazane w zawartej umowie.

10.11. Trybunał wykrył także przypadki nieprzestrzegania procedur udzielania zamówień przez grupy polityczne (nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE). Dotyczyło to m.in. przypadków, w których grupy polityczne nie udokumentowały w odpowiedni sposób kryteriów stosowanych przy udzielaniu zamówień, nie przygotowały sprawozdań z oceny uzasadniających decyzję o udzieleniu zamówienia lub zastosowały dyskryminacyjne kryteria kwalifikacji, które

---

[4] Zob. pkt 9.8 i zalecenie 9.1. w sprawozdaniu rocznym za 2021 r.

[5] Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400, ostatnio zmienione 4 lipca 2022 r.

mogły ograniczyć konkurencję. Ogólnie rzecz biorąc, w ramach prac kontrolnych Trybunał wykrył istotne uchybienia w procedurach udzielania zamówień w odniesieniu do zbadanych transakcji zrealizowanych przez grupy polityczne.

10.12. Trybunał wykrył błąd kwantyfikowalny dotyczący płatności na rzecz europejskiej fundacji politycznej. Fundacja ta zgłosiła tę samą fakturę dwukrotnie i dwukrotnie otrzymała zwrot wskazanej w niej kwoty, co wskazuje na uchybienie w systemie kontroli wewnętrznej. Ponadto niektóre z nabytych usług nie były przedmiotem ważnej umowy zawartej z usługodawcami.

Komisja Europejska

10.13. Trybunał nie wykrył żadnych błędów kwantyfikowalnych w płatnościach dokonanych przez Komisję. Stwierdził jednak, że w przypadku dwóch z ośmiu skontrolowanych wypłat świadczeń emerytalnych w dokumentacji emerytalnej brakowało aktualnego poświadczenia pozostawania przy życiu. Takie poświadczenie jest tymczasem niezbędne, by wykazać ciągłość uprawnień do otrzymywania emerytury i innych świadczeń. Komisja uzyskała brakujące poświadczenia po przeprowadzeniu kontroli przez Trybunał.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

10.14. Trybunał wykrył dwa błędy kwantyfikowalne w płatnościach dokonanych przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Jeden z nich polegał na braku ważnej umowy, na podstawie której delegatura UE dokonała zakupu usług dotyczących ochrony. Drugi dotyczył świadczeń na dziecko pobieranych przez pracownika z innych źródeł, ale nie potrąconych z jego wynagrodzenia. W ubiegłym roku[6] Trybunał stwierdził podobne błędy – dotyczące dodatków rodzinnych wypłaconych przez Komisję oraz braku ważnej umowy na usługi nabyte przez inną delegaturę UE.

Uwagi dotyczące systemów nadzoru i kontroli

10.15. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych problemów w zbadanych systemach nadzoru i kontroli stosowanych przez Trybunał Sprawiedliwości (zob. pkt ***10.7***).

---

[6] Zob. pkt 9.11 sprawozdania rocznego za 2021 r.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

10.16. W zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie stwierdzono istotnych poziomów błędu, co jest zgodne z ustaleniami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał (zob. pkt ***10.6***).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

10.17. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Europejska administracja publiczna” nie był istotny.

Zalecenia

10.18. W ***załączniku 10.1*** przedstawiono wyniki monitorowania realizacji zalecenia sformułowanego pod adresem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. W ocenie Trybunału zalecenie to zostało zrealizowane częściowo.

10.19. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 10.1 – Parlament Europejski

Służby administracji Parlamentu Europejskiego powinny udoskonalić wytyczne dotyczące wykorzystywania środków budżetowych przez europejskie grupy polityczne oraz zaproponować Prezydium działania polegające na zobowiązaniu grup politycznych do skutecznego stosowania przepisów wewnętrznych i zapewnieniu przestrzegania procedur udzielania zamówień (zob. pkt ***10.10***–***10.11***).

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Załączniki

Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”

Poziom realizacji: w pełni; w przeważającej mierze; częściowo; niezrealizowane.

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	Trybunał zaleca, co następuje: **Zalecenie 1:** Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien wdrożyć politykę w zakresie funkcji wrażliwych, opierając się na kompleksowej ocenie ryzyka, która powinna zostać przeprowadzona w celu wskazania mechanizmów kontroli niwelujących ryzyko, z uwzględnieniem wielkości Komitetu i charakteru jego prac.		Komitet podjął działania w następstwie zalecenia i planuje uaktualnić swoją politykę w zakresie mobilności pracowników.

Źródło: sprawozdanie roczne za 2019 r.

Rozdział 11

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Spis treści

	Punkty
Wstęp	**11.1.-11.18.**
Krótki opis	11.2.-11.15.
Cele polityki	11.2.-11.3.
Ramy zarządzania i kontroli w odniesieniu do RRF	11.4.-11.15.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11.16.-11.18.
Prawidłowość transakcji	**11.19.-11.37.**
Model wydatkowania środków z RRF wymaga dostosowania zakresu kontroli	11.20.-11.21.
Kamienie milowe lub wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób	11.22.-11.23.
Rozpoczęcie realizacji przed początkiem okresu kwalifikowalności bądź finansowanie z RRF powtarzających się krajowych wydatków budżetowych	11.24.-11.26.
Podwójne finansowanie	11.27.-11.30.
Cofnięcie działania	11.31.-11.33.
Inne problemy wykryte w toku badania prawidłowości transakcji	11.34.-11.37.
Przeprowadzona przez Trybunał ocena wybranych systemów monitorowania i kontroli	**11.38.-11.55.**
W przeprowadzonych ocenach *ex ante* Komisja nie uwzględnia w sposób systematyczny kwestii zgodności z wszystkimi warunkami kwalifikowalności	11.39.-11.41.
Nie wykorzystuje się w pełni możliwości w zakresie audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych	11.42.-11.46.
Wciąż występują uchybienia, jeśli chodzi o strukturę i funkcjonowanie systemów w państwach członkowskich	11.47.-11.55.
Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania	**11.56.-11.62.**

Wnioski i zalecenia **11.63.-11.65.**

Wnioski **11.63.-11.64.**

Zalecenia **11.65.**

Załączniki

Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Załącznik 11.2 – Wyniki kontroli prawidłowości transakcji

Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Wstęp

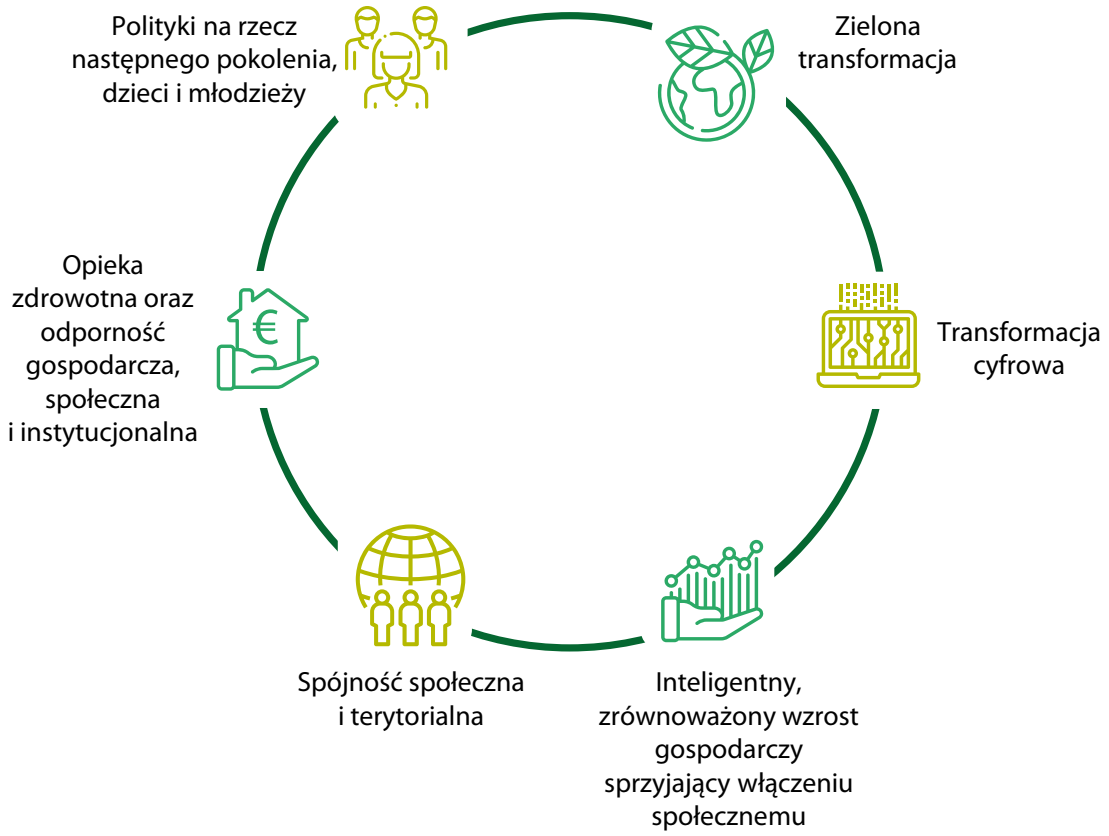
11.1. RRF został ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2021/241 (zwanym dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie 19 lutego 2021 r. Ze środków udostępnianych w ramach RRF państwa członkowskie mogą sfinansować reformy i inwestycje przeprowadzane w okresie od początku pandemii w lutym 2020 r. aż do 31 grudnia 2026 r. W ramach Instrumentu zapewniono 723,8 mld euro (w cenach bieżących): 385,8 mld euro na potrzeby pożyczek i 338 mld euro na potrzeby bezzwrotnego wsparcia finansowego (*dotacji*).

Krótki opis

Cele polityki

11.2. RRF utworzono głównie po to, by złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19, a jednocześnie sprawić, by gospodarki państw członkowskich stały się bardziej odporne i lepiej przygotowane na przyszłe wyzwania, w tym by przyspieszyć proces transformacji zielonej i cyfrowej tych gospodarek. Państwa członkowskie mogą korzystać ze środków RRF w sześciu obszarach polityki (zob. ***rys. 11.1***).

Rys. 11.1 – Obszary polityki, których dotyczy RRF (sześć filarów)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.3. W maju 2022 r. Komisja przedstawiła plan *REPowerEU*, który ma stanowić unijną odpowiedź na zakłócenia na światowym rynku energii wywołane agresją Rosji na Ukrainę. Plan ten ma doprowadzić do zakończenia zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych przez transformację systemu energetycznego UE. W lutym 2023 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły zmiany do rozporządzenia w sprawie RRF, które umożliwiły państwom członkowskim uwzględnienie w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności odrębnych rozdziałów poświęconych REPowerEU. W rozdziałach tych ujęto nowe reformy i inwestycje realizowane od 1 lutego 2022 r. przyczyniające się do osiągnięcia celów planu REPowerEU[1].

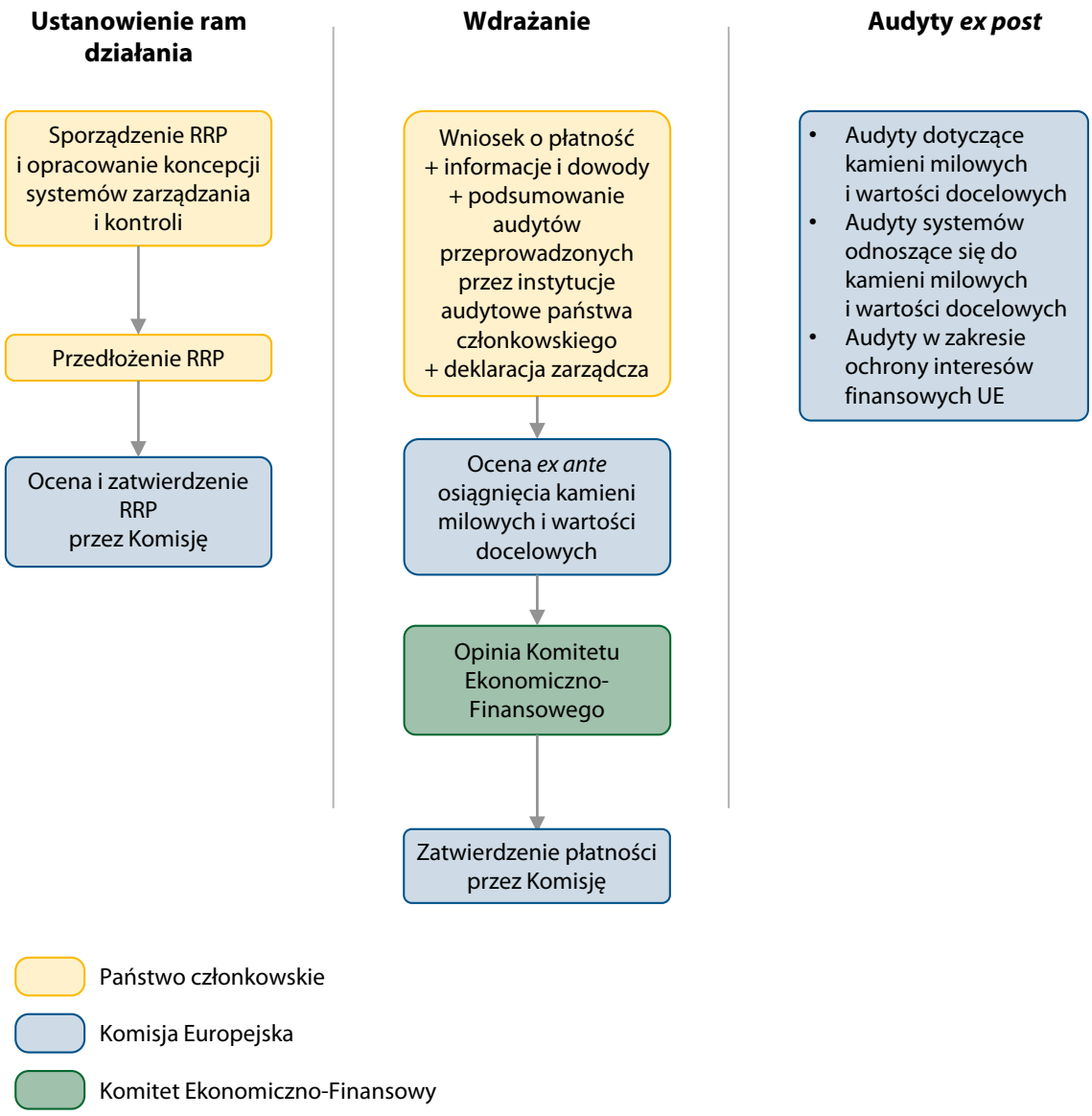
Ramy zarządzania i kontroli w odniesieniu do RRF

11.4. RRF jest *zarządzany bezpośrednio* przez Komisję. Ten tryb zarządzania oznacza, że Komisja jest bezpośrednio odpowiedzialna za wdrażanie *programów*.

[1] Rozporządzenie (UE) 2023/435.

11.5. W rozporządzeniu określono role i obowiązki Komisji i państw członkowskich w zakresie zarządzania i kontroli RRF, jeśli chodzi o ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) (etap ustanowienia ram działania), zatwierdzanie wniosków o płatność (etap wdrażania) i kontrole po dokonaniu płatności (audyty *ex post*) (zob. ***rys. 11.2***).

Rys. 11.2 – Ramy zarządzania i kontroli RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ustanowienie ram działania

11.6. Państwa członkowskie były zobowiązane do sporządzenia RRP oraz opracowania odpowiednich systemów zarządzania i kontroli. W RRP należało zamieścić opis spójnego pakietu inwestycji publicznych i reform (tzw. działań) pogrupowanych

w komponenty. Państwa członkowskie muszą ustanowić kamienie milowe lub wartości docelowe dla każdego działania, a także – w przypadku wartości docelowych – przekazać szczegółowe informacje o powiązanych poziomach wyjściowych.

11.7. Do obowiązków państw członkowskich należy też ustanowienie systemów służących gromadzeniu danych na temat *ostatecznych odbiorców* środków finansowych oraz zapewnienie dostępu do danych[2]. Mogą przy tym posługiwać się istniejącymi krajowymi systemami zarządzania i kontroli lub innymi systemami służącymi do powiązanych celów, przykładowo systemami stosowanymi przy zarządzaniu innymi funduszami UE. Państwa członkowskie mają ponadto możliwość skorzystania z opracowanego przez Komisję narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. W swoich RRP państwa członkowskie muszą również szczegółowo opisać różne organy krajowe zaangażowane w proces wdrażania.

11.8. Przed dokonaniem jakichkolwiek płatności Komisja dokonuje oceny RRP przedłożonych przez państwa członkowskie pod kątem adekwatności, *skuteczności*, *efektywności* oraz spójności. Ocena ta obejmuje również weryfikację, czy systemy kontroli państw członkowskich opisane w RRP są odpowiednie. Rada zatwierdza pozytywną ocenę poszczególnych planów w oparciu o wniosek przedstawiony przez Komisję.

Wdrażanie

11.9. Po zatwierdzeniu przez Radę RRP państwa członkowskie mogą zwrócić się o płatność zaliczkową w maksymalnej wysokości 13% wkładu finansowego. Płatności zaliczkowe są następnie rozliczane proporcjonalnie przy kolejnych płatnościach. Do końca 2022 r. wszystkie 27 RRP poszczególnych państw członkowskich zostało zatwierdzonych przez Radę, a 21 państw otrzymało płatności zaliczkowe. Państwa członkowskie złożyły do Komisji 27 wniosków o płatność, a Komisja dokonała 14 płatności (jednej w 2021 r. i 13 w 2022 r.) (zob. ***tabela 11.1***).

[2] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2 lit. d).

Tabela 11.1 – Płatności w ramach dotacji z RRF w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2022 r.

(w mln euro)

Państwo członkowskie	2021			2022		
	Płatności zaliczkowe	Płatności	Rozliczenie	Płatności zaliczkowe	Płatności	Rozliczenie
Belgia	770					
Bułgaria					1 369	
Czechy	915					
Dania	202					
Niemcy	2 250					
Estonia	126					
Irlandia						
Grecja	3 965				1 718	257
Hiszpania	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
Francja	5 118				7 400	1 106
Chorwacja	818				1 400	209
Włochy	24 893				20 000	2 989
Cypr	157				85	13
Łotwa	237				201	30
Litwa	289					
Luksemburg	12					
Węgry						
Malta	41					
Niderlandy						
Austria	450					
Polska						
Portugalia	2 159				553	83
Rumunia	3 794				1 772	265
Słowenia	231					
Słowacja	823				399	60
Finlandia				271		
Szwecja						
Łącznie	**56 286**	**10 000**	**1 494**	**271**	**46 897**	**6 803**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.10. Wraz z każdym wnioskiem o płatność państwa członkowskie muszą przedstawić następujące dokumenty:

a) informacje i dowody na potwierdzenie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych określonych w załącznikach do decyzji wykonawczej Rady;

b) podsumowanie audytów przeprowadzonych przez organy państw członkowskich, w tym szczegółowe informacje na temat stwierdzonych uchybień i wszelkich podjętych działań naprawczych[3];

c) deklarację zarządczą[4] potwierdzającą, że:

(i) środki finansowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem;

(ii) informacje załączone do wniosku o płatność są kompletne, dokładne i wiarygodne;

(iii) wdrożone systemy kontroli gwarantują w niezbędnym stopniu, iż zarządzanie środkami finansowymi odbywało się zgodnie z wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności z przepisami w zakresie unikania konfliktów interesów, zapobiegania *nadużyciom finansowym*, korupcji i podwójnemu finansowaniu.

11.11. Płatności w ramach RRF są uzależnione od tego, czy dane państwo członkowskie osiągnie w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej odnośny RRP. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób przez dane państwo członkowskie, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyń poważnych szkód” oraz zasadę dotyczącą niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.

11.12. W ramach oceny wstępnej Komisja sprawdza, czy kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z danym wnioskiem o płatność zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Na podstawie tych prac przedkłada wyniki wstępnej oceny

---

[3] Tamże, art. 22 ust. 2 lit. c).

[4] Tamże.

Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu Rady do zaopiniowania, a następnie podejmuje ostateczną decyzję dotyczącą wypłaty środków. Decyzja ta podlega kontroli ze strony komisji złożonej z ekspertów z poszczególnych państw członkowskich.

11.13. Jeśli Komisja stwierdzi w toku oceny wstępnej, że jakiś kamień milowy lub wartość docelowa nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, płatność całości lub części wkładu finansowego zostaje zawieszona na maksymalnie sześć miesięcy. Zawieszenie takie można uchylić tylko wtedy, gdy państwa członkowskie przedstawią Komisji dowody na osiągnięcie w zadowalający sposób odnośnych kamieni milowych lub wartości docelowych. Jeżeli nie nastąpi to w ciągu sześciu miesięcy, Komisja musi proporcjonalnie zmniejszyć wysokość wkładu finansowego[5].

Audyty *ex post*

11.14. Po dokonaniu płatności Komisja przeprowadza dodatkowe audyty *ex post* dotyczące kamieni milowych i wartości docelowych. Przeprowadza również powiązane audyty systemów, a także audyty ukierunkowane na kwestię ochrony interesów finansowych UE.

11.15. Komisja może odzyskać wypłacone kwoty (ograniczenie poziomu przekazywanego wsparcia lub odzyskanie już wypłaconych środków), jeżeli w toku audytów *ex post* stwierdzi:

a) poważne nieprawidłowości, które wpływają niekorzystnie na interesy finansowe UE i które nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie;

b) poważne naruszenia warunków określonych w umowach w sprawie finansowania lub umowach w sprawie pożyczek[6].

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11.16. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola zapewnia wkład w poświadczenie wiarygodności i stanowi podstawę opinii Trybunału na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2022 r.

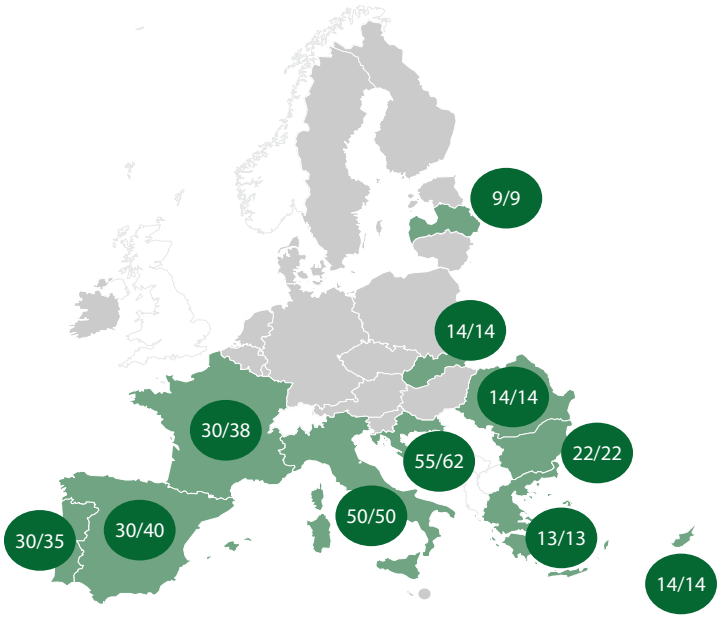
11.17. W przypadku 2022 r. populacja objęta kontrolą Trybunału miała łączną wartość 53,7 mld euro i obejmowała wszystkie 13 płatności w ramach dotacji

[5] Tamże, art. 24 ust. 6–8.

[6] Tamże, art. 22 ust. 5.

o wartości 46,9 mld euro i *rozliczenie* stosownych płatności zaliczkowych na kwotę 6,8 mld euro (zob. ***tabela 11.1***). W sumie te 13 płatności w ramach dotacji i rozliczenie płatności zaliczkowych (wydatki z RRF) dotyczyło osiągnięcia 274 kamieni milowych i 37 wartości docelowych przez 11 państw członkowskich (zob. ***rys. 11.3***). Kontrola Trybunału nie obejmuje komponentu pożyczkowego RRF.

Rys. 11.3 – Kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z płatnościami w ramach dotacji RRF dokonanymi w 2022 r. (skontrolowane przez Trybunał i ogółem)



Państwo członkowskie	Liczba skontrolowanych kamieni milowych	Liczba skontrolowanych wartości docelowych	Łączna liczba kamieni milowych	Łączna liczba wartości docelowych
Hiszpania	21	9	31	9
Włochy (*)	48	2	48	2
Francja	16	14	24	14
Rumunia	12	2	12	2
Grecja	13	0	13	0
Bułgaria	21	1	21	1
Chorwacja (*)	50	5	57	5
Portugalia	26	4	31	4
Słowacja	14	0	14	0
Łotwa	9	0	9	0
Cypr	14	0	14	0
Łącznie	**244**	**37**	**274**	**37**

(*) Włochy i Chorwacja otrzymały po dwie płatności w 2022 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.18. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w ***załączniku 11.1***, Trybunał zbadał następujące elementy, aby sformułować opinię na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2022 r.:

a) osiągnięcie w zadowalający sposób 244 z 274 kamieni milowych i wszystkich 37 wartości docelowych uwzględnionych w 13 płatnościach w ramach dotacji dokonanych w 2022 r.;

b) 20 wartości docelowych podczas kontroli na miejscu przeprowadzonych w pięciu państwach członkowskich (Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy i Rumunia);

c) osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemami kontroli i audytu państw członkowskich, w tym systemami służącymi gromadzeniu danych na temat ostatecznych odbiorców;

d) przeprowadzone przez Komisję oceny wstępne 281 kamieni milowych i wartości docelowych. Trybunał zbadał to, czy przedmiotowa ocena została właściwie udokumentowana, czy obejmuje wszystkie niezbędne elementy danego kamienia milowego lub wartości docelowej, czy opiera się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli oraz czy sformułowany w jej wyniku wniosek jest zgodny z tymi dowodami;

e) pięć *audytów ex post* przeprowadzonych przez Komisję (w odniesieniu do Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Włoch i Portugalii). Trybunał ocenił, czy zostały one skutecznie zrealizowane, tak aby uzyskać poziom pewności większy niż ten uzyskany w wyniku wstępnych ocen;

f) sprawozdawczość na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2022 r. zawarta w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG ECFIN oraz sposób, w jaki informacje te zostały przedstawione w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania*.

Prawidłowość transakcji

11.19. Trybunał stwierdził, że w przypadku 15 z ogólnej liczby 281 kamieni milowych i wartości docelowych wystąpiły problemy w zakresie prawidłowości (zob. ***załącznik 11.2***). Dotyczyły one 11 z ogólnej liczby 13 płatności (i powiązanego rozliczenia zaliczek) w ramach RRF. Problemy występujące w przypadku kamieni milowych i wartości docelowych dotyczyły nieosiągnięcia danego kamienia lub wartości w zadowalający sposób bądź nieprzestrzegania warunków kwalifikowalności. Ze względu na model wydatkowania środków z RRF oraz metodykę zawieszania płatności stosowaną przez Komisję[7] (która wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do interpretowania stanu faktycznego na różne sposoby) Trybunał nie podaje informacji na temat poziomu *błędu* jak w innych unijnych obszarach wydatków (zob. ***załącznik 11.1***). Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, Trybunał szacuje, że minimalny wpływ finansowy dokonanych ustaleń jest zbliżony do *progu istotności* przyjętego przez Trybunał. Na ***rys. 11.4*** przedstawiono szczegółowe informacje na temat ustaleń poczynionych przez Trybunał.

Rys 11.4 – Szczegółowe informacje na temat ustaleń Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Model wydatkowania środków z RRF wymaga dostosowania zakresu kontroli

11.20. Model wydatkowania środków z RRF opiera się na finansowaniu niepowiązanym z kosztami. W tym modelu państwa członkowskie występują w roli beneficjentów, a przyznanie finansowania jest uzależnione od osiągnięcia *rezultatów*

[7] Załącznik 2 do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE" (COM(2023) 99).

mierzonych przez odniesienie do wcześniej ustalonych kamieni milowych lub wskaźników wykonania bądź też przez spełnienie określonych warunków (w odróżnieniu od finansowania przyznawanego na zasadzie zwrotu kosztów lub po zapewnieniu zgodności z określonymi warunkami)[8]. W związku z tym głównym warunkiem dokonania płatności w ramach RRF jest osiągnięcie w zadowalający sposób wcześniej uzgodnionych kamieni milowych lub wartości docelowych. Poszczególne jednostkowe płatności na rzecz państw członkowskich nie opierają się więc ani na szacowanym koszcie odnośnych inwestycji lub reform, ani na faktycznych wydatkach poniesionych przez ostatecznych odbiorców. Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie nie są zobowiązane przesyłać wraz z wnioskiem o płatność informacji na temat kwot środków z RRF przekazanych ostatecznym odbiorcom ani wydatków poniesionych w toku wdrażania kamieni milowych lub wartości docelowych.

11.21. Ponieważ kamienie milowe i wartości docelowe są definiowane dla poszczególnych państw członkowskich, przeprowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości *transakcji* RRF leżących u podstaw rozliczeń UE, tj. kontrola płatności w ramach dotacji z RRF na rzecz państw członkowskich, dotyczy głównie tego, czy spełnione zostały odpowiednie warunki płatności i warunki kwalifikowalności[9]. Kwestia zgodności wydatków poniesionych przez odbiorców końcowych z przepisami unijnymi i krajowymi nie stanowi warunku dokonania płatności w ramach RRF, w związku z tym kontrola prawidłowości nie obejmuje systematycznej oceny tego aspektu.

Kamienie milowe lub wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób

11.22. W rozporządzeniu nie określono bardziej szczegółowych kryteriów dotyczących tego, jak należy interpretować określenie „w zadowalający sposób”. Tym samym pozostawiono Komisji szeroką swobodę w tej kwestii. 21 lutego 2023 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym przedstawiła ramy oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych[10]. Osiągnięcie tych kamieni i wartości „w zadowalający sposób” oznacza, że – z wyjątkiem niewielkich odstępstw – spełnione zostały stosowne wymogi. Nieosiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych oznacza z kolei, że istnieje ryzyko, iż

---

[8] Rozporządzenie finansowe, art. 125 ust. 1 lit. a) ppkt (ii).

[9] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 5, 9, art. 17 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3.

[10] COM(2023) 99, załącznik 1.

cele określonych reform lub inwestycji nie zostaną w pełni zrealizowane (zob. pkt ***10) załącznika 11.1***).

11.23. W toku przeprowadzonych kontroli Trybunał wykrył osiem kamieni milowych i wartości docelowych uwzględnionych w ośmiu płatnościach, co do których stwierdził, że stosowne wymogi nie zostały spełnione w zadowalający sposób. Trybunał wykrył, że nie wszystkie elementy wymagane w ramach danego kamienia milowego lub wartości docelowej zostały osiągnięte oraz że elementów tych nie można uznać za minimalne odstępstwo (zob. przykład w ***ramce 11.1***).

Ramka 11.1

Przykłady kamieni milowych, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób

Kamień milowy 42 dla Grecji – „Punkty ładowania pojazdów elektrycznych – wejście w życie ram prawnych”

Opis kamienia milowego w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Grecji:

„Wejście w życie wszystkich decyzji ministerialnych przewidzianych w ustawie 4710/2020 i podpisanych przez Ministra Środowiska i Energii, Ministra Infrastruktury i Transportu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Finansów, organizujących rynek pojazdów elektrycznych, ze szczególnym uwzględnieniem rynku usług ładowania, i oferujących zachęty podatkowe do zakupu pojazdów elektrycznych i instalacji infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych”.

W ustawie przewidziano wejście w życie dwunastu decyzji ministerialnych dotyczących organizacji rynku pojazdów elektrycznych. Trybunał stwierdził, że ten kamień milowy nie został osiągnięty w zadowalający sposób, ponieważ w momencie dokonania płatności nie weszły jeszcze w życie trzy decyzje ministerialne (w sprawie sankcji dla podmiotów rynkowych, wymogów dotyczących punktów ładowania w miejscowościach historycznych i szkolenia techników zajmujących się pojazdami elektrycznymi).

Kamień milowy 142 dla Rumunii – „Ustanowiona i operacyjna grupa zadaniowa ds. wdrażania i monitorowania reform i inwestycji w zakresie transformacji cyfrowej”

Opis kamienia milowego w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Rumunii:

„Uruchomienie tymczasowej grupy zadaniowej ds. transformacji cyfrowej, która zatrudni w okresie realizacji planu odbudowy i odporności 17 wysoko wyspecjalizowanych stanowisk kontraktowych w dziedzinie technologii cyfrowych i specjalistów ds. zarządzania projektami. Główne zadania tej jednostki to: […]”.

Trybunał ustalił, że w dniu złożenia wniosku o płatność (31 maja 2022 r.) umowy o pracę zostały podpisane jedynie z czterema spośród 17 członków grupy zadaniowej, a w momencie dokonania płatności przez Komisję (24 października 2022 r.) spośród wszystkich członków grupy przewidzianych w decyzji wykonawczej Rady zatrudnionych było jedynie 11. Ponadto zgodnie z celami kamienia milowego i w celu zapewnienia zdolności operacyjnej w opisach stanowisk należało zamieścić wymóg dotyczący doświadczenia zawodowego lub wykształcenia w dziedzinie technologii cyfrowych i zarządzania projektem. Trybunał stwierdził, że w czterech przypadkach wymóg ten nie został spełniony, co oznacza, że przedmiotowy kamień milowy nie był osiągnięty w zadowalający sposób w momencie dokonania płatności.

Rozpoczęcie realizacji przed początkiem okresu kwalifikowalności bądź finansowanie z RRF powtarzających się krajowych wydatków budżetowych

11.24. W rozporządzeniu określono warunki kwalifikowalności dotyczące ram czasowych i charakteru działań, które kwalifikują się do wsparcia w ramach RRF. W szczególności:

a) do finansowania z RRF kwalifikują się jedynie działania, których realizacja rozpoczęła się po 1 lutego 2020 r.[11];

b) ponadto środki z RRF nie powinny zastępować krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków[12].

11.25. Oznacza to, że z RRF powinno się finansować wyłącznie działania, które nie mają powtarzającego się charakteru i są realizowane w okresie kwalifikowalności. Przykładowo koszty osobowe i koszty działalności operacyjnej jednostek rządowych nie powinny być finansowane ze środków RRF, ponieważ są to powtarzające się krajowe wydatki budżetowe. Z RRF można finansować natomiast publiczne inwestycje rządowe takie jak budowa szpitali lub montaż paneli fotowoltaicznych, pod warunkiem że inwestycje te rozpoczęły się po 1 lutego 2020 r.

11.26. Trybunał ustalił w odniesieniu do jednej płatności, że uwzględnione w niej dwie wartości docelowe dotyczące inwestycji stanowiły w istocie kontynuację projektu, którego realizacja rozpoczęła się przed lutym 2020 r. W przypadku innej płatności Trybunał wykrył trzy wartości docelowe dotyczące reform, które stanowiły zastępstwo powtarzających się krajowych wydatków budżetowych (zob. przykład w ***ramce 11.2***).

---

[11] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 17 ust. 2.

[12] Tamże, art. 5 ust. 1.

Ramka 11.2

Przykład finansowania z RRF krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze

Wartość docelowa 384 dla Hiszpanii – „Model współpracy – sprawozdania na temat przejrzystości”

Opis wartości docelowej w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Hiszpanii:

„Agencja skarbowa realizuje w 2021 r. projekt, który zachęca przedsiębiorstwa wielonarodowe do ujawniania informacji o ich działalności. Ujawnienia te mogą mieć wpływ na opodatkowanie tych spółek. Celem jest 20 sprawozdań na temat przejrzystości przedłożonych w 2021 r.”

Trybunał stwierdził, że działanie to ma charakter powtarzający się i jest finansowane z krajowych środków budżetowych od 2017 r., kiedy to przedłożone zostały pierwsze sprawozdania na temat przejrzystości dotyczące roku budżetowego 2016. Od 2017 r. liczba takich przedłożonych sprawozdań zawsze przekraczała 20, a w 2020 r. sięgnęła 38. Państwo członkowskie otrzymało środki z RRF za osiągnięcie tej wartości docelowej, w związku z czym Trybunał uznaje, że stanowi to przypadek zastąpienia powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.

Podwójne finansowanie

11.27. Unikanie podwójnego finansowania jest jedną z zasad kwalifikowalności obowiązujących w przypadku wydatków unijnych[13]. Zgodnie z tą zasadą możliwe jest łączenie finansowania z różnych unijnych instrumentów w ramach jednego projektu, pod warunkiem że ta sama pozycja kosztów nie jest finansowana dwukrotnie z różnych unijnych strumieni finansowania.

11.28. W rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie zakazano podwójnego finansowania tych samych pozycji kosztów z RRF i innych funduszy UE[14]. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie muszą przedstawić szacunkowe koszty reform i inwestycji ujętych w planach[15].

---

[13] Rozporządzenie finansowe, art. 191 ust. 3.

[14] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 9.

[15] Tamże, art. 18 ust. 4 lit. k).

11.29. Choć płatności z RRF dokonuje się po osiągnięciu w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych – co oznacza, że RRF nie jest instrumentem finansowania działającym na zasadzie zwrotu kosztów – to państwa członkowskie przedstawiły szacunki kosztów dla działań przewidzianych w RRP. Na podstawie tych szacunków Komisja oceniła, na ile realistyczna jest łączna kwota finansowania z RRF przyznana danemu państwu członkowskiemu. Państwa członkowskie uznały, że niektóre działania mają zerowy koszt. Nie oznacza to wszakże, że w przypadku takich działań można wykluczyć podwójne finansowanie z innych funduszy UE, ponieważ płatności z RRF dokonuje się po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób. Co do zasady ten sam końcowy rezultat nie może być dwukrotnie finansowany z budżetu UE – niezależnie od tego, czy środki pochodzą z instrumentu finansowego działającego na zasadzie zwrotu kosztów czy z instrumentu działającego na innych zasadach.

11.30. Trybunał wykrył jeden przypadek podwójnego finansowania na Słowacji. Odnośny kamień milowy dotyczył stworzenia planu inwestycyjnego dla projektów z zakresu infrastruktury kolejowej. Trybunał ustalił, że plan inwestycyjny stworzony na potrzeby tego kamienia milowego został sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Choć kamień milowy stanowił część działania o szacowanych zerowych kosztach, Trybunał uznaje jednak, że był to przypadek podwójnego finansowania, ponieważ ten kamień milowy został osiągnięty dzięki wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego, podczas gdy państwo członkowskie otrzymało też po osiągnięciu tego kamienia środki z RRF.

Cofnięcie działania

11.31. Zgodnie z przepisami rozporządzenia środki i działania powiązane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie mogą zostać cofnięte[16]. Państwa członkowskie mają obowiązek potwierdzić w deklaracji zarządczej towarzyszącej wnioskowi o płatność, że do takiego cofnięcia działań w istocie nie doszło.

11.32. W sprawozdaniu specjalnym na temat systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję[17] Trybunał zwrócił uwagę na brak wytycznych ze strony

[16] Tamże, art. 24 ust. 3.

[17] Sprawozdanie specjalne 07/2023 pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję – wprawdzie zaplanowano szeroko zakrojone prace kontrolne, ale w nowym

Komisji dotyczących tego, jak identyfikować przypadki cofnięcia działań powiązanych z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi oraz jak ocenić wpływ finansowy takiego cofnięcia na wcześniejsze i aktualne wnioski o płatność. Trybunał zalecił Komisji, by opracowała odpowiednie wytyczne w tym zakresie[18], ale wytycznych takich do tej pory nie stworzono.

11.33. Trybunał wykrył jeden przypadek cofnięcia działań powiązanych z wartością docelową dotyczącą pierwszej płatności na rzecz Włoch (zob. przykład omówiony w ***ramce 11.3***).

modelu realizacji wciąż występuje luka na szczeblu UE dotycząca rozliczalności i uzyskiwania pewności".

[18] Tamże, pkt 66–70 i zalecenie 2.

Ramka 11.3

Cofnięcie działań powiązanych z wartością docelową

Wartość docelowa dla Włoch M1C1-54 – „Zakończenie rekrutacji ekspertów w celu wdrożenia włoskiego planu odbudowy i zwiększenia odporności”

Opis wartości docelowej w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Włoch:

„Dokończenie procedur rekrutacji w grupie liczącej 1 000 ekspertów, którzy mają zostać oddelegowani na okres trzech lat w celu wsparcia administracji w zarządzaniu nowymi procedurami zapewniającymi pomoc techniczną”.

W grudniu 2021 r. w pierwszym złożonym wniosku o płatność władze włoskie poinformowały, że zgodnie ze stanem na 30 grudnia 2021 r. zatrudniono 1 000 ekspertów. Komisja oceniła, że wartość docelowa została osiągnięta w zadowalający sposób i dokonała płatności 13 kwietnia 2022 r. Kontrola płatności przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła wyniki oceny Komisji.

Komisja przeprowadziła następnie audyt *ex post* w okresie od maja do czerwca 2022 r. i stwierdziła, że zgodnie ze stanem na czerwiec 2022 r. liczba ekspertów w grupie spadła do 935. Nie poinformowała jednak o tej sytuacji jako przypadku cofnięcia uprzednio osiągniętej wartości docelowej.

Komisja zakończyła ocenę drugiego wniosku o płatność 27 września 2022 r. i dokonała drugiej płatności 8 listopada 2022 r. W tym momencie w grupie zatrudnionych było jedynie 924 ekspertów. Oznacza to, że w momencie dokonywania drugiej płatności na rzecz Włoch Komisja nie zawiesiła płatności w związku z cofnięciem działań powiązanych z uprzednio osiągniętą wartością docelową.

Podczas kontroli na miejscu przeprowadzonej w lutym 2023 r. kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że liczba ekspertów w grupie spadła jeszcze bardziej, do 920. Trybunał przyznaje wprawdzie, że liczba pracowników może podlegać wahaniom w rozsądnych granicach oraz że Włochy rozpoczęły procedury w celu obsadzenia wolnych stanowisk, odnotowuje jednak, że w tym przypadku wystąpiła trwała tendencja spadkowa, która nie została odwrócona przez niemal rok.

Inne problemy wykryte w toku badania prawidłowości transakcji

11.34. Trybunał wykrył w 11 przypadkach odnoszących się do pięciu płatności problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych. Celem deklaracji zarządczych jest poświadczenie, że informacje zawarte we wniosku o płatność są kompletne, poprawne i wiarygodne[19] (zob. ***załącznik 11.2***).

11.35. Państwa członkowskie powinny przedkładać Komisji wnioski o płatność dopiero wówczas, gdy odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe zostaną osiągnięte[20]. W 11 wspomnianych przypadkach władze państw członkowskich złożyły tymczasem wnioski, choć nie wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte. W swoich deklaracjach zarządczych państwa członkowskie mogą uwzględniać *zastrzeżenia* i zwrócić uwagę Komisji na brakujące dowody, żadne państwo członkowskie takich zastrzeżeń jednak nie zgłosiło. Choć przed dokonaniem płatności Komisja oceniła, że odnośne kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte, uchybienia te stawiają pod znakiem zapytania wiarygodność informacji zawartych w deklaracjach zarządczych.

11.36. W ramach przeprowadzonej oceny 281 kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał wykrył również sześć przypadków niewłaściwej koncepcji działań i powiązanych z nimi kamieni i wartości. Uchybienia w koncepcji mogą doprowadzić do sytuacji, gdy nawet po osiągnięciu kamieni i wartości w zadowalający sposób nie wszystkie elementy działania zostaną wdrożone lub nie uda się uzyskać oczekiwanych *produktów* bądź wyników.

---

[19] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2 lit. c).

[20] Tamże, art. 24 ust. 2.

11.37. Ocena osiągnięcia kamieni i wartości w zadowalający sposób obejmuje – oprócz elementów ilościowych – szereg osądów, co otwiera pole do wielu interpretacji. Stanowi to szczególne zagrożenie w przypadkach, gdy kamień milowy lub wartość docelowa są zdefiniowane ogólnikowo. Już we wcześniejszych dokumentach – w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonanej przez Komisję[21] oraz w sprawozdaniu rocznym za 2021 r.[22] – Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko, że w przypadkach gdy nie określono w sposób jasny kamieni milowych i wartości docelowych, ocena, czy zostały one osiągnięte, będzie utrudniona bądź pierwotnie założone cele nie zostaną zrealizowane. Trybunał zalecił Komisji, by na potrzeby przyszłych ocen zadbała o odpowiednie określenie kamieni milowych i wartości docelowych oraz o to, by były one wystarczająco jasne.

[21] Sprawozdanie specjalne 21/2022 – „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obarczone ryzykiem”, pkt 82.

[22] Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 10.29.

Przeprowadzona przez Trybunał ocena wybranych systemów monitorowania i kontroli

11.38. Poniżej omówiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał oceny wybranych systemów monitorowania i kontroli stosowanych w ramach RRF przez Komisję i państwa członkowskie.

W przeprowadzonych ocenach *ex ante* Komisja nie uwzględnia w sposób systematyczny kwestii zgodności z wszystkimi warunkami kwalifikowalności

11.39. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję[23] Trybunał dokonał oceny koncepcji przeprowadzanych przez nią ocen wstępnych i stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja opracowała kompleksowy proces oceny wstępnej dotyczący osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Utrzymują się jednak pewne problemy dotyczące głównie dokumentacji i określenia wkładu wnoszonego przez poszczególne strony na różnych etapach procesu oceny. Trybunał odnotował ponadto, że zakres oceny wstępnej ograniczał się do osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych i nie obejmował przekrojowych warunków kwalifikowalności, na przykład warunku niezastępowania wydatków krajowych o powtarzającym się charakterze[24].

11.40. Trybunał dokonał przeglądu ocen wstępnych przeprowadzonych przez Komisję w odniesieniu do wspomnianych 281 kamieni milowych i wartości docelowych. Wyniki tego przeglądu potwierdzają wspomniane wyżej ograniczenia. W siedmiu przypadkach w ramach oceny wstępnej Komisja nie wykryła, że działania powiązane z danymi kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi były niekwalifikowalne ze względu naruszenie zasad dotyczących okresu kwalifikowalności, niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze lub podwójnego finansowania bądź ze względu na cofnięcie działania.

---

[23] Sprawozdanie specjalne 07/2023, pkt 40–53.

[24] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 5.

11.41. Trybunał zidentyfikował również liczne drobne uchybienia dotyczące przypadków, gdy Komisja opierała się na deklaracjach własnych bądź kontrolach państw członkowskich, nie przeprowadziła natomiast dalszych weryfikacji samodzielnie, lub przypadków, gdy Komisja korzystała z niekompletnych bądź nieprawidłowych danych przy przeprowadzaniu oceny.

Nie wykorzystuje się w pełni możliwości w zakresie audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych

11.42. Zgodnie z przepisami *rozporządzenia finansowego*[25] oraz treścią umów w sprawie finansowania podpisanych z państwami członkowskimi audyty *ex post* mają na celu wykrycie i skorygowanie błędów dotyczących operacji po tym, jak operacje te zostały już zatwierdzone. Komisja przeprowadza dwa rodzaje audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych:

a) audyty kamieni milowych i wartości docelowych, których celem jest sprawdzenie, czy te kamienie i wartości zostały osiągnięte w zadowalający sposób;

b) audyty jakości i wiarygodności ustanowionych systemów. Celem tych audytów jest nie tylko ocena zarządzania danymi i systemów służących gromadzeniu, przechowywaniu, agregowaniu i przekazywaniu informacji na temat kamieni milowych i wartości docelowych, ale także weryfikowanie wiarygodności danych sprawozdawczych.

11.43. W 2022 r. Komisja przeprowadziła audyty *ex post* w odniesieniu do 23 kamieni milowych i wartości docelowych w Hiszpanii, Francji, Chorwacji, we Włoszech, w Portugalii i Rumunii.

11.44. Ponieważ w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał końcowe sprawozdania z audytu były dostępne jedynie dla Francji i Hiszpanii, w przypadku pozostałych państw członkowskich Trybunał oparł się na wersjach wstępnych takich sprawozdań. W ramach prac kontrolnych Trybunał ocenił audyty *ex post* odnoszące się do 15 wartości docelowych (pięciu dotyczących Hiszpanii, pięciu dotyczących Francji, trzech dotyczących Portugalii, jednej dotyczącej Chorwacji i jednej – Włoch).

[25] Rozporządzenie finansowe, art. 74 ust. 6.

11.45. Komisja stwierdziła, że wszystkie wspomniane wyżej 23 kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Sformułowała jednak szereg ustaleń, które dotyczą głównie następujących aspektów:

a) niekwalifikowalne elementy wartości docelowej (wskaźniki ilościowe), które nie miały jednak wpływu na osiągnięcie wartości docelowej w zadowalający sposób, ponieważ mieściły się w dopuszczalnym zakresie odstępstwa określonym na 5%;

b) rozbieżności między przekazanymi i faktycznymi danymi dotyczącymi kamieni milowych i wartości docelowych;

c) uchybienia w systemach kontroli i sprawozdawczości stosowanych przez państwa członkowskie. Uchybienia te skutkują niewystarczającymi kontrolami warunków kwalifikowalności i przekazywaniem Komisji informacji o nieodpowiedniej jakości.

11.46. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja skutecznie realizowała swój plan audytów *ex post*. Trybunał ustalił jednak, że w ramach procedur audytów *ex post* nie przewidziano weryfikacji, czy już po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań powiązanych ze skontrolowanymi wartościami docelowymi ocenionymi jako osiągnięte. Nie badano również, czy działania te są zgodne z zasadą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze. Trybunał ustalił również, że w przypadku trzech wartości docelowych Komisja po przeprowadzeniu swoich audytów *ex post* stwierdziła, że zostały one osiągnięte w zadowalający sposób, choć wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazywały co innego (zob. ***tabela 11.2***).

Tabela 11.2 – Wyniki audytów *ex post* i wyniki powiązanych prac kontrolnych Trybunału

Państwo członkowskie	Komisja Europejska			Trybunał		
	Kamienie milowe objęte audytami *ex post*	Wartości docelowe objęte audytami *ex post*	Kamienie milowe i wartości docelowe ocenione jako nieosiągnięte w zadowalający sposób	Wartości docelowe objęte audytami *ex post* i przeglądem Trybunału	Wartości docelowe ocenione jako nieosiągnięte w zadowalający sposób	Wartości docelowe, w przypadku których wystąpiły problemy związane z kwalifikowalnością
Francja	2	8	0	5	1	0
Włochy	0	1	0	1	0	1
Hiszpania	0	5	0	5	1	2
Portugalia	0	3	0	3	1	0
Chorwacja	1	1	0	1	0	0
Rumunia	0	2	0	0	0	0
Ogółem	3	20	0	15	3	3

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wciąż występują uchybienia, jeśli chodzi o strukturę i funkcjonowanie systemów w państwach członkowskich

11.47. Zaproponowanie adekwatnych systemów monitorowania i systemów kontroli przez państwa członkowskie stanowiło warunek zatwierdzenia RRP. Przeprowadzając ocenę tych planów, Komisja stwierdziła braki w przypadku systemów niektórych państw członkowskich i w związku z tym nałożyła na 16 z nich (Belgię, Czechy, Estonię, Irlandię, Grecję, Hiszpanię, Francję, Chorwację, Włochy, Cypr, Litwę, Luksemburg, Rumunię, Słowenię, Słowację i Finlandię) wymóg, by uwzględniły one konkretne dodatkowe reformy i kamienie milowe (tzw. kamienie milowe dotyczące kontroli), tak aby wyeliminować utrzymujące się uchybienia. Te kamienie milowe dotyczące kontroli muszą zostać osiągnięte, zanim państwo członkowskie będzie mogło zwrócić się z wnioskiem o pierwszą płatność.

11.48. Płatności z RRF dokonane w 2022 r. obejmowały 16 kamieni milowych dotyczących kontroli w ośmiu państwach członkowskich (Bułgaria, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Rumunia i Słowacja). Trybunał dokonał przeglądu oceny *ex ante* przeprowadzonej przez Komisję w odniesieniu do wszystkich 16 tych kamieni. Ponadto w odniesieniu do ośmiu kamieni milowych dotyczących kontroli Trybunał przeprowadził wizyty na miejscu w czterech państwach członkowskich (Francja, Chorwacja, Włochy, Rumunia).

11.49. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że wprowadzenie kamieni milowych dotyczących kontroli oznacza, że systemy danego państwa członkowskiego nie były jeszcze w pełni funkcjonalne w momencie rozpoczęcia realizacji planu. Stwarza to ryzyko, jeśli chodzi o prawidłowość płatności w ramach RRF i ochronę interesów finansowych UE. Ryzyko to jest jeszcze większe w przypadku reform i inwestycji, które rozpoczęły się 1 lutego 2020 r., tj. jeszcze przed zatwierdzeniem planów[26].

11.50. Trybunał stwierdził, że kamienie milowe dotyczące kontroli różnią się istotnie co do uwzględnionych w nich wymogów i poziomu szczegółowości. Przykładowo kamień milowy dotyczący kontroli określony dla Francji obejmuje jedynie wymóg, by wydano okólnik podpisany przez premiera, w którym zostaną określone role i obowiązki zaangażowanych podmiotów, oraz by sporządzono sprawozdanie ze strategii kontroli, podczas gdy w przypadku Grecji nałożono wymóg stworzenia systemu kontroli i audytu. W przypadku innych państw członkowskich (Bułgaria, Chorwacja, Włochy, Rumunia i Słowacja) wymogi są jeszcze bardziej rygorystyczne – obejmują obowiązek ustanowienia i uruchomienia systemu repozytoriów danych służącego do monitorowania wdrożenia RRF. Brak jest uzasadnienia dla tego, by na niektóre państwa członkowskie nakładać jedynie wymóg opracowania koncepcji systemu, a na inne – wymóg zapewnienia funkcjonującego systemu.

11.51. W przypadku jednego państwa członkowskiego (Chorwacji) kamień milowy dotyczący kontroli został ujęty w drugim wniosku o płatność. Komisja zidentyfikowała to uchybienie w koncepcji odnośnej decyzji wykonawczej Rady i przeprowadziła ocenę tego kamienia milowego na etapie pierwszego wniosku o płatność.

11.52. W ramach prac prowadzonych *ex ante* Komisja uznała, że wszystkie kamienie milowe dotyczące kontroli zostały osiągnięte w zadowalający sposób, tymczasem w toku audytów systemów przeprowadzonych *ex post* Komisja stwierdziła

---

[26] Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 102 i 103.

uchybienia w systemach kontroli i systemach sprawozdawczych sześciu państw członkowskich. Uchybienia te dotyczą:

- braku pracowników i odpowiedniego wyszkolenia pracowników zajmujących się RRF;
- niegromadzenia danych wymienionych w art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie RRF oraz uchybień, jeśli chodzi o wiarygodność danych dotyczących wartości docelowych;
- braku planu i metodyki dotyczących weryfikacji zarządczych na miejscu, uchybień związanych z koncepcją strategii oceny ryzyka i procesem weryfikacji danych;
- ograniczonego zakresu wykorzystania systemu informatycznego dotyczącego RRF oraz uchybień dotyczących funkcji monitorowania;
- ograniczeń w zakresie kontroli związanych z konfliktami interesów i ryzykiem podwójnego finansowania.

11.53. W przypadku dwóch państw członkowskich (Włoch i Chorwacji) Trybunał wykrył uchybienia w kamieniach milowych dotyczących kontroli. Odnosiły się one do pewnych funkcji, które nie były dostępne w systemie informatycznym w momencie składania wniosku o płatność. Ponieważ istniała możliwość pozyskania danych do systemu innymi środkami, Trybunał stwierdził, że uchybienia te nie podważają osiągnięcia w zadowalający sposób odnośnego kamienia milowego dotyczącego kontroli (zob. przykład w ***ramce 11.4***).

Ramka 11.4

Utrzymujące się uchybienia we włoskim systemie repozytoriów danych

Kamień milowy dotyczący kontroli obowiązujący Włochy przewidywał wprowadzenie i uruchomienie systemu repozytoriów służącego do monitorowania wdrażania RRF. System ten musi obejmować przynajmniej następujące funkcje:

a) gromadzenie danych i monitorowanie realizacji kamieni milowych i wartości docelowych;

b) gromadzenie, przechowywanie i zapewnianie dostępu do danych wymaganych zgodnie z art. 22 ust. 2 lit. d) ppkt (i)–(iii) rozporządzenia.

Trybunał stwierdził, że w momencie składania przez Włochy pierwszego wniosku o płatność (w kwietniu 2022 r.) organy wdrażające nie miały jeszcze bezpośredniego dostępu do systemu i dlatego organ koordynujący wykorzystywał pliki Excel otrzymywane od organów wdrażających do wprowadzania danych potwierdzających osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych. Stwarzało to ryzyko, jeśli chodzi o poprawność i kompletność danych, ponieważ system nie pozwala na przeprowadzenie automatycznych kontroli.

11.54. Trybunał stwierdził ponadto, że system zarządzania danymi zastosowany na potrzeby francuskiego RRP nie pozwalał na gromadzenie i przechowywanie pełnych danych na temat ostatecznych odbiorców. Uchybienia te sprawiły, że władze francuskie nie były w stanie przedstawić kompletnej dokumentacji poświadczającej w odniesieniu do trzech wartości docelowych dobranych do próby Trybunału. Instytucja audytowa częściowo wykryła przedmiotowe uchybienia i poinformowała o nich w podsumowaniu audytów towarzyszącym pierwszemu wnioskowi o płatność. Również Komisja w ramach prowadzonych audytów *ex post* wykryła problemy w zakresie gromadzenia i agregowania danych dotyczących jednej wartości docelowej. Wprawdzie powyższe uchybienia nie są bezpośrednio powiązane z kamieniem milowym dotyczącym kontroli, który ustanowiono dla Francji, stanowią one jednak naruszenie wymogów art. 22 rozporządzenia i utrudniają skuteczne funkcjonowanie systemu kontroli mającego na celu ochronę interesów finansowych UE.

11.55. Trybunał wykrył uchybienie przekrojowe, które występuje w pięciu państwach (Włochy, Grecja, Chorwacja, Rumunia i Bułgaria), ale może mieć konsekwencje dla wszystkich państw członkowskich. Dotyczy ono gromadzenia danych na temat beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zagranicznych. Informacje tego rodzaju są gromadzone na podstawie porozumień dwustronnych, ponieważ brak jest scentralizowanej unijnej bazy, która zawierałaby kompletne dane na temat wszystkich beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zarejestrowanych w UE. Problem ten ma rozwiązać wprowadzenie systemu integracji rejestrów beneficjentów rzeczywistych, który pozwoli na wzajemne połączenie takich rejestrów prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie[27]. W swoim wyroku z 22 listopada 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że zasada publicznego dostępu do rejestrów beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw z UE jest nieważna[28].
W konsekwencji brak jest jasnych informacji na temat tego, kiedy kwestia dostępu do kompletnych informacji na temat beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zagranicznych zostanie rozwiązana.

[27] Zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/849.

[28] Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-37/20, C-601/20.

Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

11.56. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie dyrekcji generalnych Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskały one wystarczającą pewność co do tego, że procedury kontroli gwarantują prawidłowość wydatków.

11.57. Jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych UE, Trybunał stwierdził w swoim sprawozdaniu specjalnym na temat koncepcji systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję[29], że poświadczenie wiarygodności zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN za 2021 r. miało ograniczony zakres. Objęło ono jedynie odpowiedzialność za odzyskanie wszelkich kwot należnych budżetowi UE w razie wystąpienia nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów w przypadkach, gdy nie odzyskały ich państwa członkowskie, bądź w razie stwierdzonego poważnego naruszenia umowy w sprawie finansowania lub umowy w sprawie pożyczki. W swoim sprawozdaniu w sprawie *absolutorium* z wykonania budżetu za 2021 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do ponownego rozważenia sposobu sformułowania *poświadczenia wiarygodności* składanego przez dyrektora generalnego DG ECFIN[30].

11.58. Komisja dokonała zmian w swoim poświadczeniu wiarygodności dotyczącym RRF za 2022 r. Poświadczenie wiarygodności za 2022 r. złożone przez dyrektora generalnego DG ECFIN jest zbieżne z poświadczeniami składanymi przez innych dyrektorów generalnych Komisji. W poświadczeniu dyrektor generalny DG ECFIN poświadcza zatem, że „wdrożone procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń”. Ponadto w sekcji 3 rocznego sprawozdania z działalności DG ECFIN poświęconej RRF wyjaśniono, że przedmiotowe poświadczenie wiarygodności obejmuje następujące elementy:

---

[29] Sprawozdanie specjalne 07/2023.

[30] Parlament Europejski, sprawozdanie w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze (2022/2081(DEC)).

a) weryfikacje przeprowadzane regularnie przez państwa członkowskie w obszarze *pomocy państwa* i *zamówień publicznych* dotyczące tego, czy finansowanie z RRF zostało wykorzystane zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami oraz czy działania wdrażające reformy i projekty inwestycyjne były zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności dotyczącymi zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania[31]. Trybunał odnotowuje, że z treści takiego oświadczenia nie wynika jasno, czy regularne weryfikacje przeprowadzane przez państwa członkowskie pozwalają uzyskać wystarczającą pewność co do tego, że ich systemy kontroli gwarantują zgodność z przepisami dotyczącymi pomocy państwa i zamówień publicznych. Trybunał prowadzi obecnie kontrolę dotyczącą systemów kontroli stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia zgodności inwestycji finansowanych z RRF z tymi przepisami. W ramach kontroli ocenione zostanie również, jaki poziom pewności można uzyskać na podstawie weryfikacji przeprowadzanych przez państwa członkowskie;

b) proporcjonalne zmniejszenie wsparcia w ramach RRF oraz odzyskanie wszelkich kwot należnych budżetowi UE lub zwrócenie się o przedterminową spłatę pożyczki w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe UE, które to przypadki nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, lub w przypadkach poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z umowy w sprawie finansowania[32].

11.59. Podobnie jak w przypadku rocznego sprawozdania z działalności za 2021 r. w przypadku wydatków z RRF Komisja nie oszacowała ryzyka związanego z płatnością, uzasadniając to tym, że ze względu na charakter instrumentu nie można dla niego ustalić w sposób rzetelny poziomu błędu. Komisja przeprowadza natomiast ocenę ryzyka (szacując je jako niskie, średnie lub wysokie) dla każdej płatności z RRF. Opiera się przy tym na wynikach kontroli *ex ante* i *ex post*.

11.60. Ponieważ Komisja oceniła, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe leżące u podstaw wydatków z RRF w 2022 r. zostały osiągnięte w zadowalający sposób, można sformułować ogólny wniosek, że płatności z RRF za 2022 r. są obarczone niskim ryzykiem. W związku z tym w poświadczeniu wiarygodności nie zamieszczono żadnych zastrzeżeń na podstawie kryteriów istotności

[31] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2.

[32] Tamże, przypis 2, art. 22 ust. 5.

stosowanych przez Komisję. Poświadczenie to nie jest zgodne z ustaleniami poczynionymi przez Trybunał.

11.61. Podobnie jak w poprzednim roku, wydatki z RRF poniesione w 2022 r. nie zostały uwzględnione w ogólnym poziomie ryzyka w momencie dokonywania płatności określonym dla wydatków związanych z WRF, który Komisja podała w swoim sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r. W odniesieniu do RRF Komisja potwierdziła – opierając się na wynikach kontroli i poświadczeniu wiarygodności zawartym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN – że ma wystarczającą pewność co do trzech elementów wskazanych przez DG ECFIN.

11.62. Trybunał odnotował, że Służba Audytu Wewnętrznego Komisji wydała objaśnienie uzupełniające w odniesieniu do wdrożenia RRF jako część ogólnej opinii audytowej w ramach sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE[33]. W objaśnieniu uzupełniającym odniesiono się do konieczności dalszego wzmocnienia działań na rzecz ochrony budżetu UE. Miałyby one objąć:

— dokonanie przeglądu i w razie konieczności dalsze usprawnienie koncepcji i wdrożenia systemów zarządzania finansami oraz strategii audytu i kontroli, tak żeby zapewnić ich adekwatność;

— skuteczne stosowanie ram Komisji w zakresie oceny kamieni milowych i wartości docelowych oraz metodyki Komisji dotyczącej zawieszania płatności. Zwrócono przy tym uwagę na ewentualną konieczność przeglądu lub zmiany tych ram i metodyki w miarę, jak Komisja zdobywać będzie większe doświadczenie w ich stosowaniu.

[33] Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2022 r., załącznik VI do tomu III.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

11.63. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał w toku prac i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że:

a) w przypadku 15 kamieni milowych i wartości docelowych wystąpiły problemy w zakresie prawidłowości mające wpływ finansowy (zob. pkt ***11.19***);

b) wystąpiły przypadki nieprawidłowego opracowania koncepcji działań i powiązanych z nimi kamieni milowych lub wartości docelowych (zob. pkt ***11.36***–***11.37***);

c) wystąpiły problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych (zob. pkt ***11.34***–***11.35***);

d) w zakresie ocen wstępnych i audytów *ex post* przeprowadzanych przez Komisję nie uwzględnia się w sposób systematyczny kluczowych warunków dokonania płatności dotyczących m.in. przestrzegania okresu kwalifikowalności oraz niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze. Ponadto w ramach procedur audytów *ex post* nie przewiduje się kontroli mających na celu sprawdzenie, czy po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań związanych z uprzednio osiągniętymi wartościami docelowymi (zob. pkt ***11.40*** i ***11.46***);

e) wprowadzenie kamieni milowych dotyczących kontroli oznacza, że stosowne systemy państwa członkowskiego nie były jeszcze w pełni funkcjonalne w momencie rozpoczęcia realizacji RRP, co stwarza ryzyko dla prawidłowości wydatków z RRF i ochrony interesów finansowych UE. Trybunał stwierdził ponadto, że kamienie milowe dotyczące kontroli różnią się istotnie pod względem poziomu szczegółowości i wymogów, choć brak ku temu odpowiedniego uzasadnienia (zob. pkt ***11.49***–***11.50***);

f) w systemach sprawozdawczości i kontroli państw członkowskich utrzymują się uchybienia. Ponadto Trybunał wykrył problem przekrojowy związany z ograniczoną dostępnością danych na temat beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zagranicznych. Problem ten wynika z braku scentralizowanej unijnej bazy, która zawierałaby dane na temat wszystkich beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zarejestrowanych w UE (zob. pkt ***11.53***–***11.55***).

11.64. Ustalenia i wnioski Trybunału nie są zgodne z treścią poświadczenia złożonego przez *urzędnika zatwierdzającego* DG ECFIN.

Zalecenia

11.65. W ***załączniku 11.3*** przedstawiono wnioski z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r. Drugie zalecenie zrealizowano w pełni, natomiast w przypadku pierwszego i trzeciego z tych zaleceń jest zbyt wcześnie, by można ocenić ich realizację, ponieważ po wydaniu zalecenia nie przeprowadzono żadnej oceny wstępnej, która zostałaby objęta kontrolą. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu zaleceń sformułowanych przez Trybunał w odniesieniu do 2021 r. oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 11.1 – Udoskonalenie ocen wstępnych i audytów *ex post*

a) Komisja powinna objąć zakresem ocen wstępnych i audytów *ex post* kwestię zgodności z okresem kwalifikowalności i zasadą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze.

b) Komisja powinna ponadto dokonać przeglądu procedur audytów *ex post*, tak aby uwzględnić w nich kontrole mające na celu sprawdzenie, czy po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań związanych z uprzednio osiągniętymi wartościami docelowymi.

Termin realizacji: niezwłocznie.

Zalecenie 11.2 – Sprawdzenie, czy wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostały jasno zdefiniowane w ramach przeglądu planów

Opierając się na doświadczeniach zdobytych w toku wdrażania RRF, Komisja powinna sprawdzić, czy w zmienionych planach jasno zdefiniowano wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe, a wszystkie kluczowe elementy danego działania są objęte takimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi.

Termin realizacji: niezwłocznie.

Załączniki

Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

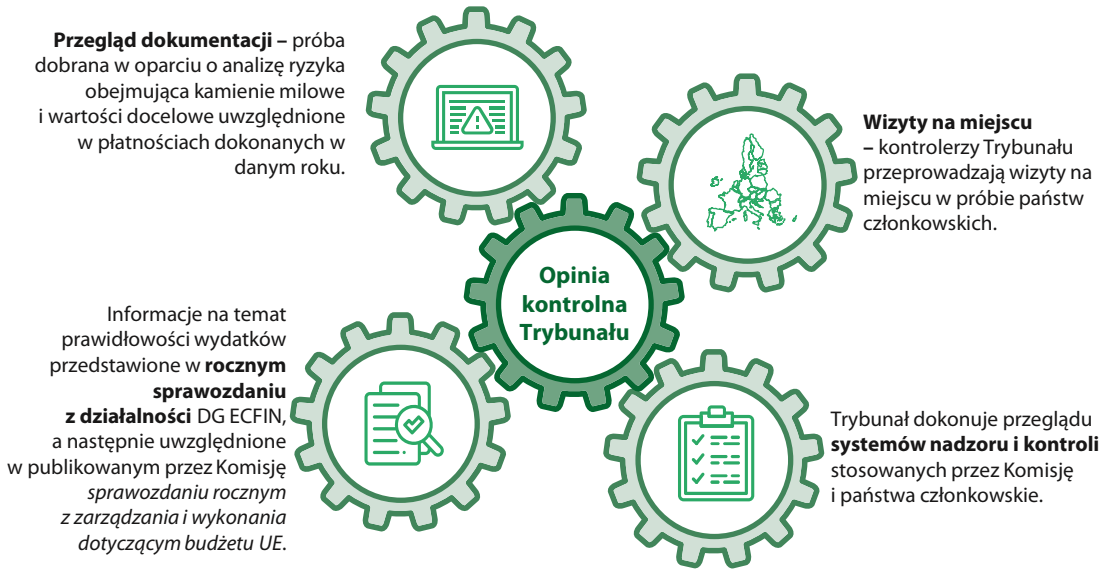
Uwagi ogólne

1) W niniejszym załączniku opisano podejście kontrolne i metodykę kontroli przyjęte przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności odnoszącego się do prawidłowości wydatków z RRF.

2) W ramach poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu UE Trybunał wydaje odrębną opinię dotyczącą prawidłowości wydatków z RRF. Trybunał przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę odmienny model realizacji zastosowany w przypadku RRF i fakt, że jest to instrument tymczasowy. Wspomniana odrębna opinia ma zapewnić wystarczającą pewność w odniesieniu do płatności. Opierając się na opinii, Trybunał przedstawia stosowne szczegółowe informacje w poświadczeniu wiarygodności.

3) Trybunał uzyskuje pewność głównie na podstawie badania bezpośredniego i oceny systemów nadzoru i kontroli. Poświadczenie wiarygodności przedstawiane przez Trybunał stanowi uzupełnienie rocznych sprawozdań z działalności, sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania oraz sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego (zob. ***rys. 11.5***).

Rys. 11.5 – Opinia kontrolna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4) Prace Trybunału spełniają międzynarodowe standardy rewizji finansowej i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.

5) Jeśli chodzi o procedury kontrolne stosowane przez Trybunał w odniesieniu do nadużyć finansowych, Trybunał stosuje podejście omówione szczegółowo w części 3 ***załącznika 1.1***.

Prawidłowość transakcji

W jaki sposób Trybunał definiuje transakcje leżące u podstaw rozliczeń i w jaki sposób je bada

6) W ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącego RRF uwzględnia się, jako transakcje leżące u podstaw rozliczeń, płatności w ramach dotacji na rzecz państw członkowskich oraz rozliczenia wcześniejszych płatności zaliczkowych. W odróżnieniu od większości wydatków ponoszonych w wieloletnich ramach finansowych wnioski o płatność składane w ramach RRF nie są uzasadniane poniesionymi kosztami, ale osiągnięciem w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Biorąc pod uwagę, że pożyczki w ramach RRF nie są ujmowane jako wydatki w rozliczeniach UE, nie są one objęte zakresem kontroli Trybunału.

7) Badanie bezpośrednie przeprowadzone przez Trybunał obejmuje głównie ocenę tego, czy płatności w ramach RRF dokonano zgodnie z warunkami płatności określonymi w rozporządzeniu[34]. O ile to możliwe, Trybunał uwzględnia kwestię braku cofnięcia wcześniej zrealizowanych działań i podwójnego finansowania. Ocenia również, czy spełnione zostały inne warunki kwalifikowalności, takie jak niezastępowanie krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze, a także zgodność z okresem kwalifikowalności oraz zasadą „nie czyń poważnych szkód”[35].

8) Aby sformułować wniosek z kontroli, Trybunał bada w pierwszej kolejności próbę dobraną na podstawie analizy ryzyka. W toku badania sprawdza, czy dzięki przeprowadzonym ocenom wstępnym Komisja zgromadziła wystarczające i odpowiednie dowody na poparcie własnej oceny tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Jeśli Trybunał uznaje, że dowody dostępne w dokumentacji posiadanej przez Komisję nie

[34] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 3.

[35] Tamże, art. 5, 9 i art. 17 ust. 2.

pozwalają na sformułowanie wniosku z kontroli, zwraca się wówczas bezpośrednio do państwa członkowskiego o przesłanie dalszych informacji. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzają również wizyty na miejscu w próbie państw członkowskich.

9) Trybunał wybiera poszczególne kamienie milowe i wartości docelowe do objęcia badaniem, opierając się na analizie ryzyka. W pierwszej kolejności wybierane są kamienie milowe dotyczące kontroli i kamienie milowe odnoszące się do *ogólnego systemu warunkowości* służącego ochronie budżetu Unii[36]. Do wyboru pozostałych elementów próby stosuje się szereg kryteriów ryzyka.

10) W swojej ocenie tego, czy poszczególne kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Trybunał opiera się na ramach opracowanych przez Komisję[37]. Zgodnie z tymi ramami, jeśli charakter danego kamienia milowego (lub, w stosownych przypadkach, charakter danej wartości docelowej) nie pozwala na przeprowadzenie oceny w oparciu o elementy ilościowe, Trybunał dopuszcza minimalne odstępstwa pod względem treści, formy i terminów działań. Z kolei w przypadku kamieni milowych lub wartości docelowych, których ocenę można oprzeć ocenę na elementach ilościowych, Trybunał dopuszcza odstępstwa do poziomu 5%.

11) Trybunał może wykryć przypadki nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów, podwójnego finansowania lub naruszenia umów w sprawie finansowania (dotyczące np. niedostępności informacji na temat ostatecznych odbiorców lub finansowania z innych funduszy UE). W tych przypadkach Trybunał ocenia (w miarę możliwości), w jaki sposób te poważne nieprawidłowości wpływają na legalność i prawidłowość wydatków z RRF.

W jaki sposób Trybunał ocenia wyniki badania transakcji

12) Trybunał formułuje ustalenia różnych rodzajów.

13) Ustalenia ilościowe mają wpływ na kwotę płatności dokonanej przez Komisję i dotyczą przypadków niezgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności określonymi w rozporządzeniu, tj. przypadków nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, cofnięcia działań powiązanych z wcześniej osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami

[36] Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99.

docelowymi, nieprzestrzegania okresu kwalifikowalności, zasady „nie czyń poważnych szkód” i zasady dotyczącej podwójnego finansowania.

Zgodnie ze standardami kontroli kontroler powinien korzystać z już istniejących kryteriów[38]. W związku z tym, aby skwantyfikować wpływ finansowy tych ustaleń, Trybunał posłużył się opracowaną przez Komisję metodyką dotyczącą zawieszania płatności[39]. Metodyka ta przewiduje trzy etapy obliczenia kwoty, która ma zostać zawieszona:

(i) określenie wartości jednostkowej danego kamienia milowego lub wartości docelowej ujętych w planie;

(ii) skorygowanie wartości jednostkowych przez zastosowanie współczynnika;

(iii) dostosowanie skorygowanej wartości jednostkowej.

Trybunał nie szacuje wpływu finansowego w przypadkach, gdy dany kamień milowy lub wartość docelowa zostają osiągnięte w zadowalający sposób w ciągu sześciu miesięcy od dokonania płatności[40] i w trakcie kontrolowanego roku.

14) Ustalenia związane z podejrzeniami nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów są kwantyfikowane, jeśli istnieją wystarczające dowody potwierdzające, że wpływają one na osiągnięcie kamienia milowego lub wartości docelowej (np. przypadek nadużycia, który stawia pod znakiem zapytania istnienie poszczególnych pozycji kosztów, bądź zupełny brak postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

15) Ustalenia bez wpływu finansowego są określane mianem ustaleń jakościowych.

Ocena systemów nadzoru i kontroli

16) W ramach oceny systemów nadzoru i kontroli Trybunał może wykryć:

a) uchybienia w działaniach z zakresu kontroli i audytu prowadzonych przez Komisję i państwa członkowskie w celu zapewnienia prawidłowości wydatków w ramach RRF i ochrony interesów finansowych UE;

---

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99, załącznik 2.

[40] Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 8.

b) uchybienia w zakresie dostępności wykazu ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych;

c) uchybienia w zakresie dostępności informacji na temat danego działania i łącznego przyznanego finansowania ze środków publicznych;

d) uchybienia w zakresie prowadzenia dokumentacji.

17) Uchybienia takie mogą wpływać na prawidłowość wydatków z RRF na poziomie państwa członkowskiego i doprowadzić do odzyskania środków (tj. zmniejszenia ogólnej kwoty przewidzianej w planie) już po tym, jak Komisja dokonała płatności na rzecz danego państwa. W umowie w sprawie finansowania przewidziano ryczałtowe korekty w razie poważnych naruszeń. Uwzględniają one częstotliwość i zakres takich naruszeń. Na potrzeby swojej oceny Trybunał uznaje ustalenia dotyczące uchybień systemowych i naruszeń umowy w sprawie finansowania za ustalenia jakościowe.

18) Trybunał dokonuje również oceny audytów *ex post* przeprowadzonych przez Komisję. W wyniku tych audytów Komisja może stwierdzić, że pewne kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W stosownych przypadkach Trybunał wykorzystuje ustalenia, które nie zostały skorygowane w roku dokonania płatności, do sformułowania swojej opinii.

Formułowanie opinii kontrolnej

19) Kluczowym pojęciem w tym obszarze jest istotność – oznacza ona poziom odstępstwa, które w mniemaniu Trybunału może wpłynąć na decyzje odpowiednich zainteresowanych stron.

20) Trybunał definiuje przy tym istotność zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.

21) Podobnie jak w przypadku innych kontroli przy formułowaniu opinii Trybunał stosuje próg istotności wynoszący 2%, niemniej bierze również pod uwagę charakter, wartość i kontekst wykrytych błędów, a także inne dostępne informacje.

22) Ustalenia o charakterze ilościowym stanowią istotny element przy formułowaniu opinii kontrolnej. W toku oceny prawidłowości wydatków z RRF Trybunał porównuje – na podstawie ustaleń ilościowych – szacowany poziom błędu z progiem istotności. Aby ocenić ogólny wpływ ustaleń ilościowych (w tym również błędów wykrytych wcześniej przez Komisję w ramach kontroli *ex post*),

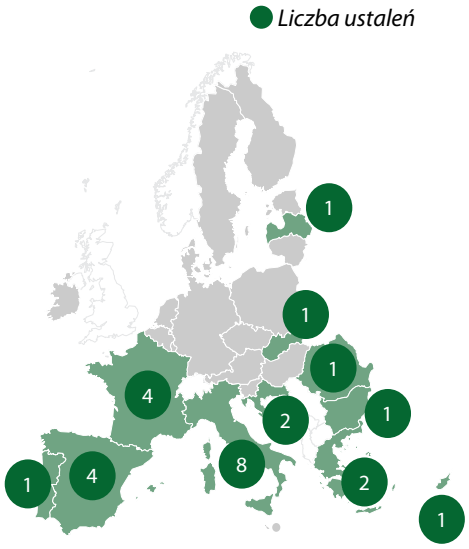
Trybunał opiera się na metodyce zawieszania płatności opracowanej przez Komisję.

23) Trybunał ocenia również wpływ ustaleń o charakterze jakościowym i uchybień systemowych.

24) W swojej opinii Trybunał nie podaje kwoty obarczonej błędem ani poziomu błędu. Ze względu na model wydatkowania środków z RRF nie można określić poziomu błędu porównywalnego do tego podawanego dla innych rozdziałów WRF, ponieważ brak jest powiązania między płatnościami w ramach RRF i kosztami poniesionymi przez ostatecznych odbiorców. Ponadto charakter kamieni milowych i wartości docelowych oraz dobór próby oparty na analizie ryzyka nie pozwalają na ekstrapolację wyników uzyskanych przez Trybunał. Z tego względu wyniki badania Trybunału pozwalają oszacować jedynie minimalną kwotę obarczoną błędem.

Załącznik 11.2 – Wyniki kontroli prawidłowości transakcji

Państwa członkowskie	Ustalenia ilościowe	Ustalenia jakościowe	Łącznie
Hiszpania	4	0	4
Włochy (*)	2	6	8
Francja	1	3	4
Rumunia	1	0	1
Grecja	1	1	2
Bułgaria	1	0	1
Chorwacja (*)	2	0	2
Portugalia	1	0	1
Słowacja	1	0	1
Łotwa	0	1	1
Cypr	1	0	1
Łącznie	**15**	**11**	**26**



(*) Włochy i Chorwacja otrzymały po dwie płatności w 2022 r.

Trybunał oszacował wpływ finansowy w odniesieniu do 15 ustaleń ilościowych (zob. pkt ***11.19***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom realizacji  w pełni;  w przeważającej mierze;  częściowo;  niezrealizowane.

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	**Zalecenie 1:** Komisja powinna w jasny i przejrzysty sposób uzasadnić, które elementy zawarte w ustaleniach operacyjnych i decyzji wykonawczej Rady uznaje za nieistotne dla oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w sposób zadowalający.	–	W przypadku pierwszego i trzeciego z tych zaleceń jest zbyt wcześnie, by można ocenić ich realizację, ponieważ po wydaniu zalecenia nie przeprowadzono żadnej oceny wstępnej, która zostałaby objęta kontrolą.
	Zalecenie 2: Komisja powinna opracować metodykę określania kwoty, której płatność ma zostać zawieszona, zgodnie z art. 24 ust. 6 i art. 24 ust. 8 rozporządzenia.		W lutym 2023 r. Komisja opublikowała metodykę dotyczącą zawieszania płatności.
	Zalecenie 3: Komisja powinna ulepszyć dokumentację dotyczącą oceny kamieni milowych i wartości docelowych, w pełni rejestrując wszystkie elementy zbadane w toku prac *ex ante*.	–	Podobna uwaga jak w odniesieniu do zalecenia 1.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022

Spis treści

		Strona
Rozdział 1	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	415
Rozdział 2	Zarządzanie budżetem i finansami	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	425
Rozdział 3	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	431
	Odpowiedzi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB)	445
	Odpowiedzi Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)	446
Rozdział 4	Dochody	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	447
	Odpowiedzi Niderlandów	453
Rozdział 5	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	454
Rozdział 6	Spójność, odporność i wartości	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	464
Rozdział 7	Zasoby naturalne i środowisko	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	486
Rozdział 8	Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	489
Rozdział 9	Sąsiedztwo i świat	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	493

Rozdział 10 Europejska administracja publiczna

Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego **500**

Rozdział 11 Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Odpowiedzi Komisji Europejskiej **501**

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA ROZDZIAŁ 1 SPRAWOZDANIA ROCZNEGO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R.: POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI ORAZ INFORMACJE LEŻĄCE U JEGO PODSTAW

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

W 2022 r., gdy w światowej gospodarce zaczęło się już ożywienie po pandemii COVID-19, 24 lutego Rosja rozpoczęła **wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie**, co spowodowało szereg różnego rodzaju kryzysów humanitarnych, a także gwałtowny wzrost cen energii i żywności oraz nowe warunki makroekonomiczne naznaczone gwałtownym wzrostem stóp procentowych i inflacji.

W tym kontekście zapewniono Ukrainie kluczowe wsparcie polityczne, humanitarne i finansowe z **budżetu UE**, przy jednoczesnym zapewnieniu pomocy osobom, które odczuły społeczno-gospodarcze konsekwencje wojny, zamieszkałym w UE i poza jej granicami.

Ponadto w tych wyjątkowych czasach **Komisja nadal przywiązywała ogromną wagę do zapewnienia odpowiedzialnego i prawidłowego wydatkowania budżetu UE** oraz do współpracy ze wszystkimi zaangażowanymi stronami, w tym z państwami członkowskimi, w celu zagwarantowania, że budżet przyniesie wymierne wyniki w praktyce.

Wykonanie budżetu UE wiąże się z obsługą milionów transakcji i setkami tysięcy kontroli w ramach wszystkich programów i trybów zarządzania. Komisja i organy państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego wdrożyły solidne, wieloletnie strategie kontroli mające na celu zapobieganie uchybieniom i ich wykrywanie oraz korygowanie w przypadku ich wykrycia. W stosownych przypadkach Komisja jeszcze bardziej dostosowuje, rozwija i ulepsza te strategie oraz nieustannie dąży do wprowadzania dalszych uproszczeń we wszystkich programach. Dzięki tym kontrolom i w oparciu o ich wyniki **Komisja jest przekonana, że informacje dotyczące ryzyk w momencie dokonywania płatności (1,9 % w 2022 r.) przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania są reprezentatywne dla poziomu błędu w momencie dokonywania płatności.** Stabilność ryzyka w momencie dokonywania płatności jest zgodna z faktem, że większość wydatków w 2022 r. nadal odnosi się do okresu programowania 2014–2020 oraz że przepisy, systemy i organy wykonawcze pozostały stabilne.

Komisja zauważa również, że nie podziela wniosków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących określonych obszarów wydatków.

W 2022 r. **różnica między szacowanym przez Komisję ryzykiem w momencie dokonywania płatności** a **szacowanym przez Trybunał poziomem błędu** jest znacząca w obszarze **„Spójność, odporność i wartości”**. Komisja odnotowuje wzrost poziomu błędu szacowanego przez Trybunał w tym roku w porównaniu ze stosunkowo stabilnym poziomem błędu zgłaszanym przez ostatnich pięć lat. Komisja zauważa, że ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. było nadal porównywalne z wartościami z poprzednich lat. Różnicę tę Komisja tłumaczy faktem, że Trybunał zgłasza błędy związane z dowolnym naruszeniem obowiązujących przepisów, podczas gdy Komisja nie musi koniecznie uznawać powiązanych wydatków za niekwalifikowalne. Aby Komisja i organy wdrażające programy nałożyły korekty

finansowe, błąd musi stanowić nieprawidłowość w rozumieniu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP). Nie wszystkie błędy zgłoszone przez Trybunał należą do tej kategorii.

W przypadku innych działów szacunki Komisji mieszczą się w zakresie szacowanych poziomów błędu Trybunału.

Komisja uważa ponadto, że poziom błędu, jaki najlepiej reprezentuje wszystkie podjęte wysiłki, zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez służby Komisji, to **ryzyko w momencie zamknięcia**, które mierzy poziom błędu pozostającego po przeprowadzeniu wszystkich kontroli i korekt *ex post*. W odniesieniu do 2022 r. szacuje się, że ogólne ryzyko w momencie zamknięcia wynosi 0,9 %, a więc znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, i jest zgodne z poziomem z obu poprzednich lat (0,9 % w 2020 r. i 0,8 % w 2021 r.). W obszarze polityki spójności w okresie 2007–2013 i w pierwszych latach okresu 2014–2020 Komisja dysponuje dowodami na to, że rzeczywiste ryzyko w momencie zamknięcia wynosi obecnie znacznie poniżej 2 %.

Komisja dąży do **właściwego wyważenia niskiego poziomu błędów, szybkich płatności i rozsądnych kosztów kontroli**.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE USTALENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Ustalenia kontroli

Wiarygodność rozliczeń

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że 16. rok z rzędu stwierdzono, iż w sprawozdaniach finansowych UE nie wystąpił istotny poziom błędu.

Prawidłowość transakcji

Błędy w określonych kategoriach wydatków

Jeżeli chodzi o **stronę dochodów w budżecie UE** (pkt 1.14a), Komisja ponownie z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uważa, iż w przypadku dochodów nie występuje istotny poziom błędu oraz iż systemy służące zarządzaniu dochodami były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Podobnie jak w przypadku własnych ustaleń Komisja podejmie działania następcze w związku z kwestiami zidentyfikowanymi w wyniku kontroli Trybunału w określonych państwach członkowskich.

Komisja będzie także w dalszym ciągu intensyfikować działania następcze w związku z otwartymi od dawna punktami w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (TZW) i w miarę możliwości znosić zastrzeżenia dotyczące VAT.

Ponadto w maju 2023 r. Komisja poczyniła znaczący krok, przedstawiając wniosek dotyczący najbardziej ambitnej reformy unii celnej od czasu jej utworzenia. Wzmocnienie zdolności UE do zarządzania ryzykiem i analizowania danych stanowi jeden z najważniejszych celów reformy, a wniosek legislacyjny zawiera bezpośrednie odniesienie do zaleceń Trybunału.

Jeżeli chodzi o **prawidłowość wydatków** (pkt 1.14b), według oszacowań własnych Komisji, na podstawie licznych przeprowadzonych audytów i kontroli, ryzyko w momencie dokonywania płatności – tzn. pozostały poziom błędu w momencie płatności, po dokonaniu kontroli zapobiegawczych – utrzymało się na poziomie **1,9 %** istotnych wydatków, tj. na tym samym poziomie, co w 2020 r. i w 2021 r.

Ze względu na **wieloletni charakter ponoszonych wydatków i zróżnicowane strategie kontroli** Komisja – razem z państwami członkowskimi w ramach zarządzania dzielonego – podejmuje znaczne wysiłki, aby przeprowadzać kontrole po dokonanych płatnościach i kontynuować wprowadzanie korekt. Wysiłki te znajdują odzwierciedlenie w **ryzyku w momencie zamknięcia programu, które szacuje się na 0,9 % ogółem** (0,8 % w 2021 r.). Wynik ten jest znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %; jest on także zgodny zarówno z poziomami osiągniętymi w poprzednich latach od 2016 r., jak i z celem Komisji.

Jeśli chodzi o zgłoszony wzrost poziomu błędu w dziale 2 WRF („Spójność, odporność i wartości") (pkt 1.16), Komisja nie zgadza się z 18 kwantyfikowalnymi błędami spośród 48 zgłoszonych przez Trybunał. W przypadku 13 spośród tych błędów Komisja zauważa, że zgodnie z RWP nie mogła stwierdzić nieprawidłowości prowadzącej do powstania wydatków niekwalifikowalnych. W 5 przypadkach Komisja nie może przyjąć poziomu kwantyfikacji zastosowanego przez Trybunał. W odniesieniu do tych 18 przypadków Komisja oceniła, że nie ma podstaw prawnych do nałożenia korekt finansowych (lub korekt wyższych niż te, które już zastosowano). Ponadto Komisja nie podziela opinii Trybunału, że **zbliżający się koniec kwalifikowalności okresu programowania 2014–2020** mógł przyczynić się do zgłoszonego wzrostu poziomu błędu w roku objętym kontrolą (2021–2022): przed zamknięciem w 2025 r. (ostatnia płatność końcowa w lipcu 2024 r.) państwa członkowskie mogą nadal deklarować wydatki w odniesieniu do **kolejnych trzech lat obrachunkowych**. Komisja ocenia ponadto, że wpływ, jaki błędy kwantyfikowalne związane ze środkami w ramach **inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa (CRII)** i **CRII+** lub z operacjami korzystającymi z tymczasowego zwiększonego współfinansowania UE w wysokości 100 % mają na ogólny obliczony poziom błędu jest podobny do wpływu błędów zidentyfikowanych w przypadku operacji innych rodzajów.

Jeśli chodzi o skuteczność kontroli i weryfikacji przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i audytowe (pkt 1.16), **jakość i poziomy błędów zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z kontroli** otrzymanych przez Komisję w lutym 2022 r. (za rok obrachunkowy od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.) były **podobne jak w latach poprzednich**. Ponadto Komisja nie widzi żadnego powodu, dla którego pandemia COVID-19 miałaby wpłynąć na system kontroli polityki spójności bardziej dotkliwie niż na inne programy wydatków w ramach tych samych lub innych trybów zarządzania.

Jeśli chodzi o szacowany poziom błędu w dziale 3 WRF („Zasoby naturalne i środowisko") (pkt 1.17), Komisja przyjmuje do wiadomości oszacowany przez Trybunał poziom błędu wynoszący 2,2 %. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności, wynoszące 1,7 %, pozostaje spójne z wynikami uzyskanymi w ostatnich latach przez Komisję i Trybunał. Jest to zgodne z faktem, że wydatki w 2022 r. odnoszą się do okresu programowania 2014–2020 oraz że przepisy, systemy i organy pozostały stabilne. Jeśli chodzi o przypadki nieznacznego zawyżenia powierzchni gruntów, Komisja zwraca uwagę na to, że ich liczba pozostaje **zgodna z poziomami wykrytymi przez Trybunał w 2020 r. i w latach poprzednich**. Chociaż geoprzestrzenne wnioski o przyznanie pomocy składa się w oparciu o system identyfikacji działek rolnych, zawyżanie deklarowanej powierzchni gruntów może również wynikać z błędów popełnianych przez rolników. W związku z tym Komisja jest zdania, że przypadki nieznacznego zawyżenia deklarowanej powierzchni gruntów

niekoniecznie oznaczają konkretne uchybienia w zarządzaniu systemem identyfikacji działek rolnych przez państwa członkowskie. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 7.35.

Wpływ przepisów i sposobu wypłaty środków unijnych na ryzyko wystąpienia błędu

Komisja podziela pogląd Trybunału, zgodnie z którym **sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów** (pkt 1.19), a w szczególności pogląd, że ryzyko wystąpienia błędu jest niższe w przypadku wydatków podlegających uproszczonym przepisom (głównie w przypadku płatności opartych na uprawnieniach) (pkt 1.18).

W związku z powyższym oraz zgodnie z wnioskami Parlamentu Europejskiego[1] przy opracowywaniu programów na lata 2021–2027 Komisja starała się **dokładać wszelkich starań, aby w jak największym stopniu uprościć przepisy**, w szczególności w obszarze badań naukowych i innowacji oraz polityki spójności, oraz propagować stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów, a także finansowanie niepowiązane z systemami kosztów oraz nowy model realizacji wspólnej polityki rolnej (WPR).

Na podstawie szczegółowych informacji, jakimi dysponuje, Komisja uważa jednak, że **ryzyko w momencie płatności nie jest jednolicie istotne w odniesieniu do płatności opartych na zwrocie kosztów**. Ekspozycja na ryzyko może być różna w ramach tego samego obszaru polityki, a nawet w ramach tego samego programu wydatków.

W szczególności dzięki licznym informacjom uzyskanym w ramach przeprowadzonych przez Komisję kontroli oraz szczegółowej analizie tych informacji, które dotyczyły również wyników kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie, Komisja jest w stanie **podzielić odpowiednie wydatki**[2] na następujące kategorie:

- **wydatki obarczone niższym ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi mniej niż 2 %, stanowią **63 %** wydatków ogółem,
- **wydatki obarczone średnim ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi między 2 % a 2,5 %, stanowią **12 %** wydatków ogółem, a
- **wydatki obarczone wyższym ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi powyżej 2,5 %, stanowią **25 %** wydatków ogółem za 2022 r.[3].

Na przykład w przypadku funduszy regionalnych[4] Komisja stwierdziła, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze lub wystarczająco dobrze w przypadku 259 programów obejmujących 93 % wydatków poświadczonych w zestawieniach wydatków za lata 2021–2022, ale w przypadku 36 programów istnieją poważne niedociągnięcia. Podobnie Komisja stwierdza, że instytucje audytowe

[1] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2023 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze (2022/2081(DEC) – zob. w szczególności pkt 14, pkt 87, pkt 92 lit. a) i f), pkt 109 lit. f), pkt 124 lit. a) i pkt 146 lit. g).

[2] Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za rok 2022, tom II, s. 57.

[3] W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury poziom ryzyka również uznano za wysoki, bez względu na ryzyko w chwili dokonywania płatności, jeżeli opinia audytowa wydana w rocznych sprawozdaniach z działalności w przedmiocie funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli dotyczącego programów była negatywna albo opatrzona zastrzeżeniami.

[4] Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności.

ds. funduszy regionalnych funkcjonują dobrze i wydają ogólnie wiarygodne opinie audytowe – wyjątek stanowi siedem instytucji audytowych, w przypadku których audyty Komisji wykazały poważne niedociągnięcia. Te siedem instytucji odpowiada za kontrolę mniej niż 2 % wydatków z funduszy regionalnych.

Komisja podejmuje **ukierunkowane działania naprawcze** w szczególności w odniesieniu do kategorii średniego i wyższego ryzyka. Do działań tych należy zwiększanie świadomości beneficjentów i partnerów wykonawczych w zakresie obowiązujących przepisów UE i powracających problemów, dostosowywanie strategii kontroli do poziomu ryzyka, stosowanie zdobytych doświadczeń do przyszłych programów oraz w miarę możliwości upraszczanie przepisów.

Jednocześnie skomplikowane warunki i przepisy dotyczące kwalifikowalności mogą być niekiedy potrzebne w przypadkach, w których ukierunkowanie pomocy jest konieczne do osiągnięcia ambitnych celów politycznych lub zapewnienia zgodności z podstawowymi zasadami jednolitego rynku (przepisy dotyczące zamówień publicznych lub zasady pomocy państwa).

W związku z tym należy zachować **równowagę między legalnością i prawidłowością działań a osiąganiem celów politycznych** i mieć jednocześnie na względzie koszty administracyjne i koszty kontroli.

Wydatki obarczone wysokim ryzykiem

Jeśli chodzi o **ustalenia Trybunału dotyczące wydatków, które uważa za obarczone wysokim ryzykiem** (pkt 1.21–1.29), Komisja przypomina, że według jej własnych szacunków w przypadku 37 % wydatków ryzyko w momencie dokonywania płatności przekracza 2 %. Dotyczy to niektórych programów operacyjnych w ramach funduszy polityki spójności, tzn. tylko tych, które wykazują poważne uchybienia lub w przypadku których poziom błędu rezydualnego przekracza 2 %; dotacji na program badawczy „Horyzont 2020" oraz innych złożonych dotacji w ramach tego samego działu WRF; indywidualnych agencji płatniczych WPR w odniesieniu do płatności bezpośrednich i płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz niektórych państw członkowskich w odniesieniu do środków rynkowych, w przypadku których poziom błędu przekracza 2 %.

W szczególności:

- W obszarze polityki **„Spójność, odporność i wartości"** (pkt 1.22) łączne poziomy błędu zgłoszone przez instytucje audytowe w analizowanym roku obrachunkowym przekroczyły 2 % w przypadku około jednej piątej programów, co wskazuje na zdolność ich wykrywania przez instytucje audytowe.
  W oparciu o wspólną typologię Komisja i instytucje audytowe wskazały, że głównymi źródłami nieprawidłowości są kategorie dotyczące wydatków niekwalifikowalnych, zamówień publicznych, ścieżki audytu i pomocy państwa. Jest to zgodne z własnymi ustaleniami Trybunału.
  Odnosząc się konkretnie do przypadków błędów dotyczących kwalifikowalności, które Trybunał wykrył i skwantyfikował w środkach w obszarze polityki spójności (pkt 1.27), Komisja uważa, że w kilku z tych przypadków naruszenie przepisu prawnego lub zasady zgłoszone przez Trybunał nie pozwala Komisji zakwalifikować błędu jako nieprawidłowości, którą należy skorygować zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. W związku z tym państwo członkowskie ani Komisja nie mogą wszcząć procedury korekty finansowej, a takie błędy nie zostałyby uwzględnione w szacunkach Komisji dotyczących ryzyka w momencie dokonywania płatności. Ponadto Komisja zauważa również, że w niektórych przypadkach Trybunał nie dokonał takiej samej oceny faktów lub takiej samej interpretacji obowiązujących przepisów krajowych lub

przepisów dotyczących poszczególnych programów. Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi do pkt 6.16, 6.17, 6.21 i 6.77.

- Jeżeli chodzi o obszar polityki **„Zasoby naturalne i środowisko”** (pkt 1.23), Komisja – podobnie jak Trybunał – dostrzega wyższe ryzyko wystąpienia błędów w obszarach środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich. W ramach legislacyjnych WPR na lata 2014–2022 skomplikowane warunki i przepisy dotyczące kwalifikowalności mają zastosowanie w przypadkach, w których osiągnięcie ambitnych celów politycznych wymaga ukierunkowania pomocy. Jest to zatem niezbędne, aby zapewnić równowagę między legalnością i prawidłowością a realizacją celów polityki przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów kontroli. Jeżeli chodzi o okres 2023–2027, Komisja podejmuje w tym zakresie działania propagujące stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów oraz upraszczające WPR.

  W obszarze **„Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”** (pkt 1.24) Komisja przyjmuje do wiadomości obliczony przez Trybunał poziom błędu oraz fakt, że jest on niższy niż w roku ubiegłym. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności dla tego działu WRF wynosi 1,5 %, czyli znajduje się poniżej progu istotności. Konkretnie w przypadku programu „Horyzont 2020” Komisja szacuje ryzyko w momencie dokonywania płatności na 2,7 %, zgodnie z poziomem błędu dla tego programu określonym przez Trybunał. Komisja uznaje, że – mimo swoich starań, aby zapewnić wszystkim uczestnikom wytyczne – finansowanie oparte na kosztach rzeczywistych jest nadal stosunkowo złożone i podatne na błędy, w szczególności w przypadku niektórych rodzajów beneficjentów. Ponadto, jako rozwiązanie alternatywne dla finansowania opartego na kosztach rzeczywistych, Komisja zwiększa wykorzystanie kwot ryczałtowych oraz system kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów osobowych dostępny w ramach każdej dotacji, jako że niekwalifikowalne koszty osobowe stanowią główne źródło błędów.

- W odniesieniu do obszaru **„Sąsiedztwo i świat”** (pkt 1.25) Komisja uważa, że wydatki obarczone niższym ryzykiem w tym rozdziale nie ograniczają się jedynie do płatności w ramach wsparcia budżetowego i wydatków administracyjnych, ale obejmują również inne wydatki w segmentach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, obarczone niskim lub średnim ryzykiem w momencie płatności. Stąd ryzyko w momencie dokonywania płatności dla tej pozycji wynosi 1,1 %, czyli znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %.

Komisja będzie nadal podejmować działania w celu wdrożenia uproszczonych metod rozliczania kosztów i poprawy skuteczności kontroli *ex ante* i *ex post*. Ponadto, jak stwierdzono w odpowiedziach do pkt 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 i 6.32, w pewnej liczbie przypadków Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału.

Wydatki obarczone niskim ryzykiem

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, zgodnie z którym w **pomocy bezpośredniej dla rolników** (pkt 1.30) nie wystąpił istotny poziom błędu, co potwierdza ważną rolę, jaką w zapobieganiu błędom i ograniczaniu ich poziomu odgrywa zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), w tym system identyfikacji działek rolnych.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

Poziom błędu oszacowany przez Komisję

Komisja zamierza zidentyfikować obszary, w których występują problemy, aby podjąć odpowiednie działania naprawcze. W tym celu buduje swoją pewność oddolnie i na poziomie szczegółowym, tj.

według programu lub innego odnośnego segmentu wydatków, ponieważ realizacja wydatków nie jest jednakowa we wszystkich programach i państwach członkowskich.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania budżetu UE Komisja uwzględniła ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez służby Komisji w rocznych sprawozdaniach z ich działalności. Wspomniane ryzyko w momencie dokonywania płatności odpowiada najlepszym szacunkom służb, opracowanym na podstawie setek tysięcy kontroli przeprowadzanych każdego roku przez Komisję i państwa członkowskie zgodnie ze starannie opracowanymi strategiami kontroli, dostosowanych do specyfiki programów wydatków.

Komisja ściśle monitoruje ryzyko w momencie płatności i ryzyko w momencie zamknięcia, aby utrzymać to drugie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %.

Podejście Komisji, jako instytucji zarządzającej budżetem UE, jest odmienne od podejścia Trybunału Obrachunkowego, jako kontrolera zewnętrznego. Może to prowadzić do różnic w szacowaniu poziomu błędu przez te dwie instytucje.

Ponadto Komisja nie zawsze zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą poszczególnych błędów. Niemniej jednak Komisja zauważa, że jej **szacunki ryzyka w momencie dokonywania płatności mieszczą się w zakresie szacowanych przez Trybunał poziomów błędu dla wszystkich działów, z wyjątkiem – po raz pierwszy od dziesięciu lat – obszaru „Spójność, odporność i wartości”**.

W przypadku tego obszaru maksymalna wartość oszacowanego przez Komisję ryzyka w momencie dokonywania płatności (2,6 % w 2022 r.), którą uwzględniono w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w celu obliczenia przez Komisję całkowitego ryzyka w chwili dokonywania płatności, jest poniżej poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja zgłasza **istotne ryzyko w momencie dokonywania płatności w obszarze spójności**, uwzględniające zróżnicowaną sytuację na poziomie programu. Komisja zauważa, że jej szacunki odzwierciedlają nieprawidłowości, które sprawiają, że wydatki leżące u podstaw rozliczeń stają się niekwalifikowalne, i w odniesieniu do których Komisja (i państwa członkowskie) mogą skutecznie stosować korekty finansowe, podczas gdy szacunki Trybunału odzwierciedlają wszelkie naruszenia obowiązujących zasad, nawet naruszenia nieprowadzące do wystąpienia nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 RWP.

Ocena ryzyka przeprowadzona przez Komisję

Komisja nadal podejmuje **działania służące zwiększeniu skuteczności kontroli *ex post***. Przypomina jednak, że aby zapewnić dalszą opłacalność kontroli, muszą one być ukierunkowane i oparte na analizie ryzyka.

W obszarze **„Badania naukowe i innowacje”** Komisja zamierza jak najefektywniej wykorzystać zasoby Wspólnej Służby Audytu, aby zagwarantować skuteczne osiągnięcie swoich celów, przy zachowaniu odpowiedniej równowagi między zaufaniem a kontrolą oraz z uwzględnieniem kosztów administracyjnych i innych kosztów kontroli na wszystkich poziomach, w tym kosztów ponoszonych przez beneficjentów. Jest to zgodne z doświadczeniem zdobytym w ramach programu „Horyzont 2020”, na podstawie którego planuje się, że kontroli poddać można maksymalnie 7 % liczby beneficjentów. Jednocześnie Komisja zwiększyła częstotliwość szkoleń i działań informacyjnych, w szczególności skierowanych do beneficjentów najbardziej narażonych na popełnianie błędów, takich jak MŚP i beneficjenci pierwszorazowi.

W obszarze **polityki spójności** Komisja stwierdza, że prace instytucji audytowych i ich organów kontrolnych można co do zasady uznać za wiarygodne, z wyjątkiem ich niewielkiej liczby wyraźnie wskazanej w rocznych sprawozdaniach z działalności. W niektórych przypadkach dodatkowe wykryte błędy są sporadyczne i nie świadczą o uchybieniu systemowym na poziomie instytucji audytowej. W 2022 r. Komisja nadal prowadziła szeroko zakrojoną współpracę z instytucjami audytowymi państw członkowskich celem zapewnienia spójnych i solidnych ram kontroli i wiarygodności.

Jeśli chodzi o uwagi Trybunału dotyczące przeglądu dokumentacji w ramach programów polityki spójności (pkt 1.37), Komisja jest przekonana, że jej **szczegółowa ocena oparta na połączeniu przeglądu dokumentacji i prac kontrolnych na miejscu**, obejmująca poszczególne programy indywidualne i pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w zależności od przypisanego im ryzyka, pozwala na rozsądne i uczciwe oszacowanie poziomów błędu dla każdego programu z osobna w każdym roku i łącznie dla środków polityki spójności. Komisja uważa, że systematyczne przeglądy dokumentacji stanowią **skuteczne i proporcjonalne podejście** w przypadku programów, w odniesieniu do których stwierdzono, że rok po roku wiarygodnie zgłaszane są niskie poziomy błędu. W przypadku bardziej ryzykownych programów kontrole przeprowadza się ponownie lub przegląd dokumentacji uzupełnia się wizytami informacyjnymi.

W odniesieniu do pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności otrzymanych w 2022 r. Komisja ponownie obliczyła zgłoszony poziom błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego oraz ds. polityki regionalnej i miejskiej odpowiednio dla 35 i 79 programów – poziom tego błędu przekroczył 2 % w 12 przypadkach, w oparciu wyłącznie o przeglądy dokumentacji. Działanie to wyraźnie pokazuje wartość dodaną tego podejścia. Ponadto, aby uwzględnić zalecenie Trybunału zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 26/2021, Komisja włączyła dopłaty uzupełniające programy, których nie poddano kontroli na miejscu, do metodyki obliczania maksymalnego ryzyka zgłaszanego w rocznych sprawozdaniach z działalności.

W przypadku obszaru polityki **„Sąsiedztwo i świat”** Komisja uważa, że badanie poziomu błędu rezydualnego – które nie stanowi usługi atestacyjnej ani kontroli – jest odpowiednie do założonych celów i nie podlega ograniczeniom, które mogłyby przyczynić się do niedoszacowania błędów, lecz raczej może spowodować ich przeszacowanie w przypadku częściowego lub pełnego oparcia się na wcześniejszych kontrolach przeprowadzonych przez wykonawców Komisji lub na audytach przeprowadzonych przez Trybunał. Z tego powodu metodyka badania poziomu błędu rezydualnego – po spełnieniu rygorystycznych warunków i kryteriów – pozwala polegać na wcześniejszych pracach kontrolnych, a Komisja ogranicza liczbę przypadków, w których polega się na nich całkowicie, wobec czego liczba ta pozostaje zgodna ze średnią historyczną.

Sprawozdawczość Komisji na temat korekt finansowych i odzyskanych środków

Korekty są kluczowym elementem systemu kontroli Komisji. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za rok budżetowy 2022 Komisja zapewniła **pełny i przejrzysty obraz** wszystkich środków zapobiegawczych oraz naprawczych wdrożonych w roku budżetowym zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie. Środki **naprawcze** opiewały na kwotę **1,8 mld EUR, z czego korekty finansowe netto wyniosły 734 mln EUR** – wzrost w porównaniu z 2021 r. (523 mln EUR). Dotyczą one w szczególności funduszy objętych zarządzaniem dzielonym (wspólna polityka rolna oraz zamknięte okresy programowania w ramach polityki spójności). Stosowanie korekt finansowych netto chroni budżet UE przed koniecznością zwrotu nieprawidłowych wydatków.

Ponadto w obszarze **polityki spójności** od 2014 r. państwa członkowskie tymczasowo lub ostatecznie wycofały **14,5 mld EUR** z rocznych poświadczonych kwot przed przedłożeniem ich Komisji. Komisja uważa, że ta znaczna liczba przypadków wycofania środków jest związana

z odstraszającym efektem możliwości zastosowania przez Komisję – na podstawie RWP – **korekt finansowych netto** w przypadku środków naprawczych niezaakceptowanych przez państwa członkowskie, co wzmacnia rolę nadzorczą Komisji. Ponadto Komisja przypomina, że w ramach prawnych na lata 2014–2020 współprawodawca ustanowił rygorystyczne kryteria dla Komisji w zakresie wdrażania korekt finansowych netto, podlegających łącznym wymogom ograniczającym zakres ich stosowania, co w praktyce prowadzi do znacznych trudności w stosowaniu korekt finansowych netto. Wyjaśnia to dotychczasowy brak korekt netto i ilustruje **wolę współprawodawcy, aby korzystać z tej możliwości tylko w przypadkach, w których wykazano poważne niedociągnięcia**.

Komisja przypomina ponadto, że w przepisach nie przewidziano, do kiedy należy dalej chronić budżet UE. Korekty mogą więc występować wiele lat po zakończeniu okresu programowania lub po zamknięciu programu.

Informacje o procedurach praworządności

16 lutego 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości UE w pełni potwierdził ważność rozporządzenia w sprawie warunkowości, a 2 marca 2022 r. Komisja wydała wytyczne dotyczące jego stosowania. **Wszystkie służby, których to dotyczy, odniosły się do wdrożenia rozporządzenia w sprawie warunkowości w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r.**

2. Zgłoszenie podejrzenia nadużycia finansowego

Jeżeli chodzi o ryzyko wystąpienia nadużycia finansowego w **decyzjach w sprawie płatności ryczałtowych** (pkt 1.50), Komisja zauważa, że w art. 181 ust. 4 lit. a) rozporządzenia finansowego nie wymaga się dokumentowania takiego ryzyka w decyzji o zezwoleniu. W pkt 2.2. decyzji w sprawie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa" opisano jednak kontrole i przeglądy, które należy przeprowadzić w celu zminimalizowania ryzyka nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Komisja jest zdania, że odpowiednio spełnia to wymóg określony w rozporządzeniu finansowym. Komisja dokona jednak ponownej oceny treści tej decyzji w celu zbadania, czy aspekty związane z ryzykiem dałoby się wyrazić w sposób bardziej jednoznaczny. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 5.29.

W odniesieniu do prac instytucji audytowych mających na celu przeciwdziałanie ryzyku nadużyć finansowych w obszarze **polityki spójności** (pkt 1.50) Komisja przypomina, że instytucje audytowe, w ramach audytów systemu, **weryfikują skuteczność stosowanych proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych**, w oparciu o specjalne listy kontrolne opracowane wspólnie z Komisją. W odniesieniu do audytów operacji Komisja z zadowoleniem przyjmuje wzrost liczby list kontrolnych umożliwiających instytucjom audytowym udokumentowanie działań, które podejmują one w celu zidentyfikowania ewentualnych sygnałów ostrzegających o nieuczciwych działaniach, o czym Trybunał poinformował w pkt 6.56. Komisja będzie nadal przypominać pozostałym instytucjom audytowym, aby również odpowiednio dokumentowały swoją pracę.

Ponadto Komisja, w **planie działania w ramach swojej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych**, zaplanowała szereg działań mających na celu przypomnienie organom państw członkowskich o ich obowiązkach w zakresie zgłaszania w systemie zarządzania nieprawidłowościami OLAF przypadków podejrzenia nadużycia finansowego. Komisja pomogła również państwom członkowskim w przyjęciu i aktualizacji strategii zwalczania nadużyć finansowych, przez opracowanie specjalnych wytycznych, które nadal mają zastosowanie do okresu programowania 2021–2027. Jednocześnie można zaobserwować pozytywne zmiany w kwestii korzystania z opracowanego przez Komisję **narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny**

ryzyka ARACHNE, które udostępniono państwom członkowskim w celu zwiększenia ich zdolności do wykrywania nadużyć finansowych i korupcji oraz zapobiegania im, a ostatnio wzbogacono o nowe moduły, ponieważ liczba połączeń i aktywnych użytkowników stale rośnie.

Negocjacje w sprawie przekształcenia rozporządzenia finansowego, w ramach których zaproponowano, aby stosowanie narzędzia eksploracji danych było od 2027 r. obowiązkowe, spowodowały ponowne otwarcie debaty na temat dobrowolnego stosowania aktualnego narzędzia w szeregu dotychczas niechętnych państw członkowskich. Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi w pkt 6.58–6.63.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA WNIOSKI

Komisja jest przekonana, że informacje o ryzyku w momencie dokonywania płatności (1,9 %), przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania budżetu UE za 2022 r., są reprezentatywne dla poziomu błędu w momencie dokonywania płatności. Jest to zgodne z poziomami zgłaszanymi w poprzednich latach[5]. Stabilność ryzyka w momencie dokonywania płatności jest zgodna z faktem, że większość wydatków w 2022 r. nadal odnosi się do okresu programowania 2014–2020 oraz że przepisy, systemy i organy wykonawcze pozostały stabilne.

W odniesieniu do wniosku Trybunału, że szacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności jest znacznie poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału błędu (pkt 1.55), Komisja zauważa, że powodem takiego stanu rzeczy jest obszar polityki spójności, w przypadku którego Komisja nie podziela oceny Trybunału dotyczącej 18 poszczególnych błędów.

[5] Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności wynosiło 1,9 % w latach 2021 i 2020.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ROZDZIAŁ 2: ZARZĄDZANIE BUDŻETEM I FINANSAMI

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja wprowadza wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia **pełnego i skutecznego wykonania budżetu UE** zgodnie z istniejącymi ramami finansowymi i prawnymi. Komisja zapewnia stałe monitorowanie wykonania budżetu oraz zmian zobowiązań pozostających do spłaty, jak również powiązanych czynników leżących u podstaw tych zmian. Komisja regularnie informuje Radę i Parlament Europejski o przewidywanych potrzebach (dotyczących danego roku oraz kolejnych lat) i potencjalnych zagrożeniach, które mogą wystąpić w przyszłości, oraz regularnie przedstawia i wyjaśnia aktualną sytuacją dotyczącą wykonania budżetu. Główne dokumenty przedstawiane w tym celu obejmują: dokument roboczy V dołączony do projektu budżetu, sprawozdanie roczne dotyczące długoterminowej prognozy przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu, które jest jednym z elementów zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności, oraz dokumenty bazowe na potrzeby posiedzeń międzyinstytucjonalnych w sprawie płatności.

Rok 2022 był drugim rokiem wykonywania budżetu UE w wieloletnich ramach finansowych (WRF na lata 2021–2027). W wyniku późnego przyjęcia rozporządzenia w sprawie WRF (17 grudnia 2020 r.) akty prawne dotyczące nowej generacji programów przyjęto dopiero w 2021 r. Ponadto ze względu na przedłużające się skutki kryzysu związanego z COVID-19 i wojny w Ukrainie konieczne było nadanie priorytetowego znaczenia wdrożeniu pilnych środków ratunkowych i naprawczych. W szerszym ujęciu sytuacja kryzysowa utrudniła rozpoczęcie niektórych działań oraz etapów realizacji (zaproszenia do składania wniosków, wybór, zawieranie umów), a w konsekwencji – płatności. Komisja aktywnie monitorowała wykonanie budżetu i w 2022 r. wprowadziła odpowiednie zmiany lub przedstawiła wnioski, co zapewniło zasadniczo pełne wykonanie przegłosowanych środków, tj. 99,3 % w przypadku zobowiązań[1] i 99,9 % w przypadku płatności, uwzględniając zarówno automatyczne, jak i nieautomatyczne przeniesienia[1]. Aby osiągnąć te wyniki, Komisja przedstawiła wnioski dotyczące budżetów korygujących (łącznie pięć, z których trzy dotyczyły poprawek po stronie wydatków), 23 wnioski w sprawie przesunięć budżetowych i wnioski dotyczące wielu przesunięć niezależnych.

Łącznie **zobowiązania pozostające do spłaty** („reste à liquider”– RAL) wyniosły na koniec 2022 r. 452,2 mld EUR i, zgodnie z oczekiwaniami, wzrosły w porównaniu z poprzednim rokiem (341,6 mld EUR na koniec 2021 r.). Głównym czynnikiem napędzającym ten wzrost było wdrożenie części bezzwrotnej NextGenerationEU (NGEU) obejmującej wkład w wysokości 189,1 mld EUR (42 %) w łączną kwotę zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2022 r. Dochód przeznaczony na określony cel w ramach NGEU będzie nadal przyczyniać się do czasowego wzrostu zobowiązań pozostających do spłaty, ponieważ zobowiązania mają być podejmowane do końca 2023 r., a płatności dokonywane do końca 2026 r. Komisja będzie nadal proponować poziomy środków na płatności w celu odpowiedniego zaspokojenia potrzeb w zakresie płatności w ramach rocznych procedur budżetowych. Będzie dążyć do jak najlepszego wykorzystania pewnych znaczących uproszczeń przyjętych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (tj. szersze zastosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów), a także szeregu środków wprowadzonych w celu

[1] Na podstawie art. 12 rozporządzenia finansowego lub nowych podstaw prawnych.

koordynacji wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz funduszy polityki spójności.

Jeżeli chodzi o poważniejsze **zagrożenia i wyzwania** dla budżetu UE związane z przyszłymi zobowiązaniami finansowymi wynikającymi z nadzwyczajnych wydarzeń spowodowanych pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, Komisja zauważa, że zobowiązania warunkowe wzrosły w ostatnich latach głównie z powodu gwarancji budżetowych udzielanych różnym partnerom wykonawczym, aby pozyskać fundusze zewnętrzne i zwiększyć wpływ budżetu UE. Komisja zapewnia pełną przejrzystość i traktuje zobowiązania warunkowe zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości. Zobowiązanie warunkowe ujawnia się w rocznych sprawozdaniach finansowych UE i poddaje regularnej ocenie. Dzięki swoim solidnym instytucjonalnym ramom zarządzania ryzykiem i sprawozdawczości Komisja zapewnia skuteczny nadzór nad zarządzaniem długiem, aktywami i zobowiązaniami warunkowymi w celu zapewnienia stabilności budżetu UE.

Komisja stale monitoruje **wpływ inflacji na budżet UE**. Jeżeli chodzi o ryzyko dla budżetu UE związane z wysokim poziomem inflacji, Komisja przyznaje, że bezprecedensowy wzrost inflacji, jaki wystąpił w 2022 r., wpływa na poszczególne rodzaje wydatków i programy w sposób zróżnicowany. Ogólny wpływ będzie jednak zależeć od faktycznego wyniku inflacji, którego oszacowanie jest obecnie trudne ze względu na zmienność prognoz. W przypadku wydatków administracyjnych Komisja nadal przestrzega ograniczenia w wysokości 2 % w odniesieniu do wydatków niezwiązanych z wynagrodzeniami, na podstawie którego zaprogramowano obecne WRF, w drodze zmiany priorytetów, i wystąpiła do wszystkich innych instytucji, aby zastosowały takie samo podejście. W odniesieniu do wynagrodzeń faktyczne wskaźniki aktualizacji, jakie należy stosować w danym roku budżetowym, potwierdzane są na koniec października, i – podobnie jak w 2022 r. – Komisja dokona przeglądu wnioskowanych kwot w odniesieniu do budżetu i projektu budżetu zgodnie z tą ostateczną wartością oraz w ścisłej współpracy ze wszystkimi instytucjami.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Zarządzanie budżetem i finansami w 2022 r.

Wykonanie budżetu UE – zobowiązania i płatności

Wykorzystanie środków na zobowiązania i środków na płatności

W odniesieniu do analizy ostatecznych wskaźników wykonania budżetu UE Komisja pragnie przypomnieć, że poza elementami uwzględnionymi w sprawozdaniu w § 2.3 istnieje możliwość przeniesienia na następny rok środków, które nie zostały wykorzystane na koniec roku – w przypadkach, jakie dopuszczono w rozporządzeniu finansowym lub w nowych podstawach prawnych. Komisja dokonała przeniesienia na 2023 r. 1,5 mld EUR zobowiązań i 1,9 mld EUR płatności (z uwzględnieniem instrumentów szczególnych).

Rozpoczęcie wdrażania przez państwa członkowskie funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów

Jeżeli chodzi o wdrażanie programów polityki spójności na lata 2021–2027 (§ 2.10–2.12), Komisja stale współpracuje z państwami członkowskimi oraz uważnie monitoruje postępy we wdrażaniu funduszy UE. Regularne posiedzenia komitetu monitorującego odbywają się co najmniej raz na rok, a przegląd wyników przeprowadza się corocznie. Ponadto w miarę potrzeb korzysta się z bardziej formalnych wydarzeń, posiedzeń technicznych, wymiany pism i innych sposobów nieformalnej komunikacji. W przypadku stwierdzenia wąskich gardeł Komisja ściśle współpracuje z odpowiednimi organami w celu usunięcia tych wąskich gardeł, korzystając z różnorodnych narzędzi pomocy technicznej.

Szczególną uwagę przywiązuje się do wdrażania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) ze względu na termin wykorzystania zasobów w ramach Next Generation EU (NGEU) do końca 2026 r. W celu przyspieszenia realizacji FST, poza istniejącymi instrumentami wsparcia, zaproponowano zatem szeroki zakres działań.

Wykorzystanie funduszy ESI w ramach odpowiedzi na pandemię COVID-19 i rosyjską wojnę przeciw Ukrainie

Jeżeli chodzi o różne inicjatywy dotyczące sytuacji wyjątkowych (§ 2.3–2.17), Komisja przypomina, że ostatnie trzy lata zostały naznaczone szeregiem trwających kryzysów – od pandemii COVID-19 do wojny w Ukrainie i jej szerszego wpływu na ceny energii. W związku z tym ramy legislacyjne polityki spójności poddano wielokrotnie rewizji. Każda zmiana (za pośrednictwem CRII(+), REACT-EU, CARE(+), FAST-CARE i SAFE) zapewniła większą elastyczność zasad polityki spójności, większą płynność dla państw członkowskich i regionów pozwalającą na szybkie finansowanie pilnych projektów oraz uproszczenie, które umożliwiło szybsze przekazywanie funduszy osobom najbardziej potrzebującym oraz przyczyniło się do uniknięcia jeszcze bardziej negatywnego wpływu na życie ludzi i gospodarki państw członkowskich i regionów, zgodnie ze strategicznym celem finansowania w ramach polityki spójności dotyczącym wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Jeżeli chodzi o programy w ramach polityki spójności, wprowadzono w nich ponad 600 zmian, które jak dotąd umożliwiły nowe finansowanie (50,6 mld EUR w ramach REACT-EU), większą płynność (prawie 30,6 mld EUR[2]) i przesunięcie środków (24 mld EUR w ramach CRII/CRII+ i około 1,3 mld EUR w ramach CARE). Dalszy wzrost współczynnika płatności zaliczkowych w okresie 2021–2027 spowodował wypłacenie kolejnych 3,5 mld EUR (ze względu na wyższe płatności zaliczkowe w odniesieniu do wszystkich programów polityki spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu" – o 0,5 % w 2022 r. i w 2023 r. w ramach FAST-CARE). Miało to pozytywny wpływ na absorpcję w latach 2014–2020.

Wdrażanie NGEU i RRF

Jeżeli chodzi o postępy we wdrażaniu NGEU (§2.18–2.22), rozporządzenie w sprawie RRF obowiązuje od lutego 2021 r., a Rada zatwierdziła pierwsze krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności w lipcu 2021 r. Od tego czasu aż do końca 2022 r. Komisja wypłaciła łącznie 138,7 mld EUR w ramach Instrumentu, zarówno w formie dotacji (93,5 mld EUR), jak i pożyczek (45,2 mld EUR). Fundusze te wspierają państwa członkowskie we wdrażaniu reform i inwestycji oraz sprzyjają odbudowie po pandemii i budowaniu odporności na przyszłe wstrząsy. Wdrażanie RRF i NGEU w ujęciu bardziej ogólnym przebiega zasadniczo zgodnie z oczekiwaniami, biorąc pod uwagę datę przyjęcia poszczególnych decyzji wykonawczych Rady.

[2]Obejmujące:7,6 mld EUR z nieodzyskanych płatności zaliczkowych (CRII) + 12,9 mld EUR z 100 % współfinansowania w latach 2020–2021 (CRII+) + 6,6 mld EUR z 100 % współfinansowania w latach 2021–2022 (CARE) + 3,5 mld EUR ze zwiększonych płatności zaliczkowych z REACT-EU (CARE+).

Zobowiązania pozostające do spłaty

Jeżeli chodzi o poziom zobowiązań pozostających do spłaty (§ 2.23–2.26), istnienie RAL jest naturalnym skutkiem przepisów wykonawczych przyjętych w odniesieniu do każdego obszaru polityki przez władzę ustawodawczą. W związku z wdrażaniem NGEU (części bezzwrotnej), stanowiącego 42 % całości RAL, w 2022 r. oczekiwano, w porównaniu z 2021 r., wzrostu poziomu zobowiązań pozostających do spłaty. Komisja monitoruje zmiany poziomu tych zobowiązań. Długoterminowa prognoza dotycząca płatności z czerwca 2023 r. przewiduje aktualizację kwoty płatności pozostających do spłaty zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i – co ważniejsze – w odniesieniu do zmian dochodu narodowego brutto (DNB) przewidywanych w nadchodzących latach.

2. Zagrożenia i wyzwania

Ekspozycja budżetu UE w 2022 r.

Komisja zgadza się z przedstawioną przez Trybunał prezentacją łącznej kwoty ekspozycji budżetu UE na koniec 2022 r. oraz sytuacją wspólnego funduszu rezerw na dzień 31 grudnia 2022 r. Komisja publikuje co roku łączną kwotę rocznej ekspozycji budżetu UE na zobowiązania warunkowe wynikające z pomocy finansowej udzielanej państwom członkowskim zgodnie z art. 250 rozporządzenia finansowego.

Ryzyko finansowe związane z agresją Rosji na Ukrainę

Jeżeli chodzi o wymogi dotyczące zasilenia rezerw związane z instrumentem pomocy makrofinansowej + w odniesieniu do ryzyka niespłacenia (§ 2.44), Komisja podkreśla, że w rozporządzeniu finansowym (art. 211 ust. 2) przewidziano możliwość określenia w akcie podstawowym szczególnych metod zasilania rezerw lub innego rodzaju zabezpieczenia zobowiązania finansowego. Ponadto należy odpowiednio uwzględnić wysoce preferencyjne warunki obejmujące długie okresy spłaty pożyczek udzielanych w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej + (do 35 lat, por. art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2022/2463), rozpoczęcie spłaty kwoty głównej nie wcześniej niż w 2033 r., dopłaty do kosztów odsetek, a także fakt, że UE udziela pożyczek w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej + Ukrainie jako krajowi kandydującemu do UE. W szczególnych i ściśle określonych okolicznościach skuteczną metodę zabezpieczenia pożyczek w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej +, biorąc pod uwagę ich szczególne cechy (między innymi łączną kwotę), stanowi zastosowanie tzw. marginesu elastyczności. Zabezpiecza on pełną kwotę powiązanych zobowiązań finansowych, przy czym państwa członkowskie UE są zobowiązane do pokrycia ewentualnych strat na wezwanie do pułapu zasobów własnych. Metoda ta jest prostsza z administracyjnego i proceduralnego punktu widzenia w porównaniu z alternatywnym wykorzystaniem gwarancji państw członkowskich.

Zagrożenia i wyzwania związane z inflacją

Komisja zgadza się z uwagą Trybunału (§ 2.50–2.57), że inflacja powyżej 2 % wpływa negatywnie na siłę nabywczą budżetu UE. Podkreśla jednak, że ogólne oddziaływanie będzie zależeć od wpływu na różne rodzaje wydatków.

Komisja przyznaje także, że rosnące ceny prowadzą zwykle do wyższych dochodów z tradycyjnych zasobów własnych i zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT). Ewentualne wystąpienie i zakres tego efektu zależy jednak także od rozwoju wolumenów obrotu i zachowania konsumentów, które również należy wziąć pod uwagę w wiarygodnej prognozie.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 2.1 – Znaczne zmniejszenie poziomu zobowiązań pozostających do spłaty

Wobec wysokiego poziomu zobowiązań pozostających do spłaty, które mają zostać zaspokojone z przyszłych budżetów UE, Komisja powinna przeanalizować, jak może wspomóc państwa członkowskie w przyspieszeniu wykorzystania środków UE, w szczególności w ramach funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad należytego zarządzania finansami.

(Termin realizacji: koniec 2026 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja już teraz monitoruje wykonanie budżetu oraz zmiany w ogólnym poziomie zobowiązań pozostających do spłaty (RAL), jak również powiązane czynniki leżące u podstaw tych zmian. Komisja regularnie informuje Radę i Parlament Europejski o przewidywanych potrzebach i potencjalnych zagrożeniach, które mogą wystąpić w przyszłości. Informacje te są zawarte w szczególności w sprawozdaniu rocznym dotyczącym długoterminowej prognozy przyszłych wpływów do budżetu UE i wypływów z tego budżetu, które jest jednym z elementów zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności zgodnie z art. 247 rozporządzenia finansowego.

Komisja będzie nadal proponować odpowiednie poziomy środków na płatności w ramach rocznych procedur budżetowych w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie płatności, również w świetle przepisów wykonawczych przyjętych przez współprawodawców konkretnych programów i funduszy. Komisja przypomina, że przyjęcie budżetu ostatecznie wchodzi w zakres kompetencji władzy budżetowej.

Zalecenie 2.2 – Ocena wpływu wysokiej inflacji utrzymującej się przez kilka lat na budżet UE

Komisja powinna ocenić wpływ na budżet UE wysokiej inflacji utrzymującej się przez kilka lat i wskazać narzędzia, przy pomocy których można ograniczyć najważniejsze ryzyka, jakie się z nią wiążą. W tym kontekście Komisja powinna dążyć do utrzymania zdolności budżetu UE do wywiązywania się ze zobowiązań prawnych i umownych, w tym zapewnić pokrycie rosnących kosztów finansowania.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja oceni wpływ inflacji na budżet UE w kontekście przeglądu śródokresowego wieloletnich ram finansowych. Komisja będzie dążyć w tym względzie do wskazania konkretnych narzędzi, za pomocą których można ograniczyć związane z inflacją ryzyka, w szczególności wynikające z rosnących kosztów finansowania, zauważając przy tym, że budżet UE posiada już niezbędne gwarancje wywiązania się ze zobowiązań prawnych i umownych.

Zalecenie 2.3 – Stabilny poziom ekspozycji budżetu UE

W obliczu wzrostu ekspozycji budżetu UE wynikającego z zaciągnięcia długu na dodatkowe potrzeby finansowe, spowodowane m.in. pandemią COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, a także z udzielenia gwarancji budżetowych Komisja powinna podjąć wszelkie odpowiednie działania, aby jej narzędzia ograniczające ryzyko, takie jak wspólny fundusz rezerw, dysponowały odpowiednimi zdolnościami, oraz podać do wiadomości publicznej swoje szacunki dotyczące całkowitej ekspozycji rocznej.

(Termin realizacji: koniec 2025 r.)

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Komisja podkreśla, że w świetle rosnącego znaczenia gwarancji budżetowych i programów pomocy finansowej dla realizacji polityki UE w ostatnich latach udoskonaliła swoje narzędzia zarządzania ryzykiem służące do obsługi zobowiązań warunkowych. W szczególności ustanowiła horyzontalne ramy wdrażania i monitorowania tych programów dotyczące całej Komisji, w których centralną rolę odgrywa Komitet Sterujący ds. Zobowiązań Warunkowych. Ostatecznym celem jest pełna ochrona budżetu UE przed nieprzewidzianym urzeczywistnieniem się strat wynikających z gwarancji budżetowych lub zabezpieczonych programów pożyczkowych.

Co roku Komisja przedstawia ocenę stabilności budżetowej zarówno w odniesieniu do zabezpieczonych, jak i niezabezpieczonych zobowiązań warunkowych w kontekście sprawozdań sporządzanych zgodnie z art. 41 ust. 5 i art. 250 rozporządzenia finansowego. W tym pierwszym przypadku Komisja ocenia już corocznie, czy margines elastyczności jest wystarczający, aby sprostać rocznej ekspozycji związanej z niezabezpieczonymi ekspozycjami. W drugim przypadku Komisja ocenia już, czy posiada wystarczające zabezpieczenia w odniesieniu do zabezpieczonych ekspozycji i czy wskaźniki zasilenia rezerw pozostają odpowiednie. Komisja jest zdania, że w odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych zapewnia to odpowiednią analizę pozwalającą monitorować ryzyko. Podejście to jest zgodne z rozporządzeniem finansowym i w związku z tym Komisja nie opublikuje całkowitej ekspozycji rocznej.

Komisja będzie nadal oceniać adekwatność swojego systemu zarządzania ryzykiem w odniesieniu do przyszłych zmian profilu ryzyka i kwot zarówno zabezpieczonych, jak i niezabezpieczonych zobowiązań warunkowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ROZDZIAŁ 3: BUDŻET UE A UZYSKIWANE REZULTATY

Część 1 – Wyniki przeprowadzanych przez Trybunał kontroli wykonania zadań

Wnioski przedstawione w rozdziale 3 część 1 pochodzą ze sprawozdań specjalnych Trybunału opublikowanych w 2022 r. Sprawozdania te poddano szeroko zakrojonym procedurom w zakresie rozliczania i postępowaniom kontradyktoryjnym zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego. Szczegółowe odpowiedzi Komisji odzwierciedlające jej stanowisko w sprawie sprawozdań specjalnych i związanych z nimi zaleceń opublikowano wraz ze sprawozdaniami i są one publicznie dostępne.

Komisja przyjmuje do wiadomości przygotowane przez Trybunał podsumowania oświadczeń wydanych przez Parlament Europejski i Radę po opublikowaniu sprawozdań specjalnych wydanych w 2022 r. i wymienionych w rozdziale 3 część 1.

Komisja podkreśla, że **wskaźnik akceptacji zaleceń Trybunału** odzwierciedlony w części 1 (pkt 3.7) **jest ogólnie bardzo wysoki**, co ilustruje konstruktywne podejście Komisji do kwestii wskazanych przez Trybunał. Komisja nie przyjęła jedynie 3 % zaleceń.

W szczególności Komisja pragnie przypomnieć swoje stanowisko w sprawie kilku sprawozdań specjalnych, o których Trybunał wspomina w rozdziale 3 część 1.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 19/2022 w sprawie unijnych **zamówień** szczepionek przeciwko COVID-19 (pkt 3.14) Komisja podkreśliła w swoich odpowiedziach, że Europejczycy doświadczyli korzyści, jakie niesie solidarność UE w zakresie ochrony zdrowia, szczególnie w przypadku strategii dotyczącej szczepionek pozwalającej na walkę z pandemią COVID-19. Unijna strategia dotycząca szczepionek, którą Komisja przedstawiła dnia 17 czerwca 2020 r., miała na celu przyspieszenie rozwoju, produkcji i zastosowania szczepionek przeciwko COVID-19. Komisja, współpracując z państwami członkowskimi, zdołała zabezpieczyć najszerszy wybór szczepionek na świecie oraz zapewnić, aby wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od wielkości, otrzymały szczepionki w tym samym czasie. Chociaż niektóre kraje działały na początku nieco szybciej ze względu na to, że funkcjonowały w innym kontekście prawnym, UE osiągnęła ten sukces, pozostając otwartą na świat i dzieląc się szczepionkami. **Komisja przyjęła oba zalecenia** w sprawie sporządzenia wytycznych dotyczących zamówień na wypadek pandemii w oparciu o wyciągnięte wnioski i przeprowadzenia testu warunków skrajnych unijnego podejścia do zamówień publicznych na medyczne środki przeciwdziałania.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 21/2022 w sprawie **oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonanej przez Komisję** (pkt 3.15) Komisja przypomniała, że aktywnie współpracowała ze wszystkimi stronami, w szczególności z państwami członkowskimi, w celu zapewnienia realizacji szybkiego i ambitnego programu reform i inwestycji w całej UE. Niezwłocznie po opublikowaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie RRF Komisja nawiązała kontakt z państwami członkowskimi, aby wyjaśnić i omówić przepisy prawne oraz pomóc im w przygotowaniu planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Komisja udzieliła również konkretnej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału dotyczące sposobu

określania profili wypłat oraz oceny kamieni milowych i wartości docelowych. W lutym 2023 r. Komisja opublikowała swoje ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych, a także metodykę stosowaną w celu określenia zawieszenia płatności na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. **Komisja przyjęła w całości sześć zaleceń** wydanych przez Trybunał, z wyjątkiem **jednego zalecenia szczegółowego 4 lit. b), które przyjęła częściowo.**

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 9/2022 w sprawie **wydatków na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020** (pkt 3.58) Komisja zauważyła w swoich odpowiedziach, że chociaż przyznaje, że jej metodyką monitorowania wydatków na cele związane z klimatem w odniesieniu do WRF na lata 2014–2020 pozostaje przybliżenie, nie podziela poglądu Trybunału, że sprawozdawczość w zakresie klimatu jest niewiarygodna. Uwzględnianie kwestii klimatu przy planowaniu wydatków z funduszy UE stanowi kluczowe narzędzie przyczyniające się do osiągnięcia unijnych celów klimatycznych, co – jak podkreślono w Europejskim Zielonym Ładzie – stanowi jeden z głównych priorytetów Unii. Komisja zainwestowała znaczne zasoby w opracowanie rzetelnej metodyki monitorowania wydatków klimatycznych w budżecie UE i sprawczości w zakresie tych wydatków, czerpiąc korzyści z bieżącej wymiany informacji i ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim i Radą. Komisja nieustannie dąży do udoskonalenia tej metodyki, jak wskazano w komunikacie w sprawie ram wykonania na potrzeby budżetu UE z czerwca 2021 r. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 wyeliminowano wiele niedociągnięć, na przykład odchodząc od metodyki „opartej na zamiarach" stosowanej w kontekście wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 na rzecz metodyki „opartej na wpływie", która jest stosowana w odniesieniu do WRF na lata 2021–2027. Zapewnia to większą spójność przypisywania związku z klimatem w różnych programach. Komisja **przyjęła trzy zalecenia** dotyczące: związku finansowania rolnictwa z klimatem; usprawnienia sprawozdawczości w zakresie klimatu oraz powiązania budżetu UE z celami klimatycznymi i energetycznymi. Komisja pracuje obecnie nad realizacją tych zaleceń.

Część 2 – Działania następcze Trybunału w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu dotyczącym wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Komisja zauważa, że spośród pięciu zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r. Trybunał ocenił trzy jako w pełni zrealizowane lub zrealizowane w przeważającej mierze. W odniesieniu do dwóch zaleceń, które oceniono jako zrealizowane częściowo, Komisja pragnie zwrócić uwagę na następujące fakty:

W odniesieniu do **zalecenia 4 dotyczącego przedstawiania w dokumentach programowych poziomów docelowych wskaźników** Komisja pragnie zauważyć, że liczba wskaźników, dla których była w stanie przedstawić wartości docelowe (i związane z nimi metodyki), znacznie wzrosła w trwającym cyklu sprawozdawczym (związanym ze sprawozdaniem rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r. i projektem budżetu na 2024 r.). Odzwierciedla to przede wszystkim ustanowienie poziomów docelowych dotyczących tych programów (głównie w ramach zarządzania dzielonego, w tym polityki regionalnej, EFS+ i EFMRA), w przypadku których przyjęcie aktów podstawowych zostało opóźnione. Komisja szacuje, że obecnie poziomy docelowe ustalono dla prawie 70 % zbioru wszystkich kluczowych wskaźników skuteczności działania dotyczących programów na lata 2021–2027. Odsetek ten jest wyższy (blisko 80 %), jeżeli z odpowiedniego zbioru wyłączy się wskaźniki dotyczące tych programów, które rozpoczęły się w trakcie WRF (np. WPR, która rozpoczęła się w 2023 r., i Programu UE dla zdrowia), dla których naturalnie potrzeba więcej czasu, oraz te wskaźniki (takie jak dotyczące InvestEU), które ustanowiono głównie do celów

monitorowania i dla których ustalenie poziomu docelowego nie jest właściwe, biorąc pod uwagę zależny od popytu charakter instrumentów.

W odniesieniu do **zalecenia 2 dotyczącego wiarygodności informacji na temat wyników przedstawianych w dokumentach programowych i sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników** Komisja zawsze przyznawała, że poprawa jakości informacji dotyczących wykonania stanowi przedmiot ciągłych starań. W odniesieniu do poczynionych uwag szczegółowych Komisja opracowała plan działania w celu uwzględnienia zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego (IAS)[1], który zapewni usprawnienia zarówno ram kontroli, jak i sprawozdawczości od następnego cyklu sprawozdawczego. Niektóre inne usprawnienia wprowadzono już w bieżącym cyklu sprawozdawczym. Komisja usprawniła na przykład sprawozdawczość, tworząc jeden dokument dla każdego programu (oświadczenie programowe na temat wyników zastępujące dokument programowy i przegląd wyników programu), aby zwiększyć spójność, czytelność i dostępność sprawozdawczości. Komisja zainwestowała również znaczne środki w stworzenie nowatorskiej platformy informatycznej opartej na SAP BPC, która poddaje dane zakodowane przez dyrekcje generalne do celów centralnej sprawozdawczości szeregowi reguł biznesowych, minimalizując w ten sposób przypadkowe błędy wprowadzania/kodowania.

Część 3 – Działania następcze Trybunału w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych z 2019 r.

W odniesieniu do zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego skierowanych do Komisji (pkt 3.89–3.93) **Komisja przywiązuje olbrzymią wagę do realizowania wszystkich przyjętych zaleceń.** Komisja podejmuje działania następcze w związku z realizacją działań, które zobowiązała się zrealizować i które wchodzą w zakres jej kompetencji. Nie można jednak wykluczyć, że Trybunał w swej ocenie uzna zalecenia za częściowo zrealizowane, natomiast Komisja uzna je za w pełni zrealizowane.

W bardziej szczegółowym ujęciu, w odniesieniu do odsetka zaleceń przyjętych w całości (pkt 3.85–3.88), poziom zaleceń nieprzyjętych przez Komisję w 2019 r. pozostaje na stałym poziomie w porównaniu z 2018 r. (około siedmiu procent wydanych zaleceń). **Nieprzyjęcie lub częściowe przyjęcie zaleceń** może mieć kilka przyczyn. Obejmują one na przykład (i) ograniczenia wynikające z istniejących ram regulacyjnych lub trudności w wyprzedzeniu przyszłych przepisów UE, (ii) zakres ról i kompetencji (w tym ustalenia dotyczące odpowiedzialności i rozliczalności) między różnymi instytucjami, organami, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami z UE, (iii) komplementarność z politykami, prawodawstwem i programami, (iv) przeprowadzoną przez Komisję ocenę wykonalności zaleceń lub wpływ na zasoby i harmonogram.

W odniesieniu do **korelacji między poziomem wykonania a akceptacją przez jednostki kontrolowane** (pkt 3.101) Komisja w swoich oficjalnych odpowiedziach opublikowanych wraz z odnośnymi sprawozdaniami Trybunału uzasadniła każdy przypadek, w którym uznała, że nie może zobowiązać się do realizacji określonych zaleceń. W tej sytuacji zrozumiałe jest, że znaczna większość zaleceń, których Komisja od początku nie mogła przyjąć, finalnie nie została zrealizowana (83 % (rys. 3.13)). Podobnie skutkiem wzrostu poziomu częściowego przyjęcia zaleceń w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. (rys. 3.7 i rys. 3.13) będzie zwykle wzrost liczby wydawanych przez Trybunał ocen „zrealizowane częściowo" (pkt 3.90). Trybunał rzeczywiście ocenia poziom

[1]Przedłożone przez Służbę Audytu Wewnętrznego sprawozdanie z kontroli dotyczące systemu kontroli Komisji w odniesieniu do wiarygodności informacji o wynikach unijnych programów finansowych.

realizacji zalecenia, które sformułował, niezależnie od tego, czy zostało ono w pełni przyjęte przez Komisję. Komisja natomiast ocenia poziom realizacji na podstawie zobowiązania, które podjęła w odpowiedziach na sprawozdania specjalne. Ponadto Komisja zauważa, że w niektórych przypadkach pełna realizacja zaleceń może także zależeć od działań lub środków, które wchodzą w zakres kompetencji innych podmiotów.

W odniesieniu do **terminowej realizacji zaleceń** (pkt 3.99–3.100) terminowość realizacji działań następczych należy również rozpatrywać w powiązaniu z przyjęciem zaleceń Trybunału. Komisja jest w pełni zaangażowana w realizację wszystkich przyjętych zaleceń w terminach określonych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Nie ma to jednak zastosowania w przypadku zaleceń, których Komisja nie przyjęła z powodów wskazanych w opublikowanych odpowiedziach do właściwego sprawozdania specjalnego.

Ponadto w niektórych przypadkach realizacja działań następczych może wymagać więcej czasu, niż początkowo oczekiwano, ze względu na złożoność środków, zmiany prawne lub związane z polityką, ograniczenie zasobów, czynniki zewnętrzne bądź konieczność zaangażowania w ich realizację innych instytucji lub podmiotów. Fakt, że dane zalecenie nie zostało w pełni zrealizowane w pierwotnie oczekiwanym terminie, nie oznacza, że zalecenie to nie zostanie zrealizowane po tym terminie. Zmieniające się okoliczności lub zmiany w kontekście strategicznym lub politycznym mogą zwykle prowadzić do zmiany priorytetów działań. W tym kontekście pandemia COVID-19 skłoniła wiele służb Komisji do ponownego określenia i dostosowania priorytetów w latach 2020 i 2021.

Załącznik – Działania następcze w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym z 2019 r. – Komisja Europejska

Sprawozdanie specjalne 02/2019: Zagrożenia chemiczne w żywności – unijna polityka bezpieczeństwa żywności zapewnia ochronę konsumentom, lecz stoją przed nią wyzwania

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a) pkt 73: Komisja w pełni zrealizowała zalecenie Trybunału, aby „ocenić potencjalne zmiany przepisów w sprawie zagrożeń chemicznych w świetle zdolności UE do ich spójnego stosowania", w ramach REFIT i strategii „Od pola do stołu". Aby pokazać, że zalecenie jest realizowane nie tylko poprzez jednorazowe działania, ale także poprzez ciągły nadzór i środki, Dyrekcja Generalna Komisji ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) wskazuje jako przykłady pestycydy i materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością. Pełny wykaz trwających i planowanych ocen i ocen adekwatności jest corocznie aktualizowany w planie zarządzania DG SANTE.

Sprawozdanie specjalne 04/2019: System kontroli produktów ekologicznych został udoskonalony, lecz niektóre wyzwania wciąż są aktualne

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 97: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja omówiła z państwami członkowskimi dokument roboczy (12.06.2023) zawierający wytyczne dotyczące kontroli bezpośrednich, w szczególności kontroli wyrywkowych i analiz laboratoryjnych, przesyłek z państw trzecich przed dopuszczeniem do obrotu w Unii Europejskiej. Ostateczna wersja, uwzględniająca otrzymane uwagi, zostanie rozpowszechniona w czerwcu 2023 r.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a) pkt 98: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja systematycznie przeprowadza kontrole identyfikowalności produktów certyfikowanych przez jednostki certyfikujące w różnych państwach członkowskich, często z wykorzystaniem składników wyprodukowanych w państwach trzecich. Komisja wykorzystuje te kontrole głównie jako narzędzie do wykonywania swoich zadań kontrolnych. Wycofanie pięciu jednostek certyfikujących z Indii i jednej z Argentyny pokazuje, że Komisja skutecznie wykorzystuje działania w zakresie identyfikowalności do przeprowadzania swoich zadań kontrolnych w odniesieniu do jednostek certyfikujących. Ponadto Dyrekcja Generalna Komisji ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) przeprowadza takie działania podczas kontroli przeprowadzanych w celu sprawdzenia, czy państwa członkowskie, państwa trzecie lub jednostki certyfikujące utrzymują kontrolę nad całym łańcuchem. Wyniki działań w zakresie identyfikowalności zostaną również włączone do planu kontroli, aby lepiej ukierunkować jednostki certyfikujące i skoncentrować się na ich ewentualnych niedociągnięciach.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 98: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja przewiduje, że w 2023 r. będzie nadal analizować w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi wyniki działań w zakresie identyfikowalności oraz pracować nad określeniem i wdrożeniem działań naprawczych.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c) pkt 98: Realizacja zalecenia jest w toku. System działa skutecznie w państwach członkowskich od stycznia 2023 r., a od 2024 r. zostanie rozszerzony na państwa trzecie.

Sprawozdanie specjalne 05/2019 Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) – zapewniono cenne wsparcie, lecz dotychczas nie ustalono, na ile przyczyniło się ono do ograniczenia ubóstwa

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. c) pkt 61: Komisja przyjęła to zalecenie częściowo, tj. zaakceptowała część dotyczącą określenia logiki interwencji. Komisja uważa tę część za zrealizowaną, co potwierdzono w analizie przeprowadzonej przez Trybunał. Komisja nie uznała, że wyznaczenie określonych ilościowo wartości docelowych w programach dotyczących przedmiotowych operacji ma znaczenie. Zdaniem Komisji państwa członkowskie powinny dysponować elastycznością, aby z czasem podjąć działania dotyczące różnych grup docelowych lub za pomocą różnych instrumentów uzupełniać polityki krajowe. Ponadto takie określenie może również nie być proporcjonalne, biorąc pod uwagę starania, jakie muszą podjąć beneficjenci pracujący z wolontariuszami oraz jakie należy podjąć w celu zapewnienia poszanowania godności odbiorców końcowych.

Sprawozdanie specjalne 06/2019: Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 80: Komisja zauważa, że w zaleceniu Trybunału nie nałożono na Komisję zobowiązania rezultatu (wszystkie instytucje zarządzające/państwa członkowskie muszą posiadać strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych), ale zalecono podjęcie kroków w celu zobowiązania organów państw członkowskich do przyjęcia takich strategii. Komisja podjęła szereg takich kroków (takich jak zalecenie OLAF-u w 30. i kolejnych sprawozdaniach rocznych w sprawie ochrony interesów finansowych UE, aby państwa członkowskie przyjęły krajową strategię zwalczania nadużyć finansowych; warsztaty na temat strategii zwalczania nadużyć finansowych i regionów, które odbyły się 13 października 2020 r. z udziałem między innymi Transparency International przy UE i posłów do Parlamentu Europejskiego; lub zalecenia Komisji dotyczące przyjęcia strategii zwalczania nadużyć finansowych w kontekście negocjacji nowych programów na okres programowania 2021–2027). Ponadto Komisja zaproponowała, aby krajowe strategie zwalczania nadużyć finansowych były obowiązkowe w ramach obecnego przekształcenia rozporządzenia finansowego. Komisja stwierdza zatem, że w przeważającej mierze zrealizowała zalecenie Trybunału.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 87: Komisja podkreśla, że centrum wiedzy i zasobów w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w funduszach UE wykracza poza zawartość elektronicznego systemu wymiany danych. W szczególności zawiera ono bibliotekę dobrych praktyk i analiz przykładów oraz osiem modułów wideo skierowanych do specjalistów i koncentrujących się na zapobieganiu nadużyciom finansowym i korupcji w funduszach UE i ich wykrywaniu. Ponadto Komisja prowadzi regularne 4-dniowe szkolenia w zakresie zwalczania nadużyć finansowych skierowane do organów krajowych zajmujących się funduszami polityki spójności. Uruchomiła również regularne kursy dotyczące paktów na rzecz uczciwości. Szkolenia obejmują zaktualizowane prezentacje, analizy przykładów i dobre praktyki, które REGIO udostępnia również, publikując je na stronie internetowej ec.europa.eu. Wytyczne Komisji dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego z 9 kwietnia 2021 r. również opierają się na analizach przykładów i dobrych praktykach.

Komisja poinformowała państwa członkowskie, że istniejące już wytyczne wydane w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 należy uznać za mające zastosowanie przez analogię w okresie programowania 2021–2027. Komisja uznaje więc to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c) pkt 87: Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zakończył analizę poziomu zgłaszania nieprawidłowości (związanych i niezwiązanych z nadużyciami finansowymi) dla wszystkich państw członkowskich na poziomie programów operacyjnych. Analiza zapewnia nowy poziom wglądu w nieprawidłowości wykrywane i zgłaszane przez państwa członkowskie. Ponadto zaktualizowano zestawienia informacji dotyczące poszczególnych krajów zawarte w sprawozdaniu rocznym dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych z 2022 r. (sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE), aby uwzględnić przegląd wszystkich organów zajmujących się ochroną interesów finansowych UE w obszarze EFSI poza systemem zarządzania i kontroli. Te nowe „produkty" reprezentują profile państw. Komisja uznaje zalecenie 3 lit. c) za w pełni zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. a) pkt 89: OLAF stale monitoruje wykonanie obowiązków sprawozdawczych. 31. i 32. sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE zawierały szczególne zalecenia i analizy w tym zakresie. OLAF odnosi się do konkretnych kwestii dotyczących sprawozdawczości (w tym podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego) na zasadzie dwustronnej, a w ostatnim kwartale 2023 r. we współpracy z ekspertami z państw członkowskich rozpocznie ukierunkowany przegląd podręcznika dotyczącego zgłaszania nieprawidłowości. Jeśli chodzi o zgłaszanie podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, istnieje problem systemowy związany z komunikacją między prokuraturą a organami zgłaszającymi w państwach członkowskich. Jak przewidziano w rozporządzeniu (UE) 2021/1060 (załącznik XII pkt 1.5) w sprawie obowiązków sprawozdawczych, w przypadku gdy „przepisy krajowe przewidują poufność dochodzeń, zgłaszane mogą być wyłącznie informacje, w odniesieniu do których zezwolenie wydał właściwy sąd, trybunał lub inny organ zgodnie z przepisami krajowymi".

Pomimo tych problemów, w porównaniu z okresem programowania 2007–2013, wzrósł wskaźnik wykrywania nadużyć finansowych podany w najnowszym sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE w odniesieniu do polityki spójności, nawet jeśli wynika to głównie z ograniczonej liczby państw członkowskich.

Komisja zajmuje się również kwestiami kompletności i jakości sprawozdawczości w ramach rundy corocznych spotkań koordynacyjnych w 2023 r. System zarządzania nieprawidłowościami został w pełni opracowany na potrzeby zgłaszania nieprawidłowości związanych z okresem 2021–2027 i nie wymaga dalszych dostosowań w tym zakresie. Przewiduje się jednak dalsze zmiany w celu utrzymania wydajności systemu i poprawy doświadczeń użytkowników. Zmiany te nie mają bezpośredniego wpływu na przestrzeganie obowiązku sprawozdawczego przez państwa członkowskie. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. b) pkt 89: Komisja wielokrotnie zachęcała organy państw członkowskich do dokonywania systematycznej oceny przekrojowych konsekwencji wystąpienia podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego na poziomie programu, zgodnie z pkt 4.4 wytycznych dotyczących oceny ryzyka nadużyć finansowych.

Komisja poinformowała o tym wymogu wszystkie instytucje audytowe podczas spotkania technicznego w 2019 r. oraz wszystkie delegacje państw członkowskich podczas spotkania grupy ekspertów ds. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (fundusze ESI) w 2020 r. Ponadto Komisja wprowadziła punkt dotyczący oceny ryzyka nadużyć finansowych do standardowego porządku obrad wszystkich corocznych spotkań koordynacyjnych z instytucjami audytowymi, które odbyły się w 2022 r. Co więcej, Komisja odnosi się również do niedawnych wyjaśnień przekazanych organom wdrażającym program na temat sposobu realizacji weryfikacji zarządczych opartych na analizie ryzyka w latach 2021–2027. W ramach przeglądu oceny ryzyka instytucje zarządzające są systematycznie proszone o zastanowienie się nad zidentyfikowanym ryzykiem i uwzględnienie go we wdrażaniu swoich systemów zarządzania i kontroli oraz do celów

weryfikacji zarządczych. Stanowi to znaczącą zmianę w stosunku do obecnego podejścia do systematycznych kontroli, które z natury nie koncentrują się na żadnym konkretnym zidentyfikowanym ryzyku. Komisja stwierdza, że dzięki tym wszystkim działaniom w pełni zrealizowała zalecenie 4 lit. b).

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 91: Komisja zachęcała jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych do rozszerzenia ich roli w zakresie koordynacji z instytucjami zarządzającymi oraz do nawiązania współpracy ze wszystkimi organami krajowymi zaangażowanymi w przeprowadzanie kontroli dotyczących podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, prowadzenie dochodzeń w ich sprawie i ich ściganie. W związku z tym Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Dalsze wyjaśnienia dotyczące funkcji jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych wykraczają poza pierwotne zalecenie, a tym samym poza zobowiązanie Komisji do jego realizacji.

Sprawozdanie specjalne 07/2019: Działania UE w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej – ustanowiono ambitne cele, lecz konieczne jest usprawnienie zarządzania

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 72: Do końca 2023 r. oczekuje się szeregu wyników, które zostaną uwzględnione w procesie konsultacji i refleksji, który można rozpocząć przed końcem 2023 r., dzięki czemu dotrzymany zostanie termin realizacji.

Sprawozdanie specjalne 08/2019: Energia wiatrowa i słoneczna w produkcji energii elektrycznej – do osiągnięcia celów unijnych potrzebne są istotne działania

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. a) pkt 87: Komisja podjęła działania w szerszym kontekście zarządzania unią energetyczną, w odniesieniu do krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. W tym względzie Komisja uważa, że podjęła działania, do których się zobowiązała, w związku z czym uznaje zalecenie za zrealizowane w zakresie, w jakim zostało zaakceptowane.

Ocenę luk w infrastrukturze przeprowadza się na poziomie krajowym za pośrednictwem krajowych planów rozwoju infrastruktury oraz na poziomie UE, w sposób scentralizowany, w momencie opracowywania dziesięcioletniego planu rozwoju sieci dla wszystkich państw członkowskich. Prace te stanowią również podstawę ocen wykorzystywanych w ramach rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną (krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu) i procesu europejskiego semestru, w którym również interakcje z zainteresowanymi stronami pozwalają wskazać konkretne kwestie służące wzmocnieniu sieci. Komisja zauważa, że ze względu na potrzebę zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych na szeroką skalę wszystkie państwa członkowskie stoją przed tym problemem. Ponadto zmienione rozporządzenie TEN-E zawiera obecnie art. 13 dotyczący analizy luk infrastrukturalnych.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. b) pkt 87: Komisja podjęła działania w szerszym kontekście zarządzania unią energetyczną. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi i zapewnia doradztwo za pośrednictwem grup wysokiego szczebla i grup regionalnych ds. transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E). Stanowi to uzupełnienie procesu europejskiego semestru i krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Komisja zintensyfikowała kontakty i wsparcie dla państw członkowskich w następstwie planu REPowerEU i stworzyła platformę dla właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. c) pkt 87: W kilku przypadkach Komisja zwróciła uwagę państw członkowskich na poszczególne możliwości finansowania sieci i połączeń wzajemnych. W okresie programowania 2021–2027 państwa członkowskie planują zainwestować kwotę 4,3 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)/Funduszu Spójności (FS) w inteligentne systemy energetyczne i powiązane magazynowanie, które obejmuje sieci energetyczne i połączenia

wzajemne. Stanowi to znaczny wzrost w stosunku do okresu programowania 2014–2020, w którym w sieci energetyczne i magazynowanie zainwestowano 1,9 mld euro. W związku z tym zdaniem Komisji zalecenie to zostało w przeważającej mierze zrealizowane, chociaż z opóźnionym podjęciem działań następczych.

Sprawozdanie specjalne 09/2019: Wsparcie UE dla Maroka – dotychczas osiągnięto ograniczone rezultaty

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt (ii) i zalecenie 2 ppkt (iii) pkt 101: Komisja pragnie podkreślić, że przed pandemią Trybunał ustalił, że realizacja działań miała zakończyć sią „do końca 2020 r."; kryzys zdrowotny znacząco wpłynął na realizację planu działania, pomimo starań podjętych przez Komisję w celu wdrożenia wszystkich działań związanych z przyjętymi zaleceniami.

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (i) i (iii) pkt 103: Komisja nie przyjęła początkowo zalecenia i w związku z tym nie podjęła działań następczych w związku z tym zaleceniem.

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (ii) pkt 103: Komisja nie przyjęła tego zalecenia, ponieważ uznała, że środki wypłacono na podstawie wiarygodnych dowodów osiągnięcia celów, zgodnie ze standardową praktyką. Podczas kontroli nie uzgodniono, że należy zaktualizować wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego. Komisja dodaje, że zaktualizowano wzory dokumentów dotyczących działań i dodatku odnoszących się do wsparcia budżetowego, odzwierciedlając niektóre uwagi metodyczne (tj. zwracanie większej uwagi na wiarygodność źródeł weryfikacji). Opierając się na szkoleniach i materiałach zawierających wytyczne zaktualizowanych w 2021 r., Komisja dokonuje przeglądu podstawowych dowodów potwierdzających dane dotyczące wyników przekazane przez kraje partnerskie i zapewnia, aby w razie potrzeby przeprowadzano dodatkowe kontrole.

Odpowiedź na zalecenie 5 ppkt (i) pkt 104: Komisja częściowo przyjęła to zalecenie. Biorąc pod uwagę wyjątkowy kryzys związany z COVID-19 i ograniczenia w przemieszczaniu się nałożone zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, Komisja dokładnie rozważyła zasadność wizyt w terenie na podstawie (często) zmiennych warunków. W rezultacie wizyty w terenie odbywały się tylko wtedy, gdy było to możliwe. Komisja uznaje uzgodnioną część tego zalecenia za w pełni zrealizowaną.

Odpowiedź na zalecenie 6 pkt 106: Komisja częściowo przyjęła to zalecenie. Komisja stara się stosować strategiczne podejście do komunikacji, koncentrując się na niektórych konkretnych sektorach, jak wspomniano powyżej. Komisja uznaje uzgodnioną część tego zalecenia za w pełni zrealizowaną.

Sprawozdanie specjalne 10/2019: Ogólnounijne testy warunków skrajnych – zapewniono wyjątkowo dużą ilość danych na temat banków, ale należy poprawić koordynację i zwiększyć ukierunkowanie na ryzyko

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 113: W swojej pierwotnej odpowiedzi na sprawozdanie specjalne nr 10/2019 Komisja zobowiązała się do ponownego przeglądu funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru (EUN) i ustalenia, czy na podstawie wyników tego przeglądu uzasadnione byłyby dalsze usprawnienia zarządzania przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB). W 2022 r. Komisja dokonała przeglądu funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru (COM(2022) 228 final), ale stwierdziła, że nie minęło wystarczająco dużo czasu od momentu, gdy najnowsze zmiany zaczęto stosować w praktyce, aby stwierdzić, czy uzasadnione jest wprowadzanie dalszych zmian. Z informacji zwrotnych uzyskanych w ramach konsultacji wyraźnie wynika, że co do zasady zainteresowane strony nie popierają dalszych zmian legislacyjnych. W związku z tym, po przeglądzie

rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru w 2022 r., Komisja nie zaproponowała dalszych zmian.

Komisja uważa, że zalecenie to zostało w przeważającej mierze zrealizowane, a na pewno w zakresie, w jakim pierwotnie się zobowiązała. Ponadto kolejne testy warunków skrajnych przeprowadzane przez EUNB charakteryzowały się zwiększonymi poziomami dotkliwości parametrów testowych, a tym samym zwiększoną wiarygodnością wyników testów.

Struktura zarządzania będzie nadal objęta zakresem wszelkich przyszłych przeglądów funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru. W oparciu o rezultaty tych przyszłych przeglądów Komisja ustali, czy dalsze usprawnienia zarządzania EUNB byłyby uzasadnione.

Sprawozdanie specjalne 13/2019: Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który można udoskonalić

Odpowiedź na zalecenie 2 ppkt 3 pkt 89: 8 czerwca 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek[2] dotyczący porozumienia między wszystkimi instytucjami i organami doradczymi wymienionymi w art. 13 TUE, którego celem jest ustanowienie międzyinstytucjonalnego unijnego organu ds. etyki, który powinien opracować wspólne normy dotyczące m.in. oświadczeń o braku konfliktu interesów i oświadczeń majątkowych składanych przez członków wszystkich instytucji i organów doradczych (zob. art. 7 ust. 2 i 3 proponowanego porozumienia).

W związku z tym Komisja formalnie zaproponowała pozostałym instytucjom współpracę w tym zakresie. Kolejne kroki leżą teraz w gestii pozostałych instytucji (w tym Trybunału Obrachunkowego), które muszą wyrazić zgodę na rozpoczęcie takich negocjacji, a następnie osiągnąć porozumienie w sprawie wniosku.

W związku z tym Komisja zrealizowała zalecenie, składając formalny wniosek do wszystkich instytucji w sprawie utworzenia organu, który opracowałby wspólne normy dotyczące takich oświadczeń, a także procedur służących kontrolowaniu tych oświadczeń. **Sprawozdanie specjalne 16/2019: Europejskie rachunki ekonomiczne środowiska: możliwe jest zwiększenie ich przydatności dla podmiotów wyznaczających kierunki polityki**

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_23_3106

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 60: Prace przygotowawcze nad wnioskiem Komisji (COM(2022) 329 final) trwały od stycznia 2020 r. do marca 2022 r. Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat), który kierował tą inicjatywą Komisji, konsultował się z odpowiednimi departamentami Komisji w sprawie ich szczególnych potrzeb w zakresie danych dotyczących polityki w trakcie całego procesu przygotowawczego i na kilku poziomach, w tym: corocznych dyskusji strategicznych na szczeblu kadry kierowniczej najwyższego szczebla („wysłuchania") między Eurostatem, DG ds. Środowiska i DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, które miały miejsce w 2020 r. i 2021 r.; dwustronnych konsultacji na poziomie technicznym; udziału dyrekcji generalnych w spotkaniach grup ekspertów Eurostatu z państwami członkowskimi w 2020 r. i 2021 r.; oraz formalnych konsultacji pomiędzy służbami Komisji w marcu 2022 r.

Sprawozdanie specjalne 17/2019: Centralnie zarządzane interwencje UE dotyczące kapitału wysokiego ryzyka – konieczność lepszego ukierunkowania

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a) pkt 113: Komisja uznaje wszystkie elementy, które Komisja przyjęła, za w pełni wdrożone. W tym względzie Komisja zwraca uwagę na (i) odpowiedni wniosek ustawodawczy (COM(2020) 403 final), w tym związaną z nim ocenę skutków, wyszczególniający luki w finansowaniu w różnych docelowych sektorach InvestEU, a czasem nawet podsektorach, w podziale na instrumenty, (ii) informacje przedstawiane regularnie przez EBI i EFI, a także wewnętrznie gromadzone dane i ankiety, oraz (iii) konsekwencje przedstawiania obszernych analiz rynku w tabelach wyników na poziomie każdego projektu. Komisja przeprowadza ocenę skutków *ex ante* przed przyjęciem wniosku ustawodawczego, z wyjątkiem pilnych przypadków, a nie *ex post*.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 116: Komisja uznaje wszystkie elementy, które Komisja przyjęła, za w pełni wdrożone. Działania następcze podjęte przez Trybunał koncentrowały się wyłącznie na InvestEU, podczas gdy Komisja podjęła liczne kroki w celu wsparcia mniej rozwiniętych rynków kapitału wysokiego ryzyka również w ramach innych inicjatyw i polityk, dokładnie tak, jak opisano w pierwotnej odpowiedzi na zalecenie. W rezultacie Trybunał poproszono o rozważenie wszystkich odpowiednich środków legislacyjnych i finansowych (w tym w ramach RRF, unii rynków kapitałowych i polityki spójności), które wspierają mniej rozwinięte rynki kapitału wysokiego ryzyka, również poza Programem InvestEU.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 116: Komisja uznaje wszystkie elementy, które Komisja przyjęła, za w pełni wdrożone. Jednym z kluczowych wskaźników efektywności i monitorowania jest kwota finansowania prywatnego zmobilizowana przez Fundusz InvestEU. Pod tym względem nastąpiła pozytywna zmiana, ponieważ udziału publicznych instytucji finansowych, uczestniczących z własnego kapitału w rundach finansowania, nie można już uważać za inwestycję prywatną. Ponadto umowy gwarancji zawarte w celu wdrożenia Funduszu InvestEU zawierają postanowienia dotyczące mnożnika i efektu mnożnikowego, a także finansowania prywatnego uruchomionego w celu monitorowania osiągniętych wyników.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 116: Komisja uznaje, że zrealizowała to zalecenie. Umowy gwarancji InvestEU zawierają postanowienia dotyczące sprzedaży inwestycji w fundusze kapitałowe na rynku wtórnym.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. d) pkt 116: Komisja uznaje, że zrealizowała to zalecenie. W przeciwieństwie do wniosku Trybunału, Komisja zwraca uwagę, że w mechanizmie europejskiego działania scale-up dla kapitału wysokiego ryzyka (ESCALAR) rzeczywiście przewidziano asymetryczny podział ryzyka, ponieważ w przypadku osiągnięcia przez fundusz dobrych wyników udziały w ESCALAR są wynagradzane na podstawie tak zwanej stopy progowej, a nadwyżka zysków przynosi korzyści inwestorom prywatnym. W tym przypadku zyski inwestorów prywatnych nie będą zatem współmierne do ponoszonego przez nich ryzyka.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 121: Komisja uznaje, że zrealizowała to zalecenie. Jak stwierdzono w odpowiedzi Komisji na zalecenie, Komisja współpracowała z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI), który przedstawił swoją strategię alokacji umów inwestycyjnych, a zatem zalecenie zostało już zrealizowane w momencie publikacji sprawozdania Trybunału. W szczególności w ramach InvestEU EFI jest zobowiązany na mocy umowy gwarancji do stosowania strategii alokacji EFI do operacji objętych InvestEU.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c) pkt 121: Komisja uznaje, że zrealizowała to zalecenie. Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania opublikowane przez EFI w odniesieniu do produktu kapitałowego InvestEU odnosi się do identyfikacji odpowiednich i osiągalnych metod wyjścia dla ukierunkowanych inwestycji jako elementu, który należy wziąć pod uwagę w przeprowadzanej przez EFI ocenie handlowej dotyczącej wniosku pośredników. W czasie dokonywania inwestycji metody wyjścia nie mogą i nie powinny być z góry określone. Należy ocenić potencjalne metody wyjścia, ale nie należy ustalać wyniku, ponieważ zależy on od zwrotu z inwestycji, rozwoju działalności i warunków rynkowych w momencie wyjścia.

Sprawozdanie specjalne 19/2019: I NEA – osiągnięto korzyści, lecz należy zaradzić niedociągnięciom w zakresie instrumentu „Łącząc Europę”

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 84: Komisja dokonuje wyraźnego rozróżnienia między kluczowymi wskaźnikami wykonania związanymi z wynikami agencji (ustalonymi w wyniku dyskusji między agencją i jej nadzorującymi DG) a kluczowymi wskaźnikami wykonania mierzącymi wyniki programu. Te ostatnie obejmują wskaźniki takie jak wdrażanie i absorpcja środków i nie należy wykorzystywać ich jako kluczowych wskaźników wykonania przez agencją, biorąc pod uwagę, że są one już zgłaszane w dokumentach programowych, w ocenie delegowanych programów UE, a niekiedy w rocznych sprawozdaniach z działalności nadzorujących DG.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. a) pkt 89: W części I załącznika do rozporządzenia określono ramy wykonania w celu ścisłego monitorowania programu i pomiaru w szczególności zakresu, w jakim osiągnięto ogólne i szczegółowe cele programu. Ponadto obecnie opracowywana jest logika interwencji sektorowych w celu wzmocnienia tych ram.

Odpowiedź na zalecenie 5 lit. b) pkt 89: Projekty infrastrukturalne sieci transeuropejskich są często projektami globalnymi, których tylko niektóre elementy są wspierane z instrumentu „Łącząc Europę” (CEF); pozostałe części są finansowane z innych środków. Wskaźniki rezultatów takich projektów (takie jak redukcja emisji CO2, oszczędność czasu podróży) można mierzyć tylko w perspektywie długoterminowej, po zakończeniu projektu. Komisja planuje zdobyć te wyniki w ramach specjalnych ocen *ex post*.

Sprawozdanie specjalne 21/2019: Oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe – zagrożenie zdrowotne, które pozostaje problemem dla UE, pomimo postępów w sektorze hodowli zwierzęcej

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a) pkt 75: W trzecim kwartale 2022 r. Komisja przeprowadziła badanie dotyczące oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Badanie to obejmuje elementy i kierunki działania, które należy wybrać, kontynuując prace w tej dziedzinie.

Sprawozdanie specjalne 22/2019: Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 101: W międzyczasie Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące reformy zarządzania gospodarczego (26 kwietnia 2023 r.). Proponowane zmiany dyrektywy tworzą pakiet z proponowanym nowym rozporządzeniem w sprawie części zapobiegawczej i proponowanymi zmianami rozporządzenia w sprawie części naprawczej, które razem znacznie wzmacniają niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej (w tym w odniesieniu do ustaleń Trybunału w pkt 36, w stopniu, w jakim możliwe jest uregulowanie w dyrektywie) i średniookresowe budżetowanie w UE, w szczególności w odniesieniu do wiążącego charakteru, monitorowania i ewentualnych aktualizacji. W szczególności proponowane nowe przepisy wzmacniają niezależne organy ds. odpowiedzialności budżetowej poprzez art. 22 części zapobiegawczej, art. 2, 3 i 10 części naprawczej oraz nowy art. 8 dyrektywy, a także średniookresową orientację głównie poprzez art. 9–12 rozporządzenia w sprawie części zapobiegawczej oraz art. 9 i 10 zmienionej dyrektywy. Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. d) pkt 105: Komisja przygotowała notatkę na temat kontroli wdrażania średniookresowych ram budżetowych, które przeprowadzono w 2022 r. Niektóre ustalenia zostaną również opublikowane w dokumencie otwierającym debatę DG ECFIN. W 2023 r. rozpoczęto kontrole wdrażania w odniesieniu do międzynarodowych instytucji finansowych.

Sprawozdanie specjalne 23/2019: Stabilizacja dochodów rolników – zapewniono kompleksowy zestaw narzędzi, ale należy upowszechnić ich stosowanie i zapobiec nadmiernym rekompensatom

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 88: Komisja uznaje, że w pełni wdrożyła część zalecenia, którą przyjęła. Komisja nie przyjęła części zalecenia dotyczącej gromadzenia informacji na temat konkretnych wskaźników, takich jak powierzchnia ubezpieczonych gruntów i ubezpieczony kapitał. Ze względu na poważne zastrzeżenia państw członkowskich dotyczące potencjalnego związanego z tym obciążenia administracyjnego, w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2022/1475 ograniczono się do zmiennych ściśle związanych z zarządzaniem płatnościami w ramach WPR. Oceny mogą umożliwić dostarczenie większej ilości informacji na temat narzędzi zarządzania ryzykiem wdrożonych przez państwa członkowskie.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a) pkt 90: Komisja uznaje, że w pełni wdrożyła część zalecenia, którą przyjęła. Komisja nie zaakceptowała części zalecenia dotyczącej określenia *ex ante* obiektywnych parametrów rynkowych i ekonomicznych oraz kryteriów pozwalających uruchomić środki nadzwyczajne, ponieważ byłoby to sprzeczne z istotą działania, szkodząc jego celowi polegającemu na reagowaniu na ryzyko katastroficzne, zazwyczaj nagłe i nieprzewidywalne.

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. b) pkt 91: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Jeśli chodzi o stosowanie środków nadzwyczajnych i biorąc pod uwagę, że kontrolą objęto głównie środki w sektorze owoców i warzyw w następstwie „rosyjskiego embarga", Komisja podjęła działania następcze w tych ramach. Przede wszystkim przeprowadziła ocenę praktycznych aspektów ustalania stawek pomocy poniżej 100 % i wymogu znacznego współfinansowania, gdy państwa członkowskie odgrywają dużą rolę w określaniu kluczowych elementów systemów wsparcia. Z oceny wynika, że Komisja nie została upoważniona przez współprawodawców do zastosowania odstępstwa od wsparcia kosztów kwalifikowalnych na rzecz bezpłatnej dystrybucji w sektorze owoców i warzyw w wysokości 100 %, ponieważ kryterium to zostało określone w rozporządzeniach (UE) nr 1308/2013 i (UE) 2021/2115 (podczas gdy ogólne wsparcie jest ograniczone do 5 % wartości produkcji sprzedanej przez organizacje producentów). Komisja nie została również upoważniona do ustalania stopy współfinansowania przez państwa członkowskie dla tych programów sektorowych, w przypadku których wsparcie publiczne jest w 100 % finansowane przez UE. Kolejnym krokiem Komisji była zmiana prawa wtórnego w sektorze owoców i warzyw. Aby uniknąć ryzyka nadmiernej rekompensaty, Komisja przyjęła rozporządzenia (UE) 2020/743, (UE)

2022/1863 i (UE) 2022/2513 w sprawie przepisów mających zastosowanie do wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR) w odniesieniu do programu pomocy w sektorze owoców i warzyw, a także rozporządzenia (UE) 2022/126 i (UE) 2023/330 w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie do interwencji sektorowych w ramach planów strategicznych WPR w sektorze owoców i warzyw. Ponadto na mocy rozporządzenia (UE) 2021/2115 podejście to ma zastosowanie do sektora oliwy z oliwek i oliwek stołowych oraz innych sektorów, o których mowa w art. 42 lit. f) tego rozporządzenia, ponieważ uznane organizacje producentów z tych sektorów wdrażają zatwierdzone programy operacyjne, podobnie jak w sektorze owoców i warzyw.

ODPOWIEDZI **EUROPEJSKIEGO URZĘDU NADZORU BANKOWEGO** DO SPRAWOZDANIA ROCZNEGO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ZAŁĄCZNIK 3.3: Działania następcze w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym za 2019 r. – Inne jednostki poddane audytowi

Zalecenie 1(1)

EUNB pragnie dodać, że realizuje kontrole dotyczące zapewnienia jakości i gromadzi informacje zwrotne dotyczące zapewnienia jakości w dwóch osobnych cyklach. Urząd składa Radzie Organów Nadzoru sprawozdania z wyników działań w zakresie zapewniania jakości.

Zalecenie 2

EUNB pragnie zwrócić uwagę, że niektóre elementy odgórne zostały już wprowadzone w ogólnounijnym teście warunków skrajnych na 2023 r., np. prognozy przychodów netto z opłat i prowizji są obecnie prognozowane w sposób odgórny.

Zalecenie 3

Urząd jest zdania, że zalecenie zostało wdrożone „w przeważającej mierze", biorąc pod uwagę zwiększony zakres pokrycia banków z 50 do 70 (z 70% do 75% pod względem aktywów bankowych UE). Pragniemy dodać, że taki wzrost o 5 p.p. pokrycia aktywów bankowych wymagał zwiększenia próby o 40%, co stanowi znaczne dodatkowe obciążenie dla wszystkich zainteresowanych stron i zasługuje na należytą uwagę z punktu widzenia proporcjonalności. Kryteria włączania banków do próby opierają się na obiektywnych kryteriach i obejmują kraje, które Europejski Trybunał Obrachunkowy uważa za wrażliwe.

Zalecenie 6 (1)

Urząd jest zdania, że zalecenie zostało wdrożone „w przeważającej mierze". EUNB uwzględnił minimalne wymogi kapitałowe banków dla poszczególnych instytucji w informacjach, które publikuje i przedstawia wyniki w sposób umożliwiający użytkownikom spojrzenie na nie z odpowiedniej perspektywy (np. grupując wyniki według kraju, pośrednio według poziomu warunków skrajnych, na które banki były narażone, oraz według rodzaju i wielkości banku).

Zalecenie 6 (2)

Urząd jest zdania, że zalecenie zostało wdrożone „w przeważającej mierze". EUNB wypowiedział się na temat odporności systemu finansowego UE jako całości w porównaniu z poprzednim testem warunków skrajnych i wskazuje, jakie główne czynniki mają wpływ na odporność zgodnie z zaleceniem.

ODPOWIEDZI FRONTEKSU NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R., ROZDZIAŁ 3: BUDŻET UE A UZYSKIWANE REZULTATY

Załącznik 3.3. Agencja pragnie uprzejmie poinformować, że zalecenie 6a) sprawozdania specjalnego nr 24/2019 w częściach, za które odpowiada Frontex, zostało w pełni i terminowo wdrożone przez Frontex.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ROZDZIAŁ 4: DOCHODY

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) uważa, iż w przypadku dochodów wciąż **nie występuje istotny poziom błędu** oraz że zbadane przez niego **systemy związane z dochodami** były **zasadniczo skuteczne.** Komisja podejmie działania następcze w związku z kwestiami zidentyfikowanymi przez Trybunał.

Jeżeli chodzi o **zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT)**, Komisja uwzględni zalecenia w trwającej rewizji procedur administracyjnych mających zastosowanie do czynności inspekcyjnych dotyczących tych konkretnych zasobów własnych. Rewizja jest również potrzebna ze względu na to, że począwszy od roku budżetowego 2021 r. ramy prawne dotyczące zasobów własnych opartych na VAT zmieniają się w kierunku znaczącego uproszczenia. Komisja zamierza zakończyć te prace do połowy 2024 r.

Jeżeli chodzi o **tradycyjne zasoby własne** (TZW), Komisja będzie nadal monitorować punkty otwarte w zakresie TZW oraz prowadzić ponowną ocenę spraw dotyczących odpisania należności, w przypadku których nie obowiązuje przewidziany prawem termin. Ponadto Komisja dokona ponownych obliczeń strat w zakresie TZW przypadających na wszystkie państwa członkowskie zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-213/19 przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

W odniesieniu do **danych dotyczących dochodu narodowego brutto** (**DNB)** wykorzystywanych na potrzeby zasobów własnych, Komisja przyjmuje z zadowoleniem najnowsze sprawozdanie specjalne Trybunału (nr 25/2022), które objęło cykl weryfikacji DNB z lat 2016–2019 i do którego Trybunał odnosi się w sprawozdaniu rocznym, oraz wnioski, zgodnie z którymi proces weryfikacji DNB był – ogólnie rzecz biorąc – skuteczny. Eurostat przygotował plan działania dotyczący wykonania zaleceń Trybunału, w tym dalszego ustalania priorytetów weryfikacji oraz ich dokumentowania, z myślą o wdrożeniu zaleceń do 2025 r., na początku cyklu weryfikacji następującym po cyklu na lata 2020–2024.

Komisja przywiązuje również dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego przedstawiania przez państwa członkowskie prac związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB. Komisja wprowadziła system monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych. Znalezienie rozwiązań dla zastrzeżeń dotyczących DNB oraz ich weryfikacja stanowi złożony i czasochłonny proces obejmujący intensywną wymianę informacji, co może w niektórych przypadkach wykraczać poza wewnętrzny cel zakładający zniesienie tych zastrzeżeń w ciągu jednego roku.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Zarządzanie TZW i ich księgowanie przez państwa członkowskie

Odpowiedź do ramki 4.1.

W belgijskich deklaracjach w zakresie TZW dotyczących pobranych należności celnych nie uwzględniono znacznych kwot ze względu na błąd, który został wykryty z opóźnieniem

Komisja podejmie działania następcze w odniesieniu do zidentyfikowanych przez Trybunał uchybień w systemie informatycznym belgijskich organów celnych oraz w kontrolach wewnętrznych dotyczących „uogólnionych" zgłoszeń przywozowych, które były związane z konkretną sprawą wykrytą przez same władze Belgii. Komisja przesłała władzom Belgii pierwsze pismo w dniu 17 maja 2023 r. Komisja będzie dalej monitorować sytuację w ramach przyszłych inspekcji dotyczących TZW w Belgii.

Odpowiedź do ramki 4.2.

W Polsce występują opóźnienia administracyjne w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu

Komisja przeprowadzi działania następcze w odniesieniu do stwierdzonych przez Trybunał występujących w Polsce opóźnień administracyjnych w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu w konkretnych przypadkach oraz w odniesieniu do powiązanego procesu usprawniania procedur administracyjnych. Komisja będzie dalej monitorować sytuację w ramach przyszłych inspekcji dotyczących TZW w Polsce.

Jeżeli chodzi o wiarygodność niderlandzkich deklaracji w zakresie TZW (pkt 4.13), Komisja podejmie działania następcze na podstawie ustaleń Trybunału. W szczególności w czerwcu 2023 r. w Niderlandach przeprowadzona zostanie specjalna inspekcja dotycząca TZW mająca na celu przeanalizowanie nowego systemu informatycznego umożliwiającego zautomatyzowane sporządzanie deklaracji w zakresie TZW.

Przypadki odpisania należności celnych

Jeżeli chodzi o przypadki odpisania należności celnych (pkt 4.15), w odniesieniu do nierozwiązanych spraw dotyczących przypadków odpisania przez państwa członkowskie, w których zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. Komisja nie zakończyła jeszcze ponownej oceny, przywołana przez Trybunał liczba 59 nierozwiązanych wniosków o ponowną ocenę, w przypadku których nie obowiązuje przewidziany prawem termin, uległa już zmniejszeniu o 13 do dnia 1 czerwca 2023 r.

Zastrzeżenia dotyczące VAT i punkty otwarte w zakresie TZW

Jeżeli chodzi o działania następcze dotyczące punktów otwartych w zakresie TZW (pkt 4.18), Komisja rozumie stanowisko Trybunału dotyczące nadawania priorytetu punktom otwartym w zakresie TZW na podstawie ich istotności. Komisja poinformowała już jednak Trybunał w 2019 r., że w znacznej większości przypadków natychmiastowe ustalenie prawidłowych kwot nie jest możliwe, jeżeli konieczne są dodatkowe informacje od państw członkowskich. Niezależnie od tego Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie, zgodnie z którym każde ustalenie – zarówno o charakterze jakościowym, jak i ilościowym – zostanie objęte działaniami następczymi w odpowiednim terminie.

Zastrzeżenia dotyczące VAT, które odnoszą się do niestosowania dyrektywy w sprawie VAT

Jeżeli chodzi o postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (pkt 4.19 i pkt 4.20), Komisja przywiązuje dużą wagę do ich terminowego przeprowadzania, między innymi w sprawach związanych z nieprawidłowym stosowaniem dyrektywy w sprawie VAT. Komisja korzysta z zestawu jasno określonych zasad dotyczących zarządzania wszystkimi postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Obejmują one wewnętrzne wskaźniki referencyjne pozwalające zmierzyć czas potrzebny na przeprowadzenie takich postępowań i mają na celu ich skuteczne i terminowe przeprowadzanie. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do podejmowania terminowych działań w celu zapewnienia właściwego stosowania dyrektywy w sprawie VAT.

W odniesieniu do szczególnego przypadku, o którym Trybunał wspomina w pkt 4.19, należy zauważyć, że państwa członkowskie przedstawiły już wyjaśnienia dotyczące metod, źródeł i obliczania odszkodowań, oraz udzieliły odpowiedzi na niewyjaśnione kwestie podniesione w trakcie poprzedniej inspekcji. Wspomniane państwo przedstawiło obliczenia dotyczące lat 2009–2021, przeprowadzone przy użyciu tej samej metody. Organy krajowe przekazały dowody potwierdzające, z których wynika, że w przedmiotowym okresie nie odnotowano negatywnego wpływu na zasoby własne oparte na VAT. Nierozstrzygnięte zastrzeżenie zniesiono w najnowszym sprawozdaniu z inspekcji.

Jeżeli chodzi o pkt 4.20, Trybunał opiera swoją ocenę na dokumencie roboczym służb Komisji opublikowanym po raz pierwszy w 2016 r. Komisja nie wszczęła żadnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie informacji zawartych we wspomnianym dokumencie roboczym służb Komisji. Komisja zgłasza zastrzeżenie, jeżeli doszło do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia lub po zbadaniu kwestii wspólnie z państwem członkowskim, jeżeli nie osiągnięto porozumienia.

Kompilacja danych dotyczących DNB

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału w sprawie cyklu weryfikacji DNB z lat 2016–2019 (pkt 4.21) Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie i wnioski, zgodnie z którymi proces weryfikacji DNB był – ogólnie rzecz biorąc – skuteczny. Eurostat przygotował plan działania dotyczący wykonania zaleceń sformułowanych przez Trybunał, w tym dalszego ustalania priorytetów weryfikacji oraz ich dokumentowania, z myślą o wdrożeniu zaleceń do 2025 r., na początku cyklu weryfikacji następującym po cyklu na lata 2020–2024.

Zastrzeżenia dot. DNB

Jeżeli chodzi o monitorowanie zastrzeżeń dotyczących DNB (pkt 4.22 i pkt 4.23), Komisja przywiązuje dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego przedstawiania przez państwa członkowskie prac związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB. Komisja wprowadziła system

monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych i w przejrzysty sposób informuje zainteresowane strony o aktualnym statusie zastrzeżeń. Komisja przypomina, że stale śledzi postępy prac w zakresie zastrzeżeń dotyczących DNB oraz w miarę potrzeb przesyła przypomnienia i pisma w sprawie niezastosowania się do przepisów. Znalezienie rozwiązań dla zastrzeżeń dotyczących DNB oraz ich weryfikacja stanowi złożony proces, który wymaga intensywnej wymiany informacji. W związku z tym osiągnięcie wewnętrznego celu zakładającego zniesienie zastrzeżeń w ciągu jednego roku od otrzymania informacji nie zawsze jest możliwe.

Działania Komisji na rzecz poprawy zarządzania ryzykiem w zakresie TZW i zmniejszenia luki w należnościach celnych

W odniesieniu do zakończenia projektów dotyczących analizy danych w ramach planu działania Komisji na rzecz unii celnej (pkt 4.24 i pkt 4.25) Komisja uważa, że jest na dobrej drodze, aby dotrzymać przypadającego na 2023 r. terminu uzgodnionego z Trybunałem w sprawozdaniu specjalnym nr 04/2021 na temat kontroli celnych. Ponadto w maju 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący najbardziej ambitnej reformy unii celnej od czasu jej utworzenia. Wzmocnienie zdolności UE do zarządzania ryzykiem i analizowania danych stanowi jeden z najważniejszych celów reformy, a wniosek legislacyjny zawiera bezpośrednie odniesienie do zaleceń Trybunału zawartych w jego sprawozdaniu specjalnym z 2021 r. na temat kontroli celnych.

2. Roczne sprawozdania z działalności

W odniesieniu do ponownego obliczenia strat w zakresie TZW (pkt 4.31) Komisja zwróciła się do wszystkich państw członkowskich z wnioskiem o przekazanie danych niezbędnych do ponownego obliczenia strat w zakresie TZW, które można im przypisać, zgodnie z wyrokiem TSUE z 8 marca 2022 r. (C-213/19).

Jeżeli chodzi o obliczenia dotyczące Zjednoczonego Królestwa, Komisja ponownie obliczyła straty w zakresie TZW poniesione przez budżet UE, które wyniosły 1,57 mld EUR kwoty głównej i 1,4 mld EUR odsetek. W lutym 2023 r. Zjednoczone Królestwo spłaciło wszystkie nieuregulowane kwoty należne w tej sprawie i Komisja zamknęła postępowanie.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

W odniesieniu do pierwszego zalecenia sformułowanego w sprawozdaniu rocznym Trybunału z 2019 r., co wskazał również Trybunał w ramce 4.3, pełne wykorzystanie danych z systemu „Surveillance III" na szczeblu UE w celu bardziej ukierunkowanej i szczegółowej analizy danych zależy od zdolności państw członkowskich do przedłożenia Komisji pełnego zestawu danych dotyczących unijnego kodeksu celnego przy użyciu krajowych systemów informatycznych, a w przypadku wielu państw członkowskich nadal występują w tym zakresie opóźnienia. W latach 2022–2023 Komisja opracowała i przekazała państwom członkowskim narzędzia do analizy przepływów handlowych oraz wskazówki dotyczące ich stosowania. Komisja uznaje, że zalecenie 1 lit. b) zostało wdrożone w odniesieniu do tych narzędzi do analizy.

W odniesieniu do zalecenia 2 lit. a) zawartego w sprawozdaniu rocznym Trybunału z 2019 r. Komisja przypomina, że w znacznej większości przypadków natychmiastowe ustalenie prawidłowych kwot nie jest możliwe, jeżeli konieczne są dodatkowe informacje od państw

członkowskich. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do podejmowania w terminie działań następczych w odniesieniu do wszelkich ustaleń – zarówno o charakterze jakościowym, jak i ilościowym (zob. również pkt 4.18). W związku z tym Komisja uznaje to zalecenie za całkowicie wdrożone. Jeżeli chodzi o trzecie zalecenie sformułowane w sprawozdaniu rocznym Trybunału z 2020 r., Komisja podejmie działania następcze w odniesieniu do ustaleń Trybunału dotyczących wiarygodności niderlandzkich deklaracji w zakresie TZW. W czerwcu 2023 r. w Niderlandach przeprowadzona zostanie specjalna inspekcja dotycząca TZW mające na celu przeanalizowanie nowego systemu informatycznego umożliwiającego zautomatyzowane sporządzanie deklaracji w zakresie TZW (por. również odpowiedź Komisji do pkt 4.13 powyżej).

Zalecenie 4.1 – Usprawnienie zarządzania sprawami dotyczącymi niestosowania przepisów dyrektywy w sprawie VAT

Komisja powinna dokonać przeglądu procedur zarządzania sprawami dotyczącymi niestosowania przepisów dyrektywy w sprawie VAT, które mogą mieć wpływ na budżet UE. W tym celu powinna:

(a) systematycznie monitorować terminy dotyczące poszczególnych etapów zarówno postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak i innych działań związanych z egzekwowaniem przepisów mających na celu rozwiązanie kwestii niezastosowania się do przepisów, a także podejmować działania w terminie, aby uniknąć nadmiernych opóźnień;

(b) ocenić, czy przypadek niezgodności z przepisami wpływający na zasoby własne oparte na VAT wykryty w jednym państwie członkowskim ma charakter przekrojowy i w związku z tym może występować w innych państwach członkowskich;

(c) podjąć w terminie działania i ewentualnie zgłosić zastrzeżenia horyzontalne, aby zagwarantować, że do budżetu UE trafiać będą właściwe kwoty wkładów krajowych opartych na VAT.

(Termin realizacji: do połowy 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** zalecenia cząstkowe 4.1 lit. a), 4.1 lit. b) i 4.1 lit. c).

4.1 lit. a): Komisja wprowadziła wewnętrzne ramy monitorowania zarządzania swoimi działaniami związanymi z egzekwowaniem przepisów, między innymi postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w celu zapewnienia ich terminowego przeprowadzania. W swoim komunikacie z 2022 r. zatytułowanym *Egzekwowanie prawa Unii na rzecz Europy, która spełnia swoje zadania* (COM(2022) 518 final) Komisja ogłosiła, że Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają przegląd. W ramach tego przeglądu w szczególności ocenia się, czy obecny sposób postępowania ze skargami, procedurami EU Pilot i naruszeniami nadal jest odpowiedni do zakładanych celów. W analizie tej rozważa się już szereg usprawnień działań w zakresie egzekwowania prawa.

4.1 lit b): Trwają prace nad rewizją procedur wewnętrznych regulujących zasoby własne oparte na VAT.

4.1 lit. c): Komisja zamierza uwzględnić ten aspekt w rewizji procedur wewnętrznych regulujących zasoby własne oparte na VAT.

Zalecenie 4.2 – Zakończyć ponowną ocenę spraw dotyczących odpisania należności w zakresie TZW, w przypadku których nie obowiązuje przewidziany prawem termin

Komisja powinna zakończyć, bez opóźnień, ponowną ocenę wniosków otrzymanych od państw członkowskich (przed majem 2022 r., tj. wniosków, które nie podlegają określonym przepisami terminom), w których nie zgodzono się z wynikiem pierwotnej oceny Komisji odnoszącej się do spraw dotyczących odpisania należności w zakresie TZW.

(Termin realizacji: do połowy 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** zalecenie 4.2 i rozpatrzy pozostałe wnioski o ponowną ocenę do połowy 2024 r.

ODPOWIEDZI NIDERLANDÓW NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R., (ROZDZIAŁ 4 – DOCHODY)

Automatyzacja zarządzania przekazami pieniężnymi była procesem długotrwałym, a kamieniem milowym w grudniu 2022 r. było stworzenie zautomatyzowanego zestawienia deklaracji należności, które usunęło niedociągnięcia w poprzednim systemie informatycznym. Niderlandzkie organy celne kontynuowały doskonalenie systemu informatycznego w pierwszych miesiącach 2023 r. Kwartalne zestawienia deklaracji należności, które zostały już ustalone, ale jeszcze nie zostały pobrane, są obecnie w pełni zautomatyzowane.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ROZDZIAŁ 5: JEDNOLITY RYNEK, INNOWACJE I GOSPODARKA CYFROWA

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Płatności w ramach działu 1 wieloletnich ram finansowych „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" (MFF1) obejmują szereg programów, takich jak **instrument „Łącząc Europę" (CEF)**, **„Horyzont 2020"** i **„Horyzont Europa"**.

Komisja przyjmuje do wiadomości obliczony przez Trybunał **poziom błędu** (§5.7) oraz fakt, że stanowi to znaczny spadek w porównaniu z rokiem ubiegłym.

„Horyzont Europa" jest największym europejskim programem w zakresie badań naukowych i innowacji, a jego budżet wynosi 95,5 mld EUR. Program ten oparto na doświadczeniach zdobytych podczas realizacji programu „Horyzont 2020".

W programie „Horyzont Europa" stosuje się **standardowy wzór umowy o udzielenie dotacji** w odniesieniu do wszystkich programów finansowania UE, szeroko wykorzystuje się uproszczone metody rozliczania kosztów (koszty jednostkowe, stawki zryczałtowane i płatności ryczałtowe), stosuje się prostsze systemy zwrotu kosztów w odpowiednich obszarach, a także wdraża się usprawniony system audytu.

W szczególności **płatności ryczałtowe** wprowadzono do programu „Horyzont Europa" ostrożnie, w następstwie pozytywnych ocen Komisji i pozytywnej oceny w badaniu zleconym przez Parlament Europejski. Jest to również w pełni zgodne z celami instytucjonalnymi Komisji dotyczącymi uproszczenia finansowania UE i zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w szczególności dla beneficjentów.

Komisja nadal będzie monitorowała dotacje w formie płatności ryczałtowych i w stosownych przypadkach wprowadzi usprawnienia. Coraz częstsze stosowanie takich płatności oraz trwające prace nad możliwością stosowania kosztu jednostkowego (pojedyncza stawka dzienna na beneficjenta), zastępującym wszystkie obliczenia dotyczące kosztów osobowych, przyczynią się do zmniejszenia ryzyka błędów.

Jeśli chodzi o kontrole i audyty *ex post*, Komisja pracuje obecnie nad **strategią kontroli w ramach programu „Horyzont Europa"**. W tym kontekście oczekuje się, że realizacja strategii audytów rozpocznie się do końca 2023 r. Komisja założyła, że w przypadku programu „Horyzont Europa" poziom błędu rezydualnego nie powinien przekroczyć 2 % w momencie zakończenia programu ramowego. Komisja będzie dążyć do znalezienia właściwej równowagi w celu uzyskania niezbędnej pewności za pomocą środków racjonalnych pod względem kosztów, które nie będą nadmiernie obciążać beneficjentów i będą zgodne z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącymi kontroli *ex post* płatności ryczałtowych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawidłowość transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości obliczony przez Trybunał poziom błędu wynoszący 2,7 % (§5.7), co stanowi spadek o 1,7 % w porównaniu z 2021 r. Komisja podejmie działania następcze w związku z kwestiami wskazanymi przez Trybunał (zob. §5.7–5.22 sprawozdania Trybunału), które przedstawiono w poniższych sekcjach.

Jeśli chodzi o legalność i prawidłowość wydatków UE, Trybunał co roku oblicza szacunkowy poziom błędu. Jednocześnie Komisja wdraża wieloletnią strategię kontroli *ex post* wydatków dotyczących każdego indywidualnego programu ramowego. Na tej podstawie Komisja dokonuje oszacowania poziomu błędu rezydualnego, w którym uwzględnia się odzyskanie środków, korekty oraz efekty wszystkich kontroli i audytów przeprowadzonych w czasie realizacji programu.

Jeżeli chodzi o zidentyfikowane rodzaje błędów (§5.8, §5.9), ponieważ programy ramowe w zakresie badań naukowych i innowacji opierają się głównie na zwrocie kosztów kwalifikowalnych, uproszczenie obowiązujących zasad ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia błędów popełnianych przez beneficjentów przy obliczaniu kosztów na potrzeby zwrotu.

Komisja uprościła zasady dotyczące programu „Horyzont Europa” w porównaniu z poprzednim programem, „Horyzont 2020”, i dalej wprowadza takie zmiany. Ogromny potencjał ma na przykład system stosowania kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów osobowych w programie „Horyzont Europa”, obecnie w fazie rozwoju, ponieważ koszty personelu stanowią ponad 60 % budżetu typowej dotacji i są zdecydowanie największym źródłem błędów. Ponadto Komisja zapewnia wnioskodawcom, którzy chcą skorzystać z programu „Horyzont Europa”, wsparcie w postaci kampanii informacyjnych oraz warsztatów, w szczególności koncentrując się na beneficjentach bardziej narażonych na popełnianie błędów, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa oraz nowe podmioty. Komisja w większym stopniu wykorzystuje również finansowanie w postaci płatności ryczałtowych (zob. również poniższa sekcja odpowiedzi), co upraszcza opłaty administracyjne ponoszone przez beneficjentów.

Jeżeli chodzi o błąd zidentyfikowany w odniesieniu do projektu w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (§5.10), przypadek ten odnosił się do nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia i dotyczy sytuacji, w której sąd krajowy uznał postępowanie o udzielenie zamówienia za nielegalne, nie unieważniając jednocześnie umowy. Ponieważ umowa nadal obowiązywała, a prace faktycznie wykonano, Komisja musiała uznać koszty za kwalifikowalne i dokonać odpowiednich płatności.

Komisja zauważa, że środki naprawcze, które zastosowała w ramach swoich systemów kontroli, doprowadziły do zmniejszenia szacowanego poziomu błędu w przedmiotowym rozdziale (§5.11). Ponadto Komisja odnotowuje wskazane przez Trybunał przypadki błędów kwantyfikowalnych na potrzeby dalszych działań.

W odniesieniu do przypadków, w których audytorzy, którym beneficjenci zlecili wydanie poświadczeń sprawozdań finansowych, nie wykryli błędów stwierdzonych przez Trybunał (§5.12), należy zauważyć, że poświadczenia sprawozdań finansowych, wydawane przez odpowiednich

audytorów, obejmują kwotę dotacji, o którą wnioskuje uczestnik, i poświadczają *ex ante* kwalifikowalność zestawień poniesionych wydatków, które mają zostać zwrócone przez Komisję. W celu dalszej poprawy jakości i wiarygodności poświadczeń sprawozdań finansowych Komisja organizuje seminaria internetowe skierowane do audytorów wydających takie poświadczenia, aby szerzyć wiedzę na temat najczęstszych błędów stwierdzonych podczas audytów (np. w odniesieniu do kosztów osobowych, podwykonawstwa i innych kosztów bezpośrednich). Oprócz jasnego wzoru świadectw audytu dotyczących programu „Horyzont 2020" Komisja przekazuje audytorom wydającym poświadczenia sprawozdań finansowych informacje zwrotne w przypadku wykrycia błędów w takich poświadczeniach w drodze audytów finansowych *ex post*. Ponadto audytorom wydającym poświadczenia sprawozdań finansowych udziela się wskazówek za pośrednictwem zapytań online w serwisie informacji o badaniach (Research Enquiry Service – specjalny punkt informacyjny ds. unijnych programów badawczych).

Koszty osobowe

Komisja przyznaje, że chociaż program „Horyzont 2020" stanowi krok naprzód w procesie upraszczania i ujednolicania zasad zwrotu poniesionych kosztów, koszty osobowe pozostały głównym źródłem błędów (§5.13). Wydaje się to być, przynajmniej częściowo, logiczną konsekwencją faktu, że koszty osobowe mają największy udział w całkowitych kosztach zadeklarowanych przez beneficjentów programu „Horyzont 2020".

Komisja zwiększyła częstotliwość szkoleń i działań informacyjnych, w szczególności skierowanych do beneficjentów najbardziej narażonych na popełnianie błędów, takich jak MŚP i nowe podmioty. Komisja w dalszym ciągu organizowała seminaria internetowe na temat unikania błędów przy deklarowaniu kosztów osobowych w związku z dotacjami w ramach programu „Horyzont 2020". Podczas tych seminariów, które w 2022 r. nadal odbywają się co dwa miesiące, Komisja zachęca do korzystania z narzędzia służącego do obliczania kosztów osobowych.

Komisja zorganizowała ponadto seminarium internetowe skierowane do specjalistów ds. projektów oraz specjalistów ds. finansów, podczas którego Komisja zwracała uwagę na znaczenie obniżenia poziomu błędu w programie „Horyzont 2020". Seminarium to obejmowało kompleksową prezentację dostępnych narzędzi (narzędzi informatycznych, wytycznych, szkoleń, seminariów internetowych) przewidzianych z myślą o przeprowadzaniu kontroli *ex ante*.

Ponadto Komisja ustanowiła wzór umowy o udzielenie dotacji dla przedsiębiorstw, mający zastosowanie również do programu „Horyzont Europa"[1], który przewiduje prostą metodę naliczania kosztów osobowych na podstawie stawek dziennych, zastępując narażone na błędy metody stosowane w ramach programu „Horyzont 2020".

Wyliczanie stawek godzinowych

Wyliczanie stawek godzinowych (§5.14–5.16) stanowi istotny element, na który zwraca się uwagę w ramach organizowanych regularnie przez Komisję działań informacyjnych, o których mowa powyżej. Szerokie wykorzystanie narzędzia służącego do obliczania kosztów osobowych (opracowanego przez Komisję) również pomogłoby beneficjentom w prawidłowym deklarowaniu kosztów osobowych. Ponadto beneficjentów zachęca się do korzystania z serwisu informacji o badaniach w celu bezpośredniego zwracania się o wyjaśnienia dotyczące praktycznych kwestii związanych z zarządzaniem dotacjami, w tym praktyczne przykłady dotyczące kwalifikowalności premii.

[1] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf

Raportowanie czasu pracy

Komisja jest świadoma niedociągnięć dotyczących rejestrowania i raportowania czasu pracy i uprościła procedury programu „Horyzont 2020", wprowadzając oświadczenie dotyczące osób pracujących wyłącznie na rzecz danego działania.

W programie „Horyzont Europa" Komisja jeszcze bardziej uprościła wymogi formalne związane z rejestracją czasu pracy, wprowadzając uproszczoną metodę wyliczania dziennych stawek kosztów osobowych. W tym kontekście udostępniono zmienione wytyczne, skupiające się na obowiązkowym charakterze rejestrowania godzin poświęconych na realizację działania. Audytorzy zatrudnieni przez beneficjentów zostali również poinstruowani, aby przy wydawaniu poświadczenia sprawozdania finansowego sprawdzali, czy istnieją odpowiednie systemy ewidencji.

Zasada podwójnego pułapu

Zasada podwójnego pułapu służy zapewnieniu, aby przestrzegano zasady niedochodowości leżącej u podstaw zwrotu kosztów w ramach programów UE. Komisja udostępnia beneficjentom wszystkie informacje niezbędne do prawidłowego wystąpienia o zwrot kosztów osobowych za pośrednictwem opatrzonego przypisami wzoru umowy o udzielenie dotacji[2] (który zawiera praktyczne przykłady dotyczące podwójnego pułapu, działań MSCA-RISE itp.), serwisu informacji o badaniach i działań informacyjnych.

Odpowiedź do ramki 5.1.

Przykład naruszenia zasady podwójnego pułapu

Trwają już działania następcze w związku z naruszeniem zasady podwójnego pułapu wskazanym przez Trybunał w ramce 5.1. Komisja ustala ostateczną kwotę zadłużenia w oparciu o procentowy wkład UE.

Inne błędy dotyczące kosztów osobowych

Odpowiedź do ramki 5.2.

Przykład kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie Research and Innovation Staff Exchange"

Trwają działania następcze w związku z przykładem kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie Research and Innovation Staff Exchange" wskazanych przez Trybunał w ramce 5.2.

[2] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf

Podwykonawstwo

Beneficjenci programu „Horyzont Europa” mogą, w stosownych przypadkach, zawierać umowy podwykonawstwa na potrzeby realizacji działania. Wymienione powyżej działania informacyjne, opatrzony przypisami wzór umowy o udzielenie dotacji oraz serwis informacji o badaniach stanowią źródło wyjaśnień, doprecyzowań i praktycznych przykładów dotyczących podwykonawstwa służących do informowania beneficjentów i zapewnienia przestrzegania powiązanych zasad i wymogów. Ponadto wszystkie trzy źródła informacji obejmują kwestie dotyczące materiałów zużywalnych, sprzętu, prototypów i kosztów podróży. W podobny sposób odniesiono się również do zagadnień dotyczących podatku VAT, towarów i usług fakturowanych wewnętrznie, kursów wymiany walut itp. (§5.21–5.23).

Odpowiedź do ramki 5.3.

Przykład sytuacji, w której nie zagwarantowano najlepszego stosunku jakości do ceny i braku konfliktu interesów przy zlecaniu podwykonawstwa

Komisja zgadza się z ustaleniem Trybunału zawartym w ramce 3 dotyczącej **przykładu sytuacji, w której nie zagwarantowano najlepszego stosunku jakości do ceny i braku konfliktu interesów przy zlecaniu podwykonawstwa**. Błąd ten można było jednak wykryć jedynie za pomocą audytu *ex post*. Wszelkie nienależnie wypłacone kwoty zostaną odzyskane.

Małe i średnie przedsiębiorstwa

Komisja podziela ocenę Trybunału, że MŚP (i nowe podmioty) są beneficjentami najbardziej narażonymi na popełnianie błędów (§5.24). Na wszystkich szczeblach zachęca się je jednak do uczestnictwa, które jest niezbędne dla powodzenia programu.

Aby ograniczyć ryzyko błędów, Komisja zapewnia wnioskodawcom programu „Horyzont Europa” wsparcie w postaci internetowych kampanii informacyjnych i komunikacyjnych oraz warsztatów na temat unikania błędów przy deklarowaniu kosztów. Działania te kierowane są do beneficjentów bardziej narażonych na popełnianie błędów, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa oraz nowe podmioty. Ponadto zwiększone wykorzystanie finansowania w postaci płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” upraszcza opłaty administracyjne ponoszone beneficjentów i powinno jeszcze bardziej obniżyć poziom błędu. (Zob. również poniższą sekcję odpowiedzi).

2. Przegląd procedur Komisji dotyczących finansowania badań naukowych z wykorzystaniem płatności ryczałtowych

Wdrożenie uproszczonych metod rozliczania kosztów

W rozporządzeniu finansowym określono szereg uproszczonych metod rozliczania kosztów, takich jak wykorzystanie kosztów jednostkowych i płatności ryczałtowych, które ogólnie stają się coraz bardziej powszechnym sposobem zapewniania finansowania w postaci dotacji unijnych, nie tylko w programie ramowym w zakresie badań. Uproszczone metody rozliczania kosztów stwarzają znaczne możliwości w zakresie zmniejszenia obciążeń administracyjnych, wsparcia beneficjentów w skupieniu się w większym stopniu na skutecznym realizowaniu projektów finansowanych przez UE i mają kluczowe znaczenie dla zmniejszenia poziomu błędów.

Komisja wdrożyła na zasadzie pilotażu finansowanie w postaci płatności ryczałtowych w programie „Horyzont 2020”, zgodnie z zaleceniem Trybunału, aby przetestować na większą skalę

wykorzystanie płatności ryczałtowych w programie ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji (sprawozdanie specjalne Trybunału nr 28/2018).

Komisja Europejska przeanalizowała ten program pilotażowy wdrażany w ramach programu „Horyzont 2020" w badaniu[3], w którym stwierdziła, że system płatności ryczałtowych zasadniczo nadaje się do szerszego zastosowania. Na tej podstawie Komisja postanowiła szerzej wykorzystać finansowanie w postaci płatności ryczałtowych w programie „Horyzont Europa". Zgodnie z ustaleniami dotyczącymi wielkości projektu, finansowanie w postaci płatności ryczałtowych wykorzystuje się głównie w przypadku małych i średnich dotacji, nie wykluczając jednak możliwości wykorzystania ich w większych projektach. Decyzja o rozszerzeniu stosowania płatności ryczałtowych była również zgodna z badaniem zleconym przez Parlament Europejski[4], w którym wykazano, że płatności ryczałtowe cieszą się popularnością w wśród użytkowników.

Dostępne badania nie mogły objąć pełnego cyklu życia finansowania w postaci płatności ryczałtowych, ponieważ okres wykorzystania większości dotacji nadal trwał. Oczekiwanie na ocenę zakończonego projektu pilotażowego (§5.26) oznaczałoby odroczenie wprowadzenia płatności ryczałtowych do końca programu „Horyzont Europa" lub do następnych wieloletnich ram finansowych. Byłoby to sprzeczne z celami Komisji i oznaczałoby, że potencjał płatności ryczałtowych w zakresie ograniczenia administracji, uproszczenia zasad finansowania i większego skupienia się na skutecznej realizacji pozostałby niewykorzystany.

Zgodnie z oczekiwaniami wielu zainteresowanych stron Komisja zdecydowała się na ostrożne i stopniowe wprowadzanie tej uproszczonej metody rozliczania kosztów. Komisja wykorzystała ten czas na ulepszenie odpowiednich wytycznych i odpowiedniego wsparcia, zgodnie z głównymi zaleceniami wynikającymi z badań pilotażowych.

Począwszy od programu prac „Horyzont Europa" na lata 2023–2024, płatności ryczałtowe będą po raz pierwszy w znacznym stopniu wykorzystywane w tym programie ramowym, a w 2024 r. mają pokryć 20 % budżetu dotyczącego zaproszeń do składania wniosków. Ponieważ dla wielu uczestników jest to nowość, Komisja będzie nadal zapewniać intensywne szkolenia i wsparcie w zakresie płatności ryczałtowych, ściśle monitorować powiązane dotacje i w razie potrzeby dostosowywać metodykę.

Dotacje w formie płatności ryczałtowych

Komisja za aprobatą przyjmuje kontrolę metodyczną Trybunału dotyczącą dotacji w postaci płatności ryczałtowych w ramach wydatków na badania naukowe.

W pkt 2.2. w decyzji w sprawie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa" opisano kontrole i przeglądy, które należy przeprowadzić w celu zminimalizowania ryzyka nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Komisja jest zdania, że odpowiednio spełnia to wymóg rozporządzenia finansowego (§5.29). Komisja dokona jednak ponownej oceny treści tej decyzji w celu zbadania, czy dałoby się ten fakt wyrazić w sposób bardziej jednoznaczny.

---

[3] Ocena finansowania w postaci płatności ryczałtowych przeprowadzona przez Komisję Europejską (październik 2021 r.) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en

[4] Badanie Parlamentu Europejskiego (Dział Prognoz Naukowych) dotyczące płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont 2020" (maj 2022 r.): https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218 „Za treść dokumentu odpowiadają wyłącznie jego autorzy, a wszelkie wyrażone w nim opinie nie powinny być traktowane jako oficjalne stanowisko Parlamentu".

Komisja uważa, że istnieją zasady dotyczące zgodności z przepisami w zakresie zamówień publicznych (§5.30). Przykładowo, w pkt 11 wzoru umowy o udzielenie dotacji w formie płatności ryczałtowych[5] określono, że beneficjent musi zrealizować działanie zgodnie z umową i wszystkimi zobowiązaniami prawnymi wynikającymi z obowiązującego prawa unijnego, międzynarodowego i krajowego (w tym obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych). Ponadto decyzja w sprawie płatności ryczałtowych nie zawiera szczegółowych informacji na temat kontroli zamówień publicznych, ponieważ nie jest to wymagane na podstawie rozporządzenia finansowego.

Ryzyko nadużyć finansowych, podobnie jak każdy inny rodzaj ryzyka, jest uwzględniane w ocenie ryzyka przeprowadzanej przez Komisję.

Zgodnie ze wzorem umowy o udzielenie dotacji w formie płatności ryczałtowych płatność wiąże się z obowiązkiem zakończenia pakietów prac i prawidłowego wykonania prac zgodnie z opisem w umowie, niezależnie od osiągnięcia celów. Wytyczne dotyczące płatności ryczałtowych skierowane do przedsiębiorstw miały na celu wyjaśnienie warunków płatności w ramach programu „Horyzont Europa". Komisja będzie dalej ulepszać swoje wytyczne dla wnioskodawców, aby pomóc im lepiej opisać działania określone we wniosku, w szczególności przez dalsze ujednolicanie stosowanej terminologii.

Ponadto istniejące wytyczne dotyczące monitorowania projektów mają zastosowanie do wszystkich dotacji w ramach programu „Horyzont Europa", w tym dotacji w formie płatności ryczałtowych. Projekt należy zrealizować zgodnie z takimi samymi normami, niezależnie od rodzaju wykorzystywanego finansowania (np. koszty rzeczywiste, koszty jednostkowe lub płatności ryczałtowe) (§5.31).

Jeśli chodzi o wytyczne dla ekspertów zewnętrznych przeprowadzających ocenę (§5.32), Komisja zapewnia im szczegółowe instrukcje dotyczące sposobu wykonywania ich zadań, w tym w przypadku wniosków o płatności ryczałtowe. Obejmuje to ocenę budżetu płatności ryczałtowych oraz, od końca 2022 r., korzystanie z tablicy wyników dotyczącej płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa", która stanowi zapewniony przez Komisję poziom odniesienia dla kosztów osobowych. W praktyce w ocenach dotyczących płatności ryczałtowych regularnie wykorzystywano ten poziom odniesienia, odkąd stał się dostępny. W przyszłej wersji wytycznych stosowanie poziomów odniesienia stanie się obowiązkowe.

Wnioski dotyczące płatności ryczałtowych zawierają szczegółowe szacunki kosztów, a zadaniem ekspertów jest sprawdzenie, czy w ich opinii koszty te są konieczne do realizacji proponowanych działań. Inne wnioski zawierają znacznie mniej informacji szczegółowych dotyczących budżetu, co oznacza, że poziom kontroli pod względem oszczędności, efektywności i skuteczności jest wyższy w przypadku oceny wniosków dotyczących płatności ryczałtowych.

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Komisja z aprobatą przyjmuje uwagę Trybunału, w której stwierdzono, że roczne sprawozdania z działalności DG RTD i DG DEFIS zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (§5.33).

Jeżeli chodzi o poziom błędu zgłoszony w rocznym sprawozdaniu z działalności (§5.34), DG RTD podała skumulowany reprezentatywny poziom błędu dla programu „Horyzont 2020" wynoszący

[5] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf

2,71 %, a poziom błędu rezydualnego – 1,67 %. Oba poziomy błędu oblicza się na podstawie wyników audytów przeprowadzonych przez Komisję w ramach programu „Horyzont 2020" (lata 2014–2021) w odniesieniu do reprezentatywnego poziomu błędu oraz wyników korekt dokonanych w odniesieniu do poziomu błędu rezydualnego.

Aby wyeliminować problem metodyczny, na który zwrócił uwagę Trybunał (próba roczna a wieloletnia), Wspólna Służba Audytu obliczyła korektę wyrównawczą w wysokości 0,38 %. Pomimo to Komisja jest nadal pewna wyniku poziomu błędu, który obliczyła zgodnie ze swoją metodyką.

Jeżeli chodzi o serię audytów *ex post* dotyczącą nowego programu ramowego „Horyzont Europa" (§5.35), Komisja pracuje obecnie nad strategią kontroli w ramach programu „Horyzont Europa". W tym kontekście oczekuje się, że realizacja strategii audytów rozpocznie się do końca 2023 r. Komisja założyła, że w przypadku programu „Horyzont Europa" poziom błędu rezydualnego nie powinien przekroczyć 2 % w momencie zakończenia programu ramowego.

Obecnie większość płatności dokonywanych w ramach programu „Horyzont Europa" to płatności zaliczkowe. W związku z tym obecnie nie ma podstaw do oceny poziomu błędu dla tego programu ramowego.

Jeżeli chodzi o siedemnaście zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) skierowanych do DG RTD i niezrealizowanych na koniec 2022 r. (§5.36), uwzględniono je w ocenie systemu kontroli wewnętrznej DG RTD. Przygotowano plany działania dotyczące wszystkich zaleceń i są one wdrażane. Obejmuje to zalecenie o znaczeniu krytycznym dotyczące ram zarządzania programem Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC), na potrzeby którego opracowano wspólny plan działania we współpracy z EISMEA i DG CNECT. Konieczność restrukturyzacji funduszu EIC zgodnie z przepisami dotyczącymi programu „Horyzont Europa" doprowadziła do znacznych opóźnień we wdrażaniu programu „Akceleratora" EIC, co miało konsekwencje operacyjne dla beneficjentów, ponieważ indywidualne decyzje inwestycyjne i płatności musiały zostać wstrzymane. Komisja stopniowo jednak nadrabia zaległości w zakresie decyzji inwestycyjnych. Jednocześnie wprowadzono rozwiązanie tymczasowe, finalizując negocjacje z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w sprawie wdrożenia trybu zarządzania pośredniego, które ma zostać zakończone w 2023 r.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania (§5.39) Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, odpowiadają ich najlepszym szacunkom i które zostały poddane dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości.

Na podstawie przeprowadzonych prac Komisja uważa, że poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym działu 1 WRF jest reprezentatywny dla poziomu błędu i zapewnia jego prawdziwy i wiarygodny obraz. Szacunek ten opiera się na metodyce, która pozwala Komisji, jako podmiotowi zarządzającemu budżetem UE, określać i rozróżniać obszary wyższego, średniego i niskiego ryzyka, a tym samym skoncentrować działania Komisji na ograniczaniu ryzyka.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 5.1 – Ocena finansowania w postaci płatności ryczałtowych

a) W ramach śródokresowej oceny „Horyzont Europa” Komisja powinna uwzględnić ocenę finansowania w postaci płatności ryczałtowych, aby sprawdzić, czy poszczególne rodzaje projektów (w zależności od treści, rozmiaru itp.) nie nadają się do objęcia finansowaniem w formie płatności ryczałtowych, a także uwzględnić ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

Termin realizacji: śródokresowa ocena programu „Horyzont Europa” (koniec 2025 r.).

b) Przed ogłoszeniem kolejnych zaproszeń do składania wniosków w ramach programu „Horyzont Europa” Komisja powinna ocenić, czy dotacje w formie płatności ryczałtowych są odpowiednie do wykorzystania w ramach projektów o wysokim budżecie i ustalić maksymalną kwotę takich dotacji.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** zalecenia cząstkowe 5.1a) and 5.1b).

5.1a) W ramach oceny śródokresowej programu „Horyzont Europa” środki upraszczające wprowadzone do programu zostaną przeanalizowane, w tym wykorzystanie płatności ryczałtowych.

5.1b). Na podstawie pilotażu w ramach programu „Horyzont 2020” Komisja stwierdziła, że finansowanie badań naukowych za pomocą płatności ryczałtowych najlepiej sprawdza się w przypadku małych i średnich projektów.

Komisja oceni, czy wprowadzenie takiego limitu specjalnie dla dotacji w postaci płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” pomogłoby zmniejszyć ryzyko i czy byłoby to odpowiednie w odniesieniu do zakładanych rezultatów programu, zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego.

Zalecenie 5.2 – Poprawa przeprowadzanych przez ekspertów ocen dotacji w formie płatności ryczałtowych

W odniesieniu do dotacji w formie płatności ryczałtowych Komisja powinna zapewnić, aby eksperci dokonywali ocen wniosków o udzielenie dotacji, a w szczególności budżetów projektów zaproponowanych we wnioskach, z należytym uwzględnieniem odpowiednich poziomów odniesienia i aby oceny te były właściwie dokumentowane.

(Termin realizacji: koniec 2023 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja zgadza się, że odpowiednie poziomy odniesienia są użytecznym punktem odniesienia do wykorzystania w ocenie budżetu wniosków o płatności ryczałtowe, a ocena powinna być odpowiednio udokumentowana. Odpowiednie wytyczne i ekspertyzy zostaną poddane przeglądowi w celu dalszego wyjaśnienia tej kwestii.

Zalecenie 5.3 – Doprecyzowanie wymogów dotyczących realizacji dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”

Komisja powinna doprecyzować w odniesieniu do dotacji w postaci płatności ryczałtowych wymogi dotyczące właściwej realizacji dotacji, w tym elementy każdego pakietu prac, które doprowadzą do płatności, oraz przedstawić szczegółowe wytyczne dla podmiotów zaangażowanych w ocenę realizacji projektów.

(Termin realizacji: I kwartał 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja dokona przeglądu 1) wszystkich odpowiednich wytycznych, aby zapewnić stosowanie jednolitej terminologii w tej dziedzinie (np. wykonane działania/zadania/prace), oraz 2) wymogów zawartych we wzorze wniosku dotyczących sporządzenia załącznika technicznego do projektu.

Zalecenie 5.4 – Określenie zakresu kontroli *ex post* dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych

Komisja powinna określić zakres kontroli *ex post* dotyczących dotacji w formie płatności ryczałtowych. W ramach takich kontroli należy zbadać obszary wysokiego ryzyka, takie jak zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, brak występowania konfliktu interesów oraz to, czy zasoby wskazane w umowie o udzielenie dotacji zostały wykorzystane.

(Termin realizacji: połowa 2024 r.).

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Komisja opracowuje strategię kontroli *ex post* dotacji w ramach programu „Horyzont Europa” (w tym dotacji w postaci płatności ryczałtowych) w oparciu o przepisy rozporządzenia finansowego. Przeglądy techniczne *ex post* będą kluczowym narzędziem służącym do weryfikacji prawidłowego wdrożenia zgodnie z obowiązującymi zasadami, przy jednoczesnym zwiększeniu nacisku na treść.

Komisja będzie nadal przeprowadzać solidne oceny ryzyka i skoncentruje swoje zasoby kontrolne na obszarach wysokiego ryzyka. Komisja nie przyjmuje drugiej części tego zalecenia poświęconej kontroli *ex post* dotyczącej wykorzystania zasobów, ponieważ przydzielone zasoby są przedmiotem regularnej kontroli *ex ante*. Chociaż Komisja nie może z góry określić obszarów wysokiego ryzyka, zauważa, że wszelkie dalsze kontrole wykorzystania zasobów wymagałyby kontroli finansowych (w szczególności ewidencji czasu pracy personelu pracującego nad działaniem), co zniweczyłoby możliwe uproszczenie wynikające ze stosowania płatności ryczałtowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA ROZDZIAŁ 6 SPRAWOZDANIA ROCZNEGO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R.: SPÓJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ I WARTOŚCI

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Środki przeznaczone na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną wydatkuje się w ramach systemu zarządzania dzielonego między Komisją Europejską i organami krajowymi.

Państwa członkowskie w pierwszej kolejności odpowiadają za wprowadzenie solidnych systemów zarządzania i kontroli umożliwiających realizację uzgodnionych celów poprzez operacje oraz zapobieganie nieprawidłowościom w związanych z tym wydatkach, a także ich wykrywanie i – w przypadkach, w których jest to stosowne i możliwe z prawnego punktu widzenia – korygowanie. Komisja nadzoruje skuteczne funkcjonowanie tych systemów zarządzania i kontroli i w razie potrzeby formułuje zalecenia dotyczące ich poprawy, aby mieć wystarczającą pewność, że w przypadku każdego programu roczny poziom błędu nie przekracza 2 %. W stosownych przypadkach Komisja dokonuje także dodatkowych korekt finansowych.

Jednolita strategia Komisji w zakresie kontroli spójności ma na celu uzyskanie tej wystarczającej pewności dzięki połączeniu przeglądu i ponownego wykonania prac zrealizowanych przez organy wdrażające programy. Jej celem jest zapewnienie, aby państwa członkowskie nie pozostawiły żadnych niewykrytych lub nieskorygowanych poważnych uchybień w swoich zestawieniach wydatków przedkładanych co roku w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Podejście kontrolne uzupełniają również działania na rzecz budowania zdolności obejmujące zdefiniowanie wspólnych metod, które należy stosować, zalecane działania naprawcze oraz informacje zwrotne dotyczące wykrytych błędów umożliwiające organom wdrażającym programy udoskonalenie ich pracy, w przypadku gdy zostanie to uznane za konieczne.

Na podstawie wszystkich dostępnych wyników kontroli krajowych i kontroli przeprowadzonych przez Komisję oraz działań stale podejmowanych przez organy wdrażające programy, mających na celu poprawę ich pracy w oparciu o zalecenia z audytu, dyrekcje generalne ds. polityki regionalnej i miejskiej (REGIO) i ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego (EMPL) stwierdziły w rocznych sprawozdaniach z działalności, że w przypadku prawie 90 % programów systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze (lub wystarczająco dobrze). W przypadku pozostałych programów niedociągnięcia pozostają głównie na poziomie instytucji zarządzających lub ich instytucji pośredniczących (uchybienia w weryfikacjach zarządczych, kontrole pierwszego szczebla). Ponadto niektóre instytucje audytowe nadal nie wykryły pewnych błędów, jednak w większości przypadków nie podważyło to wiarygodności przeprowadzonych prac kontrolnych.

W tej sytuacji Komisja oraz instytucje audytowe programów nie wykryły ani nie zgłosiły ogólnego pogorszenia funkcjonowania większości systemów zarządzania i kontroli w roku obrachunkowym skontrolowanym przez Trybunał (2020/2021) w porównaniu z rokiem poprzednim. We wszystkich przypadkach, w których stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości, Komisja zażądała podjęcia działań naprawczych mających na celu uniknięcie powtórzenia się błędów w przyszłości, skorygowanie nieprawidłowo poniesionych wcześniej wydatków i wstrzymanie płatności z budżetu UE do czasu wdrożenia środków naprawczych zgodnie z dostępnymi narzędziami regulacyjnymi.

W obliczu wyjątkowych okoliczności oraz skutków pandemii COVID-19 Komisja wprowadziła środki konieczne, aby jak najszybciej pomóc państwom członkowskim. Elastyczność przyznana w zakresie wykorzystania niezaangażowanych jeszcze funduszy polityki spójności (działania w ramach CRII/CRII+) i udostępnienie dodatkowego finansowania (REACT-EU) doprowadziły do największego i najszybszego w latach 2014–2020 przeprogramowania mającego na celu zapewnienie, aby fundusze przyczyniły się do przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom pandemii. Trybunał opisał ten trudny okres w sprawozdaniu specjalnym 02/2023: „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19".

Od wybuchu pandemii COVID-19 Komisja prosiła organy wdrażające programy o zwracanie szczególnej uwagi na nowe rodzaje ryzyka związane z dodatkowym finansowaniem udostępnionym w ramach NextGenerationEU (NGEU), w szczególności na ryzyko podwójnego finansowania, konfliktu interesów, oszustwa lub korupcji, a także na mechanizmy elastyczności wprowadzone wraz z inicjatywą inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) i ze zmianami inicjatywy inwestycyjnej „plus" w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+), zwłaszcza ryzyko nieuzasadnionego stosowania procedur udzielania zamówień w sytuacjach nadzwyczajnych. W ocenie rocznych sprawozdań z kontroli każdego programu Komisja zwróciła uwagę na to, czy zidentyfikowano tego rodzaju ryzyko, a jeżeli tak, to czy wprowadzono odpowiednie środki naprawcze. W odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych REGIO i EMPL w przejrzysty sposób zgłoszono zidentyfikowane naruszenia obowiązujących przepisów.

W tym okresie Komisja i państwa członkowskie ściśle współpracowały ze sobą w celu zapewnienia, aby ramy kontroli i uzyskiwania pewności nadal umożliwiały skuteczne przeciwdziałanie zidentyfikowanym ryzykom, przy uwzględnieniu mechanizmów elastyczności wprowadzonych, aby umożliwić odpowiednią odpowiedź w sytuacjach nadzwyczajnych zgodnie z jednomyślną decyzją współustawodawców.

Komisja zaczęła zwrot związanych z tym wydatków dopiero w zestawieniach wydatków za lata 2020/2021, co znalazło odzwierciedlenie w próbie skontrolowanej przez Trybunał. Działania audytowe związane z zestawieniami wydatków za lata 2020/2021 w większości przypadków stopniowo wróciły do normy, a w lutym 2022 r. Komisja otrzymała takie same wysokiej jakości roczne sprawozdania z kontroli w ramach pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w których zgłoszone poziomy błędów były zbliżone do poziomów z poprzednich lat. Ryzyko w momencie dokonywania płatności zgłoszone w obu rocznych sprawozdaniach z działalności jest zatem podobne jak w poprzednich latach i odpowiada najlepszym szacunkom Komisji dotyczącym poziomu błędu w wydatkach certyfikowanych po dokonaniu dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości zgłoszonych wyników. Ze względu na szczegółową segmentację wydatków według profili ryzyka i systemów kontroli Komisja, podczas wykrywania błędów, przy uwzględnieniu prac Trybunału, jest w stanie zidentyfikować konkretną część populacji programu, w przypadku której prawdopodobieństwo obarczenia błędem jest największe. To podejście umożliwia wyraźne określenie obszarów wymagających poprawy, zastosowanie – w przypadkach, w których jest to stosowne i możliwe z prawnego punktu widzenia – proporcjonalnych korekt finansowych oraz przedstawienie zróżnicowanego obrazu poziomu błędu we wszystkich dokonanych płatnościach.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE USTALENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Prawidłowość transakcji, roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Wyniki badania transakcji przeprowadzonego przez Trybunał

Komisja odnotowuje wzrost poziomu błędu szacowanego przez Trybunał w tym roku (§6.16) w porównaniu ze stosunkowo stabilnym poziomem błędu zgłaszanym przez ostatnich pięć lat. Ponoszone przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. było nadal porównywalne z wartościami z poprzednich lat.

Różnicę tę Komisja tłumaczy faktem, że Trybunał zgłasza błędy związane z jakimkolwiek naruszeniem obowiązujących przepisów. Komisja nie musi koniecznie uznawać powiązanych wydatków za niekwalifikowalne. Aby Komisja i organy wdrażające programy nałożyły korekty finansowe, błąd musi stanowić nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 ust. 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP). Nie wszystkie błędy zgłoszone przez Trybunał należą do tej kategorii.

Własne ryzyko Komisji w momencie dokonywania płatności stanowi zatem wskaźnik nieprawidłowości, który prowadzi do dokonywania korekt finansowych na podstawie obowiązujących przepisów regulacyjnych i w następstwie postępowań kontradyktoryjnych z udziałem zainteresowanych organów wdrażających programy.

Ponadto Komisja nie zgadza się z oceną 18 z 48 błędów zgłoszonych i skwantyfikowanych w 2022 r. przez Trybunał w odniesieniu do funduszy polityki spójności.

W przypadku 13 spośród tych błędów Komisja zauważa, że – zgodnie z wspomnianymi powyżej przepisami RWP – nie mogła stwierdzić nieprawidłowości prowadzącej do powstania wydatków niekwalifikowalnych. Dotyczy to dwóch transakcji ocenionych przez Trybunał jako duże projekty, o których nie powiadomiono Komisji. Komisja nie zgadza się, że powiązane operacje odpowiadają definicji dużych projektów zawartej w RWP (zob. dodatkowe informacje w odpowiedzi Komisji do pkt 6.24 i 6.25).

Ponadto w 5 przypadkach Komisja nie może przyjąć poziomu kwantyfikacji zastosowanego przez Trybunał. Dotyczy to między innymi dwóch zamówień publicznych, w przypadku których Komisja uważa, że zastosowany przez organy wdrażające programy poziom korekty jest uzasadniony ze względu na rodzaj naruszeń stwierdzonych przez instytucję audytową lub Komisję (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.32 i 6.33 poniżej).

Ogólnie rzecz biorąc, w tych 18 przypadkach Komisja oceniła, że nie ma podstaw prawnych do nałożenia korekt finansowych (lub korekt wyższych niż te, które już zastosowano), zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami w odpowiedziach Komisji do punktów poniżej.

Komisja podejmie odpowiednie działania następcze w związku z wszystkimi pozostałymi błędami i w stosownych przypadkach zwróci się o przeprowadzenie korekt finansowych. W razie potrzeby Komisja zaleci również zainteresowanym, wdrażającym programy organom działania naprawcze mające na celu dalsze usprawnienie systemów zarządzania i kontroli.

Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału (§6.17) w zakresie wszystkich zgłoszonych błędów (zob. odpowiedź do pkt 6.16) ani z opinią, że większa elastyczność wykorzystywania funduszy polityki spójności w czasie pandemii COVID-19 może wyjaśnić wzrost poziomu błędu zgłoszony przez Trybunał. Komisja zauważa, że wyniki przeprowadzonej przez nią kontroli wskazują na ogólnie dobre funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w tym okresie we wszystkich programach poza niewielką ich liczbą (zob. odpowiedź do pkt 6.42). Komisja ocenia również, że wpływ 17 błędów kwantyfikowalnych związanych z działaniami w ramach inicjatyw CRII/CRII+ lub z operacjami objętymi tymczasowym zwiększonym współfinansowaniem przez UE w wysokości 100 % na ogólny obliczony poziomu błędu jest podobny do wpływu błędów zidentyfikowanych w przypadku innych rodzajów operacji.

W związku z nadchodzącym końcem okresu kwalifikowalności w okresie programowania 2014–2020 oraz możliwą presją na absorpcję środków Komisja przypomina również, że po roku objętym kontrolą (2021–2022) organy wdrażające programy miały jeszcze kolejne trzy lata obrachunkowe na zgłoszenie wydatków przed zamknięciem w 2025 r. (ostatnia płatność końcowa w lipcu 2024 r.).

Jeżeli chodzi o błędy kwantyfikowalne zgłoszone przez krajowe instytucje audytowe (§6.18), instytucje audytowe odgrywają istotną rolę w wykrywaniu błędów, które doprowadziły do istotnych korekt finansowych i wycofań płatności przed dostarczeniem zestawień wydatków programu do Komisji. Jak podano w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych REGIO i EMPL za 2022 r., od początku okresu 2014–2020 państwa członkowskie odliczyły łącznie z zestawień wydatków programów odpowiednio 2,5 mld EUR ostatecznych korekt finansowych w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) lub Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w wyniku pracy instytucji audytowych.W stosownych przypadkach kwoty te spowodowały obniżenie poziomu błędu rezydualnego poniżej 2 %.

W analizowanym roku obrachunkowym instytucje audytowe zgłosiły łączny poziom błędu przewyższający 2 % w odniesieniu do około jednej piątej programów, wykazując tym samym swoją zdolność wykrywania.

Komisja zgadza się jednak, że niektórych błędów nie wykryto albo w poszczególnych przypadkach zostały one uwzględnione niepoprawnie w obliczeniach zgłoszonych poziomów błędu. Z tego względu dyrekcje generalne REGIO i EMPL dostosowały ryzyko w momencie dokonywania płatności i kluczowy wskaźnik efektywności w zakresie legalności i prawidłowości, które zgłosiły w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności po przeprowadzeniu oceny poszczególnych programów.

Jeżeli chodzi o rodzaje błędów (§6.19), w oparciu o wspólną typologię Komisja i instytucje audytowe zidentyfikowały zasadniczo te same kategorie nieprawidłowości co Trybunał w ramach polityki spójności:wydatków niekwalifikowalnych, zamówień publicznych, ścieżki audytu i pomocy państwa.

Komisja podejmie działania następcze w związku ze wszystkimi zgłoszonymi błędami, które zaakceptowała, i w przypadkach, w których jest to stosowne i możliwe z prawnego punktu widzenia, zastosuje korekty finansowe.

Kwalifikowalność kosztów

Weryfikacje zarządcze powinny być ukierunkowane na zapobieganie błędom i ich wykrywanie, w szczególności niekwalifikowalnych kosztów (§6.21 i §6.22).

Komisja wystosowała do państw członkowskich zaktualizowane wytyczne na okres programowania 2014–2020, które w połączeniu z szerszym wykorzystywaniem uproszczonych metod rozliczania kosztów miały przyczynić się do dalszej poprawy skuteczności weryfikacji zarządczych w celu wykrywania niekwalifikowalnych kosztów i operacji. Skuteczność weryfikacji zależy jednak od liczby

pracowników dostępnych do takich weryfikacji w odpowiednich administracjach, poziomu odbytego przez nich szkolenia i odpowiedniego doświadczenia.

Komisja podejmuje działania zapobiegawcze i naprawcze i zwraca się o podjęcie działań naprawczych niezwłocznie po wykryciu niedociągnięć w ramach kontroli pierwszego szczebla. Obejmuje to poprawę narzędzi metodycznych, rekrutację dodatkowego personelu, w tym ekspertów, działania szkoleniowe dotyczące nowo opracowanych narzędzi lub prawidłowej interpretacji najczęstszych błędów, jak również poprawę procedur wyboru. W latach 2021–2027 weryfikacje zarządcze oparto na analizie ryzyka, aby lepiej ukierunkować dostępne zasoby administracyjne na ukierunkowane pierwotne przyczyny błędów, w tym wydatki niekwalifikowalne.

Ponadto w przypadku 10 na 37 błędów dotyczących kwalifikowalności zidentyfikowanych i skwantyfikowanych przez Trybunał Komisja nie zgadza się z oceną faktów przedstawioną przez Trybunał ani z jego interpretacją obowiązujących przepisów krajowych lub przepisów dotyczących poszczególnych programów i uważa, że nie ma żadnych podstaw do nałożenia korekt finansowych.

Odpowiedź do ramki 6.1.

Wydatki w ramach nadzwyczajnego wsparcia w reakcji na pandemię COVID-19, niekwalifikowalne ze względu na niekompletną deklarację dochodu ze sprzedaży

Wykryte przez Trybunał przypadki niekwalifikowalnych kosztów związanych z działaniami w reakcji na pandemię COVID-19 w Grecji (ramka 6.1) zostały już częściowo zidentyfikowane podczas kontroli przeprowadzonej przez Komisję, a państwa członkowskie w dużej mierze dokonały już ich korekty. Ponadto w przypadku Włoch zgłoszony błąd nie był błędem w momencie płatności UE i w momencie dokonywania kontroli przez instytucję audytową, dlatego błędu tego nie można było zidentyfikować a następnie skorygować, przewidując czy warunek zwiększenia dotacji zostanie spełniony czy nie do marca 2023 r. Błąd ten zostanie skorygowany w bieżącym roku obrachunkowym i zdaniem Komisji nie ma to wpływu na rok obrachunkowy objęty kontrolą.

W odniesieniu do dwóch przypadków dotyczących Słowacji Komisja podejmie odpowiednie działania następcze w związku ze zidentyfikowanymi błędami.

Odpowiedź do ramki 6.2.

Wydatki zadeklarowane mimo braku powiadomienia Komisji o dużym projekcie

W odniesieniu do dwóch operacji zgłoszonych przez Trybunał i uznanych za część dużych projektów (§6.24, §6.25 i ramka 6.2) Komisja zgadza się z państwami członkowskimi, że operacje te spełniają wymóg RWP, zgodnie z którym muszą być one podzielne z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia, oraz że operacje te były wykonalne, funkcjonalne i nadawały się do samodzielnego wykorzystania.

Ponadto w przypadku dotyczącym Rumunii całkowity publiczny kwalifikowalny koszt projektu nie przekracza progów określonych w RWP zgodnie z podstawą obliczenia wydatków kwalifikowalnych w ramach programu.

Komisja nie zgadza się również ze stanowiskiem Trybunału, że wydatki związane z dużymi projektami, o których nie powiadomiono Komisji, stają się niekwalifikowalne. Powstrzymanie się przez instytucję zarządzającą, w ramach wykonywania uprawnień organu publicznego, od

przedłożenia/zgłoszenia dużego projektu zgodnie z art. 102 RWP nie prowadzi do nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 RWP. Nie powoduje zatem, że wydatki zadeklarowane Komisji w związku z tym dużym projektem stają się niekwalifikowalne. Ponadto brak powiadomienia nie prowadzi do żadnej rzeczywistej lub potencjalnej szkody dla budżetu Unii Europejskiej, ponieważ organy wdrażające programy mogą w dowolnym momencie powiadomić o dużym projekcie i potwierdzić wydatki jako w pełni kwalifikowalne. Taka możliwość ponownego wprowadzenia wydatków związanych z niezgłoszonymi dużymi projektami w ramach art. 102 RWP nie jest dostępna w przypadku nieprawidłowości (np. wydatków niekwalifikowalnych) w ramach art. 2 pkt 36 RWP.

W związku z tym Komisja stwierdza, że wydatki zadeklarowane w odniesieniu do tych dwóch operacji były kwalifikowalne.

Jeżeli chodzi o uproszczone metody rozliczania kosztów (§6.27), od czasu ich wprowadzenia Komisja aktywnie działa na rzecz stopniowego rozszerzania ich stosowania i zauważa, że starania te przyniosły już pozytywne rezultaty oraz znaczne uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że ponad jedną czwartą wydatków skontrolowanych w próbie Trybunału zadeklarowano w ramach uproszczonych metod rozliczania kosztów. Jeżeli chodzi o wcześniejsze zalecenia Trybunału, Komisja nadal będzie aktywnie promować stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów na podstawie zaostrzonych przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, promowania podejścia ukierunkowanego na rezultaty i dalszego ograniczania ryzyka wystąpienia błędów.

Komisja podejmie działania następcze w związku ze zidentyfikowanymi kwestiami.

Kwalifikowalność projektów

Odpowiedź do ramki 6.4.

Zakres projektu nie odpowiadał kryteriom wyboru

W odniesieniu do zawartych w sprawozdaniu ustaleń dotyczących niekwalifikowalnych projektów (§6.28 i ramka 6.4) Komisja zgadza się, że niektóre wydatki związane z tym projektem były niekwalifikowalne, ale nie zgadza się z poziomem kwantyfikacji błędu. Zdaniem Komisji część kosztów budowlanych odrzuconych przez Trybunał można skutecznie powiązać z działaniami na rzecz efektywności energetycznej, a zatem nie osiągnięto progu 25 %, który oznaczałby niekwalifikowalność projektu – zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.16.

Komisja zauważyła kwestie dotyczące zgodności, o których mowa w §6.29, które jednak nie doprowadziły do kwantyfikacji błędu, i podejmie działania następcze z instytucją zarządzającą programu, aby zapewnić większą jasność dokumentów ustanawiających warunek wsparcia na rzecz zainteresowanego beneficjenta będącego podmiotem publicznym w przyszłości.

Zasady rynku wewnętrznego – pomoc państwa i zamówienia publiczne

Jeżeli chodzi o zasady pomocy państwa, Komisja zauważa błędy wykryte przez Trybunał i opisane w §6.30 i §6.31 i wraz z zainteresowanymi organami wdrażającymi programy podejmie w związku z nimi działania następcze. Komisja zauważa jednak również, że w ostatnich latach błędy związane z pomocą państwa stanowią mniejszą część wszystkich zidentyfikowanych błędów, co pokazały również wyniki przedstawione przez Trybunał. W ostatnim roku obrachunkowym 2020/2021 tylko 2,6 % lub 10 % ustaleń dotyczących EFRR/Funduszu Spójności zidentyfikowanych odpowiednio

przez państwa członkowskie Komisję dotyczyło pomocy państwa (zob. roczne sprawozdanie z działalności dyrekcji generalnej REGIO za 2022 r.).

Komisja nadal będzie wdrażać środki opracowane w ramach swojego planu działania dotyczącego pomocy państwa, a przy tym będzie określać i rozpowszechniać dobre praktyki wśród wszystkich zainteresowanych stron w obszarze europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) oraz oferować im szkolenia, aby zapewnić odpowiednie zrozumienie i prawidłowe wdrażanie przepisów dotyczących pomocy państwa.

Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne (§6.32–§6.34), charakteryzują się one skomplikowanymi przepisami krajowymi i unijnymi i pozostają istotnym źródłem błędów, przy czym obecnie instytucje audytowe lepiej je jednak wykrywają i zgłaszają. Świadczy to o tym, że działania w zakresie zdolności administracyjnych wdrożone w ramach planu działania Komisji dotyczącego zamówień publicznych przynoszą rezultaty. Znajduje to również odzwierciedlenie w stosunkowo niewielkiej liczbie błędów w zamówieniach publicznych zgłoszonych przez Trybunał w ostatnich latach.

Zaktualizowana w maju 2019 r. decyzja Komisji w sprawie korekt finansowych w zakresie błędów w zamówieniach publicznych [decyzja C(2019) 3452] przyczynia się do takiego doprecyzowania obowiązujących ram prawnych. Dzięki takiemu zharmonizowanemu podejściu organy wdrażające programy mogą lepiej wykrywać i eliminować możliwe naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Komisja nie zgadza się z kwantyfikacją w sześciu przypadkach z siedmiu zgłoszonych przez Trybunał. Komisja uważa, że w trzech przypadkach zainteresowane organy przedstawiły wystarczające i dopuszczalne dowody potwierdzające pozwalające przyjąć wydatki powiązane z zamówieniami publicznymi, które zadeklarowały, jako kwalifikowalne (zob. również odpowiedź do ramki 6.6.). Ponadto w trzech przypadkach Komisja uważa, że korekta zastosowana przez organy wdrażające programy była współmierna do zaistniałej nieprawidłowości oraz że była ona zgodna z wytycznymi Komisji.

W ostatnim przypadku Komisja zgadza się z Trybunałem. Zauważa jednak, że wprowadzono środki łagodzące, aby umożliwić konkurencję zgodnie z dyrektywą, chociaż Trybunał uznał je za niewystarczające w odniesieniu do praktyki krajowej (zob. ramka 6.6).

Odpowiedź do ramki 6.7.

Niespójne stosowanie wyłączeń nadzwyczajnych w procedurach zamówień publicznych na zakup masek ochronnych

Komisja zauważa, że w przypadku, o którym mowa w ramce 6.7, dotyczącym dostawy masek ochronnych w marcu 2020 r. w Hiszpanii, postępowano zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzwyczajnymi. Wybuch pandemii COVID-19 stworzył bezprecedensową, pilną sytuację wymagającą zastosowania nadzwyczajnych środków w celu ochrony zdrowia publicznego.

Pomimo niezwykle dużych trudności w zdobyciu masek na rynku światowym w tym okresie (w kwietniu/maju 2020 r. Chiny, de facto największy dostawca, zaostrzyły swoje zasady dotyczące wywozu) wykonawca skutecznie dostarczył 150 milionów masek ochronnych o wymaganej jakości i po ustalonej cenie, z opóźnieniem 3,5 miesiąca w sytuacji zagrożenia zdrowia, która w przypadku Hiszpanii w okresie objętym dostawą nadal była bardzo poważna.

Komisja zgadza się z władzami hiszpańskimi, że powyższe fakty nie podważają kwalifikowalności powiązanych wydatków w tym nieokreślonym ilościowo przypadku. Komisja, w ścisłej współpracy z władzami hiszpańskimi, będzie nadal uważnie obserwować rozwój sytuacji.

Dokumenty potwierdzające

W przypadku Hiszpanii (§6.36 i §6.37) Komisja zauważa, że beneficjent dostarczył dowody niezbędne do stwierdzenia kwalifikowalności przedmiotowych wydatków (arkusze czasu pracy uczestników) przed dokonaniem płatności, zgodnie z obowiązującymi zasadami w ramach zaproszenia do składania projektów i instrukcjami dla beneficjentów. Komisja przypomni jednak organom wdrażającym program, aby dopilnowały, by beneficjenci EFS terminowo podpisywali odpowiednie arkusze czasu pracy potwierdzające deklarację wydatków.

W sprawie z Portugalii Komisja uważa, że system wprowadzony przez uniwersytety w celu podejmowania decyzji o stypendiach dla studentów opiera się na ocenie podlegających opodatkowaniu dochodów danych gospodarstw domowych, przedstawionymi przez zainteresowanych studentów w oświadczeniach własnych i sprawdzonymi w systemie podatkowym, a także na dokumentacji akademickiej studentów, dostępnej online, co zostało następnie potwierdzone przez uniwersytety po kontroli Trybunału. W przypadku stwierdzenia potencjalnego ryzyka w oświadczeniach własnych, studenci są wzywani na szczegółową rozmowę w celu przedstawienia wyjaśnień dotyczących ich wniosku, który następnie zostaje zaakceptowany lub odrzucony. Chociaż Komisja nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości w stypendiach objętych zbadaną przez Trybunał próbą instytucji audytowej, Komisja omówi z organami wdrażającymi programy, czy system wymaga dalszych ulepszeń, aby uniknąć możliwości nieprawidłowego obliczenia kwot przyznanych stypendiów.

Instrumenty finansowe

W przypadku sześciu spraw wskazanych przez Trybunał (§6.38 do §6.40) Komisja uważa, że władze przedstawiły wystarczające dowody potwierdzające kwalifikowalność odbiorców ostatecznych lub wspieranych działań.

Komisja zauważa ponadto, że RWP przewiduje, że kwalifikowalność transakcji leżących u podstaw wydatków i wydatków dotyczących instrumentów finansowych ustala się w momencie zamknięcia (art. 42 RWP). W związku z tym do momentu zamknięcia (w 2025 r.) wszelkie nieprawidłowości stwierdzone na poziomie ostatecznych odbiorców wsparcia z instrumentów finansowych można nadal skorygować i zastąpić kwalifikowalnymi wydatkami w ramach odpowiedniego instrumentu finansowego. Strategie audytu Komisji i instytucji audytowych przewidują ukierunkowane audyty przygotowania do zamknięcia przeprowadzane w celu ustalenia kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych w ramach instrumentów finansowych do momentu zamknięcia. W tym kontekście Komisja będzie w razie potrzeby podejmować działania następcze w związku ze wskazanymi przez Trybunał niedociągnięciami na poziomie systemu.

Należyte zarządzanie finansami

Odpowiedź do ramki 6.8.

Korzystanie z uproszczonych metod rozliczania kosztów skutkujące nadmiernymi korzyściami finansowymi dla państwa członkowskiego

Komisja zauważa, że uproszczone metody rozliczania kosztów stosowane w ramach włoskiego programu edukacyjnego, o którym mowa w ramce 6.8, na poziomie UE i beneficjentów, obejmują

różne rezultaty (sukces stażystów/studentów po szkoleniu na poziomie UE opartym na uproszczonych metodach rozliczania kosztów oraz koszty kursów szkoleniowych w ramach krajowych uproszczonych metod rozliczania kosztów). W związku z tym zwracane koszty będą się różnić między tymi dwoma programami. Ponadto zgodnie z przepisami, a w szczególności z art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EFS+, nie istnieje bezpośrednia zbieżność między metodami stosowanymi na poziomie krajowym do określania kosztów kwalifikowalnych konkretnych operacji a metodami obliczania stosowanymi między państwem członkowskim a Komisją w celu określenia kwoty zwrotu z UE. W koszty rzeczywiste obliczone w ramach obu metod są przybliżone, a zgodnie z art. 14 ust. 1 wszelkie różnice między tymi metodami obliczania nie powinny być uznawane za niekwalifikowalne. Komisja będzie nadal monitorować, wraz z organami wdrażającymi program, czy w stosownych przypadkach stosuje się metodę dostosowania dotyczącą uproszczonych metod rozliczania kosztów, którą wyraźnie przewidziano w art. 14 ust. 1.

Jeśli chodzi o wyremontowane centrum kultury we Włoszech, Komisja przypomniała organom wdrażającym program, że operacja będzie musiała zostać fizycznie zakończona najpóźniej do 1 marca 2025 r. Kwestie związane z efektywnym wykorzystaniem operacji i ich wkładem w realizację celu programu wyraźnie podkreślono w przygotowanej przez Komisję zaktualizowanej wersji wytycznych dotyczących zamknięcia udostępnionych państwom członkowskim (zawiadomienie Komisji (2022/C 474/01) z 14 grudnia 2022 r.) i będą należycie monitorowane w kontekście zamknięcia programów.

Prace instytucji audytowych

Instytucje zarządzające i instytucje audytowe

W ramach zarządzania dzielonego organy wdrażające programy jako pierwsze odpowiadają za zapobieganie nieprawidłowościom w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów oraz ich wykrywanie i korygowanie (§6.42 i §6.43) – instytucja zarządzająca przeprowadza weryfikacje zarządcze (przy zatwierdzaniu wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów), a instytucje audytowe przeprowadzają audyty reprezentatywnych prób wydatków (drugi poziom kontroli w celu oceny, czy działania przeprowadzone na pierwszym poziomie były skuteczne w zapewnianiu legalności i prawidłowości zadeklarowanych wydatków, przed poświadczeniem wydatków w rocznym sprawozdaniu finansowym programu).

W 2022 r. Komisja nadal prowadziła szeroko zakrojoną współpracę z organami wdrażającymi programy celem zapewnienia spójnych i solidnych ram kontroli i pewności, przestrzegając również ograniczeń praktycznych obowiązujących podczas pandemii.

Jak poinformowano w rocznych sprawozdaniach z działalności REGIO i EMPL, Komisja zidentyfikowała niedociągnięcia i wezwała do wprowadzenia usprawnień w odniesieniu do 52 instytucji zarządzających EFRR/Funduszu Spójności/EFS oraz 10 instytucji audytowych lub ich organów kontrolnych (odpowiedzialnych za audyt, odpowiednio, 2,1 % i 8,5 % wydatków z EFRR/FS i EFS, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)) spośród 116 instytucji audytowych zajmujących się kwestiami dotyczącymi spójności.

Komisja ocenia skuteczność i wiarygodność pracy instytucji audytowej na podstawie różnych elementów, a poziom błędu jest tylko jednym z nich. Niektóre błędy wykrywane przez Komisję mają charakter przypadkowy: nawet jeśli znacząco wpływają na poziom błędu, niekoniecznie wskazują na systemowe niedociągnięcia na poziomie instytucji audytowej.

Poziomy błędu resztowego

W przypadku zestawienia wydatków za 2022 r. (§6.44 do §6.47) Komisja stwierdziła poziom błędu rezydualnego:

– poniżej progu istotności (w tym, w niektórych przypadkach, po korektach – bez istotnego wpływu) w przypadku 278 programów w ramach EFRR/Funduszu Spójności/Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)/Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa ENI (87 %) i 193 programów w ramach EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych/FEAD (90 %); oraz

– powyżej progu istotności w przypadku, odpowiednio, 41 programów w ramach EFRR/Funduszu Spójności/IPA/ENI (13 %) i w 22 programów w ramach EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych/FEAD (10 %). Programy, w przypadku których poziom błędu resztowego przekroczył próg istotności, stanowiły w 2022 r. 12 % wszystkich programów w ramach polityki spójności. W ostatnich latach odsetek ten utrzymywał się na stabilnym poziomie w przypadku programów EFRR/Funduszu Spójności (około 13 %), a w przypadku programów EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych/FEAD nawet się zmniejszył (z 40 % w 2017 r. do 10 % w 2022 r.).

Komisja uważa, że przypadki, w których ponownie obliczony przez Trybunał poziom błędu rezydualnego przekracza 2 % w skontrolowanych w 2022 r. pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, można częściowo przypisać możliwym różnicom w ocenie poszczególnych sytuacji lub interpretacji obowiązujących przepisów między Trybunałem a Komisją lub zainteresowanymi instytucjami audytowymi.

W tym względzie Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 i 6.32, gdzie przedstawiła powody, dla których nie zgadza się z szeregiem zgłoszonych przez Trybunał błędów, które wpłynęły na uzyskanie rezultatu powyżej 2 % w tych ponownych obliczeniach poziomów błędu rezydualnego w odniesieniu do szeregu programów. Komisja dokonała już korekty dziesięciu z szesnastu przypadków pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w odniesieniu do których Trybunał stwierdził w ponownych obliczeniach poziom powyżej 2 %. Na podstawie oceny zgłoszonych faktów i obowiązujących zasad (które powinny były umożliwić instytucjom audytowym skuteczne wykrycie i określenie ilościowe dodatkowych błędów w przedmiotowych przypadkach) Komisja uważa, że tylko w przypadku czterech z pozostałych sześciu pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wskazanych przez Trybunał poziom powinien po przeliczeniu wynosić powyżej 2 %.

Komisja ocenia ponadto wiarygodność instytucji audytowych nie tylko na podstawie ponownie obliczonych poziomów błędów (na które mogą oddziaływać pojedyncze błędy mające istotny wpływ statystyczny), ale także szeregu kryteriów, które, jeśli nie zostaną ocenione w sposób zadowalający, odzwierciedlają obecność systemowych niedociągnięć w pracy instytucji audytowych.

Biorąc pod uwagę te kryteria, zebrane przez Komisję dowody z kontroli oraz wyniki Trybunału dotyczące tego roku, Komisja ocenia skuteczność pracy instytucji audytowych jako zbliżoną do tej zgłaszanej w poprzednich latach.

Komisja odsyła również do swojej wspólnej odpowiedzi do pkt 6.48–6.51 poniżej.

Audyty przeprowadzone przez instytucje audytowe w 2022 r.

Komisja uważa, że ma wystarczającą pewność co do pracy większości instytucji audytowych (pkt 6.48–6.51), z wyjątkiem ograniczonej liczby instytucji (10), które wymagają znacznej poprawy

zdolności kontrolnych w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć (zob. wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.43 i 6.44 powyżej).

Ukierunkowane działania naprawcze zalecone w kilku przypadkach pozwoliły na usunięcie stwierdzonych niedociągnięć i doprowadziły do konkretnych usprawnień (np. bułgarska instytucja audytowa, która nie wykryła żadnego błędu w ostatnich latach, po latach systemowych niedociągnięć w zakresie ilościowego określania błędów w zamówieniach publicznych).

Oprócz zaleceń mających na celu poprawę konkretnych niedociągnięć stwierdzonych w przypadku niektórych instytucji audytowych, Komisja nawiązała aktywną i stałą współpracę ze społecznością zajmującą się audytami. Obejmuje to dzielenie się wspólnymi narzędziami kontrolnymi i dobrymi praktykami zgodnie z „Kartą dobrych praktyk zalecanych przez społeczność zajmującą się audytami na potrzeby audytu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych".

Komisja stale przypomina również instytucjom audytowym o zachowaniu właściwej ścieżki audytu w odniesieniu do ich prac kontrolnych, zgodnie z dokumentem analitycznym dotyczącym dokumentacji z audytu opracowanym wspólnie przez przedstawicieli instytucji audytowych i Komisję (zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2020 r.).

W odniesieniu do niedociągnięć, które zdaniem Trybunału wystąpiły w pracach instytucji audytowych nad weryfikacją szeregu kwestii, Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 6.16, wskazując na fakt, że ze względu na różnice w stosowanych podejściach i interpretacji obowiązujących przepisów instytucje audytowe nie miałyby podstaw do uwzględnienia i zgłoszenia niektórych błędów określonych ilościowo przez Trybunał.

Odpowiedź do ramki 6.9.

Oświadczenia własne beneficjentów nie zostały sprawdzone przez instytucje audytowe w oparciu o wiarygodne i zweryfikowane źródła informacji

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja uważa, że oświadczenia własne są użytecznym narzędziem uzyskania pewności w sytuacjach, gdy znalezienie alternatywnych dowodów potwierdzających byłoby dla beneficjentów, promotorów projektów lub uczestników trudne lub zbyt kosztowne pod względem administracyjnym. Mogą również pojawić się kwestie związane z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych. Dlatego przy weryfikacji takich oświadczeń należy zachować pewne proporcje. Komisja będzie dalej współpracować z instytucjami audytowymi na rzecz szerszego stosowania, w miarę możliwości, aktywnego podejścia kontrolnego (tak jak na przykład w przypadku weryfikacji statusu „młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się" (młodzież NEET) we Francji w następstwie zalecenia Trybunału zawartego w jego sprawozdaniu rocznym za 2021 r.).

Niedociągnięcia w kontrolach instrumentów finansowych przeprowadzanych przez instytucje audytowe (§6.51)

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 6.38–6.40.

Wieloletni charakter operacji nieuwzględniony przy nakładaniu korekt finansowych

Wezwanie do dokonania korekt finansowych w odniesieniu do wszystkich dotychczas poniesionych wydatków, niezależnie od roku obrachunkowego, w przypadku stwierdzenia niedociągnięć/nieprawidłowości, jest normalną praktyką stosowaną przez Komisję i instytucje audytowe (§6.52 i §6.53). Dzieje się tak na przykład w przypadku naruszeń dotyczących błędów w zamówieniach publicznych, które mają wpływ na wszystkie wydatki zadeklarowane do tej pory w

ramach danej operacji (a także wszystkie przyszłe wydatki, które zostaną zadeklarowane w ramach danego zamówienia). W związku z tym Komisja będzie nadal zapewniać za pomocą audytów, aby wszelkie nieprawidłowości w operacjach wykryte podczas audytów krajowych lub unijnych zostały skorygowane w odniesieniu do wszystkich wcześniejszych wydatków, których to dotyczy.

Działania służące zwalczaniu i zgłaszaniu nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE

Komisja uważa nadużycia finansowe za absolutnie niedopuszczalne (§6.54–§6.56). Systemy zarządzania i kontroli określone w RWP obejmują również „efektywne wdrożenie proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych" w odniesieniu do każdego programu (kluczowy wymóg nr 7, art. 125 ust. 4 lit. c) i załącznik IV do rozporządzenia nr 480/2014 z późniejszymi zmianami). Instytucje audytowe, w ramach strategii audytu nadzorowanych i monitorowanych przez Komisję, przeprowadzają audyty systemu w zakresie skutecznego wdrożenia kluczowego wymogu nr 7 w odniesieniu do każdego programu.

Ponadto w następstwie zalecenia Trybunału nr 5.2 zawartego w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. Komisja zwróciła się do instytucji audytowych również o lepsze dokumentowanie ich pracy na potrzeby ostrzegania o nadużyciach finansowych (zob. odpowiedź Komisji na pkt 5.55 sprawozdania rocznego Trybunału za 2020 r.). Wyniki uzyskane przez Trybunał w odniesieniu do tego roku odzwierciedlają poprawę w tym zakresie w porównaniu z poprzednimi latami, wskazując, że instytucje audytowe coraz lepiej dokumentują tę część swojej pracy.

W strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i we wspólnej strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych dotyczącej polityki spójności przewidziano również szereg innych działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, z których wszystkie zostaną wdrożone w 2022 r. (zob. roczne sprawozdania z działalności REGIO i EMPL, s. 52 i 78, odpowiednio).

Obejmuje to ciągłe działania Komisji mające na celu zachęcenie organów wdrażające programy, w tym instytucji audytowych, do systematycznego korzystania w swojej pracy z ARACHNE, narzędzia Komisji służącego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, co zwiększa ich zdolność do identyfikowania nadużyć finansowych i korupcji mających wpływ na fundusze polityki spójności oraz zapobiegania im (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.60–6.62).

Zgłaszanie przez państwa członkowskie przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego w systemie zarządzania nieprawidłowościami

Komisja, w ramach planu działania dotyczącego strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (obecnie w aktualizacji), zaplanowała szereg działań mających na celu przypomnienie organom państw członkowskich o ich obowiązkach w zakresie zgłaszania przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego w systemie zarządzania nieprawidłowościami OLAF (§6.57 i §6.58): szkolenia, działania uświadamiające w ramach regularnych spotkań, na przykład z jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) lub organami wdrażającymi programy, oraz aktualizacja wytycznych dotyczących sprawozdawczości (podręcznik systemu zarządzania nieprawidłowościami). W ramach swoich audytów systemu instytucje audytowe zapewniają również szczegółową weryfikację skuteczności stosowanych środków zwalczania nadużyć finansowych (kluczowy wymóg nr 7), korzystając ze specjalnych list kontrolnych opracowanych wspólnie z Komisją. REGIO i EMPL dodały w 2021 r. do list kontrolnych również wyraźne odniesienie do zgłaszania w systemie zarządzania nieprawidłowościami, aby zapewnić jasne mechanizmów zgłaszania zarówno przypadków podejrzenia nadużyć, jak i uchybień kontrolnych.

W dwóch z trzech przypadków wymienionych przez Trybunał odnośne organy skorygowały później swój pierwotny błąd i zgłosiły przypadki nieprawidłowości i możliwych nadużyć w systemie

zarządzania nieprawidłowościami. Ostatni przypadek nie spełniał kryteriów sprawozdawczości w momencie składania zestawienia wydatków, ponieważ organy krajowe nie wiedziały o żadnym dochodzeniu wszczętym w tym czasie.

Ponadto pkt 1.5 załącznika XII do RWP stanowi, że „[w] przypadku gdy przepisy krajowe przewidują poufność dochodzeń, zgłaszane mogą być wyłącznie informacje, w odniesieniu do których zezwolenie wydał właściwy sąd, trybunał lub inny organ zgodnie z przepisami krajowymi". W związku z tym opóźnienia w zgłaszaniu niektórych spraw lub brak takich zgłoszeń mogą w niektórych przypadkach wynikać z poufności dochodzeń.

Nowe narzędzia informatyczne do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka

Od 2010 r. Komisja rozwijała swoje narzędzie do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, ARACHNE, i umożliwiała państwom członkowskim systematyczne i bezpłatne korzystanie z tego narzędzia w ich pracy, aby zwiększyć ich zdolność do identyfikowania nadużyć finansowych i korupcji mających wpływ na fundusze polityki spójności oraz zapobiegania im (§6.59–§6.61). Dzięki nowemu modułowi ex ante narzędzie można wykorzystać nie tylko do weryfikacji ex post w celu kontroli realizacji projektów, ale również stosować je prewencyjnie na etapie wyboru projektów i przyznawania finansowania. Państwa członkowskie korzystają z ARACHNE w coraz większym stopniu (stale rośnie liczba połączeń i aktywnych użytkowników). Ponadto negocjacje w sprawie przekształcenia rozporządzenia finansowego, w ramach których pojawiła się propozycja wprowadzenia obowiązku stosowania narzędzia eksploracji danych od 2027 r., spowodowały ponowne otwarcie debaty na temat dobrowolnego stosowania przedmiotowego narzędzia w szeregu dotychczas niechętnych państw członkowskich (Szwecja dołączyła do użytkowników narzędzia w ramach projektu pilotażowego dotyczącego szeregu programów).

Stosowanie nowych przepisów wyłącznie do programów przyjętych i finansowanych w ramach wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres po 2027 r. ma zapewnić wystarczająco dużo czasu na konieczne dostosowanie elektronicznych systemów danych oraz przygotowanie wytycznych i przeprowadzenie szkoleń. W tym okresie przejściowym przepisy będzie można również stosować dobrowolnie (co obejmuje obowiązek przekazywania danych do systemu) i zaleca się takie rozwiązanie.

Dobrowolne korzystanie z narzędzia opiera się na wspólnie uzgodnionej karcie praw i obowiązków, określającej ograniczenia w korzystaniu przez podmioty zewnętrzne z danych państw członkowskich przekazywanych do systemu. Dotychczas Komisja zwykle zapewniała dostęp do ukierunkowanych wyników ARACHNE dotyczących konkretnych spraw na wniosek OLAF-u, Trybunału lub Prokuratury Europejskiej (EPPO) na potrzeby ich działalności. Obecnie trwają również prace nad modułem ukierunkowanego dostępu elektronicznego dla tych zewnętrznych organów kontrolnych, aby umożliwić im bezpośredni, szczegółowy (zamiast ogólnego, zgodnie z wyżej wymienioną kartą) dostęp do wymaganych informacji zawartych w tym systemie.

Działania następcze w związku z sprawozdaniem specjalnym Trybunału na temat nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności (§6.62)

Komisja zobowiązała się do niewydawania wytycznych w okresie programowania 2021–2027 w celu uproszczenia zasad dla organów wdrażających programy i beneficjentów. Zamiast tego wytyczne dla państw członkowskich na lata 2014–2020 w sprawie opracowywania proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych oraz załączone narzędzie oceny ryzyka mają nadal zastosowanie przez analogię w przypadku państw członkowskich, których instytucje przyzwyczaiły się do tych dokumentów.

Komisja podjęła szereg działań, aby pomóc państwom członkowskim w przyjęciu i aktualizacji oficjalnych strategii zwalczania nadużyć finansowych. W 2014 r. wydano i rozpowszechniono

„Wytyczne dotyczące krajowych strategii w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF)". Dokument nadal ma zastosowanie do okresu programowania 2021–2027. Ponadto Komisja uzyskała dowody, że niektóre instytucje zarządzające w pięciu państwach członkowskich wymienionych przez Trybunał przyjęły oficjalne strategie lub deklaracje dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do swoich programów na lata 2021–2027 lub wzmocniły swoje środki zwalczania nadużyć finansowych w kontekście pomocy technicznej zapewnianej w ramach finansowania unijnego.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności

Kluczowy wskaźnik efektywności Komisji dotyczący prawidłowości rocznych sprawozdań z działalności (§6.64–§6.67)

Komisja zaprojektowała własny system uzyskiwania pewności w celu umożliwienia dyrektorom generalnym uzyskania pewności w odniesieniu do każdego z 416 indywidualnych programów w ramach polityki spójności, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami delegowanych urzędników zatwierdzających. Komisja stwierdziła w rocznych sprawozdaniach z działalności REGIO i EMPL, że ogólnie rzecz biorąc, jeżeli chodzi o spójność, w zatwierdzonych zestawieniach wydatków utrzymuje się istotny poziom nieprawidłowości w wydatkach, pomimo poziomów kontroli na szczeblu państw członkowskich i korekt już zastosowanych na tym szczeblu. W oparciu o wszystkie dostępne dowody z kontroli Komisja ma jednak pewność co do oszacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności zgłoszonego w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, wynoszącego maksymalnie 2,6 % odpowiednich wydatków. Komisja szczegółowo przedstawiła w rocznych sprawozdaniach z działalności programy, w przypadku których wszystkie wyniki kontroli wskazują na możliwą potrzebę zastosowania dodatkowych korekt finansowych, w oparciu o dokładną i solidną metodykę zastosowaną w odniesieniu do każdego programu. Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi na temat pewności, jaką uzyskała w odniesieniu do pracy instytucji audytowych w pkt 6.49–6.51 powyżej.

Ponadto zagregowany kluczowy wskaźnik efektywności zgłasza się w rocznych sprawozdaniach z działalności jako średnią ważoną wszystkich potwierdzonych poziomów błędu, w tym z uwzględnieniem wyników kontroli w ramach postępowania kontradyktoryjnego w momencie tej oceny. Komisja zgłasza także maksymalny poziom tego kluczowego wskaźnika efektywności (najbardziej pesymistyczny scenariusz), uwzględniając wszystkie informacje oczekujące, których zatwierdzanie nadal jest w toku. Od zeszłego roku ten poziom maksymalny obejmuje dodatkowy margines ryzyka w przypadku programów, które nigdy nie zostały skontrolowane przez samą Komisję lub w przypadku których we wcześniejszych audytach stwierdzono pewne nieprawidłowości, które mogłyby zostać powtórzone w programach nieobjętych audytem.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, które odpowiada ich najlepszym szacunkom poziomu błędu w poświadczonych wydatkach i które poddano dokładnej i ustrukturyzowanej ocenie jakości zgłoszonych rezultatów poszczególnych programów. Ze względu na tę bardziej szczegółową segmentację wydatków według profili ryzyka i systemów kontroli Komisja, przy wykrywaniu błędów, uwzględniając przy tym również prace Trybunału, jest w stanie zidentyfikować konkretną części populacji programu, w przypadku której prawdopodobieństwo obarczenia błędem jest największe. To podejście umożliwia wyraźne określenie obszarów wymagających poprawy, zastosowanie – w przypadkach, w których jest to zasadne i możliwe z prawnego punktu widzenia – korekt finansowych oraz przedstawienie zróżnicowanego obrazu poziomu błędu we wszystkich dokonanych płatnościach.

Ponadto organy krajowe i Komisja mogą przeprowadzać kontrole i dokonywać wszelkich dodatkowych wymaganych korekt finansowych w okresie wieloletnim (w tym do trzech lat po roku, w którym zatwierdzono zestawienia wydatków). Ta możliwość oferowana przez współprawodawcę jest istotna dla Komisji, ponieważ dzięki temu może ona wywiązywać się ze swoich obowiązków związanych z wykonaniem budżetu UE w ramach programów wieloletnich.

Aby odzwierciedlić te działania wieloletnie, Komisja określa ryzyko w momencie zamknięcia, czyli ryzyko błędu w wydatkach pozostałe po przeprowadzeniu wszystkich kontroli i korekt. W 2022 r. ryzyko w momencie zamknięcia oszacowano na 1,3 % w przypadku poddziału 2a WRF, podobnie jak w poprzednich latach. Opierając się na dalszych przeprowadzonych pracach kontrolnych i skutecznym wdrożeniu dodatkowych korekt finansowych w odniesieniu do poprzednich lat obrachunkowych, Komisja ponownie obliczyła ryzyko związane ze spójnością w momencie zamknięcia dla poprzednich lat sprawozdawczych i stwierdziła, że zgodnie z przewidywaniami wynosi ono obecnie znacznie poniżej 2 %. Z powodów wyjaśnionych w odpowiedziach do pkt 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 i 6.32 powyżej Komisja uważa, że może skutecznie zastosować korekty finansowe w odniesieniu do 30 z 48 błędów zgłoszonych przez Trybunał, po przeprowadzeniu własnego postępowania kontradyktoryjnego z odpowiednimi organami wdrażającymi programy.

Komisja nadal prowadzi kontrole zgodności i przeglądy dokumentacji

Komisja uważa, że przeglądy dokumentacji (pkt 6.68–6.70), które przeprowadza co roku dla każdego programu, stanowią skuteczne i proporcjonalne podejście w przypadku programów, w odniesieniu do których stwierdzano, że rok po roku wiarygodnie zgłaszane są niskie poziomy błędu.

W ocenie dokumentacji Komisja uwzględnia całą zebraną wiedzę i wyniki kontroli pochodzące z wcześniejszych prac kontrolnych przeprowadzonych w odniesieniu do danej instytucji audytowej i danego programu (w tym audytów Komisji, kontroli Trybunału i audytów krajowych), aby dokonać krytycznego przeglądu wniosków z kontroli przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z kontroli. Jeżeli Komisja potrzebuje wyjaśnień, kontaktuje się z instytucjami audytowymi. W przypadku programów obarczonych wyższym ryzykiem przegląd dokumentacji uzupełnia się wizytami informacyjnymi lub przeprowadza się kontrole ponownie.

W 2022 r., w oparciu wyłącznie o przeglądy dokumentacji, EMPL i REGIO ponownie obliczyły zgłoszony poziom błędu rezydualnego w odniesieniu do, odpowiednio, 35 i 79 programów. W 12 przypadkach poziom ten przekroczył 2 %. Dobrze ilustruje to korzyści wynikające ze stosowania tego podejścia.

Jeżeli chodzi o oszacowanie poziomu błędu (kluczowy wskaźnik efektywności) w rocznych sprawozdaniach z działalności, w celu uwzględnienia zaleceń Trybunału zawartych w jego sprawozdaniu specjalnym nr 26/2021 (zob. przypis 26 w sprawozdaniu Trybunału), Komisja uzupełniła swoje obliczenia dotyczące maksymalnego ryzyka o dodatkowy margines ryzyka, o jednolitej wartości, w odniesieniu do programów nieobjętych kontrolą. W swoich obliczeniach Komisja uwzględnia również wyniki kontroli Trybunału zgłoszone przed podpisaniem rocznego sprawozdania z działalności. Wartość dodatkowego marginesu ryzyka (maksymalne ryzyko) stanowią oszacowania oparte na najlepszej profesjonalnej ocenie Komisji i mogą zostać potwierdzone lub nie w dalszych pracach kontrolnych. Jest to najlepsza metoda oszacowania ryzyka w momencie dokonywania płatności na etapie podpisywania rocznych sprawozdań z działalności, ponieważ Komisja nie przeprowadza (i nie może przeprowadzać) audytów na miejscu każdego programu każdego roku.

Po zakończeniu przeglądu dokumentacji Komisja przeprowadza ocenę ryzyka w celu wybrania programów, które zostaną poddane audytowi na miejscu. Komisja w pełni przedstawiła wyniki swoich audytów w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Komisja odnosi się również do swojego sprzeciwu wobec osiemnastu błędów uwzględnionych w poziomie błędu oszacowanym przez Trybunał (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 i 6.32).

Korekty finansowe netto (§6.71 i §6.72)

Współprawodawca ustanowił w ramach prawnych rygorystyczne kryteria dla Komisji w zakresie wdrażania korekt finansowych netto, które podlegają rygorystycznym łącznym wymogom znacząco ograniczającym zakres ich stosowania i w praktyce prowadzą do powstania znacznych trudności w stosowaniu takich korekt netto. Wyjaśnia to dotychczasowy brak takich decyzji i odzwierciedla wolę współprawodawcy, aby korzystać z tej możliwości tylko w przypadkach, w których stwierdzono poważne niedociągnięcia, po zapewnieniu państwom członkowskim wszelkich możliwości skorygowania danych wydatków.

Komisja zauważa jednak, że w praktyce samo istnienie tego przepisu prawnego, wzmacniającego rolę nadzorczą Komisji, miało skutek odstraszający i przyczyniło się do zwiększenia skali działań naprawczych podejmowanych przez państwa członkowskie w porównaniu z poprzednimi okresami programowania, w wyniku czego Komisja staje przed mniejszą potrzebą interweniowania w drodze formalnych decyzji dotyczących korekt finansowych netto. Ilustruje to fakt, że państwa członkowskie wycofały, tymczasowo lub ostatecznie, znaczne łączne kwoty z rocznych poświadczonych kwot (łącznie 14,5 mld EUR od 2014 r.), jak podano w rocznych sprawozdaniach z działalności REGIO i EMPL za 2022 r.

Zamknięcie okresu programowania 2007–2013

Komisja zauważa, że zamknięcie okresu 2007–2013 (§6.73–§6.75) prawie dobiegło końca i tylko sześć programów w ramach wszystkich funduszy jest nadal w pełni otwartych ze względu na nierozwiązane poważne problemy. W przypadku tych ostatnich programów Komisja nie dokona płatności końcowej w wysokości 5 %, dopóki wszystkie kwestie nie zostaną rozwiązane, w tym, w stosownych przypadkach, w drodze decyzji Komisji w sprawie korekty finansowej w celu zmniejszenia finansowania programu (korekty netto). W przypadku wszystkich zamkniętych do tej pory programów na lata 2007–2013 REGIO i EMPL zgłosiły w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r., w wyniku zastosowania istotnych dodatkowych korekt finansowych do momentu zamknięcia i przy zamknięciu, ryzyko rezydualne w momencie zamknięcia wynoszące odpowiednio 0,3 % i 0,6 %.

W przepisach nie określono terminu dalszej ochrony budżetu UE. Jak wskazano w rocznych sprawozdaniach z działalności, korekty (często korekty netto) mogą zostać wprowadzone wiele lat po zakończeniu okresu programowania lub po zamknięciu programu.

W 2021 r. Komisja opublikowała wczesne wytyczne dla państw członkowskich, aby zapewnić należyte przygotowanie do zamknięcia programów na lata 2014–2020 (planowanego na 2025 r.). Zamknięcie będzie prostsze ze względu na coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków i (częściowe) rozliczanie kwestii dotyczących legalności/prawidłowości za poprzednie lata obrachunkowe, ale, jak wskazał Trybunał, nadal będzie wiązało się z szeregiem poważnych kontroli ostatecznej kwalifikowalności operacji i wydatków. Ponieważ w rozporządzeniu odróżniono rozliczenie finansowe każdego roku obrachunkowego od oceny legalności i prawidłowości, taka ocena ostatniej grupy wydatków będzie wykraczać poza zamknięcie programu (określone jako rozliczenie finansowe ostatniego roku obrachunkowego i przyjęcie ostatniego sprawozdania z realizacji). Termin ostatecznego rozstrzygnięcia wszystkich otwartych kwestii dotyczących legalności i prawidłowości będzie zależał od ich wagi i potrzeby przeprowadzenia postępowań kontradyktoryjnych w kwestiach, do których państwa członkowskie zgłosiły zastrzeżenia. Jednak w

przypadku programów na lata 2014–2020 obarczonych niskim i średnim ryzykiem zamknięcie wszystkich trzech elementów (rozliczeń, sprawozdania z realizacji oraz oceny legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw rozliczeń) może nastąpić do końca 2025 r., zgodnie z najlepszymi szacunkami.

Komisja będzie informować organ udzielający absolutorium o postępach w zamykaniu programów na lata 2014–2020 w rocznych sprawozdaniach z działalności, podobnie jak w przypadku zamknięcia poprzedniego okresu programowania.

Sprawozdawczość dotycząca szeregu procedur praworządności (§6.76)

Delegowani urzędnicy zatwierdzający dyrekcji generalnych REGIO i EMPL uwzględnili w swojej ocenie ryzyka wszystkie istotne elementy, które mogą pojawić się w kontekście procedury przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości i w odniesieniu do których mają oni możliwość działania w ramach sektorowej podstawy prawnej.

Płatności zaliczkowe nie są uzależnione od spełnienia warunków podstawowych. Jedyną konsekwencją niespełnienia warunku podstawowego jest to, że wydatki dotyczące operacji związanych z celem szczegółowym mogą zostać ujęte we wnioskach o płatność, ale nie są zwracane przez Komisję do czasu poinformowania państwa członkowskiego przez Komisję o spełnieniu warunku podstawowego (art. 15 ust. 5 RWP). W związku z tym Komisja skutecznie poinformowała w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r., że żadna płatność okresowa na rzecz węgierskich i polskich programów nie może zostać zwrócona, dopóki horyzontalny warunek podstawowy dotyczący Karty praw podstawowych nie zostanie uznany za spełniony.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Streszczenie

Komisja odnotowuje wzrost poziomu błędu szacowanego przez Trybunał w tym roku (§6.77 i §6.78) w porównaniu ze stosunkowo stabilnym poziomem błędu zgłaszanym przez ostatnich pięć lat. Ponoszone przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. jest nadal porównywalne z wartościami z poprzednich lat.

Różnicę tę Komisja tłumaczy faktem, że Trybunał zgłasza błędy związane z jakimkolwiek naruszeniem obowiązujących przepisów. Komisja nie musi koniecznie uznawać powiązanych wydatków za niekwalifikowalne. Aby organy wdrażające programy i Komisja nałożyły korekty finansowe, błąd musi stanowić nieprawidłowość w rozumieniu art. 2 ust. 36 RWP. Nie wszystkie błędy zgłoszone przez Trybunał należą do tej kategorii.

Ponadto na 48 błędów zgłoszonych i skwantyfikowanych w 2022 r. przez Trybunał w odniesieniu do funduszy polityki spójności Komisja nie zgadza się z oceną 18 błędów.

W przypadku 13 spośród tych błędów Komisja stwierdza, że zgodnie z wspomnianymi powyżej przepisami RWP nie mogła stwierdzić nieprawidłowości prowadzącej do powstania wydatków niekwalifikowalnych. Dotyczy to dwóch transakcji ocenionych przez Trybunał jako duże projekty, o których nie powiadomiono Komisji. Komisja nie zgadza się, że powiązane operacje odpowiadają definicji dużych projektów zawartej w RWP (zob. dodatkowe informacje w odpowiedzi Komisji do pkt 6.24 i 6.25).

Ponadto w pięciu przypadkach Komisja nie może zastosować poziomu kwantyfikacji zastosowanego przez Trybunał. Dotyczy to między innymi dwóch zamówień publicznych, w przypadku których Komisja uważa, że zastosowany przez organy wdrażające programy poziom korekty jest uzasadniony ze względu na rodzaj naruszeń stwierdzonych przez instytucję audytową lub Komisję (zob. odpowiedź do pkt 6.32 i 6.33 poniżej). Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do tych 18 przypadków Komisja oceniła, że nie ma podstaw prawnych do nałożenia korekt finansowych (lub korekt wyższych niż te, które już zastosowano).

Komisja podejmie odpowiednie działania następcze w związku z wszystkimi innymi przypadkami i w stosownych przypadkach zwróci się o przeprowadzenie korekt finansowych. W razie potrzeby Komisja zaleci również zainteresowanym organom wdrażającym programy działania naprawcze mające na celu dalsze usprawnienie systemów zarządzania i kontroli.

Celem modelu uzyskiwania pewności (pkt 6.79) w ramach polityki spójności jest utrzymanie poziomu błędu rezydualnego poniżej 2 % w przypadku każdego programu indywidualnie, każdego roku. W przeciwnym wypadku Komisja dysponuje narzędziami umożliwiającymi wykrycie poszczególnych odpowiednich programów i zastosowanie niezbędnych dodatkowych korekt finansowych, jeżeli indywidualne błędy rezydualne przekraczają 2 %.

Weryfikacje zarządcze (pkt 6.80) odgrywają pierwszoplanową rolę w obronie przed błędami i powinny przede wszystkim skuteczniej zapobiegać wystąpieniu błędów i wykrywać takie błędy w przypadku wielu programów (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.42).

Komisja przedstawiła informacje na temat skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych REGIO i EMPL (odpowiednio s. 43 i 69) i w oparciu o wszystkie dostępne łączne dowody audytowe stwierdziła, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze lub wystarczająco dobrze w przypadku 88 % programów w ramach polityki spójności.

Komisja stwierdza, że prace instytucji audytowych i ich organów kontrolnych (pkt 6.81) można co do zasady uznać za wiarygodne, z wyjątkiem 10 przypadków wyraźnie wskazanych w rocznych sprawozdaniach z działalności. W innych przypadkach dodatkowe wykryte błędy są sporadyczne i nie świadczą o uchybieniu systemowym na poziomie instytucji audytowej.

Fakt, że stwierdzono, iż w danym roku poziom błędu rezydualnego przekracza 2 %, mimo że instytucja audytowa zgłosiła poziom poniżej 2 %, nie musi wskazywać na poważne lub systematyczne uchybienia w pracy instytucji audytowej. Pojedyncze błędy, które nie zostały wykryte, czasami złożone, nie zawsze są reprezentatywne dla pracy wykonanej przez instytucję audytową i mogą wynikać z różnych wykładni obowiązujących przepisów.

Ponadto Komisja ocenia pracę instytucji audytowych, biorąc pod uwagę – oprócz ponownie obliczonych poziomów błędu – różne parametry, w tym wyniki audytów systemów.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami zarządzającymi i instytucjami audytowymi przedmiotowych programów, aby podjąć działania następcze w związku z uzgodnionymi wnioskami oraz aby osiągnąć trwałe utrzymanie poziomu błędu rezydualnego poniżej 2 % w odniesieniu do wszystkich programów, wykorzystując instrumenty regulacyjne w celu zastosowania, w stosownych przypadkach, dodatkowych korekt finansowych.

Komisja wprowadza procedury kontroli w celu uzyskania w odniesieniu do każdego programu wystarczającej pewności w kwestii, czy poziomy błędu zgłaszane każdego roku przez poszczególne instytucje audytowe są dopuszczalne oraz czy istnieją przesłanki lud dowody świadczące o tym, że nadal występują istotne poziomy błędów (pkt 6.82).

Komisja uważa, że jej szczegółowe oceny umożliwiają formułowanie zniuansowanych i zróżnicowanych wniosków w odniesieniu do każdego programu i w odniesieniu do ogółu funduszy polityki spójności. Z dowodów z kontroli, którymi dysponuje Komisja i które zgłoszono w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, nie wynika, aby nastąpił wzrost oszacowanego przez Komisję poziomu błędu (kluczowy wskaźnik efektywności) ujawnionego w rocznych sprawozdaniach z działalności, co stoi w sprzeczności ze wzrostem w tym roku zgłoszonym przez Trybunał.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności po przeprowadzeniu dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości. Ze względu na bardziej szczegółową segmentację wydatków według profili ryzyka i systemów kontroli Komisja, przy wykrywaniu błędów, uwzględniając przy tym również prace Trybunału, jest w stanie zidentyfikować konkretną części programu, w przypadku której prawdopodobieństwo obarczenia błędem jest największe. Jest zatem w stanie przedstawić zróżnicowany obraz poziomu błędu we wszystkich dokonanych płatnościach i jasno określić obszary, w których konieczna jest poprawa.

Zalecenia

Jeżeli chodzi o zalecenia zawarte w sprawozdaniach rocznych za 2020 r. i 2021 r., do których odniósł się Trybunał (6.84), Komisja zauważa, że zalecenie 5.6 dotyczące zgłaszania procedur praworządności prowadzonych przeciwko państwom członkowskim, wydane w sprawozdaniu rocznym za 2021 r., nie zostało przyjęte.

Zalecenie 6.1 – Rozwiązania ograniczające powtarzanie się błędów

Komisja powinna wzmocnić rozwiązania mające służyć wyeliminowaniu powtarzających się błędów, zwłaszcza błędów związanych z niekwalifikowalnymi kosztami i projektami, dopilnować, by jej prace audytowe obejmowały w wystarczającym stopniu wszystkie instytucje audytowe, a także upowszechniać rezultaty tych prac, aby ograniczyć występowanie nieprawidłowych wydatków i osłabić wywierany przez nie wpływ.

(Termin realizacji: grudzień 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja stale współpracuje z instytucjami audytowymi w celu poprawy ich zdolności wykrywania oraz w celu zapewnienia, aby plan audytowy Komisji obejmował w wystarczającym stopniu pracę wszystkich instytucji audytowych. W szczególności Komisja regularnie przekazuje organom wdrażającym programy informacje zwrotne na temat błędów, których instytucje zarządzające lub audytowe nie wykryły. Komisja wykorzystuje informacje uzyskane dzięki ciągłemu monitorowaniu i analizie przyczyn źródłowych takich niewykrytych błędów w swojej corocznej ocenie ryzyka, którą przeprowadza w celu wybrania programów na potrzeby kolejnych audytów opartych na analizie ryzyka.

Komisja kontynuuje wszelkie konieczne działania zmierzające do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie zgodności z przepisami i osiągnięcie poziomu ryzyka rezydualnego poniżej progu istotności w odniesieniu do wszystkich programów, najlepiej co roku i w miarę upływu czasu.

Zalecenie 6.2 – Powiadamianie o dużych projektach

Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – sprawdzić przy zamykaniu programów na lata 2014–2020, czy zatwierdzono wydatki związane z dużymi projektami wyłącznie wówczas, gdy projekty te zostały wcześniej zgłoszone.

(Termin realizacji: najpóźniej marzec 2025 r.)

Chociaż Komisja nie zgadza się w kwestii konkretnych operacji zgłoszonych przez Trybunał w tym roku jako domniemane duże projekty, Komisja **przyjmuje** zalecenie dotyczące przeprowadzenia odpowiednich kontroli w momencie zamknięcia.

Komisja monitoruje duże projekty za pomocą wykazu takich projektów zawartych w programach operacyjnych i aktualizuje ten wykaz w oparciu o stałe dyskusje z państwami członkowskimi.

W momencie zamknięcia państwa członkowskie zostaną poproszone o potwierdzenie kwalifikowalności zadeklarowanych wydatków zgodnie z zasadami obowiązującymi w przypadku dużych projektów. Komisja uważa jednak, że braku powiadomienia o dużym projekcie nie można prawnie interpretować jako nieprawidłowości w rozumieniu przepisów art. 2 ust. 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, która sprawiłaby, że wszystkie powiązane wydatki i operacje byłyby niekwalifikowalne.

Zalecenie 6.3 – Tematyczne audyty pod kątem konfliktu interesów

Komisja powinna – w oparciu o własną ocenę ryzyka i w świetle stwierdzonych niedociągnięć – zaplanować i przeprowadzić ukierunkowane audyty tematyczne pod kątem konfliktu interesów w odniesieniu do programów na lata 2021–2027.

(Termin realizacji: grudzień 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Zgodnie ze swoją jednolitą strategią kontroli na lata 2021–2027 Komisja zamierza przeprowadzać, w oparciu o własną ocenę ryzyka, różne audyty tematyczne, między innymi w sprawie środków stosowanych w celu zapobiegania ryzyku konfliktu interesów i jego ograniczania. W tym celu Komisja wykorzysta również metodykę i doświadczenia uzyskane podczas takich audytów tematycznych pod kątem konfliktu interesów przeprowadzonych w latach 2014–2020.

Zalecenie 6.4 – Ukierunkowane kontrole przy zamknięciu dotyczące korekt finansowych w odniesieniu do operacji wieloletnich

Komisja powinna przeprowadzić ukierunkowane kontrole w ramach audytów końcowych za okres 2014–2020 w celu upewnienia się, czy państwa członkowskie zastosowały konieczne korekty finansowe odnoszące się do błędów wykrytych w danym roku obrachunkowym, które mają również wpływ na wydatki z innych okresów obrachunkowych.

(Termin realizacji: od lutego 2025 r. do zamknięcia wszystkich programów operacyjnych na okres 2014–2020)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja zwróci się do instytucji audytowych o potwierdzenie, że wszystkie korekty zastosowano prawidłowo, najpóźniej w ostatnim rocznym sprawozdaniu z kontroli, w wyniku kontroli zestawień wydatków, które instytucje audytowe muszą przeprowadzać każdego roku.

Komisja zaplanowała szereg audytów tematycznych dotyczących przygotowania do procesu zamknięcia programu, w tym w aspekcie określonym w zaleceniu.

Zalecenie 6.5 – Wiarygodność oświadczeń własnych

Komisja powinna zapewnić, aby instytucje audytowe dysponowały odpowiednimi metodami weryfikacji oświadczeń własnych oraz dzielenia się dobrymi praktykami, biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku.

(Termin realizacji: grudzień 2023 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja jest gotowa gromadzić i udostępniać zidentyfikowane dobre praktyki w zakresie sprawdzania oświadczeń własnych.

Komisja przypomina jednak, że oświadczenia własne stanowią dla organów wdrażających programy alternatywne źródło pewności, wykorzystywane gdy nie ma łatwego i bezpośredniego dostępu do wiarygodnych i zweryfikowanych źródeł. Oświadczenia własne mogą podlegać kontroli zgodnie z odpowiednią metodyką w odniesieniu do innych źródeł informacji, jeśli są one dostępne, ale należy to oceniać indywidualnie dla każdego przypadku.

Zalecenie 6.6 – Podniesienie świadomości ryzyka nadużyć finansowych w celu zapewnienia skuteczniejszego informowania o podejrzeniu nadużycia

(a) Komisja powinna zaplanować i przeprowadzić wśród pracowników instytucji zarządzających ukierunkowane audyty tematyczne dotyczące świadomości ryzyka oraz wykorzystania narzędzi do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka na potrzeby programów na okres 2021–2027.

(b) Komisja powinna określić minimalne wymogi dla instytucji audytowych, jeśli chodzi o uwzględnianie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w listach kontrolnych i pracach audytowych.

(c) Komisja powinna przypomnieć państwom członkowskim o obowiązkach związanych ze zgłaszaniem nadużyć finansowych.

(Termin realizacji: zalecenie 6.6 a) do grudnia 2025 r.; zalecenie 6.6 b) i 6.6 c) do grudnia 2023 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

a) Audyty tematyczne dotyczące wdrażania skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych są częścią strategii zwalczania nadużyć finansowych i jednolitej strategii kontroli dotyczącej programów na lata 2021–2027. Ponadto organom wdrażającym program zapewnia się specjalne wsparcie metodyczne w zakresie weryfikacji zarządczej

opartej na analizie ryzyka, w tym warsztaty i wczesne prewencyjne audyty systemów. Komisja systematycznie informuje o narzędziach do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka i zachęca do ich używania oraz zapewnia ścisłe monitorowanie korzystania z systemu Arachne.

b) Skuteczne wdrożenie proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych stanowi część wymogów systemowych, które instytucje audytowe muszą uwzględnić w swojej ocenie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli. Konkretne obszary włączono do zaktualizowanych list kontrolnych Komisji dotyczących audytów operacji i systemów, które udostępniono instytucjom audytowym w następstwie sprawozdania specjalnego Trybunału nr 6/2019 „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań". Komisja będzie nadal zapewniała, aby instytucje audytowe odpowiednio dokumentowały w swoich listach kontrolnych, w jaki sposób uwzględniły podczas audytów operacji ryzyko nadużyć finansowych.

c) Audytorzy Komisji zamierzają włączyć do swoich audytów sprawdzanie, czy informacje zgłaszane przez organy wdrażające programy w systemie zarządzania nieprawidłowościami należycie odzwierciedlają wykryte błędy i nieprawidłowości. Służby Komisji, a w szczególności OLAF, będą nadal przypominać państwom członkowskim o ich obowiązkach związanych ze zgłaszaniem nadużyć finansowych. OLAF zamierza również opublikować przed końcem 2023 r. nową wersję podręcznika dotyczącego zgłaszania nieprawidłowości w zarządzaniu dzielonym. W procesie tym wezmą udział eksperci z innych służb Komisji i państw członkowskich.

Zalecenie 6.7 – Wdrożenie narzędzia do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka

Komisja powinna przesunąć termin wdrożenia jednego zintegrowanego systemu informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka z 2028 r. na 2025 r., czyli pierwszy rok, w którym ma zostać zgłoszona znaczna kwota wydatków za okres 2021–2027. Do czasu wdrożenia narzędzia Komisja powinna zapewnić, by OLAF, Prokuratura Europejska i Europejski Trybunał Obrachunkowy mieli dostęp do Arachne.

(Termin realizacji: grudzień 2025 r.)

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Komisja nie jest w stanie przyjąć pierwszej części zalecenia dotyczącej przesunięcia terminu wdrożenia jednego zintegrowanego systemu informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka z 2028 r. do 2025 r. Wniosek Komisji dotyczący przekształcenia rozporządzenia finansowego jest obecnie omawiany przez współprawodawcę, który ostatecznie zdecyduje, czy korzystanie z narzędzia do eksploracji danych będzie obowiązkowe i do kiedy. Zalecenie Trybunału pojawiło się zatem na zbyt późnym etapie procesu legislacyjnego. Co więcej, nie ma technicznej możliwości korzystania z takiego narzędzia od 2025 r. ze względu na konieczność rozbudowania istniejącego narzędzia pod kątem użytku instytucjonalnego, dodania zaawansowanych funkcji i włączenia nowych technologii.

Komisja przyjmuje drugą część zalecenia dotyczącą zapewnienia, aby do czasu wdrożenia narzędzia OLAF, EPPO i Trybunał miały dostęp do Arachne w poszczególnych przypadkach. W przypadku Trybunału ten dostęp bezpośredni obejmie podmioty zaangażowane w operacje, które są przedmiotem bieżących audytów. Trwają prace nad zapewnieniem takiego bezpośredniego dostępu do konkretnych spraw, w ramach obowiązującej karty praw i obowiązków Komisji i państw członkowskich w zakresie korzystania z Arachne.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. ROZDZIAŁ 7: ZASOBY NATURALNE I ŚRODOWISKO

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Dział 3 „Zasoby naturalne i środowisko" wieloletnich ram finansowych (WRF) obejmuje wydatki UE na realizację wspólnej polityki rolnej, polityki morskiej i polityki rybołówstwa oraz Programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE).

Wspólna polityka rolna (WPR), na realizację której przypada większość wydatków w ramach tego działu, jest prawdziwie europejską polityką, ponieważ państwa członkowskie łączą zasoby w celu prowadzenia jednolitej wspólnej polityki z jednym europejskim budżetem. Cele WPR określone w Traktacie i rozporządzeniach w sprawie WPR są następujące: zwiększenie wydajności rolnictwa; zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej; stabilizacja rynków; zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), trafiające do 6,3 mln beneficjentów WPR, są realizowane w ramach zarządzania dzielonego poprzez kompleksowy system zarządzania i kontroli, zaprojektowany, aby zapewniać legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie beneficjentów końcowych. Trwały model pewności dotyczący WPR obejmuje kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez agencje płatnicze, prace kontrolne prowadzone przez niezależne jednostki certyfikujące oraz własne działania Komisji polegające na rozliczaniu rachunków.

Model pewności wprowadzony w odniesieniu do WPR, a co za tym idzie zakres i szczegółowość informacji na temat funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli dostępnych Komisji na poziomie każdej agencji płatniczej pozwalają oszacować, możliwie jak najdokładniej, poziom błędu w WPR przedstawiony w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że w płatnościach bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) nie wystąpił istotny poziom błędu, potwierdzając tym samym ważną rolę, jaką w zapobieganiu błędom i ograniczaniu ich poziomu odgrywa zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), w tym system identyfikacji działek rolnych. Komisja przyjmuje do wiadomości poziom błędu oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do całego działu 3 WRF oraz w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich oraz środków rynkowych, który pozostaje istotny, zgodnie z własną oceną Komisji. (pkt 7.35).

Biorąc pod uwagę swoje trwałe ramy pewności i szczegółową ocenę, Komisja uznaje, że oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI jest spójne z wynikami uzyskanymi w ostatnich latach przez Komisję i Trybunał. Powyższe ustalenie pokrywa się z faktem, że wydatki w 2022 r. odnoszą się do okresu programowania 2014–2020 oraz że przepisy, systemy i władze pozostały stabilne.

Jeśli chodzi o wykryty przez Trybunał wzrost liczby przypadków drobnego zawyżania deklarowanej powierzchni gruntów w porównaniu z 2021 r., Komisja zwraca uwagę, że – biorąc pod uwagę sytuację na przestrzeni kilku lat – liczba takich przypadków w 2022 r. pozostaje zgodna z poziomami wykrytymi przez Trybunał w 2020 r. i w latach poprzednich. Chociaż to system

identyfikacji działek rolnych stanowi podstawę do złożenia geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, zawyżanie deklarowanej powierzchni gruntów może również wynikać z błędów popełnianych przez rolników. W związku z tym Komisja jest zdania, że przypadki drobnego zawyżania deklarowanej powierzchni gruntów niekoniecznie oznaczają konkretne uchybienia w zarządzaniu systemem identyfikacji działek rolnych przez państwa członkowskie.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości poziom błędu na poziomie 2,2% oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do działu 3 WRF.

Kontrole spójności dotyczące statystyk kontroli i danych na temat płatności przesyłanych przez państwa członkowskie

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę dokonaną przez Trybunał, zgodnie z którą systemy agencji płatniczych co do zasady są wiarygodne i zapewniają prawidłowe obliczenia kwoty pomocy (pkt 7.27). Komisja przeprowadza własną analizę w formie corocznych przeglądów jakości danych dotyczących płatności i danych z kontroli przekazywanych przez agencję płatniczą, jak również audytów integralności danych w systemach informacyjnych agencji płatniczych, które potwierdzają ustalenia z oceny przeprowadzonej przez Trybunał.

2. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG MARE na temat prawidłowości wydatków (pkt 7.28 – pkt 7.32)

Od ośmiu lat jednostki certyfikujące przedstawiają opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków. Dzięki działaniom na rzecz budowania zdolności podejmowanym przez Komisję (wydawanie wytycznych, regularne spotkania grup ekspertów) sprawozdania Komisji zawierają rzetelne, istotne i cenne informacje na temat legalności i prawidłowości wydatków. Informacje te są szczegółowo analizowane przez DG AGRI i stanowiły podstawę do dokonania obliczeń skorygowanego poziomu błędu DG AGRI dla roku budżetowego 2022. Komisja podkreśla ponadto, że w wyniku wszystkich działań naprawczych w zakresie WPR (szacowanych na 1,5%) ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem (ryzyko w momencie zamknięcia) przewidzianą na WPR w 2022 r. szacuje się na poziomie 0,35%, jak przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI z 2022 r.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę Trybunału, że metodyka DG AGRI i DG MARE w zakresie obliczania ostatecznego ryzyka w momencie dokonywania płatności (lub ryzyka w momencie zamknięcia) była zgodna z wytycznymi Komisji.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania (pkt 7.33)

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, które odpowiada ich najlepszym szacunkom poziomu błędu w dokonanych wydatkach i które zostało poddane dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości.

Ogółem Komisja zgłasza nieistotne ryzyko w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do działu 3: „Zasoby naturalne i środowisko", opierając się na setkach tysięcy kontroli przeprowadzanych każdego roku przez państwa członkowskie i audytów przeprowadzanych przez Komisję, zgodnie ze starannie opracowanymi strategiami kontroli, dostosowanymi do specyfiki funduszy. Dzięki swojemu szczegółowemu podejściu Komisja jest w stanie zidentyfikować konkretne części populacji programu, których najprawdopodobniej dotyczą błędy, jasno określić obszary, w których potrzebne są ulepszenia, dokonać stosownych korekt finansowych oraz przedstawić zróżnicowany obraz poziomu błędu w zakresie dokonanych płatności. Na podstawie przeprowadzonych prac Komisja uważa, że poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko" jest reprezentatywny dla poziomu błędu.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 7.1 – Monitorowanie jakości danych dotyczących powierzchni użytków rolnych

Komisja powinna – mając na uwadze, że w ramach nowej WPR na lata 2023–2027 wskaźniki wykonania będą obliczane w oparciu o powierzchnię użytków rolnych – nadal monitorować, czy państwa członkowskie poprawnie oceniają w systemie identyfikacji działek rolnych, jaka powierzchnia gruntów jest kwalifikowalna.

(Termin realizacji: 2024)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie dotyczące wymogu prawnego dotyczącego oceny jakości systemu identyfikacji działek rolnych, określonego w art. 68 rozporządzenia (UE) 2021/2116 i w motywie 59 tego rozporządzenia, w którym mowa o obowiązku państw członkowskich do przedstawiania sprawozdań na temat jakości ich systemów identyfikacji działek rolnych. W związku z tym Komisja kontynuuje coroczny przegląd ocen jakości systemu identyfikacji działek rolnych przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Komisja uznaje zatem, że zalecenie zostanie zrealizowane wraz z kolejnym monitorowaniem ocen jakości systemów identyfikacji działek rolnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. – ROZDZIAŁ 8: MIGRACJA I ZARZĄDZANIE GRANICAMI. BEZPIECZEŃSTWO I OBRONA

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagi Trybunału oraz zalecenie przedstawione w odniesieniu do przedmiotowego rozdziału (które jest już wdrażane) i zobowiązuje się do zaangażowania w obszarach, w których stwierdzono potrzebę poprawy, w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia błędów w przyszłości.

Zarządzanie większością środków w ramach Funduszu Azylu i Migracji (FAMI) i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) na okres 2014–2020, Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) i środków FBW na okres 2021–2017 odbywa się w trybie dzielonym z udziałem państw członkowskich (lub państw stowarzyszonych w ramach Schengen). Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że instytucje audytowe państw członkowskich skontrolowane przez Trybunał odnotowują postępy w przygotowaniach do okresu 2021–2027, i będzie uważnie monitorować rozwój sytuacji, udzielając w razie potrzeby wskazówek. Ponieważ Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) stosuje rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, podobnie jak dyrekcje odpowiedzialne za politykę regionalną i politykę zatrudnienia (DG REGIO i DG EMPL), instytucje audytowe uczestniczą w spotkaniach technicznych organizowanych przez Wspólną Dyrekcję ds. Audytu DG REGIO i DG EMPL.

Komisja uważa wydatki na migrację, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo i obronę za wydatki obarczone niskim ryzykiem. Jeżeli chodzi o pkt 8.19, Komisja uważa, że dysponuje szczegółowymi i solidnymi dowodami wskazującymi, że w przypadku wydatków na migrację i zarządzanie granicami, a także na bezpieczeństwo i obronę ryzyko w momencie dokonywania płatności jest niższe niż 2%. Szacunki Komisji opierają się na wszystkich przeprowadzonych kontrolach i audytach, przy czym na dzień 31.12.2022 r. w okresie programowania 2014–2020 zakresem audytów objęto 21,7% wydatków[1].

[1] Ocenę poziomów ryzyka przeprowadza się zgodnie z metodyką Komisji i ujawnia w rocznym sprawozdaniu Komisji z zarządzania i wyników za rok 2022 (sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania t. I s. 18 lub t. II załącznik 2 sekcja 2.1.3 dział 4 lub 5).

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1.Prawidłowość transakcji

Jeżeli chodzi o zbadane transakcje, w których wystąpiły błędy (pkt 8.10), Komisja zobowiązuje się do rozwiązania zidentyfikowanych problemów, a także dopracowanie w razie konieczności wytycznych w celu ograniczenia liczby błędów w przyszłości.

Komisja podkreśla jednak, że w jednym przypadku, o którym mowa w ramce 8.1 (niekwalifikowalność zadeklarowanych kosztów zakwaterowania ze względu na nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia), w czasie kontroli przeprowadzanej przez Trybunał nie zakończono jeszcze kontroli weryfikacyjnych państwa członkowskiego.

Odpowiedź do ramki 8.1.

Niekwalifikowalne koszty osobowe i koszty wyposażenia

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału.

W odniesieniu do podanych przykładów dotyczących niekwalifikowalnych kosztów osobowych Komisja chciałaby podkreślić, że z uwagi na zróżnicowane krajowe przepisy podatkowe i przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego oraz biorąc pod uwagę specyfikę rynku pracy, w umowie o udzielenie dotacji nie nakłada się żadnych ograniczeń w wysokości wynagrodzenia nominalnego związanego z zatrudnieniem osób w ramach usług bezpośrednich w porównaniu z umową o pracę, pozostawiając tę kwestię do oceny urzędnika zatwierdzającego.

W przypadku niekwalifikowalnych kosztów wyposażenia zadeklarowano koszt zakupu komputerów, podczas gdy zgodnie z umową o udzielenie dotacji kwalifikowalne były jedynie koszty amortyzacji wyposażenia. Komisja chciałaby zauważyć, że w obu przypadkach komputery były już używane, a następnie zostały odnowione, a cena poszczególnych komputerów wynosiła około 300–350 euro.

Niekwalifikowalność zadeklarowanych kosztów zakwaterowania ze względu na nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia

W czasie kontroli przeprowadzanej przez Trybunał instytucja odpowiedzialna i instytucja audytowa nie zakończyły jeszcze odpowiednich kontroli weryfikacyjnych przed dokonaniem płatności końcowych w odniesieniu do projektu FAMI realizowanego w ramach zarządzania dzielonego w Hiszpanii. Transakcją wybraną przez Trybunał była płatność dokonana przez władze hiszpańskie na rzecz beneficjenta projektu i zadeklarowana Komisji jako zaliczka, w odniesieniu do której spełniono wszystkie wymogi legalności i prawidłowości (tj. na tym etapie nie jest konieczne deklarowanie poniesionych kosztów).

Zgodnie z przepisami podstawy prawnej państwa członkowskie powinny wycofać z zestawienia wydatków wszelkie nieprawidłowości wykryte podczas końcowych kontroli weryfikacyjnych. Komisja monitoruje płatności końcowe dokonywane przez władze państw członkowskich oraz kwoty wycofane z zestawienia wydatków.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w wyniku audytów systemów instytucji audytowych sześciu państw członkowskich nie ustalono żadnych niedociągnięć.

Pakiet dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności należy przedłożyć „w odniesieniu do każdego roku obrachunkowego, w przypadku którego przedłożono wnioski o płatność" (art. 98 ust. 1 RWP). Ponieważ w roku obrachunkowym 2022 nie przedłożono żadnych wniosków o płatność, w lutym 2023 r. żadne państwo członkowskie nie przedłożyło takiego pakietu.

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Jeżeli chodzi o badanie rocznego sprawozdania z działalności (pkt 8.18), Komisja przypomina, że poświadczenie wiarygodności przedstawione przez dyrektor generalną opiera się na badaniu kilku informacji pochodzących z wielu źródeł (samoocena, kontrole *ex post*, sprawozdania Służby Audytu Wewnętrznego i Trybunału), co zapewnia rzetelność takiego poświadczenia.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 8.1 – Lepsze ukierunkowanie kontroli dotyczących kwalifikowalności kosztów projektów w ramach działań unijnych zarządzanych bezpośrednio przez DG HOME

Komisja powinna przeprowadzać lepiej ukierunkowane kontrole *ex ante* dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach działań unijnych, zwracając szczególną uwagę na ewentualne ryzyko związane np. z określonym rodzajem wydatków (np. zamówienia publiczne) lub rodzajem beneficjenta.

Przygotowując ocenę ryzyka, Komisja powinna wziąć pod uwagę fakt, że opieranie się na świadectwach audytu do poświadczenia wniosków o płatność składanych przez beneficjentów wiąże się z ograniczeniami.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i uznaje, że jest ono już wdrażane.

Opracowano już rzetelną, ukierunkowaną metodykę analizy ostatecznych wniosków o płatność w kontekście działań Unii, a zakres weryfikacji *ex ante* przeprowadzanych przez Komisję obejmuje 100% transakcji. Odpowiednie listy kontrolne zostały już dopracowane w kontekście wdrażania zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2018 r. Przed dokonaniem płatności końcowych w razie potrzeby przeprowadza się kontrole *ex ante*.

W celu utrzymania efektywności kosztowej systemu kontroli Komisja stosuje znaczną liczbę działań zapobiegawczych. Zwraca przy tym uwagę na kwalifikowalność kosztów na wszystkich etapach cyklu projektu, biorąc również pod uwagę poszczególne rodzaje wydatków i poprawiając wytyczne przekazywane beneficjentom, w szczególności przedsiębiorstwom wchodzącym na rynek, m.in. w ramach spotkań inauguracyjnych.

Komisja jest już w trakcie ponownej oceny metodyki *ex ante* w celu uwzględnienia różnych zmian we wzorze umowy o udzielenie dotacji w kontekście WRF na lata 2021–2027. Zgodnie z zaleceniem Trybunału Komisja dopilnuje, aby metodyka była konkretnie ukierunkowana na kontrole dotyczące rodzaju beneficjenta i pierwotnych przyczyn błędów zidentyfikowanych we wszystkich audytach.

We wzorach umów o udzielenie dotacji określono wymogi dotyczące poświadczenia sprawozdania finansowego oraz metodykę audytu stosowaną przez audytorów.

Świadectwo audytu jest tylko jednym z elementów, na podstawie których Komisja uzyskuje pewność *ex ante* co do realizacji działań Unii. Przed dokonaniem płatności końcowych w razie potrzeby przeprowadza się inne kontrole *ex ante*.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. – ROZDZIAŁ 9: SĄSIEDZTWO I ŚWIAT

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału dotyczące tego rozdziału i zobowiązuje się do wdrożenia stosownych działań naprawczych tam, gdzie są one konieczne. W odpowiedzi na niektóre uwagi dotyczące badania poziomu błędu rezydualnego dla dyrekcji DG NEAR, Komisja przedstawia wyjaśnienia dotyczące cech badania i jego wkładu w sporządzanie rocznego poświadczenia wiarygodności, a także pozostałych elementów ram kontroli wewnętrznej. Komisja przedstawia również odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczące niektórych uwag związanych z rocznym sprawozdaniem z działalności DG NEAR.

W odniesieniu do niektórych uwag dotyczących prawidłowości skontrolowanych transakcji Komisja przedstawia wyjaśnienia dotyczące błędów zgłoszonych w tym rozdziale sprawozdania rocznego. Komisja uważa, że błędy w rozliczeniach płatności zaliczkowych mają charakter tymczasowy, ponieważ wszelkie zawyżone rozliczenia są korygowane przy ostatecznej akceptacji kosztów.

Komisja wyjaśnia ponadto, że dzieli wydatki na segmenty o różnych poziomach ryzyka: niższym (poniżej 2%), średnim (między 2% a 2,5%) i wyższym (powyżej 2,5%). W 2022 r. wydatki w dziale „Sąsiedztwo i świat" WRF ocenione przez Komisję jako „obarczone średnim ryzykiem" zaliczają się do segmentu odpowiadającego wyłącznie dotacjom objętym zarządzaniem bezpośrednim. Pozostałe segmenty zostały ocenione na niższych poziomach ryzyka. Ocenę poziomów ryzyka przeprowadza się zgodnie z metodyką Komisji i ujawnia w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania za rok 2022:sprawozdania roczne z zarządzania i wykonania (europa.eu).

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawidłowość transakcji

Jeżeli chodzi o błędy zgłoszone jako wydatki nieponiesione (pkt 9.8 i ramka 9.1), Komisja zauważa, że obejmują one błędy wynikające z **rozliczania zawyżonych płatności**, co oznacza praktykę, w ramach której wydatki nieponiesione są ujmowane w sprawozdaniu finansowym jako wydatki poniesione. Komisja uznaje te błędy za tymczasowe, ponieważ po dokonaniu ostatecznych rozliczeń nie będą już one aktualne. Komisja podjęła szereg działań, w tym zwróciła się do swoich partnerów o dokonanie przeglądu ich formularzy sprawozdawczych, aby ułatwić identyfikację poniesionych wydatków, a także zwiększy swoje starania w tym zakresie. Komisja oczekuje, że pozytywne wyniki będą widoczne w nadchodzących latach.

Odpowiedź do ramki 9.1.

Poważne naruszenia w stosowaniu przepisów dotyczących udzielania dotacji

DG INTPA

Komisja zgadza się z ustaleniami Trybunału w odniesieniu do stosowania zasad przyznawania dotacji i podkreśla, że obecne przepisy są bardzo rygorystyczne i nie pozwalają na jakiekolwiek zmiany wniosków na etapie zawierania umów.

Komisja przyznaje, że procedury mogłyby zostać wzmocnione, aby uniknąć innych przypadków podobnych do tego wykrytego w Rwandzie. W tym sensie istniejące wytyczne dotyczące „Przygotowania i podpisania umowy" zostaną doprecyzowane dzięki wyjaśnieniu obowiązków instytucji zamawiającej, takich jak przestrzeganie wymogów kwalifikowalności ogłoszonych w wytycznych podczas przygotowywania umowy i niedopuszczanie do jakichkolwiek zmian w złożonych ofertach.

Wydatki niekwalifikowalne ujęte w zestawieniu poniesionych wydatków

DG NEAR

W kontekście kontroli zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych w Palestynie* Trybunał ustalił, że na koniec 2021 r. w swoich sprawozdaniach z postępów agencja rozwoju wciąż informowała Komisję, że projekt był finansowany, mimo że w rzeczywistości nie był wdrażany. W podsumowaniu Trybunał stwierdził, że Komisja uznała koszty zadeklarowane w ramach projektu za poniesione wydatki.

Komisja rozliczyła kwotę, opierając się na zgłoszonych poniesionych kosztach, deklaracji zarządczej i opinii z audytu dostarczonej przez agencję rozwoju. Komisja uważa, że tymczasowe rozliczenie nie jest równoznaczne z ostateczną akceptacją kosztów, która nastąpi dopiero po otrzymaniu sprawozdania końcowego i ostatecznym rozliczeniu całkowitych wydatków w ramach projektu. Komisja nie była w stanie wykryć błędu na podstawie informacji finansowych otrzymanych od agencji rozwoju.

Agencja rozwoju uznaje środki przekazane bankom za zaangażowane, a jedynie środki przekazane beneficjentowi końcowemu za poniesione. W tym przypadku przyczyną nieprawidłowego sprawozdania okresowego było nieporozumienie ze strony lokalnego oddziału agencji rozwoju.

**Użycie tej nazwy nie może być traktowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii.*

Odpowiedź do ramki 9.2.

Nie przeprowadzono obowiązkowej oceny ryzyka

DG NEAR

Trybunał ustalił, że Komisja dokonała płatności zaliczkowych bez przeprowadzenia obowiązkowej oceny ryzyka oraz bez gwarancji bankowej.

Komisja zgadza się z tym ustaleniem, podkreśla jednak, że jest to odosobniony przypadek, a obowiązujące procedury są jasne i dostępne dla pracowników. Ponieważ odpowiednie kontrole są

wdrożone, ale w tym przypadku nie zostały prawidłowo zastosowane, działania naprawcze będą polegały na przypomnieniu wszystkim delegaturom zasad dotyczących oceny ryzyka.

Jeżeli chodzi o prawidłowość transakcji, o których mowa w pkt 9.8, Komisja jest zdania, że pewne błędy w zamówieniach nie mają skutków finansowych i w związku z tym nie ma podstaw prawnych do odzyskania środków.

Zgodnie z podejściem założeniowym unijne wymogi kwalifikowalności kosztów są spełnione, o ile działanie obejmuje kwotę kosztów kwalifikowalnych na mocy przepisów UE równoważną wkładowi UE, a kwota wniesiona przez innych darczyńców jest wystarczająca do pokrycia kosztów, które są niekwalifikowalne na mocy przepisów UE (art. 155 ust. 5 rozporządzenia finansowego). Umożliwia to UE wnoszenie wkładu w działania, w których uczestniczy wielu darczyńców, bez powiązania środków finansowych z określonymi celami (tj. działania współfinansowane wspólnie). Komisja nie ma prawnego obowiązku składania oddzielnego sprawozdania na temat odsetka funduszy powierzonych partnerom wykonawczym, wobec których stosuje się podejście założeniowe.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Odpowiedź do ramki 9.4.

Sprawozdanie z weryfikacji wydatków przedłożono po zrealizowaniu płatności końcowej

DG NEAR

Komisja zazwyczaj wymaga, by beneficjenci dotacji zlecili zewnętrznemu wykonawcy weryfikację ich dotychczasowych wydatków oraz sporządzenie sprawozdań z weryfikacji wydatków. Trybunał ustalił, że w jednej delegaturze Unii beneficjent otrzymał płatność końcową, zanim przedłożono sprawozdanie z weryfikacji wydatków.

Komisja uważa, że system kontroli wewnętrznej delegatury Unii funkcjonuje bez uchybień, ponieważ dozwolone są różne poziomy kontroli (niekoniecznie łączne). Komisja jest zdania, że zgodnie z art. 15.7[1] warunków ogólnych i art. 5.2 warunków szczegółowych umowy o udzielenie dotacji sprawozdanie z weryfikacji wydatków nie jest wymagane w przypadku, gdy delegatura Unii przeprowadziła samodzielnie tę weryfikację. W tym konkretnym przypadku delegatura Unii przeprowadziła kontrole przed dokonaniem płatności.

Co do zasady delegatury Unii przeprowadzają analizę dokumentacji i kontrole na miejscu przed dokonaniem płatności końcowych z tytułu umów o dotacje, sporządzając sprawozdanie z weryfikacji wydatków lub nie, zgodnie z obowiązującą metodyką kontroli.

Pracownicy delegatury nie przeszli szkolenia z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym przez ostatnich pięć lat

DG NEAR i DG INTPA

[1] „Zgodnie z art. 5.2 warunków szczególnych koordynator nie sporządza sprawozdania z weryfikacji wydatków, jeżeli weryfikację przeprowadzają pracownicy instytucji zamawiającej, Komisja lub podmiot upoważniony do przeprowadzenia weryfikacji w imieniu instytucji zamawiającej lub Komisji".

Art. 5.2: „Weryfikacje wydatków, o których mowa w art. 15.7 załącznika II przeprowadza instytucja zamawiająca lub dowolny podmiot zewnętrzny upoważniony przez instytucję zamawiającą".

Niektórzy pracownicy w delegaturach Unii poddanych kontroli nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym przez ostatnich pięć lat (ramka 9.4). Uczestnictwo w szkoleniach z zakresu zapobiegania nadużyciom finansowym jest tylko jednym z dostępnych narzędzi podnoszenia świadomości pracowników w zakresie zapobiegania nadużyciom w nowoczesnej organizacji. W związku z tym celem edukacyjnym strategii zwalczania nadużyć finansowych jest wzmocnienie wewnętrznej świadomości w kwestiach związanych z nadużyciami finansowymi i jednocześnie nie zakłada on uczestnictwa 100% pracowników w szkoleniach w zakresie zapobiegania nadużyciom finansowym co 5 lat.

Wszyscy pracownicy zajmujący się stosunkami zewnętrznymi mają dostęp do różnych możliwości kształcenia. Ponadto Komisja oferuje szeroką gamę narzędzi i zasobów w celu zapewnienia nieograniczonego w czasie i obszarze geograficznym dostępu do wymaganych informacji na temat zapobiegania nadużyciom finansowym. Komisja dysponuje ponadto szeregiem dodatkowych działań i wytycznych dotyczących kwestii związanych z nadużyciami finansowymi - w tym siecią ds. zwalczania nadużyć finansowych obejmującą wyznaczone punkty kontaktowe ds. zwalczania nadużyć finansowych, prezentacje podczas odpowiednich seminariów i spotkań, notatki służbowe, podręczniki i wytyczne, strony intranetowe, ankiety, biuletyny, misje nadzoru itp.

System informatyczny OPSYS nie był w pełni operacyjny

Podczas wizyty Trybunału pracownicy delegatury Unii zgłaszali problemy z systemem informatycznym OPSYS, w wyniku których dochodziło do opóźnień, zakłóceń sprawnego funkcjonowania delegatury i zwiększonego zużycia zasobów. Jak zauważył Trybunał, DG NEAR zgłosiła trudności z wdrożeniem systemu OPSYS w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności.

Komisja jest zdania, że trudności te nie doprowadziły jednak do powstania nierzetelnych danych ani niepełnych informacji zarządczych. Wprowadzenie OPSYS nieuchronnie wiązało się z poważnymi wyzwaniami w okresie przejściowym dla delegatur Unii, ponieważ wystąpiły pewne usterki techniczne, w szczególności podczas prognozowania. Komisja była jednak świadoma tych kwestii w okresie przejściowym i podjęła działania w celu ograniczenia związanego z nimi ryzyka polegające w szczególności na usunięciu najbardziej problematycznych niedociągnięć pod koniec procesu (zatwierdzenie prognozy).

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Roczne sprawozdanie z działalności i poziomu błędu rezydualnego DG NEAR

Komisja uważa, że badanie poziomu błędu rezydualnego nie podlega ograniczeniom, które mogłyby przyczynić się do niedoszacowania błędów. Przeciwnie – może dochodzić do przeszacowania. Ekstrapolacja błędu na niesprawdzone transakcje może w rzeczywistości prowadzić do przeszacowania poziomu błędu, biorąc pod uwagę, że błąd zidentyfikowany w danym dziale sprawozdania finansowego przedłożonego przez beneficjenta niekoniecznie występuje powszechnie w innych działach.

Jeśli chodzi o poleganie na pracy innych podmiotów, Komisja przypomina, że zgodnie z metodyką badania poziomu błędu rezydualnego wykonawca może polegać całkowicie lub częściowo na wynikach weryfikacji wydatków przeprowadzonych przez niezależnych audytorów dla DG NEAR oraz na wynikach kontroli Trybunału. Ważne jest również, aby wyjaśnić, że poleganie całkowite

i częściowe nie są tym samym i każde z nich wymaga przeprowadzenia zestawu kroków badawczych. Komisja ogranicza liczbę przypadków polegania całkowitego w badaniach poziomu błędu rezydualnego, które pozostają zgodne ze średnią historyczną (14% w badaniach poziomu błędu rezydualnego DG NEAR w 2021 r. i 2022 r.).

W rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR przypomina się również, że badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru usługi atestacyjnej ani kontroli. Badanie poziomu błędu rezydualnego opiera się na odrębnej metodyce i służy określonemu celowi: pomiarowi ogólnej wydajności systemu kontroli za pomocą oszacowania reprezentatywnego poziomu błędu rezydualnego.

Ogólny poziom błędu DG NEAR opiera się na błędach wykrytych we wszystkich segmentach wydatków, w tym w dotacjach objętych zarządzaniem bezpośrednim, które stanowią segment wydatków uznawany przez Komisję za obarczony „średnim ryzykiem". Dotacje podlegają jednak dodatkowym kontrolom w celu obliczenia konkretnego poziomu błędu w tym segmencie wydatków, który uznaje się za obarczony „średnim ryzykiem". W wyniku tych kontroli uzyskuje się informacje potwierdzające, które są ważne dla DG NEAR, ponieważ uzupełniają one informacje dotyczące dotacji uzyskane na podstawie głównego poziomu błędu, w którym uwzględniono niektóre dotacje.

W odniesieniu do błędów zidentyfikowanych przez Trybunał w oszacowaniu zdolności naprawczej w rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR, Komisja podkreśla, że pomimo przeprowadzenia kontroli 298 nakazów odzyskania środków trzy takie nakazy zostały nieprawidłowo uwzględnione w oszacowaniu kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności przez DG NEAR. Łączna te trzy nakazy odzyskania środków opiewają na kwotę w wysokości 745 285 euro. Przedmiotowy błąd spowodował różnicę w wysokości 840 000 euro w szacunkach kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności: 46,99 mln euro zamiast 46,15 mln euro, z łącznej kwoty odpowiednich wydatków w wysokości 5,14 mld euro.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

W odniesieniu do zalecenia nr 2 przedstawionego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. Komisja przypomina, że nie przyjęła tego zalecenia, w związku z czym w odpowiedziach na sprawozdanie roczne za 2019 r. wyraźnie stwierdziła, że nie wdroży tego zalecenia.

W odniesieniu do zalecenia nr 1 przedstawionego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. Komisja zintensyfikowała komunikację z organizacjami międzynarodowymi w sprawie dostępu Trybunału do dokumentów. Komisja aktywnie współpracuje z zainteresowanymi organizacjami międzynarodowymi, których transakcje przyczyniły się do poziomu błędu, zarówno wdrażając rozwiązania praktyczne, jak i prowadząc dialog na wysokim szczeblu.

Kwestię zapewnienia Trybunałowi dostępu do dokumentów omawiano również na ostatnich posiedzeniach grupy roboczej UE-ONZ ds. ramowej umowy finansowo-administracyjnej oraz na spotkaniach dwustronnych między Komisją a organizacjami międzynarodowymi. Porusza się ją również systematycznie w ramach regularnego dialogu z partnerami Komisji takimi jak organizacje ONZ. Komisja prowadziła również dyskusje techniczne między ONZ a Trybunałem w celu zapewnienia wzajemnego zrozumienia ograniczeń wszystkich stron oraz określenia konkretnych i praktycznych kroków w kierunku zapewnienia sprawnego dostępu do dokumentów. Wspólne szkolenia z pracownikami ONZ zostały wznowione w 2023 r., a Komisja uzgodniła również z ONZ

utworzenie wspólnych grup referencyjnych w celu regularnego omawiania kwestii związanych z audytem i kontrolą.

W przypadku niektórych organizacji międzynarodowych, w szczególności należących do ONZ, zapewnienie dostępu do dokumentów w zakresie większym niż „tylko do odczytu" jest jednak sprzeczne z ich wewnętrznymi zasadami.

Komisja będzie kontynuować działania mające na celu znalezienie praktycznych i długoterminowych rozwiązań tych kwestii.

Zalecenie 9.1 – Zapobieganie występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów

W ramach procedury udzielania dotacji na podstawie zaproszenia do składania wniosków Komisja powinna usprawnić mechanizmy kontroli w celu zapobiegania występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów.

(Termin realizacji: czerwiec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i doprecyzuje odpowiednie wytyczne.

Zalecenie 9.2 – Przeprowadzenie oceny ryzyka przed dokonaniem płatności zaliczkowej bez gwarancji bankowej

Komisja powinna przeprowadzać oceny ryzyka zgodnie z podręcznikiem procedur w celu zapewnienia, że płatności zaliczkowych w wysokości od 60 000 do 300 000 euro dokonać można bez gwarancji bankowej tylko wówczas, gdy ryzyko uznane zostanie za niskie.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i przypomni pracownikom obowiązujące zasady.

Zalecenie 9.3 – Określenie ram czasowych przy bezpośrednim zlecaniu audytorom weryfikacji wydatków

Komisja powinna określić ramy czasowe, zgodnie z którymi sprawozdania z weryfikacji wydatków sporządzone przez audytorów w ramach procedury udzielania dotacji są dostępne do wglądu przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków.

(Termin realizacji: koniec 2025 r.)

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia. Komisja uważa, że obowiązujące procedury określają już odpowiednie ramy czasowe. Gdy wymagają tego szczególne okoliczności, postanowienia umowne umożliwiają Komisji przetworzenie płatności na podstawie kontroli przeprowadzonych przez jej pracowników.

Zalecenie 9.4 – Wyłączenie z obliczeń poziomu zdolności naprawczej nakazów odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych

Komisja powinna wyłączyć z obliczeń poziomu zdolności naprawczej DG NEAR nakazy odzyskania środków w odniesieniu do kwot niedokonanych płatności zaliczkowych.

(Termin realizacji: począwszy od przedłożenia rocznego sprawozdania z działalności za 2023 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
ZA ROK 2022

ROZDZIAŁ 10: Europejska administracja publiczna

10.9. Zgodnie z art. 1 przepisów regulujących wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400 („przepisy o środkach z pozycji budżetowej 400") grupy polityczne zarządzają przyznanymi im środkami zgodnie z zasadami pośredniego zarządzania funduszami, stosując analogicznie art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego. Przepisy te same w sobie zastępują „umowy o przyznanie wkładu", o których mowa w art. 155 ust. 6 rozporządzenia finansowego.

Administracja Parlamentu podlega przepisom rozporządzenia finansowego i przepisom dotyczącym zamówień publicznych. Jednak w odniesieniu do grup politycznych i tylko w odniesieniu do nich Prezydium przyjęło przepisy o środkach z pozycji budżetowej 400. Zawierają one szczegółowe zasady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych, z uwzględnieniem zdolności administracyjnych grup politycznych.

Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Zgodnie z art. 1.4 przepisów grupy polityczne są odpowiedzialne przed instytucją za wykorzystanie środków w granicach uprawnień udzielonych im przez Prezydium do zastosowania niniejszych przepisów. Dopilnowują one, by środkami zarządzano zgodnie z tymi przepisami, oraz podejmują stosowne działania, aby uniemożliwić jakiekolwiek wydatki niezgodne z nimi.

Administracja Parlamentu już wcześniej podjęła działania, aby pomóc grupom politycznym w poprawie ich wewnętrznego zarządzania finansami. Znacznie zintensyfikuje doradztwo dla grup politycznych.

10.10. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

10.11. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

10.12. Parlament zgadza się z wnioskiem ETO i zaproponuje, aby podczas zbliżającego się zamknięcia roku budżetowego odliczyć odpowiednie kwoty od kosztów kwalifikowalnych.

Zalecenie 10.1 – Parlament Europejski

Administracja Parlamentu zgadza się zintensyfikować doradztwo dla grup politycznych w zakresie właściwego wykorzystania środków z pozycji budżetowej 400, a także pomagać grupom politycznym w poprawie ich wewnętrznego zarządzania finansami. W szczególności doprecyzuje wytyczne dotyczące udzielania zamówień przez grupy polityczne i zaproponuje, aby lepiej dostosować przepisy o środkach z pozycji budżetowej 400 do rozporządzenia finansowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2022 R. – ROZDZIAŁ 11: INSTRUMENT NA RZECZ ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości rozdział 11 sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący konkretnie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz wyjątkowego modelu finansowania realizowanego w jego ramach.

Spośród 311 kamieni milowych i wartości docelowych, w odniesieniu do których dokonano płatności w ramach bezzwrotnego wsparcia w 2022 r., Trybunał skontrolował 281 i stwierdził kwestie dotyczące prawidłowości w przypadku 15 z nich. Po dokładnym zbadaniu tych przypadków Komisja podtrzymuje swoją opinię, że pierwotna ocena, zgodnie z którą zapewniono „osiągnięcie w zadowalający sposób" kamieni milowych i wartości docelowych, jest poprawna, i zauważa, że wnioski Trybunału, z których wynika, że niektóre kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w sposób zadowalający, opierają się głównie na **różnicach w interpretacji wymogów prawnych lub na różnicach w ocenie jakościowej**.

W jednym konkretnym przypadku Trybunał stwierdza, że doszło do *podwójnego finansowania*, podczas gdy przedmiotowe działanie nie wiąże się z kosztami w ramach RRF. Komisja podkreśla, że zgodnie z brzmieniem rozporządzenia w sprawie RRF pojęcie podwójnego finansowania jest wyraźnie powiązane z kosztami. Z definicji, jeżeli państwo członkowskie przewidziało, że dane działanie będzie w pełni finansowane z innych źródeł, a zatem nie przedstawiło żadnych odnośnych szacunkowych kosztów w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP)[1], z RRF nie pokrywa się żadnych kosztów realizacji takiego działania i „podwójne finansowanie" nie może mieć miejsca. Komisja podkreśla, że reformy są podstawowym kryterium pozwalającym na pozytywną ocenę planów odbudowy i zwiększania odporności przez Komisję. Takie uwzględnienie reform bez ponoszenia kosztów nie zwiększa alokacji finansowej. Włączenie ich do planu zapewnia natomiast ich skuteczne i terminowe wdrożenie.

Niektóre inne ustalenia Trybunału dotyczą *kwalifikowalności* działań określonych przez Radę. W odniesieniu do każdego z tych ustaleń Komisja nie zgadza się z osądem Trybunału dotyczącym polityki i stwierdza, że nie ma powodu, aby uznać te działania za niekwalifikowalne. Ponadto, zdaniem Komisji, ustalenia te nie mają wpływu na legalność i prawidłowość płatności. W art. 24 rozporządzenia

[1] W ramach RRF państwa członkowskie są proszone o przedstawienie szacunkowych kosztów każdego działania, które uwzględniają w swoim planie odbudowy i zwiększania odporności. Te szacunkowe koszty mogą również wynosić 0 EUR, jeżeli koszty są w pełni finansowane z innych źródeł. Szacunkowe koszty stanowią podstawę całkowitej alokacji dla danego państwa członkowskiego. Przedstawienie ich jest jedynym momentem, w którym państwo członkowskie przedstawia Komisji koszty, ponieważ późniejsze płatności są w pełni oparte na *wynikach*, a nie na poniesionych kosztach.

w sprawie RRF[2] zobowiązano Komisję do oceny kamieni milowych i wartości docelowych określonych przez Radę w decyzji wykonawczej, a nie do ponownej oceny *kwalifikowalności* działań określonych w decyzjach wykonawczych przyjętych przez Radę. Jeżeli kamienie milowe i wartości docelowe określone przez Radę w decyzji wykonawczej zostaną osiągnięte w zadowalający sposób, Komisja musi dokonać płatności.

Aby określić ilościowo wpływ finansowy swoich ustaleń i ustalić poziom istotności, Trybunał stosuje opublikowaną przez Komisję metodykę częściowego zawieszenia płatności. Chociaż Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że ocena, iż kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, jest poprawna, Komisja odnotowuje, że Trybunał uważa, iż minimalny wpływ finansowy ustaleń jest zbliżony do progu istotności Trybunału. Podstawą tego ustalenia Trybunału jest próba 281 kamieni milowych i wartości docelowych spośród 311 kamieni milowych i wartości docelowych, oparta na analizie ryzyka (załącznik 11.1, pkt 8).

Komisja zauważa ponadto, że zgodnie z tą metodyką zastosowałaby dostosowania w inny sposób, aby w pełni uwzględnić postępy we wdrażaniu lub znaczenie działania, co skutkowałoby znacznie niższą rzekomo błędną wartością.

W związku z powyższym Komisja nie sądzi, aby płatności z tytułu jakichkolwiek kamieni milowych i wartości docelowych zostały dokonane wskutek błędu, i uważa, zgodne z rocznym sprawozdaniem z działalności DG ECFIN[3], że poziom ryzyka w przypadku płatności w ramach RRF na 2022 r. był niski.

Komisja przyznaje jednak, że w przyszłości można dokonać dalszych usprawnień w procesie oceny kamieni milowych i wartości docelowych, i wprowadza obecnie zmiany w celu uwzględnienia tych ustaleń. W tym względzie **Komisja zasadniczo zgadza się z zaleceniami Trybunału zawartymi w omawianym rozdziale**.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał, że Komisja zasadniczo skutecznie wdrożyła swój plan audytów *ex post*, i odnotowuje, że Trybunał nie podniósł żadnych kwestii związanych z zadowalającym osiągnięciem kamieni milowych w zakresie audytu i kontroli, które oceniono w 2022 r.

Ponadto Komisja pragnie podkreślić, że w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN[4] jasno przedstawiono prace przeprowadzone przez Komisję w celu uzyskania wystarczającej pewności, że systemy kontroli państw członkowskich spełniają przewidziane w odniesieniu do nich obowiązki, w tym w zakresie pomocy państwa i zamówień publicznych. W szczególności, w następstwie zaleceń Trybunału i Parlamentu Europejskiego, Komisja zintensyfikowała swoje działania w tej dziedzinie. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN szczegółowo opisano prace przeprowadzone przez audytorów Komisji, w tym prace audytowe dotyczące organów, które są wspólne dla RRF i funduszy polityki spójności, a także sposób, w jaki Komisja uwzględniła prace audytowe prowadzone przez krajowe organy audytowe.

---

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

[3] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en

[4] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawidłowość transakcji

Osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych lub wartości docelowych

Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał uznaje znaczną swobodę uznania, która przysługuje Komisji na mocy rozporządzenia w sprawie RRF przy ocenie zadowalającego osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych (pkt 11.22). Komisja korzysta z tej swobody przy przeprowadzaniu oceny technicznej zadowalającego ich osiągnięcia zgodnie z wymogami określonymi w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady i zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF. Komisja przejrzyście określiła sposób korzystania z tej swobody, przekazując Parlamentowi Europejskiemu, państwom członkowskim, Trybunałowi i ogółowi społeczeństwa ramy oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych[5]. Ramy te stanowią podstawę oceny wszystkich płatności, co zapewnia przejrzystość i równe traktowanie. Zgodnie z zasadą *de minimis* i ogólnie stosowanymi metodami interpretacji minimalne odchylenia od ustalonych wymogów przewidzianych w decyzji wykonawczej Rady mogą zostać w szczególnych okolicznościach zaakceptowane, jak wyjaśniono we wspomnianych ramach. Komisja przypomina o obowiązkowym zaangażowaniu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, w którego skład wchodzą wszystkie państwa członkowskie, a który wydaje opinię na temat osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób i w związku z tym ocenia, w jaki sposób Komisja skorzystała z omawianej swobody uznania w każdym przypadku. Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem Trybunału[6] Komisja zgłasza wszelkie przypadki korzystania z tej swobody w sposób bardziej przejrzysty. Dzięki temu państwa członkowskie mogą wyrazić pozytywną lub negatywną opinię na temat podejścia Komisji do każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej. Ponadto Komisja przypomina, że każda decyzja dotycząca płatności podlega kontroli komitetu ekspertów z państw członkowskich w ramach procedury komitetowej. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji, w kontekście przygotowania opinii ogólnej za 2022 r., przeprowadziła specjalne badanie obejmujące próbę płatności związanych z RRF skontrolowanych przez Trybunał w 2022 r. W toku tego badania przeanalizowała kluczową dokumentację będącą podstawą prac Trybunału, a także stanowisko służb Komisji.

Na podstawie ram oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych Komisja nie podziela oceny Trybunału, zgodnie z którą w przypadku ośmiu kamieni milowych i wartości docelowych wymogi decyzji wykonawczej Rady nie zostały zadowalająco spełnione (pkt 11.23). W większości przypadków Trybunał albo kwestionuje interpretację wymogów określonych przez Radę, którą Komisja i państwa członkowskie stosowały przy ocenie kamienia milowego lub wartości docelowej, albo dokonuje innej oceny jakościowej. Komisja publikowała w przejrzysty sposób swoją ocenę w każdym przypadku, uzasadniając swoją interpretację zgodnie z mającymi zastosowanie ramami i uzyskując pozytywną opinię na temat swojego podejścia

[5] COM(2023) 99 final, załącznik I.

[6] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie roczne za 2021 r., rozdział 10 „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności", zalecenie 1.

i interpretacji każdego przypadku zarówno od Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, jak i komitetu działającego w ramach procedury komitetowej z udziałem ekspertów z państw członkowskich. Komisja podkreśla, że w każdej z omawianych spraw rozbieżności między oceną Komisji a oceną Trybunału są specyficzne dla danego przypadku.

Komisja przyjmuje do wiadomości przypadki, w których Trybunał przedstawia własną, odmienną interpretację prawną kamienia milowego lub wartości docelowej i na tej podstawie stwierdza, że jeden element, który Trybunał uznaje za wymagany, nie został spełniony. Pierwszy przykład w ramce 11.1 – pkt 11.23 (kamień milowy nr 42 dla Grecji) dotyczy takiego przypadku: Trybunał i Komisja odmiennie rozumieją, jakie decyzje ministerialne przewidziane w ustawie 4710/2020 są wymagane do „organizacji rynku pojazdów elektrycznych". Komisja i Trybunał zgadzają się, że spośród 18 aktów prawa wtórnego wymienionych w prawie pierwotnym sześć jest nieistotnych i nie wymaga przestrzegania. Kolejne dziewięć jest zdaniem obu instytucji istotne i faktycznie obowiązuje. Komisja i Trybunał nie zgadzają się natomiast co do pozostałych trzech aktów prawa wtórnego: Komisja uważa, że ich przestrzeganie nie jest wymagane, natomiast Trybunał uważa, że jest, choć nie obowiązywały one w momencie dokonywania płatności, i w związku z tym stwierdza, że kamień milowy nie został osiągnięty. W swojej ocenie Komisja wyraźnie zasygnalizowała, że te akty prawne nie obowiązywały, ale też że nie były konieczne do organizacji rynku, ponieważ obowiązujące przepisy prawne obejmowały wszystkie trzy elementy, a państwa członkowskie wyraziły pozytywną opinię na temat tego stanowiska. Mimo to Trybunał uważa jednak, że kamień milowy nie został osiągnięty w zadowalający sposób. Dotyczy to na przykład sposobu instalowania stacji ładowania w miejscach historycznych (takich jak obiekty archeologiczne i obiekty dziedzictwa kulturowego). Komisja uważa, że organizacja rynku pojazdów elektrycznych w Grecji jest możliwa bez tego elementu, w związku z czym prawidłowo uznano, że kamień milowy został osiągnięty w zadowalający sposób.

Drugi przykład w ramce 11.1 – pkt 11.23 (kamień milowy nr 142 dla Rumunii) przedstawia inny przypadek, w odniesieniu do którego Trybunał wskazuje odmienną interpretację prawną obowiązujących wymogów niż interpretacja Komisji i państw członkowskich. Trybunał uważa, że grupa zadaniowa nie funkcjonowała, ponieważ w momencie dokonywania płatności zatrudnionych było tylko 11 z 17 osób, a opis stanowiska czterech osób nie wymagał doświadczenia zawodowego ani wykształcenia w odpowiedniej dziedzinie, które Trybunał uznaje za wymóg.Komisja[7] nie podziela interpretacji, jakoby omawiany kamień milowy wymagał, aby grupa zadaniowa funkcjonowała, i nie uważa też, aby do osiągnięcia tego celu potrzebna była pełna obsada kadrowa.

Kwalifikowalność działań

W rozporządzeniu w sprawie RRF zawarto szereg odrębnych kryteriów kwalifikowalności, których należy przestrzegać podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności. Jedno z tych kryteriów kwalifikowalności przewiduje, że działania muszą rozpocząć się w okresie od 1 lutego 2020 r.[8]. W kontekście pandemii COVID-19 współprawodawcy przewidzieli tę **„klauzulę retroaktywności"**, aby umożliwić państwom członkowskim natychmiastowe podjęcie działań służących zwalczaniu pandemii, budowaniu odporności i wspieraniu odbudowy Europy, nawet przed

[7] Wstępna ocena Komisji Europejskiej dotycząca pierwszego wniosku o płatność złożonego przez Rumunię (14 września 2022 r.).

[8] Art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241: „Działania rozpoczęte w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. są kwalifikowalne, pod warunkiem że spełniają wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu".

wejściem w życie samego rozporządzenia w sprawie RRF. W ramach całkowicie odrębnego kryterium w rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano wymóg, aby Instrument, poza należycie uzasadnionymi przypadkami, nie zastępował **powtarzających się krajowych wydatków budżetowych**. Klauzula ta stanowi, że RRF nie może pokrywać regularnych rocznych lub miesięcznych wydatków, które państwo członkowskie poniosłoby również bez RRF, i nie dotyczy terminu poniesienia kosztów. Trzecim odrębnym kryterium kwalifikowalności jest **specyficzne dla RRF pojęcie „dodatkowości" określone w art. 9 rozporządzenia w sprawie RRF**: *"[w]sparcie w ramach Instrumentu ma charakter dodatkowy w stosunku do wsparcia udzielanego w ramach innych programów i instrumentów unijnych. Reformy i projekty inwestycyjne mogą otrzymywać wsparcie w ramach innych programów i instrumentów unijnych, pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów"*[9]. Klauzula ta gwarantuje, aby nie doszło do podwójnego finansowania między RRF a innymi funduszami UE. Nie ma ona jednak wpływu na finansowanie krajowe: wkład RRF z chwilą dokonania płatności *staje się* finansowaniem krajowym. Oznacza to, że w przypadku RRF i funduszy krajowych na szczeblu państw członkowskich „podwójne finansowanie" nie może mieć miejsca. Dodatkowość w ramach RRF dotyczy zatem wyłącznie dodatkowości między RRF a innymi funduszami UE.

Komisja i Trybunał interpretują te klauzule i moment oceny ich spełnienia w odmienny sposób, co nieuchronnie prowadzi do rozbieżnych wniosków. Na przykład w ramce 11.2 – pkt 11.26 Trybunał zauważa, że Hiszpania podjęła wcześniej działanie *w rodzaju* tego, jakie było mierzone za pomocą wartości docelowej. Na tej podstawie, nie na podstawie zasadności ocenianego działania, lecz biorąc jedynie pod uwagę konkretny kamień milowy, Trybunał stwierdza, że działanie zawarte w RRP jest „dalszym ciągiem działania o powtarzającym się charakterze", i uznaje je za niekwalifikowalne, ponieważ zastępuje powtarzające się krajowe wydatki budżetowe, w tym pomimo faktu, że państwo członkowskie nie zadeklarowało żadnych kosztów w odniesieniu do działania, które ma zostać objęte planem odbudowy i zwiększania odporności. Trybunał obiera to podejście w wielu przypadkach, uznając w rezultacie działania (lub ich części) za niekwalifikowalne. Komisja przyjmuje do wiadomości to stanowisko, ale przypomina, że w rozporządzeniu w sprawie RRF nie ma dla niego podstawy. Zanim powstał Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, państwa członkowskie podejmowały standardowe i powtarzające się działania, w przypadku których zwiększony poziom lub poprawa tych działań zostały później uwzględnione w planach odbudowy i zwiększania odporności. Komisja przypomina ponadto, że rozporządzenie wyraźnie stanowi, iż takie powtarzające się krajowe wydatki budżetowe mogą zostać uwzględnione w planach odbudowy i zwiększania odporności, jeżeli jest to należycie uzasadnione. Ponadto w miarę zmiany okoliczności, w tym w szczególności w kontekście poważnych zakłóceń gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią COVID-19, wcześniej realizowane działania mogły również zakończyć się bez uwzględnienia ich w planie odbudowy i zwiększania odporności.

Komisja przypomina także, że po dokonaniu oceny kwalifikowalności działań podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności Rada decyduje w drodze decyzji wykonawczej, czy dane działanie jest kwalifikowalne. Na etapie płatności Komisja nie może uznać za nieważną decyzji Rady i stwierdzić, że za dane działanie nie przysługuje płatność w ramach RRF. W tym względzie, o ile kamienie milowe

[9] Jest o tym również mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241: „Wsparcie w ramach Instrumentu nie zastępuje, poza należycie uzasadnionymi przypadkami, powtarzających się krajowych wydatków budżetowych i jest zgodne z zasadą dodatkowości finansowania unijnego, o której mowa w art. 9."

i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady są osiągnięte w zadowalający sposób, odnośna płatność dokonana przez Komisję nie może być obarczona błędem.

Podwójne finansowanie

RRF jest instrumentem opartym na wynikach, co oznacza, że płatności nie dokonuje się na podstawie kosztów, lecz na podstawie osiągniętych wyników, mierzonych kamieniami milowymi i wartościami docelowymi. „Koszty" są uwzględniane w ramach RRF jedynie w momencie, w którym państwo członkowskie przedkłada swój pierwotny plan odbudowy i zwiększania odporności. Te „szacunkowe koszty" służą do ustalenia całkowitej alokacji środków finansowych dla danego państwa członkowskiego. Aby zapewnić skuteczne i komplementarne wdrażanie funduszy unijnych, w rozporządzeniu w sprawie RRF wyraźnie przewidziano, że inwestycje i reformy mogą być wspierane zarówno z RRF, jak i z innych funduszy unijnych, „pod warunkiem że wsparcie takie nie pokrywa tych samych kosztów". Komisja uwzględniła ten przepis podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności oraz konkretnych inwestycji i reform przedstawionych przez państwa członkowskie. W szczególności, przedkładając szacunki kosztów działań w ramach RRF, państwa członkowskie zadeklarowały „Szacunkowe koszty, w odniesieniu do których wnioskuje się o finansowanie z RRF" oraz „Finansowanie z innych źródeł" (w tym finansowanie „Z innych programów UE"), w odniesieniu do których nie wnioskowano o finansowanie z RRF. Umożliwiło to Komisji zapewnianie w systematyczny sposób, aby w przypadkach, w których inwestycje lub reformy uzyskują wsparcie z innych instrumentów Unii, z RRF nie pokrywano tych samych kosztów.

RRF jest instrumentem opartym na wynikach, w ramach którego płatności dokonuje się wyłącznie na podstawie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych (art. 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF). Komisja pragnie wyjaśnić, że zgodnie z art. 5 „nienaruszenie zasady podwójnego finansowania" jest zasadą horyzontalną, której należy przestrzegać przy wdrażaniu Instrumentu. Wszelkie faktyczne przypadki podwójnego finansowania mogą prowadzić do „poważnego naruszenia obowiązku" wynikającego z umowy w sprawie finansowania RRF, a rozporządzenie daje Komisji prawo do zmniejszenia i odzyskania środków w takich okolicznościach (art. 22 ust. 5 rozporządzenia w sprawie RRF). W związku z tym Komisja nie uważa, aby „nienaruszanie zasady podwójnego finansowania" było warunkiem wypłaty w ramach RRF, jak wskazano w pkt 11.11 sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, co miałoby z kolei wpływ na prawidłowość płatności (pkt 11.19). Wyżej opisane rozdzielenie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych oraz rozwiązań mających na celu uniknięcie podwójnego finansowania jest nie tylko wymogiem określonym w rozporządzeniu w sprawie RRF, ale jest nierozerwalnie związane z charakterem kamieni milowych i wartości docelowych. Komisja w pełni zgadza się ze stwierdzeniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że „[c]o do istoty tego samego rezultatu nie można finansować dwukrotnie z budżetu UE, czy to za pośrednictwem instrumentu finansowania opartego na kosztach, czy też nieopartego na kosztach". Komisja przypomina jednak, że RRF nie „finansuje" kamieni milowych ani wartości docelowych, które są „miernikami postępów w realizacji reformy lub inwestycji" (rozporządzenie w sprawie RRF; art. 2 ust. 4) i jako takie są działaniami niepodlegającymi finansowaniu. Fakt, że dany element jest wymieniony (lub wymagany) jako element kamienia milowego lub wartości docelowej (na przykład wejście w życie ustawy lub dochodzenia podatkowe prowadzone przez organy), nie może być w żaden sposób interpretowany pod względem prawnym lub praktycznym jako element „finansowany" z RRF. Jak wspomniano powyżej, finansowanie z RRF ustala się na podstawie szacunkowych kosztów.

W przypadku słowackiej reformy dotyczącej przygotowania projektów inwestycyjnych w dziedzinie transportu Trybunał odnotował, że w planie odbudowy i zwiększania odporności przedstawionym przez to państwo członkowskie uwzględniono zerowe koszty. Trybunał stwierdza jednak, że doszło do

podwójnego finansowania, ponieważ szczegółowe sprawozdanie przedstawione w odniesieniu do kamienia milowego sporządzono przy wsparciu z innego funduszu unijnego (pkt 11.30). Komisja nie znajduje w tym sprawozdaniu żadnych dowodów na podwójne finansowanie i podkreśla, że opisane podejście Trybunału do tej sprawy jest sprzeczne z tekstem rozporządzenia w sprawie RRF, które stanowi, że wsparcie Unii dla jednego środka może pochodzić z wielu instrumentów, pod warunkiem że nie pokrywają one tych samych kosztów. Z definicji, jeżeli państwo członkowskie wskazało, że konkretna reforma lub inwestycja zostałaby w pełni sfinansowana bez wkładu z RRF, nie można mówić o „podwójnym finansowaniu", nawet jeżeli realizacja tej reformy lub inwestycji lub jej części jest finansowana w ramach innego funduszu, ponieważ żadne koszty nie zostały pokryte z RRF. Poza względami prawnymi oznaczałoby to brak przewidzianej w rozporządzeniu[10] komplementarności między Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności a innymi instrumentami Unii oraz obniżenie wpływu wydatków z budżetu Unii, co Komisja uznałaby za godne ubolewania. Fakt, że RRP może obejmować wartości docelowe lub kamienie milowe związane z działaniami o zerowych kosztach, nie oznacza, że koszty związane z tymi działaniami są pokrywane z RRF.

Odwrócenie działania

Ponieważ państwa członkowskie kontynuują realizację swoich planów odbudowy i zwiększania odporności, należy koniecznie zapewnić, aby osiągnięte wcześniej w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały przez państwo członkowskie odwrócone. Komisja zgadza się z Trybunałem, że ważne jest zapewnienie jasnych wytycznych i opracowuje wewnętrzne wytyczne i procedury na wypadek odwrócenia przez państwo członkowskie kamienia milowego lub wartości docelowej (np. w drodze uchylenia reformy), w odniesieniu do których dokonano już płatności.

Komisja jest zdania, że każde podejście, jakie Komisja zastosowałaby w przypadku ewentualnego odwrócenia działania związanego z kamieniem milowym lub wartością docelową, które osiągnięto w zadowalający sposób, oraz odnośnych dokonanych płatności, powinno zostać uwzględnione w wymogach prawnych wynikających z rozporządzenia w sprawie RRF.Obejmuje to zagwarantowanie, aby kamienie milowe i wartości docelowe „nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie" (art. 24 ust. 3). Komisja uważa, że jeżeli to nie dane państwo członkowskie odwróciło działanie związane z kamieniem milowym lub wartością docelową (bo inwestycja uległa zniszczeniu np. wskutek klęski żywiołowej), wówczas nie doszło do „odwrócenia" w rozumieniu rozporządzenia w sprawie RRF.

W odniesieniu do konkretnego przypadku przedstawionego w ramce 11.3 – pkt 11.33 (wartość docelowa M1C1-54 dla Włoch) dotyczącego wartości docelowej wyrażonej w postaci liczby „zakończonych procedur rekrutacji" ekspertów, Trybunał potwierdza ocenę Komisji, że ta wartość docelowa została osiągnięta w ramach pierwszego wniosku o płatność. Trybunał poinformował jednak Komisję, że uważa, iż w decyzji wykonawczej Rady „wymaga się wyraźnie zakończenia rekrutacji ekspertów w okresie 3 lat" oraz że poziom 1 000 ekspertów nie został w pełni utrzymany, w związku z czym Trybunał stwierdza, że wartość docelowa została odwrócona w czasie dokonywania drugiej płatności na rzecz Włoch. Komisja uważa, że ta konkretna wartość docelowa dotyczyła procedur rekrutacyjnych, a nie stałego poziomu zatrudnienia, oraz że nawet biorąc pod uwagę pogląd Trybunału, że w zamierzeniu chodziło o poziom zatrudnienia, państwo członkowskie nie może zapobiec pewnym wahaniom tego poziomu, na przykład zmianie stanowisk przez poszczególnych

[10]Komplementarność jest wyraźnie wymagana w art. 9 i 28 rozporządzenia (UE) 2021/241.

ekspertów. Komisja nie uważa zatem, aby ze względu na tymczasowe zmniejszenie liczby zatrudnionych pracowników państwo członkowskie „odwróciło" tę wartość docelową. W szczególności państwo członkowskie podejmowało aktywne działania mające na celu zastąpienie osób, które odeszły ze stanowiska, rekrutując nowych pracowników, co potwierdził Trybunał. Przyjęcie ogólnego punktu widzenia w drodze nałożenia wymogu uznawania, że zdarzenia pozostające poza kontrolą państwa członkowskiego są równoznaczne z odwróceniem, nawet jeśli państwo członkowskie podejmuje aktywne działania w celu zaradzenia sytuacji, wykraczałoby poza wymogi określone w przepisach.

Inne problemy

Komisja pragnie przypomnieć, że za jakość i kompletność deklaracji zarządczej odpowiadają państwa członkowskie. Jednocześnie Komisja przyznaje, że nie wszystkie państwa członkowskie uwzględniły w swoich deklaracjach zarządczych (pkt 11.35) zastrzeżenia w sytuacjach wystąpienia niewielkich opóźnień w zadowalającym osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych; lub w sytuacjach, gdy dowody zostały przedłożone dopiero po złożeniu wniosku o płatność. Komisja podejmie działania następcze w takich przypadkach i zgadza się z Trybunałem, że opisane sytuacje nie wpłynęły na osiągnięcie przedmiotowych kamieni milowych i wartości docelowych.

2. Przeprowadzona przez Trybunał ocena wybranych systemów monitorowania i kontroli

Oceny ex ante *przeprowadzane przez Komisję*

Komisja przypomina, że podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie RRF, zweryfikowała kwalifikowalność wszystkich działań (inwestycji i reform) ujętych w planach. Zgodnie z rozporządzeniem ta ocena kwalifikowalności w odniesieniu do każdego działania odbywa się podczas zatwierdzania planu odbudowy i zwiększania odporności, ponieważ każda inwestycja lub reforma może obejmować wiele kamieni milowych i wartości docelowych umożliwiających śledzenie jej realizacji. Trybunał uważa brak wykrycia przez Komisję przypadków „niekwalifikowalnych" działań w ramach przeprowadzonych przez nią kontroli *ex ante* za ograniczenie. (pkt 11.38-11.39). Komisja przypomina treść punktów w sekcji 1, a w szczególności fakt, że działania są określane przez Radę po dokonaniu oceny kwalifikowalności po przedłożeniu pierwotnych planów odbudowy i zwiększania odporności. Komisja nie podziela zatem stanowiska Trybunału, ponieważ doprowadziłoby to do zakwestionowania przez Komisję decyzji wykonawczej Rady. Nie istnieje również podstawa prawna ani wymóg powtarzania oceny kwalifikowalności w odniesieniu do każdego działania przy ocenie każdego kamienia milowego i każdej wartości docelowej. Powtarzanie oceny za każdym razem prowadziłoby ponadto do nieefektywnego wykorzystania zasobów.

Trybunał uważa również, że ograniczeniem jest fakt, iż w trakcie oceny *ex ante* Komisja nie wykryła sytuacji, którą Trybunał uznaje za odwrócenie. Komisja przypomina swoje przedstawione powyżej wyjaśnienie i nie zgadza się z twierdzeniem, że doszło do odwrócenia.

Audyty ex post *przeprowadzane przez Komisję*

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał, że Komisja zasadniczo skutecznie wdrożyła swój plan audytów *ex post*.

W odniesieniu do przeprowadzanych przez Komisję audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych, jako że Trybunał doszedł do wniosku w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych poddanych również audytowi przez Komisję, że nie zostały one osiągnięte w zadowalający sposób, Trybunał stwierdził, że audyty Komisji powinny były zakończyć się wykryciem tych samych problemów. Komisja uznaje uwzględnienie poszczególnych podstaw prawnych, tj. decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia planów i decyzji Komisji w sprawie zatwierdzenia płatności, za podstawową zasadę audytu. Komisja nie podziela opinii Trybunału, że rzeczone kamienie milowe i wartości docelowe nie były osiągnięte w zadowalający sposób w momencie przeprowadzania wstępnej oceny, w związku z czym nie uważa również, że kwestie te powinny były zostać wykryte w trakcie przeprowadzonych przez Komisję audytów *ex post* lub uznane za uchybienie w ramach jej kontroli *ex post*.

Jeżeli chodzi o stosowanie audytów *ex post* w celu monitorowania odwróceń, Komisja w praktyce przeprowadzała kontrole oparte na analizie ryzyka w celu sprawdzenia, czy po dokonaniu płatności nie odwrócono działań związanych ze skontrolowanymi wartościami docelowymi, które wcześniej uznano za osiągnięte w zadowalający sposób. Komisja przyznaje jednak, że nie zostało to skodyfikowane w jej procedurach audytów *ex post*. Komisja zauważa również, że Trybunał uważa, iż audyty *ex post* dotyczące kamieni milowych i wartości docelowych powinny służyć weryfikacji warunków kwalifikowalności związanych z odnośnymi działaniami. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi powyżej (zob. sekcja „Kwalifikowalność działań") Komisja nie może zaakceptować tego argumentu.

Struktura i funkcjonowanie systemów państw członkowskich

W art. 19 rozporządzenia w sprawie RRF wyraźnie przewidziano ocenę *ex ante* planów odbudowy i zwiększania odporności, w tym systemów monitorowania i kontroli. W kontekście oceny planu odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskie zobowiązały się, w stosownych przypadkach, do podjęcia dodatkowych działań i wprowadziły konkretne „kamienie milowe w zakresie audytu i kontroli", aby zapewnić pełną adekwatność systemów na potrzeby ochrony interesów finansowych Unii. Logicznie rzecz biorąc, wdrożenie tych systemów w praktyce jest zgodne z ich pierwotną koncepcją i oceną. Samo rozporządzenie w sprawie RRF stanowi podstawę prawną, której wyłącznym celem jest wprowadzenie takich kamieni milowych[11]. Trybunał uważa, że wprowadzenie kamieni milowych dotyczących kontroli stwarza „ryzyko, jeśli chodzi o prawidłowość płatności w ramach RRF i ochronę interesów finansowych UE" (pkt 11.49). Komisja zauważa, że tę samą kwestię poruszono już w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 07/2023, na które Komisja udzieliła pisemnych odpowiedzi dotyczących tej kwestii[12]. Komisja przypomina ponadto, że przepisy dotyczące oceny *ex ante* i retroaktywności w RRF oznaczają, że z założenia systemy kontroli nie mogą być w pełni wdrożone w momencie rozpoczęcia wdrażania planów.

[11] Art. 20 ust. 5 lit. e) rozporządzenia (UE) 2021/241.

[12] Odpowiedzi na sprawozdanie specjalne nr 07/2023 są dostępne na stronie internetowej Trybunału, zob. sekcja II.1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_PL.pdf

Każdy taki kamień milowy musi być unikalny w kontekście danego państwa członkowskiego i jego systemu kontroli. Komisja nie zgadza się więc ze stwierdzeniem Trybunału, że „brak jest uzasadnienia" dla różnicowania tych kamieni milowych (pkt 11.50). Komisja przypomina ponadto, że przeprowadzona przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności, w tym wprowadzenie takich kamieni milowych, została szczegółowo omówiona w poprzednich sprawozdaniach Trybunału, na przykład w sprawozdaniu specjalnym nr 21/2022 („Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję"), oraz że Trybunał stwierdził, iż „Komisja skutecznie zarządzała procesem oceny"[13].

Komisja odnotowuje, że Trybunał nie podniósł żadnych kwestii związanych z zadowalającym osiągnięciem kamieni milowych w zakresie audytu i kontroli, które oceniono w 2022 r. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ten fakt i uważa, że takie kamienie milowe są ważnymi krokami we wdrażaniu systemu kontroli RRF.

Nierzadko stwierdza się różnice między początkową koncepcją systemów a ich faktycznym kształtem po wdrożeniu. Z tego względu oraz w celu potwierdzenia wdrożenia odpowiednich systemów Komisja przeprowadza audyty systemów w przypadku każdego państwa członkowskiego oraz dodatkowe audyty oparte na analizie ryzyka, aby zweryfikować zgodność systemów z wymogami regulacyjnymi. Z końcem 2022 r. Komisja przeprowadziła w sumie 16 audytów systemów obejmujących 64 ministerstwa i agencje. W stosownych przypadkach wydano zalecenia dotyczące poprawy, których skuteczne wdrożenie Komisja aktywnie monitoruje.

W odniesieniu do systemu gromadzenia danych Francji (pkt 11.53) Komisja zauważa, że władze francuskie podjęły działania, aby naprawić uchybienia stwierdzone przez audytorów krajowych i audytorów Komisji. Komisja odnotowuje ponadto, że Trybunał nie otrzymał wymaganych informacji w odpowiedzi na niektóre wnioski o udzielenie informacji skierowane do władz francuskich.

3. Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

Komisja uwzględniła obawy wyrażone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy[14] i Parlament Europejski[15] w drodze: a) dostosowania brzmienia poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego DG ECFIN do brzmienia poświadczenia stosowanego przez wszystkich pozostałych dyrektorów generalnych w Komisji oraz b) przedstawienia w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN dalszych szczegółowych informacji dotyczących prac podjętych przez Komisję, w szczególności związanych z ochroną interesów finansowych Unii. W rocznym sprawozdaniu z działalności szczegółowo opisano prace przeprowadzone przez audytorów Komisji, w tym prace audytowe dotyczące organów, które są wspólne dla RRF i funduszy polityki spójności, a także sposób, w jaki Komisja wzięła pod uwagę prace audytowe przeprowadzone przez krajowe organy audytowe. W tym względzie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszystkich poświadczeń wiarygodności

[13] Sprawozdanie specjalne nr 21/2022, pkt 113.

[14] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 07/2023 w sprawie koncepcji systemu kontroli Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ustanowionego przez Komisję, przyjęte 8 marca 2023 r.

[15] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2023 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2021.

składanych przez każdego dyrektora generalnego Komisji, poświadczenie wiarygodności dyrektora generalnego DG ECFIN należy odczytywać łącznie z rocznym sprawozdaniem z działalności jako całością. Dlatego poświadczenie wiarygodności jest publikowane w ramach rocznego sprawozdania z działalności.

Chociaż Trybunał zwraca uwagę na niektóre elementy poświadczenia wiarygodności, które wynikają bezpośrednio z rozporządzenia w sprawie RRF, w rocznym sprawozdaniu z działalności wyraźnie i kompleksowo opisano prace przeprowadzone przez Komisję w celu uzyskania wystarczającej pewności, że systemy kontroli państw członkowskich spełniają przewidziane w odniesieniu do nich obowiązki, w tym w zakresie pomocy państwa i zamówień publicznych.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym RRF Komisja stosuje poziom ryzyka ujawniony przez DG ECFIN w rocznym sprawozdaniu z działalności, które poddano dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości. W świetle przeprowadzonych prac Komisja uważa, że niski poziom ryzyka przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania w odniesieniu do RRF jest reprezentatywny. Szacunek ten opiera się na metodyce, która pozwala Komisji, jako podmiotowi zarządzającemu budżetem Unii, określać i rozróżniać obszary wyższego, średniego i niskiego ryzyka, a tym samym skoncentrować swoje działania na ograniczaniu ryzyka.

4. Wnioski i istotność błędów

Komisja zauważa, że Trybunał nie podaje poziomu błędu, choć uważa, że „minimalny wpływ finansowy" jego ustaleń jest zbliżony do progu istotności wynoszącego dwa procent. Komisja odnotowuje ponadto, że Trybunał skontrolował 281 z 311 kamieni milowych i wartości docelowych, przy czym te 281 kamieni milowych i wartości docelowych wybrano na podstawie analizy ryzyka (załącznik 11.1, pkt 8). Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przy szacowaniu wpływu finansowego Trybunał wykorzystuje metodykę stosowaną przez Komisję w celu określenia zawieszenia płatności[16] oraz że ujęcie ilościowe zostało omówione z Komisją. Komisja nie zgadza się jednak w niektórych kwestiach ze sposobem, w jaki Trybunał zastosował przyjętą przez Komisję metodykę dotyczącą zawieszenia płatności do określenia wpływu finansowego. Chociaż Komisja podtrzymuje swoją opinię, że ocena, iż kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, jest prawidłowa, gdyby musiała zastosować tę metodykę w tych przypadkach, nadal uzyskałaby potwierdzenie wniosku delegowanego urzędnika zatwierdzającego zawartego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN, że płatności w ramach bezzwrotnego wsparcia w ramach RRF w 2022 r. były obarczone niskim poziomem ryzyka.

Oprócz tego, że Komisja nie zgadza się z ustaleniami, które – jak już stwierdzono w poprzednich sekcjach – opierają się głównie na różnicach w interpretacji lub osądzie, Komisja zauważa, co następuje:

Jeżeli chodzi o ustalenia dotyczące „nieosiągnięcia" i „cofnięcia" działań powiązanych z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, Komisja rozumie, że Trybunał Obrachunkowy nie stosuje tej

[16] COM(2023) 99 final, ZAŁĄCZNIK II – Metodyka stosowana przez Komisję w celu określenia zawieszenia płatności na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

metodyki w sposób, w jaki stosowałaby ją Komisja. W szczególności, zgodnie ze swobodą uznania przewidzianą w rozporządzeniu w sprawie RRF w odniesieniu do oceny przez Komisję osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób, w metodyce przewidziano swobodę Komisji w zakresie stosowania zarówno współczynników, jak i dostosowań w górę i w dół. Takie dostosowania stosuje się na przykład w celu odzwierciedlenia faktu, że reforma ma mniejsze znaczenie lub że państwo członkowskie poczyniło znaczne postępy na drodze do osiągnięcia ogólnego celu reformy. W zależności od zastosowanych współczynników i dostosowań można otrzymać różne wartości szacowanego wpływu finansowego w odniesieniu do tych samych ustaleń.

Jeżeli chodzi o ustalenia dotyczące niekwalifikowalnych działań, Komisja uważa, że takie „niekwalifikowalne działania", o ile zostaną faktycznie potwierdzone, musiałyby zostać skorygowane w drodze ich wykreślenia z decyzji wykonawczych Rady. Ponieważ wszystkie środki, których dotyczy tego rodzaju ustalenie, nie pociągają za sobą żadnych kosztów dla RRF, wpływ finansowy wyniósłby 0 EUR.

W odniesieniu do „podwójnego finansowania" Komisja przypomina, że z RRF nie „finansuje się" kamieni milowych ani wartości docelowych, które są „miernikami postępów w realizacji reformy lub inwestycji" (art. 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF) i jako takie są działaniami niepodlegającymi finansowaniu; Komisja nie uważa zatem, aby z działaniem „o zerowych kosztach" mogło się wiązać „podwójne finansowanie" z RRF i innego funduszu unijnego. Wpływ finansowy podwójnego finansowania wiązałyby się z korektą dwukrotnie wypłaconych środków, która w takim przypadku wyniosłaby 0 EUR.

Podsumowując, Komisja jest zdania, że w każdym przypadku jedynie ustalenia dwóch pierwszych rodzajów (kamienie milowe i wartości docelowe nieosiągnięte w zadowalający sposób i odwrócone) można uznać za mające wpływ na poziom istotności. Ponadto Komisja uważa, że nawet gdyby odnośne ustalenia zostały zaakceptowane, wpływ byłby znacznie niższy od poziomu istotności.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 11.1 – Udoskonalenie ocen wstępnych i audytów *ex post*

Komisja powinna:

a) uwzględnić w swoich ocenach wstępnych i audytach *ex post* przestrzeganie okresu kwalifikowalności i zasadę niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze;

b) poddać przeglądowi swoje procedury audytu *ex post*, aby przewidywały one sprawdzenie, czy poddane audytowi wartości docelowe, które wcześniej oceniono jako osiągnięte, nie zostały odwrócone po dokonaniu płatności.

(Termin realizacji: niezwłocznie)

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie, w odniesieniu do wniosków o płatność, które zostaną złożone w przyszłości.

Komisja przypomina przede wszystkim, że zgodnie z art. 24 rozporządzenia w sprawie RRF legalność i prawidłowość płatności w ramach RRF opiera się wyłącznie na osiągnięciu w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Zalecenie dotyczące „rozszerzenia" zakresu poza tym kontekstem wykracza poza to, co jest przewidziane w podstawie prawnej.

Komisja **zgadza** się uwzględnić w swoich pracach *ex ante* weryfikacje dotyczące tego, czy dowody przedstawione na potwierdzenie osiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej wykraczają poza okres kwalifikowalności. Komisja uważa, że kontrola, czy dowody przedstawione przez państwo członkowskie wykraczają poza okres kwalifikowalności, wchodzi już w zakres jej audytów *ex post*.

Komisja **zgadza się** ponadto poddać przeglądowi swoje procedury audytów *ex post*, aby przewidywały one kontrolę, czy poddane audytowi wartości docelowe, które wcześniej oceniono jako osiągnięte, nie zostały odwrócone po dokonaniu płatności.

Komisja **nie zgadza się** jednak na przeprowadzenie w kontekście prac nad legalnością i prawidłowością *płatności* ponownej oceny wymogów, które na mocy rozporządzenia mają zastosowanie do wstępnej oceny planu odbudowy i zwiększania odporności. W szczególności nie istnieje podstawa prawna, na której Komisja mogłaby się w tym przypadku oprzeć, i w związku z tym nie można oczekiwać, że przeprowadzi ponowną ocenę kwalifikowalności środków przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności określonych w decyzjach wykonawczych Rady i uznanych za kwalifikowalne na mocy tych decyzji. Komisja nie zgadza się w związku z tym na ponowne rozpatrzenie w odniesieniu do każdej płatności, zarówno w ramach prac *ex ante*, jak i *ex post*, czy zasada niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych jest przestrzegana.

Zalecenie 11.2 – Sprawdzenie, czy wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zostały jasno zdefiniowane w ramach przeglądu planów

Opierając się na doświadczeniach zdobytych w toku wdrażania RRF, Komisja powinna sprawdzić, czy w zmienionych planach jasno zdefiniowano wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe, a wszystkie kluczowe elementy danego działania są objęte takimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi.

(Termin realizacji: niezwłocznie)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie w odniesieniu do nadchodzących przeglądów planów odbudowy i zwiększania odporności.

Komisja podkreśla, że przedstawienie wniosku w sprawie zmiany elementów decyzji wykonawczej Rady wymaga prawnego uzasadnienia takich zmian. W związku z tym Komisja zgadza się na dokonanie przeglądu definicji opisów działań oraz wymogów dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych w odniesieniu do nowych działań, a także – w stosownych przypadkach – działań istniejących, w odniesieniu do których państwo członkowskie przedłożyło zmieniony lub zrewidowany

plan i w odniesieniu do których istnieje podstawa prawna uzasadniająca zmiany działania w ramach przeglądu planu odbudowy i zwiększania odporności.

Sprawozdanie dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2022

Spis treści

Strona

Sprawozdanie dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2022 516

Odpowiedzi Komisji Europejskiej 552

Spis treści

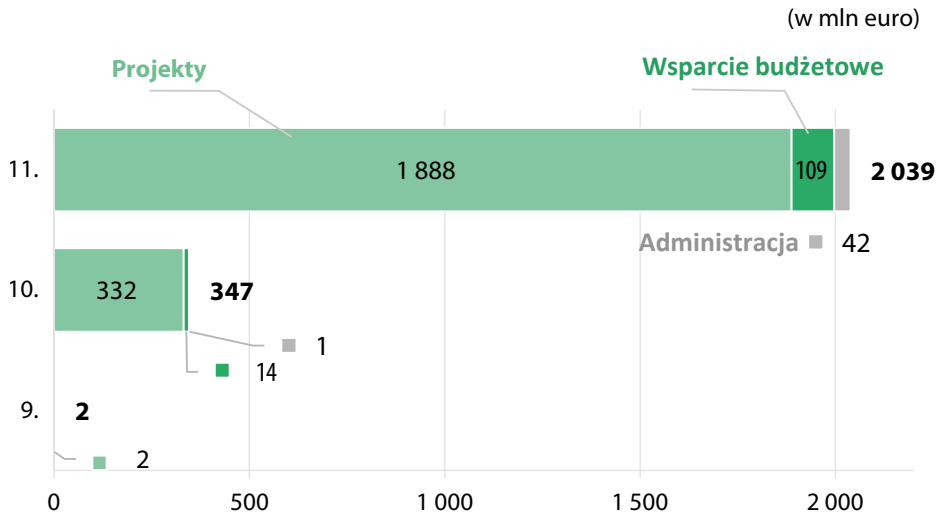
	Punkty
Wstęp	01-07
Krótki opis	02-07
Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	08-11
Poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	I.-38
Wydawane przez Trybunał *poświadczenie wiarygodności* dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie	I.-XXI.
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	12-38
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12-16
Wiarygodność rozliczeń	17-19
Prawidłowość transakcji	20-38
Wnioski i zalecenia	39-44
Wnioski	39-40
Zalecenia	41-44
Ocena wskaźników wykonania projektu przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych	45-46
Załączniki	
Załącznik I – Płatności EFR w 2022 r. w podziale na główne regiony	
Załącznik II – Stan wdrożenia planów działania	
Załącznik III – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

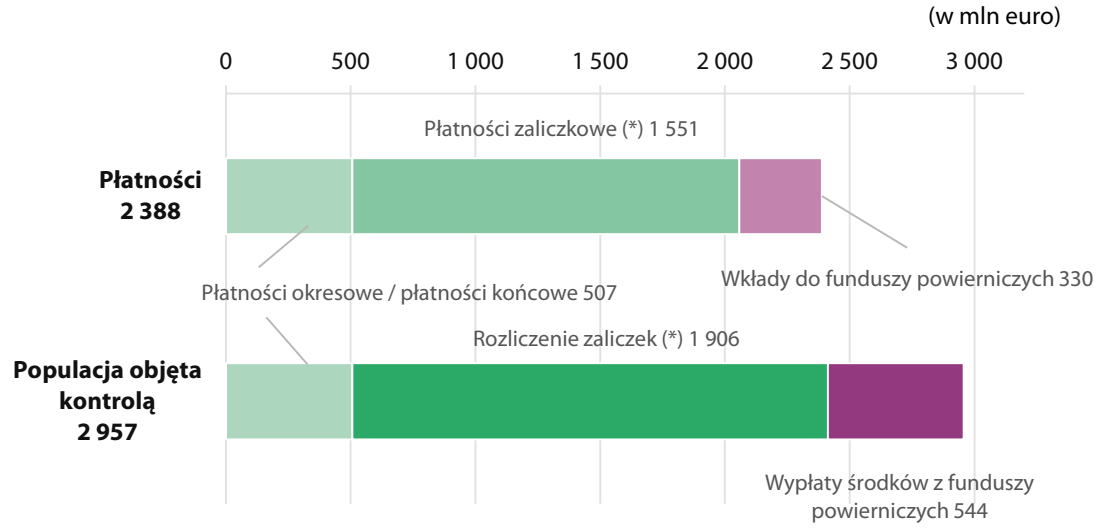
01 W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego[1] Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Na ***rys. 1*** przedstawiono przegląd działań i wydatków w tym obszarze w 2022 r.

Rys. 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2022 r.

Płatności z EFR w podziale na linie budżetowe i kategorie wydatków



Płatności z EFR i populacja objęta kontrolą



(*) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt ***18 załącznika 1.1***).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2022 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Krótki opis

02 Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r. Stanowiły one – aż do końca 2020 r. – główne instrumenty pomocy znajdujące się poza budżetem ogólnym UE, za pomocą których UE finansowała współpracę na rzecz rozwoju z krajami i regionami Afryki (Subsaharyjskiej), Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz *krajami i terytoriami zamorskimi*. Jedenasty EFR[2] obejmował wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2014–2020. Umową ramową regulującą relacje między UE a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi była *umowa o partnerstwie* podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („*umowa z Kotonu*"). Okres jej obowiązywania został przedłużony do 30 czerwca 2023 r. Podstawowym celem EFR jest zmniejszanie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa, co stanowi też główny cel współpracy na rzecz rozwoju określony w art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

03 W WRF na lata 2021–2027 współpracę na rzecz rozwoju z państwami i regionami AKP objęto *Instrumentem Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy)*, zaś współpracę na rzecz rozwoju krajów i terytoriów zamorskich objęto decyzją w sprawie stowarzyszenia zamorskiego, łącznie z Grenlandią. Dziewiąty, dziesiąty i jedenasty EFR nie zostały natomiast włączone do budżetu ogólnego UE, lecz są nadal odrębnie wdrażane i pozostaną przedmiotem odrębnych sprawozdań aż do momentu zamknięcia.

04 W 2019 r. Komisja zamknęła pozostałe nierozliczone *transakcje* w projektach realizowanych w ramach ósmego EFR. Wszelkie salda i *umorzone zobowiązania* zostały przeniesione do dziewiątego EFR. W 2021 r. Komisja ogłosiła finansowe i operacyjne zamknięcie ósmego EFR, a wszystkie umowy i decyzje w sprawie finansowania zostały zamknięte w sprawozdaniach finansowych EFR.

05 Szczególny charakter funduszy EFR polega na tym, że:

a) są finansowane bezpośrednio z wkładów państw członkowskich i Zjednoczonego Królestwa ustalanych w oparciu o kwoty zwane „kluczami do ustalenia wkładu". Kwoty te były określane przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej i ujmowane w umowie wewnętrznej zawieranej między przedstawicielami państw członkowskich UE zebranymi w Radzie;

---

[2] *Tamże*.

b) są zarządzane przez Komisję – poza zakresem budżetu ogólnego UE – oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);

c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a dokładnie rzecz biorąc, nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. To jednak Parlament Europejski jest organem udzielającym w ich zakresie *absolutorium*, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI, a który tym samym nie wchodzi w zakres niniejszej kontroli[3]. Zasady dotyczące kontrolowania tych operacji przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym zawartym między EBI, Komisją i Trybunałem w 2012 r. (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju);

d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada *jednoroczności – zobowiązania* w ramach EFR były zwykle zaciągane na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres.

06 EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyrekcję Generalną ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) należącą do struktur Komisji, z wyjątkiem niewielkiego odsetka płatności (5%), którym w 2022 r. zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

07 Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są realizowane w 78 krajach (zob. ***załącznik I***) z zastosowaniem różnorodnych metod wydatkowania takich jak zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, *dotacje*, *wsparcie budżetowe*, *prognozy programów* oraz *umowy o delegowaniu zadań* i o przyznanie wkładu zawierane z podmiotami poddanymi *ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów* (np. organizacjami międzynarodowymi).

[3] Zob. art. 38, 42–44 i 52 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR

08 Budżet dostępny w ramach 9. EFR (lata 2000–2007) wynosił 13,8 mld euro, a w ramach 10. EFR (lata 2008–2013) – 22,7 mld euro.

09 Wewnętrzna umowa ustanawiająca 11. EFR (2015–2020) weszła w życie 1 marca 2015 r. W latach 2013–2015 środki przydzielano za pośrednictwem *instrumentu pomostowego*, aby zapewnić ciągłość finansowania w oczekiwaniu na ratyfikację 11. EFR. 11. EFR dysponuje środkami w wysokości 30,5 mld euro. Z tej kwoty 29,1 mld euro przeznaczono dla państw AKP, 0,4 mld euro – dla krajów i terytoriów zamorskich, a 1 mld euro – na koszty administracyjne.

10 Na ***rys. 2*** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2022 r. oraz w ujęciu kumulatywnym dla dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Rys. 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.*

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2021 r.		*Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2022 (netto)*[6]				*Stan na koniec 2022 r.*				
	Ogółem	Wskaźnik wykonania[2]	*9. EFR*[3]	*10. EFR*	*11. EFR*[3]	**Ogółem**	*9. EFR*	*10. EFR*	*11. EFR*	**Ogółem**	*Wskaźnik wykonania*[2]
A – ZASOBY[1]	**66 092**		***-20***	***337***	***-721***	***-404***	***15 245***	***21 284***	***29 157***	***65 686***	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania globalne[4]	***65 348***	***98,9%***	***-5***	***356***	***-18***	***333***	***15 245***	***21 162***	***29 275***	***65 682***	**100,0%**
2. Zobowiązania indywidualne[5]	***63 040***	**95,4%**	***-1***	***241***	***611***	***851***	***15 244***	***20 841***	***27 806***	***63 891***	**97,3%**
3. Płatności	***55 046***	**83,3%**	***2***	***347***	***2 039***	***2 388***	***15 218***	***20 302***	***21 912***	***57 432***	**87,4%**
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	**10 302**	**15,6%**					***27***	***860***	***7 363***	***8 250***	**12,6%**
D – Dostępne saldo (A-B1)[7]	**744**	**1,1%**					***0***	***122***	***-118***	***4***	**0,0%**

* Wartości zaokrąglone.

1 Obejmują wstępny przydział na rzecz 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

2 Jako odsetek zasobów.

3 Kwoty ujemne odpowiadają środkom umorzonym.

4 Zobowiązania globalne dotyczą decyzji Komisji w sprawie finansowania.

5 Zobowiązania indywidualne dotyczą poszczególnych umów zawartych z beneficjentami projektów.

6 Zobowiązania netto po odjęciu środków umorzonych. Płatności netto z uwzględnieniem środków odzyskanych.

7 Dostępne saldo obejmuje tzw. rezerwę niepodlegającą uruchomieniu (z której nie można skorzystać bez jednomyślnej decyzji Rady).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2022 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

11 Każdego roku DG INTPA wyznacza dla siebie *kluczowe wskaźniki efektywności* wraz z wartościami docelowymi w obszarze *należytego zarządzania finansami* i efektywnego wykorzystania zasobów. Wskaźniki i powiązane z nimi wartości docelowe dotyczą całego zakresu odpowiedzialności DG INTPA, który obejmuje zarządzanie środkami z budżetu ogólnego UE, EFR i funduszy powierniczych UE. DG INTPA osiągnęła swoje wartości docelowe na 2022 r. zakładające obniżenie poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych (tj. płatności zaliczkowych nierozliczonych w ciągu dwóch lat) o 40% w stosunku do 2021 r. oraz utrzymanie na poziomie poniżej 13% odsetka otwartych umów, które wygasły (tj. umów, które nie zostały zamknięte po zakończeniu działań prowadzonych w ich ramach). Jeżeli chodzi o kluczowy wskaźnik efektywności dotyczący obniżenia zobowiązań pozostających do spłaty, to w jego ramach osiągnięta wartość była nieznacznie niższa od wartości docelowej (zob. ***ramka 1***).

Ramka 1

Kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych i zobowiązań pozostających do spłaty oraz odsetka otwartych umów, które wygasły

W 2022 r. DG INTPA postanowiła ustanowić nową wartość docelową dla kluczowego wskaźnika efektywności dotyczącego obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych (KPI 10), zwiększając ten wskaźnik z 35% do 40%. Przekroczyła ona ustanowioną wartość docelową, ograniczając poziom płatności o 54,31% w odniesieniu do EFR i o 52,51% w odniesieniu do całego obszaru odpowiedzialności dyrekcji. W tym kluczowym wskaźniku efektywności uwzględniono kwoty poszczególnych transakcji w ramach płatności zaliczkowych, lecz nie uwzględniono liczby lat, przez które transakcje te pozostawały nierozliczone. W efekcie osiągnięcie wartości docelowej tego wskaźnika nie odzwierciedliło trudności, jakie DG INTPA napotkała w *rozliczaniu* transakcji w ramach zadawnionych płatności zaliczkowych, z których część pozostawała nierozliczona nawet przez 12 lat (zob. pkt ***19***). Dyrekcja ustanowiła też nową wartość docelową dla wskaźnika KPI dotyczącego maksymalnego odsetka otwartych umów, które wygasły (KPI 11), zmniejszając go z 15% do 13%. W tym przypadku również przekroczyła założoną wartość docelową w odniesieniu zarówno do EFR (10,56%), jak i do budżetu ogólnego UE (8,39%).

DG INTPA utrzymała jako kluczowy wskaźnik efektywności ubiegłoroczny cel dotyczący ograniczenia o 35% zobowiązań pozostających do spłaty. Osiągnęła ona tę wartość docelową w odniesieniu do EFR (36,83%), lecz nie w odniesieniu do budżetu ogólnego UE (34,85%), ze względu na problemy techniczne dotyczące systemu informacyjnego Komisji OPSYS[4].

[4] W ***ramce 4*** w ***rozdziale 9*** przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat problemów technicznych w systemie OPSYS.

Poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

Wydawane przez Trybunał *poświadczenie wiarygodności* dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz zatwierdzone sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r.;

b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja[5].

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

[5] Niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI, zgodnie z art. 43, 48–50 oraz 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków, w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2022 r. występuje istotny poziom błędu.

Podstawa do wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. Trybunał uważa, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2022 r. w ramach dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędu. Według obliczeń Trybunału *szacowany poziom błędu* w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wynosi 7,1%.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli

sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym, które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły na koniec 2022 r. 5 427 mln euro (na koniec 2021 r. kwota ta wyniosła 5 381 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 30 indywidualnych płatności zaliczkowych i 28 faktur na pierwszym etapie ich rozliczania, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie finansowe EFR za 2022 r.

X. Od 1 lutego 2020 r. Zjednoczone Królestwo nie jest już państwem członkowskim UE. W wyniku zawarcia umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej („umowa o wystąpieniu") Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do pozostania stroną EFR aż do momentu zamknięcia jedenastego EFR i wszystkich EFR, które nie zostały zamknięte wcześniej. Zjednoczone Królestwo przyjmie takie same obowiązki jak państwa członkowskie zgodnie z umową wewnętrzną, na mocy której utworzono jedenasty EFR, jak również obowiązki związane z poprzednimi EFR aż do momentu ich zamknięcia.

XI. Umowa o wystąpieniu stanowi również, że w przypadku gdy na kwoty pochodzące z projektów realizowanych w ramach dziesiątego EFR lub poprzednich EFR nie zaciągnięto zobowiązań lub kwoty te zostały umorzone według stanu na dzień wejścia w życie tej umowy, udział Zjednoczonego Królestwa w tych kwotach nie zostanie ponownie wykorzystany. To samo dotyczy udziału Zjednoczonego Królestwa w środkach, na które nie zaciągnięto zobowiązań, lub środkach umorzonych w ramach jedenastego EFR po dniu 31 grudnia 2022 r.

XII. Wobec powyższego Trybunał jest zdania, że nie ma finansowego wpływu, który należałoby odnotować w ramach sprawozdania finansowego EFR za 2022 r. Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym EFR na dzień 31 grudnia 2022 r. prawidłowo odzwierciedlono stan procesu występowania Zjednoczonego Królestwa z UE na ten dzień.

Zadania kierownictwa

XIII. Na podstawie art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych *nadużyciem* lub błędem. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR ponosi Komisja.

XIV. Przy sporządzaniu sprawozdania finansowego EFR Komisja odpowiada za ocenę zdolności EFR do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XV. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań Komisji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

XVI. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe EFR nie zawiera istotnych zniekształceń, a transakcje leżące u jego podstaw są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykazała wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie sprawozdania finansowego EFR.

XVII. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

XVIII. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (z wyjątkiem zaliczek) w chwili ich wypłaty. Zaliczki

bada się po przedstawieniu przez *odbiorcę* środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XIX. Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

- określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnego zniekształcenia w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;

- dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;

- ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;

- wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w sprawozdaniu finansowym EFR na odpowiednie informacje ujawnione w tym sprawozdaniu bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;

- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść rocznego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw.

XX. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XXI. Spośród kwestii omówionych z Komisją Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli sprawozdania finansowego EFR i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważą nad korzyściami dla interesu publicznego.

6 lipca 2023 r.

Tony Murphy
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luksemburg

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12 Podejście kontrolne i metodykę kontroli, które mają zastosowanie również w przypadku kontroli EFR, przedstawiono w ***załączniku 1.1*** do sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu UE za rok 2022.

13 Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych[6] dotyczących dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych

[6] Art. 39 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

przez Komisję[7] wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym 20 czerwca 2023 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

14 W celu skontrolowania prawidłowości transakcji Trybunał zbadał próbę obejmującą 140 transakcji (wszystkich płatności dokonano za pośrednictwem DG INTPA), dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków z EFR. Obejmowała ona 27 transakcji powiązanych z kryzysowym funduszem powierniczym UE dla Afryki, 98 transakcji zatwierdzonych przez 20 delegatur UE (Benin, Botswana, Burkina Faso, Dżibuti, Etiopia, Fidżi, Gabon, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Gwinea Bissau, Haiti, Wybrzeże Kości Słoniowej, Liberia, Madagaskar, Malawi, Nigeria, Tanzania, Gambia, Togo, Uganda i Zimbabwe) i 15 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji. W przypadku gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonano analizy ich przyczyn, by zidentyfikować potencjalne uchybienia.

15 W 2022 r. Trybunał zbadał ponadto:

a) wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami, takich jak wkłady w ramach współfinansowania wniesione przez inne kraje;

b) systemy stosowane w DG INTPA i delegaturach UE w odniesieniu do: (i) kontroli *ex ante* przeprowadzanych przez pracowników Komisji i audytorów zewnętrznych (na zlecenie Komisji lub beneficjentów) przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowania i nadzoru, w szczególności działań następczych podjętych w wyniku audytów zewnętrznych oraz badania dotyczącego *poziomu błędu rezydualnego*;

c) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG INTPA, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków do odzyskania, a także ich uwzględnienie w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE*;

d) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

---

[7] *Tamże*, art. 38.

16 Jak wskazano w pkt ***06***, DG INTPA zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące systemów i przedstawienia informacji w rocznym sprawozdaniu z działalności odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG INTPA, nie tylko do EFR.

Wiarygodność rozliczeń

17 Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniu finansowym UE nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

18 W październiku 2021 r. Komisja poinformowała Radę o zamknięciu ósmego EFR. W rocznym sprawozdaniu finansowym EFR za rok budżetowy 2022 Komisja uściśliła, że wszystkie działania w ramach 8. EFR zostały ukończone. Oznaczało to między innymi, że wszystkie umowy i decyzje w sprawie finansowania w sprawozdaniu finansowym EFR zostały zamknięte, a pozostałe otwarte nakazy odzyskania środków zostały przeniesione do 9. EFR. Informacje finansowe dotyczące 8. EFR nadal jednak widniały w sprawozdaniu rocznym, a niektóre salda w ramach 8. EFR w 2022 r. były nadal otwarte. Wobec tego całkowite zamknięcie ksiąg rachunkowych 8. EFR nie nastąpiło w odpowiednim terminie.

19 Podczas badania transakcji dotyczących płatności zaliczkowych Trybunał odnotował, że niektóre z nich pozostawały otwarte przez okres sięgający nawet 12 lat. Komisja nie zawsze rozliczała płatności zaliczkowe w sposób regularny, tak aby prawidłowo odzwierciedlały one faktyczne kwoty zwrotne, które beneficjenci winni byli zwrócić Komisji. Komisja nie rozliczyła też faktur (tych, które otrzymała oraz miała skontrolować i zatwierdzić), które odzwierciedlałyby faktyczne kwoty, jakie Komisja była winna beneficjentom i miała im wypłacić. W 2021 r. Trybunał poinformował Komisję o takich przypadkach, które wykrył w swojej próbie. Działania podjęte przez Komisję w celu wyeliminowania tych problemów nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W 2022 r. Trybunał nadal wykrywał transakcje zaliczkowe i faktury, które przez długi czas pozostawały otwarte i nie zostały rozliczone.

Prawidłowość transakcji

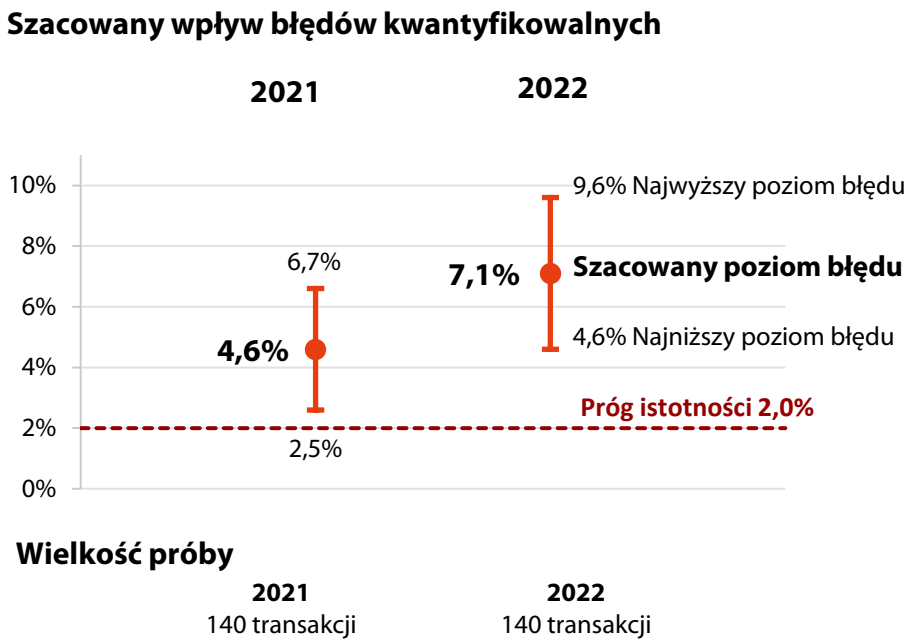
Dochody

20 W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędu.

Wydatki

21 Z ogólnej liczby 140 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 57 (40,7%). Na podstawie 48 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 7,1% (zob. *rys. 3*).

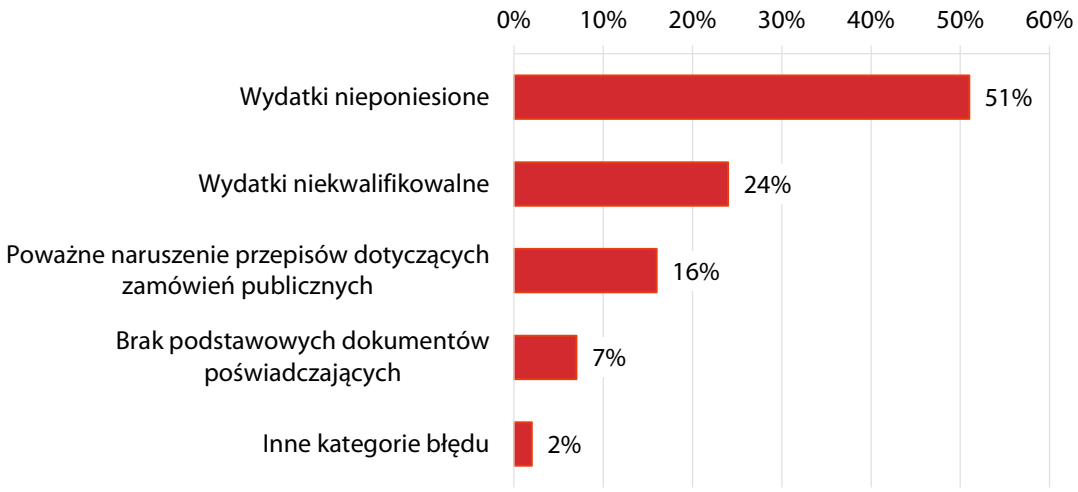
Rys. 3 – Wyniki badania transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

22 Na *rys. 4* przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2022 r.

Rys. 4 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

23 W *ramce 2* przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał w rozbiciu na kategorie błędów.

Ramka 2

Wydatki nieponiesione – niedociągnięcie dotyczące rozliczania płatności zaliczkowych występujące w systemach kontroli delegatur UE

W tym roku kontrolerzy przeprowadzili wizytę kontrolną w jednej z delegatur UE i stwierdzili, że w sześciu z dziewięciu skontrolowanych transakcji tej delegatury wystąpił ten sam rodzaj błędu. Komisja rozliczyła płatności zaliczkowe na podstawie łącznych zadeklarowanych przez beneficjenta wydatków w wysokości 11 mln euro. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole wykazały, że faktyczna kwota wydatków poniesionych w ramach danych projektów to 3,8 mln euro. Na różnicę między tymi kwotami, wynoszącą 7,2 mln euro, składały się zobowiązania, które nie zostały jednak jeszcze wydatkowane. W związku z tym Trybunał uważa ten wydatek za nieponiesiony, a tym samym uznaje go za niekwalifikowalny.

Fakt, że Trybunał wykrył ten błąd w dwóch trzecich skontrolowanych transakcji wskazuje na uchybienie w funkcjonowaniu wewnętrznych systemów kontroli w odniesieniu do rozliczania płatności zaliczkowych w delegaturach UE.

Niekwalifikowalny *podatek VAT* uwzględniony w kosztach projektu

Komisja zawarła z pewną organizacją międzynarodową *umowę o przyznanie wkładu* na rzecz działania w Malawi mającego na celu poprawę odżywiania i zdrowia uczniów poprzez zapewnienie zróżnicowanych posiłków w szkołach oraz lepszych warunków sanitarnych i higienicznych. Łączny koszt działania szacowano na 19 mln euro, a wkład unijny ustalono na poziomie 16 mln.

Organizacja międzynarodowa wynajęła magazyn w celu realizacji tego działania i z tego tytułu uwzględniła w kosztach projektu 33 000 euro, w tym 4 700 euro podatku VAT. Podlegający zwrotowi podatek VAT jest uznawany za wydatek niekwalifikowalny i w związku z tym nie należy uwzględniać go w kosztach projektu.

Poważne naruszenie przepisów dotyczących *zamówień publicznych* – nieuzasadnione decyzje krajowego urzędnika zatwierdzającego

Krajowy urzędnik zatwierdzający odpowiedzialny za EFR w Beninie udzielił firmie konsultingowej zamówienia na rzecz wzmocnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Wartość zamówienia wynosiła 1,4 mln euro i została w 100% sfinansowana przez UE.

Krajowy urzędnik zatwierdzający udzielił zamówienia w ramach procedury ograniczonej. Do ostatniego etapu oceny zakwalifikowano czterech oferentów.

Komisja oceniająca odrzuciła jednego z tych oferentów, ponieważ nie spełniał wymogu technicznego określonego w dokumentacji przetargowej.

Trybunał stwierdził, że oferenta odrzucono w związku z metodą obliczeń, która różniła się od metody przedstawionej w dokumentacji przetargowej, i uznał, że krajowy urzędnik zatwierdzający podjął nieuzasadnioną decyzję, stanowiącą naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Ponadto Trybunał ustalił, że komisja oceniająca nie udokumentowała postępowania w wystarczającym stopniu. W efekcie transakcja jest obarczona błędem kwantyfikowalnym na poziomie 100%.

Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Komisja zawarła z pewną organizacją międzynarodową umowę o delegowaniu zadań dotyczącą działania na rzecz zrównoważonego wzrostu w sektorze rolnictwa oraz ograniczenia braku bezpieczeństwa żywnościowego i niedożywienia w Gambii.

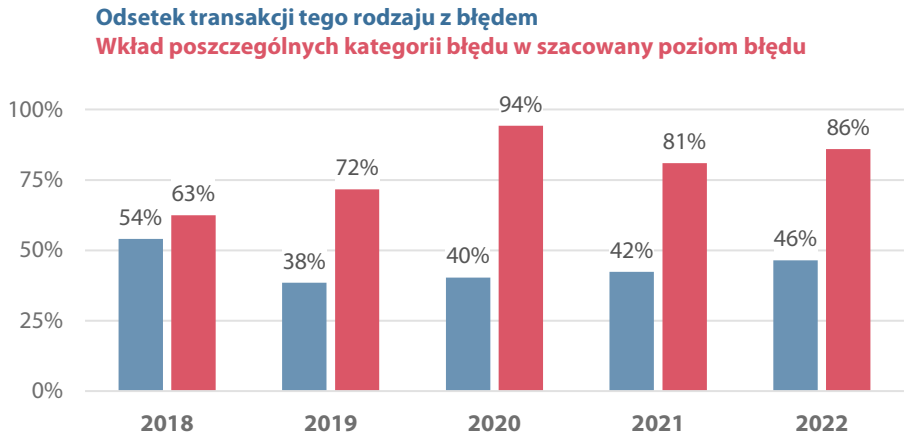
Jedna z części projektu polegała na przekazaniu szkołom pieniędzy na posiłki. Organizacja międzynarodowa nie była w stanie przedstawić podstawowych dokumentów poświadczających w odniesieniu do łącznych wydatków w tej części projektu wynoszących 11 200 euro, takich jak dowody na to, że rodziny, którym udzielono wsparcia, kwalifikowały się do jego uzyskania, lub że beneficjenci końcowi otrzymali wsparcie.

Inna część projektu polegała na realizacji działań szkoleniowych. Kontrolerzy nie uzyskali kluczowych dowodów poświadczających płatności na kwotę 5 400 euro, obejmujących diety dzienne dla niektórych uczestników oraz wydatki na paliwo.

Ze względu na brak podstawowej dokumentacji poświadczającej Trybunał uznał łączne wydatki w wysokości 16 600 euro poniesione w tych dwóch częściach projektu za niekwalifikowalne.

24 Tak jak w przeszłości Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących prognoz programów, *dotacji* oraz *umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań* zawieranych z państwami będącymi beneficjentami, organizacjami międzynarodowymi i agencjami państw członkowskich niż w przypadku innych form wsparcia (takich jak zamówienia na roboty budowlane, realizacja dostaw czy świadczenie usług). Spośród 99 transakcji tego rodzaju zbadanych przez Trybunał w 46 wykryto *błędy kwantyfikowalne*, które łącznie złożyły się na 86% szacowanego poziomu błędu (zob. ***rys. 5***).

Rys. 5 – Błędy w transakcjach dotyczących prognoz programów, dotacji oraz umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań w latach 2018–2022



	2018	2019	2020	2021	2022
Liczba skontrolowanych transakcji tego rodzaju	61	65	67	92	99
Liczba transakcji tego rodzaju obarczonych błędem	33	25	27	39	46

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25 W przypadku 23 błędów kwantyfikowalnych i pięciu błędów niekwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby wykryć i skorygować te błędy przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 5,5 punktu procentowego niższy.

26 Ponadto 22 transakcji obarczonych błędami kwantyfikowalnymi, których wkład w szacowany poziom błędu wyniósł 2,3 punktu procentowego, poddano kontroli w ramach audytu lub weryfikacji wydatków. System kontroli DG INTPA opiera się na kontrolach *ex ante*, które polegają na weryfikacji kwalifikowalności wydatków przed ich zatwierdzeniem. Informacje na temat rzeczywiście wykonanych prac zawarte w sprawozdaniach z audytów lub weryfikacji nie były wystarczające, by na ich podstawie Trybunał mógł ocenić, czy podczas tych kontroli *ex ante* możliwe było wykrycie i skorygowanie błędów. Kontrole *ex ante* przeprowadzane przez DG INTPA nie mają na celu objęcia 100% zgłoszonych wydatków, jako że wydatki są typowane do kontroli na podstawie podejścia opartego na analizie ryzyka. Sprawozdania z tych kontroli nie zapewniają wystarczająco szczegółowych informacji, aby potwierdzić, czy pozycje, w odniesieniu do których Trybunał wykrył błędy, stanowiły część próby dobranej na ich potrzeby.

27 Trybunał wskazał dwa obszary wydatków, w których transakcje są w mniejszym stopniu obarczone ryzykiem błędu ze względu na warunki płatności. Obszary te to: (i) wsparcie budżetowe oraz (ii) projekty realizowane przez organizacje międzynarodowe z udziałem wielu darczyńców i z zastosowaniem tzw. *podejścia założeniowego*. W 2022 r. Trybunał skontrolował dwie transakcje dotyczące wsparcia budżetowego i osiem projektów zrealizowanych z zastosowaniem podejścia założeniowego zarządzanych przez organizacje międzynarodowe. Więcej szczegółów na temat wsparcia budżetowego i podejścia założeniowego można znaleźć w pkt ***9.11–9.12 rozdziału 9*** sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu za 2022 r.

28 Podobnie jak w poprzednich latach, wystąpiły opóźnienia, jeśli chodzi o otrzymywanie przez Trybunał wymaganej dokumentacji ze strony niektórych organizacji międzynarodowych, co z kolei wydłużało realizację prac kontrolnych. Organizacje te zapewniły Trybunałowi jedynie ograniczony dostęp do dokumentów (udostępniając je przykładowo w formacie wyłącznie do odczytu), co utrudniło Trybunałowi planowanie i realizację kontroli oraz wpłynęło na ich jakość. Problemy te nadal występowały, mimo dążeń Komisji, by rozwiązać je poprzez bieżącą komunikację z przedmiotowymi organizacjami międzynarodowymi.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

29 Tak jak w poprzednich latach DG INTPA opracowała plan działania mający na celu eliminację uchybień dotyczących wdrażania jej systemu kontroli. W 2020 i 2021 r. Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w ramach planów działania na 2019 i 2020 r.

30 Do kwietnia 2023 r. stan wdrożenia planu działania na 2020 r. pozostawał taki sam jak w 2022 r.: cztery z siedmiu działań zostały ukończone, a trzy były w trakcie realizacji. W planie działania na 2021 r. DG INTPA zwiększyła liczbę działań do ośmiu. Cztery zostały ukończone, a pozostałe cztery były w trakcie realizacji.

31 Plan działania na 2022 r. składał się z 10 działań. Dodano cztery nowe działania: (i) poprawa monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniach Trybunału i badaniach poziomu błędu rezydualnego; (ii) usprawnienie mechanizmów kontroli stosowanych przy sporządzaniu umów w sprawie finansowania dotyczących operacji wsparcia budżetowego; (iii) wzmocnienie mechanizmów kontroli dotyczących sprawdzania podstawy prawnej przed podpisaniem umowy; (iv) przypomnienie podmiotom partnerskim, aby wywiązywały się ze swojego obowiązku i informowały Komisję, gdy zidentyfikują kontrahentów znajdujących się w sytuacjach wykluczenia.

Do kwietnia 2023 r. zrealizowano w pełni jedno działanie, a dziewięć było w trakcie realizacji (zob. ***załącznik II***).

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2022 r.

32 W 2022 r. zewnętrzny wykonawca przeprowadził jedenaste badanie poziomu błędu rezydualnego na zlecenie DG INTPA. Celem badania jest oszacowanie poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA mających zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować w całym obszarze odpowiedzialności dyrekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do skuteczności tych kontroli zarządczych. Badanie to stanowi istotny element leżący u podstaw *poświadczenia wiarygodności* wydawanego przez Dyrektora Generalnego. Wykorzystuje się je do opracowania informacji na temat prawidłowości wydatków w obszarze *działań zewnętrznych* podawanych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE.

33 Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani audytu – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG INTPA. Już w swoich wcześniejszych sprawozdaniach rocznych dotyczących EFR[8] Trybunał wskazywał na ograniczenia w tych badaniach, które mogły doprowadzić do niedoszacowania poziomu błędu rezydualnego. Na potrzeby badania poziomu błędu rezydualnego za 2022 r. DG INTPA wykorzystała, podobnie jak w latach poprzednich, próbę 480 transakcji (niektóre z transakcji dobranych do próby miały wartość większą niż *interwał próbkowania*, w związku z czym ostatecznie w skład próby weszło 407 transakcji). Oszacowany w badaniu łączny poziom błędu rezydualnego wynosił 1,15% i przez siódmy rok z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2%.

34 Trybunał dokonał przeglądu metody obliczania wykorzystanej w badaniu poziomu błędu rezydualnego za 2022 r. i stwierdził, że metodyka ekstrapolacji w przypadku pozycji o dużej wartości nie była wystarczająco jasna. W rezultacie wykonawca zewnętrzny dokonał niepoprawnie ekstrapolacji w przypadku pozycji o dużej wartości (tj. pozycji o wartości większej niż interwał próbkowania) z próby. Zdaniem Trybunału poziom błędu rezydualnego został niedoszacowany. Według obliczeń Trybunału poziom ten wyniósł 1,35%.

35 Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał zauważył między innymi, że metodyka badania poziomu błędu rezydualnego pozwala wykonawcy na to, by

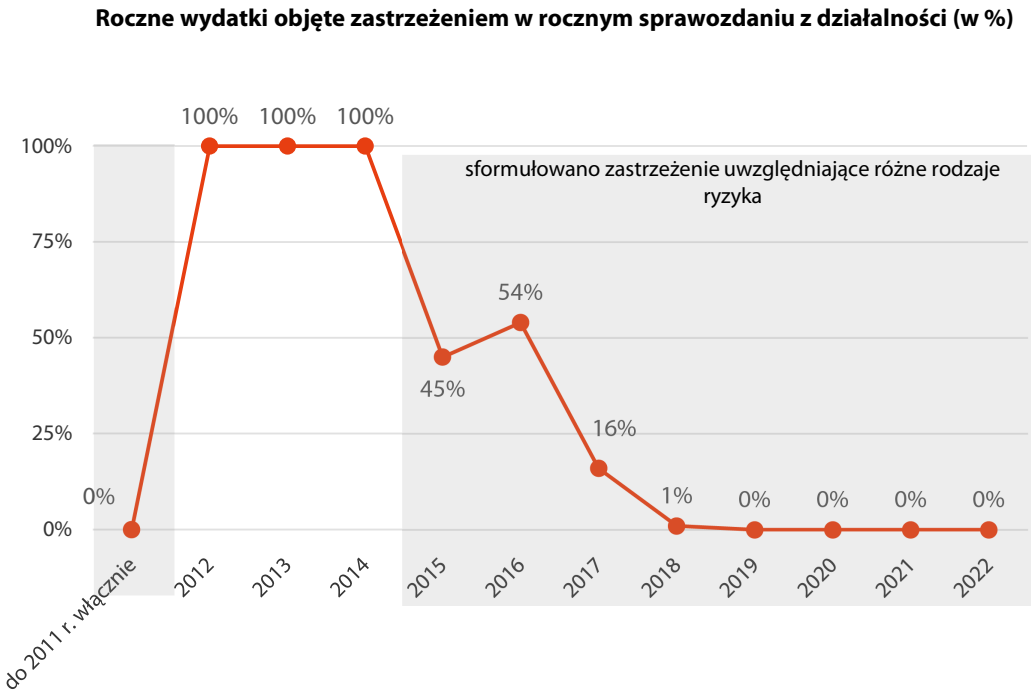
[8] Sprawozdania roczne Trybunału dotyczące EFR za 2017, 2018, 2019 i 2020 r.

w swoim badaniu całkowicie opierał się na rezultatach kontroli zarządczych przeprowadzonych przez DG INTPA. Trybunał nadal jest zdania, że poleganie na pracy innych kontrolerów jest sprzeczne z celem badania poziomu błędu rezydualnego. Badanie to ma bowiem służyć oszacowaniu poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA mających zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować. W przypadkach gdy poprzednie kontrole zarządcze były przeprowadzone w zakresie *ramowej umowy finansowo-administracyjnej* zawartej pomiędzy Komisją Europejską a ONZ, wykonawca nie zawsze może przeprowadzić dodatkowe badania bezpośrednie, jako że umowa ogranicza uprawnienia Komisji do weryfikacji.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2022 r.

36 W poświadczeniu wiarygodności wydawanym przez dyrektora generalnego, ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r., nie sformułowano żadnych *zastrzeżeń*. Począwszy od 2018 r. DG INTPA znacząco zawęziła zakres zastrzeżeń (tj. odsetek wydatków, do których się one odnosiły) – najpierw z 16% do 1%, a następnie do zera. Na ***rys. 6*** przedstawiono, jak zmieniał się zakres tych zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2022.

Rys. 6 – Zastrzeżenia w rocznych sprawozdaniach z działalności DG INTPA za lata 2011–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z rocznych sprawozdań z działalności DG INTPA za lata 2011–2022.

37 Trybunał jest zdania, że brak zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. jest nieuzasadniony i wynika po części z ograniczeń w badaniu poziomu błędu rezydualnego. Ustalenia Trybunały dotyczące tego badania odnoszą się również do szacunków kwot obarczonych ryzykiem, które są dokonywane w oparciu o to badanie. Ze względu na niepoprawną ekstrapolację w przypadku pozycji o dużej wartości (zob. pkt ***34***) poziom błędu w zakresie wydatków objętych *zarządzaniem pośrednim* z udziałem organizacji zewnętrznych przekroczył *próg istotności* wynoszący 2%. Komisja powinna była w związku z tym sformułować zastrzeżenie dla tej kategorii wydatków, która odpowiada 42,7% stosownych wydatków DG INTPA.

38 Z szacunków DG INTPA wynika, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosi 83,3 mln euro (1,4% wydatków za 2022 r.), a ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosi 71,7 mln euro[9]. DG INTPA szacuje na podstawie danych historycznych, że 11,6 mln euro (19% kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach (kwotę tę określa się mianem *„zdolności naprawczej”*). Trybunał, przy zastosowaniu wynikającego z jego obliczeń poziomu błędu rezydualnego 1,35%, oszacował, że łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosi 95,5 mln euro, a łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia – 83,9 mln euro. Tak jak w poprzednich latach DG INTPA przeprowadziła ukierunkowane kontrole dotyczące nakazów odzyskania środków w celu skorygowania wykrytych rozbieżności. Trybunał dokonał weryfikacji obliczeń dotyczących zdolności naprawczej za 2022 r. Po zbadaniu 64,5% całej populacji odzyskanych kwot (pod względem wartości) Trybunał wykrył jeden przypadek, w którym Komisja niepoprawnie zarejestrowała *nakaz odzyskania środków* w swoim systemie informatycznym.

[9] Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA za 2022 r., s. 36.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

39 Kontrola wykazała, że sprawozdanie finansowe EFR za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2022 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do EFR i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

40 Kontrola wskazuje na to, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego 31 grudnia 2022 r.:

a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;

b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt ***21***–***26***). Na podstawie badania transakcji przeprowadzonego przez Trybunał szacuje się, że poziom błędu wynosi 7,1%.

Zalecenia

41 W ***załączniku III*** przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji dwóch zaleceń dotyczących EFR ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. Komisja zrealizowała częściowo jedno zalecenie, drugiego natomiast nie zrealizowała wcale.

42 Trybunał dokonał też przeglądu trzech zaleceń dotyczących EFR ze swojego sprawozdania rocznego za 2020 r. (zob. ***załącznik III***). Komisja w pełni zrealizowała jedno z tych zaleceń, jedno zrealizowała częściowo, w przypadku trzeciego natomiast nie podjęła żadnych działań.

43 Trybunał uznaje za zrealizowane zalecenie 3, zgodnie z którym DG INTPA powinna była nałożyć na wykonawcę przeprowadzającego badanie poziomu błędu rezydualnego obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE. W metodyce badania poziomu błędu rezydualnego DG INTPA ujęto nową procedurę, zgodnie z którą wykonawca jest zobowiązany zgłaszać Komisji

przypadki podejrzeń nadużyć finansowych, molestowania i wykorzystywania seksualnego oraz przemocy seksualnej.

44 Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2022 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1 – Sprawdzenie, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały terminowo rozliczone

Komisja powinna sprawdzić, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały rozliczone i czy informacje na ten temat są terminowo aktualizowane w rocznym sprawozdaniu finansowym.

Termin realizacji: terminowo na potrzeby opracowania sprawozdania finansowego za 2023 r.

Zalecenie 2 – Sprawdzenie, czy płatności zaliczkowe i faktury zostały terminowo rozliczone w rocznym sprawozdaniu finansowym

Komisja powinna sprawdzić, czy płatności zaliczkowe i faktury zostały terminowo rozliczone.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 3 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli w odniesieniu do rozliczania płatności zaliczkowych w delegaturach UE

Komisja powinna podjąć stosowne działania w celu usprawnienia systemów kontroli w delegaturach UE, tak aby kwoty, które nie zostały jeszcze wydane, lecz zostały zadeklarowane jako koszty poniesione, były identyfikowane przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 4 – Przypomnienie o obowiązku przestrzegania zasad dotyczących podatku VAT i przeprowadzenie odpowiednich kontroli

Komisja powinna przypomnieć beneficjentom projektów UE, że muszą stosować się do warunków umownych dotyczących kwalifikowalności podatku VAT, i przeprowadzać niezbędne kontrole w celu zapewnienia, by podlegający zwrotowi podatek VAT nie był uwzględniany w kosztach projektów.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 5 – Wzmocnienie kontroli *ex ante* przed zaakceptowaniem wydatków

Komisja powinna brać pod uwagę wszystkie dostępne informacje o charakterze technicznym i finansowym, aby zapobiec powstawaniu błędów lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 6 – Poprawa metodyki badania poziomu błędu rezydualnego i weryfikacja jej poprawnego stosowania

Komisja powinna ulepszyć metodykę stosowaną w badaniu poziomu błędu rezydualnego, tak aby zapewnić poprawną ekstrapolację w przypadku pozycji o dużej wartości, a także weryfikować, czy wykonawca, któremu zlecono to badanie, poprawnie ją stosuje.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Ocena wskaźników wykonania projektu przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych

45 W tym roku w ramach wizyt kontrolnych Trybunał ocenił, czy w przypadku projektów, które zostały ukończone lub miały zostać ukończone wkrótce, osiągnięto wskaźniki *wykonania*. Zamierzeniem Trybunału było sformułowanie uwag na temat aspektów osiągnięcia wyników wykraczających poza prawidłowość transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał ocena obejmowała w szczególności przegląd wskaźników *produktu* i wyniku, a także rezultatów projektu.

46 W trakcie kontroli kontrolerzy zaobserwowali przypadki, w których finansowanie było skutecznie wykorzystywane i przyczyniało się do osiągnięcia celów projektów. Wykryli jednak też takie sytuacje, w których środki unijne wydatkowano w sposób mniej efektywny, gdyż towary zakupione w ramach zamówień nie były użytkowane zgodnie z planem, a także takie przypadki, w których nie osiągnięto celów ani poziomów docelowych dotyczących wyników (zob. ***ramka 3***).

Ramka 3

Przykładowe uwagi dotyczące osiągniętych wyników

a) Skuteczna realizacja projektu

Komisja podpisała z pewnym przedsiębiorstwem umowę o dofinansowanie w wysokości 2 mln euro na rzecz projektu polegającego na wsparciu partycypacyjnego i rozliczalnego sprawowania rządów w Zimbabwe w celu uzyskania większej równości płci i zwiększenia poszanowania praw dzieci. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła, że projekt przyczynił się do znacznego zwiększenia zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając tym organizacjom na uczestnictwo w dialogu politycznym. Zaowocowało to między innymi tym, że Zimbabwe wprowadziło zapobieganie dziecięcym małżeństwom do politycznego programu krajowego. Długotrwała działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz tego celu doprowadziła do przyjęcia ustawy o małżeństwach, w której uwzględniono problem dziecięcych małżeństw.

b) Nieefektywne wykorzystanie zakupionego wyposażenia

Komisja zawarła z pewną organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu na rzecz projektu o wartości 17 mln euro w dziedzinie kształcenia zawodowego w Wybrzeżu Kości Słoniowej. Podczas wizyty kontrolnej kontrolerzy stwierdzili, że jedna ze szkół będąca beneficjentem projektu nie korzystała z części wyposażenia laboratoryjnego, które zakupiono zgodnie z umową. Niektóre elementy wyposażenia były nadal przechowywane w opakowaniach w magazynach, innych zaś nie można było zlokalizować w szkole w trakcie wizyty.

Oznacza to, że część wyposażenia zakupionego w ramach umowy albo była zbędna, albo nie była wykorzystywana do celów, do których była przeznaczona.

c) Nieosiągnięcie oczekiwanych rezultatów projektów ze względu na zbyt ambitne cele

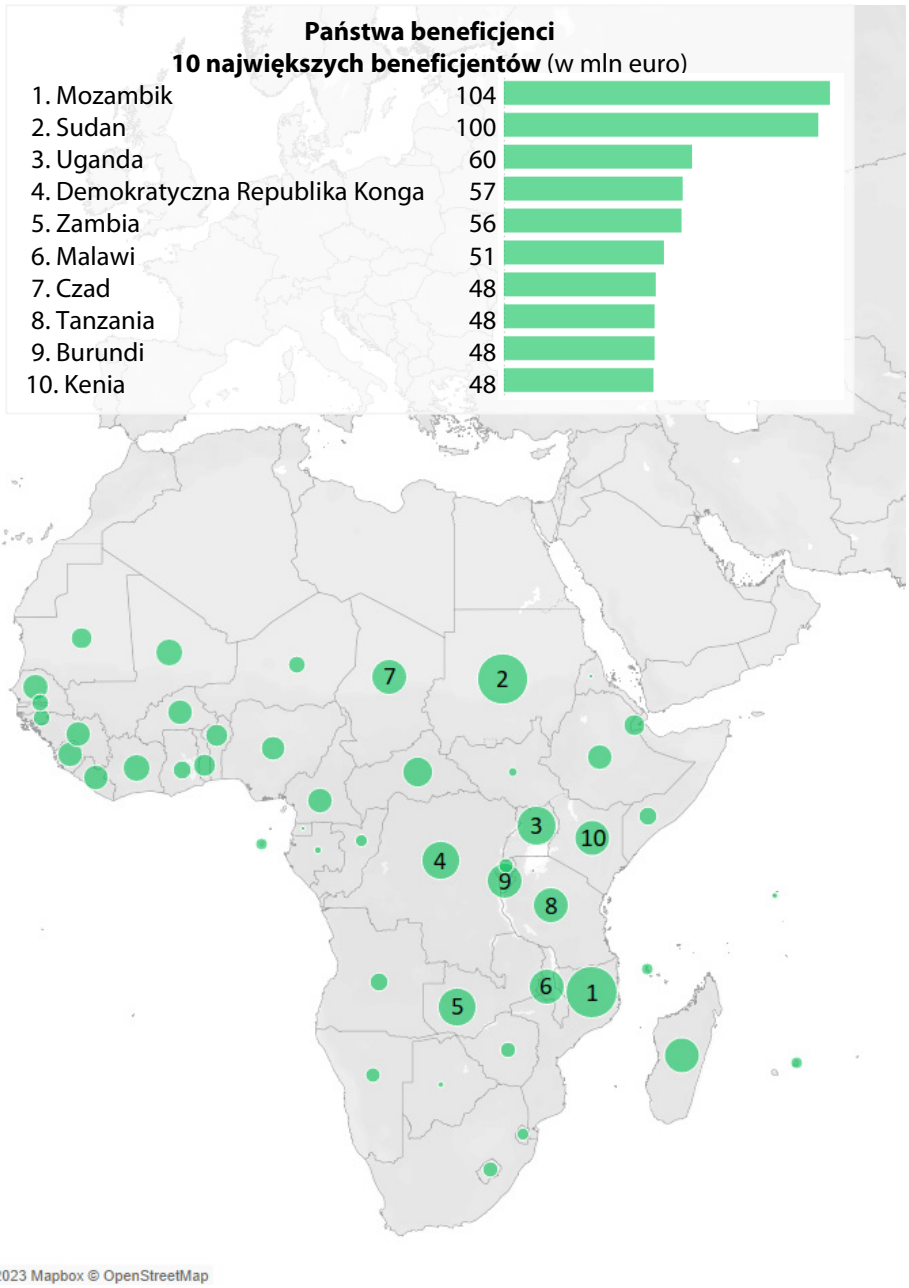
Komisja podpisała z pewną firmą konsultingową umowę o wartości 2,8 mln euro dotyczącą prognoz programów. Umowa miała na celu realizację projektu promującego zrównoważony rozwój i ograniczanie ubóstwa na Madagaskarze. Osiągnięcie celów projektu miało nastąpić poprzez zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw malgaskich na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Wizyta kontrolna potwierdziła, że w ramach projektu nie osiągnięto części planowanych produktów, takich jak certyfikacja szeregu przedsiębiorstw lub rozwój rynków (wyrażone w odpowiednich wartościach docelowych). Wynikało to między innymi z tego, że ustanowiono zbyt ambitne wartości docelowe w stosunku do czasu trwania i budżetu projektu, a we wdrożeniu części działań wystąpiły opóźnienia.

Załączniki

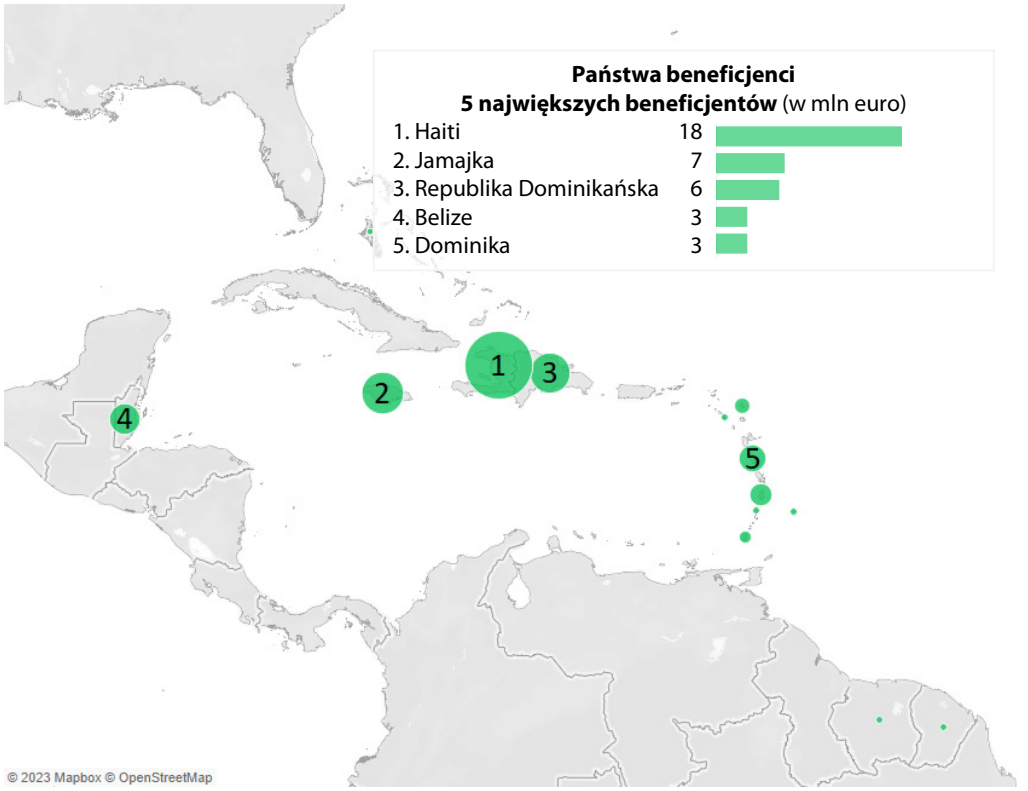
Załącznik I – Płatności EFR w 2022 r. w podziale na główne regiony

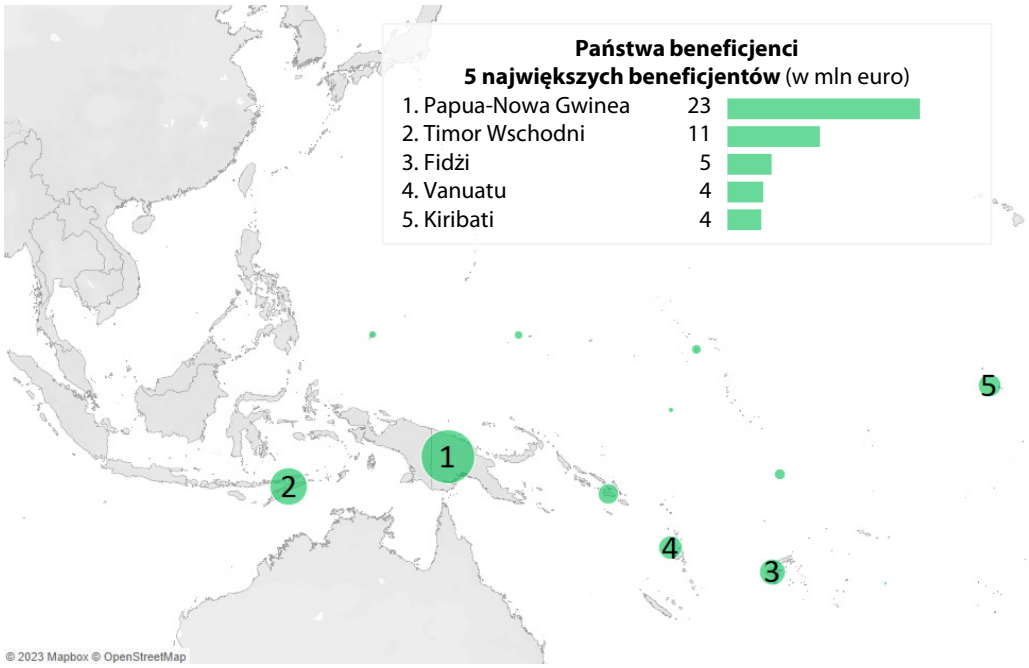
Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Afryka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – państwa Karaibów i Pacyfiku





Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Załącznik II – Stan wdrożenia planów działania

Plan działania na 2020 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji	●	w trakcie realizacji
A.2	Podtrzymywanie wiedzy na temat często występujących błędów w zakresie zarządzania finansami i dokumentami w ramach wykonywania umów o udzielenie dotacji	●	zrealizowano
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów	●	zrealizowano
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach	●	w trakcie realizacji
C.2	Udoskonalenie metodyki wykorzystywanej do badania poziomu błędu rezydualnego i odnośnego podręcznika (nowe działanie oparte na działaniu D4 z programu działań na 2019 r.)	●	zrealizowano
C.3	Ograniczenie rozliczania zawyżonych płatności zaliczkowych (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
C.4	Przeprowadzenie oceny w sprawie wykorzystania ogólnych warunków przeprowadzania weryfikacji wydatków (nowe działanie)	●	zrealizowano
Plan działania na 2021 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji	●	w trakcie realizacji
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów	●	zrealizowano
B.2	Uwzględnienie uwag dotyczących wysokiego ryzyka sformułowanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego w wyniku audytu oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów w obszarze działań zewnętrznych (nowe działanie)	●	zrealizowano
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach	●	w trakcie realizacji
C.2	Udoskonalenie metodyki wykorzystywanej do badania poziomu błędu rezydualnego i odnośnego podręcznika	●	zrealizowane
C.3	Wyeliminowanie słabych punktów mające na celu ograniczenie rozliczania zawyżonych płatności zaliczkowych	●	w trakcie realizacji
C.4	Przeprowadzenie oceny w sprawie wykorzystania ogólnych warunków przeprowadzania weryfikacji wydatków	●	zrealizowano

C.5	Wymiana informacji na temat często występujących błędów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w obszarze kontroli (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
Plan działania na 2022 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji	●	w trakcie realizacji
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów	●	zrealizowano
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach	●	w trakcie realizacji
C.2	Wyeliminowanie słabych punktów mające na celu ograniczenie rozliczania zawyżonych płatności zaliczkowych	●	w trakcie realizacji
C.3	Poprawa ogólnych warunków przeprowadzania weryfikacji wydatków (kontynuacja działania C4 z planu działania na 2021 r.)	●	w trakcie realizacji
C.4	Wymiana informacji na temat często występujących błędów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w obszarze kontroli (kontynuacja działania C5 z planu działania na 2021 r.)	●	w trakcie realizacji
C.5	Poprawa monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniach Trybunału i badaniach poziomu błędu rezydualnego (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
C.6	Usprawnienie mechanizmów kontrolnych stosowanych przy sporządzaniu umów w sprawie finansowania dotyczących operacji wsparcia budżetowego (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
C.7	Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych dotyczących sprawdzania podstawy prawnej przed podpisaniem umowy (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
C.8	Przypomnienie partnerom o wypełnieniu obowiązku powiadomienia Komisji w przypadku, gdy zidentyfikują kontrahentów znajdujących się w sytuacjach wykluczenia (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji

Źródło: plany działania Komisji Europejskiej na lata 2020, 2021 i 2022.

Załącznik III – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Poziom realizacji:  w pełni;  w przeważającej mierze;  częściowo;  niezrealizowane.

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	**Zalecenie 1:** Komisja powinna udoskonalić metodykę i podręcznik wykorzystywane w badaniu poziomu błędu rezydualnego przez uwzględnienie w nich problematycznych kwestii wykazanych w niniejszym sprawozdaniu, tak aby poziom błędu podawany w badaniu był bardziej wiarygodny. Termin realizacji: do końca 2021 r.		Komisja w sposób ciągły aktualizowała zasady dotyczące poziomu błędu rezydualnego, lecz większość uwag Trybunału z poprzednich lat (np. z przeglądu badania poziomu błędu rezydualnego za 2021 r.) jest nadal aktualna.
	Zalecenie 2: Komisja powinna zgłaszać zastrzeżenia w odniesieniu do wszystkich obszarów o wysokim poziomie ryzyka, bez względu na to, jaki udział obszary te mają w łącznej kwocie wydatków i jaki wpływ finansowy się z nimi wiąże. Termin realizacji: do momentu publikacji następnego rocznego sprawozdania z działalności za 2020 r.		

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	**Zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć działania, aby organizacje międzynarodowe zapewniały w terminie Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu pełen i nieograniczony dostęp do dokumentów koniecznych do realizacji zadań powierzonych Trybunałowi na mocy TFUE, nie tylko w formacie wyłącznie do odczytu. Termin realizacji: do końca 2021 r.		Komisja zintensyfikowała wymianę informacji z organizacjami międzynarodowymi na temat dostępu Trybunału do dokumentów. Niektóre agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, takie jak Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) i Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), nadal zapewniają dostęp do dokumentacji poświadczającej tylko w formacie wyłącznie do odczytu.
	Zalecenie 2: Komisja powinna zgłaszać zastrzeżenia w odniesieniu do wszystkich obszarów o wysokim poziomie ryzyka, bez względu na to, jaki udział obszary te mają w łącznej kwocie wydatków i jaki wpływ finansowy się z nimi wiąże. Termin realizacji: do momentu publikacji rocznego sprawozdania z działalności za 2021 r.		
	Zalecenie 3: Komisja powinna nałożyć na wykonawcę przeprowadzającego badanie poziomu błędu rezydualnego obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, które wykrył podczas badania. Termin realizacji: do końca 2022 r.		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Odpowiedzi Komisji Europejskiej do sprawozdania dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2022

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU ZA ROK BUDŻETOWY 2022

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Trybunału na temat Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Komisja pragnie podkreślić, że realizacja EFR odbywa się w złożonych i coraz szybciej zmieniających się warunkach, które wiążą się z ryzykiem. Charakteryzuje się ona różnorodnością:

- pod względem rozproszenia geograficznego, ponieważ obejmuje wiele różnych delegatur Unii na całym świecie;
- pod względem podmiotów wdrażających i krajów partnerskich, które charakteryzują się zróżnicowanymi możliwościami w zakresie zarządzania i kontroli – od małych lokalnych organizacji pozarządowych po organizacje międzynarodowe; oraz
- pod względem metod udzielania pomocy, z uwzględnieniem tradycyjnych projektów, wsparcia budżetowego, programów wsparcia polityki sektorowej, wkładu w instrumenty globalne, łączenia, gwarancji budżetowych i innych sposobów wdrażania pomocy. Ponadto występują trudności z oddelegowaniem pracowników do delegatur w krajach znajdujących się w trudnej sytuacji oraz niedobór specjalistów zarówno w delegaturach Unii, jak i w siedzibie głównej.

Zdaniem Komisji w takich trudnych warunkach scenariusz zerowego poziomu błędów jest mało prawdopodobny oraz że nie będzie on opłacalny. Komisja wprowadza jednak wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnej i skutecznej realizacji EFR zgodnie z istniejącymi ramami finansowymi i prawnymi. Komisja nadal dostosowuje i udoskonala swoje procedury w celu dalszego ograniczania ryzyka wystąpienia błędów, uwzględniając m.in. wyniki wydanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenia wiarygodności. Przyjmowany co roku przez służby Komisji plan działania obejmuje m.in. działania mające na celu ograniczenie występowania błędów dzięki uproszczeniu procedur, aktualizacji wytycznych, szkoleniom i kampaniom informacyjnym dla pracowników i partnerów. W odpowiedzi na zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2022 r. dotyczące EFR Komisja podejmie dalsze działania służące usprawnieniu swojego systemu kontroli wewnętrznej, które uzna za stosowne, uwzględniając również oszczędność kosztową.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Wiarygodność rozliczeń

Komisja Europejska potwierdza, że wszystkie działania finansowe z ósmego EFR zostały zakończone w 2021 r. W sprawozdaniach finansowych ósmego EFR nadal widnieją jednak niektóre salda.

Komisja rozliczy odpowiednie sprawozdania finansowe w terminie umożliwiającym przygotowanie sprawozdania finansowego za 2023 r.

Jeśli chodzi o przedawnienie się otwartych faktur i płatności zaliczkowych, które pozostawały nierozliczone przez okres do 12 lat (pkt 19), Komisja zauważa, że większość tych dawnych płatności zaliczkowych jest związana ze sprawami sądowymi.

Aby zmniejszyć liczbę dawnych otwartych płatności zaliczkowych i zaradzić przedawnieniu się faktur, Komisja wprowadziła już roczne kontrole. Ponadto Komisja korzysta z panelu graficznego portfela transakcji, które umożliwia jej pracownikom:

– monitorowanie procesu przedawniania się płatności zaliczkowych za pomocą specjalnego wskaźnika[1];

– monitorowanie faktur o terminie płatności zawieszonym na okres dłuższy niż jeden rok. Wszystkie przeterminowane od dłuższego czasu faktury są oflagowane w panelu, dzięki czemu urzędnik zatwierdzający może je zidentyfikować i podjąć odpowiednie działania.

Komisja będzie nadal ściśle monitorować te otwarte transakcje i wyda dalsze wewnętrzne instrukcje w celu ograniczenia ich liczby.

2. Prawidłowość transakcji

Wydatki

W odniesieniu do rozkładu błędów (pkt 22) Komisja zauważa, że w 2022 r. około 50% zsumowanych błędów wynikało z **rozliczania zawyżonych płatności**, co oznacza praktykę, w ramach której wydatki nieponiesione są ujmowane w sprawozdaniach finansowych jako wydatki poniesione. Komisja uznaje te błędy za tymczasowe, ponieważ po dokonaniu ostatecznych rozliczeń nie będą już one aktualne. Komisja podjęła szereg działań, w tym zwróciła się do swoich partnerów o dokonanie przeglądu ich formularzy sprawozdawczych, aby ułatwić identyfikację poniesionych wydatków, a także zwiększy swoje starania w tym zakresie. Komisja oczekuje, że pozytywne wyniki będą widoczne w nadchodzących latach.

Błędy w **postępowaniu o udzielenie zamówienia** stanowią około 15% błędów ogółem. Mogą być one spowodowane brakiem ważnego dokumentu lub błędem podczas oceny. Błędy tego rodzaju nie muszą jednak oznaczać, że odpowiednie projekty nie zostały pomyślnie wdrożone lub że istnieją podstawy prawne do odzyskania środków.

Inna kategoria błędu, którą Komisja również kwestionowała w poprzednich sprawozdaniach rocznych i który został uwzględniony w wydatkach niekwalifikowalnych na rys. 4, dotyczy **7% kosztów pośrednich beneficjentów dotacji w systemie kaskadowym**, które są zgłaszane jako koszty bezpośrednie partnerów wykonawczych. Zdaniem Komisji jest to zgodne z rozporządzeniem finansowym. Komisja jest zdania, że zarówno partner wykonawczy, jak i beneficjenci dotacji w systemie kaskadowym mają prawo do maksymalnie 7% kosztów pośrednich/wynagrodzenia.

Ponadto Komisja zwraca uwagę, że za około 30% całkowitego błędu odpowiadała jedna z delegatur Unii. Obecnie wdrażane są środki zaradcze w celu wyeliminowania uchybień związanych z kontrolą wewnętrzną w tej delegaturze.

1. Wskaźnik I08 – Ograniczenie liczby przedawnionych płatności zaliczkowych.

W odniesieniu do sprawozdań z audytu/sprawozdań z weryfikacji, o których mowa w pkt 26, Komisja podkreśla, że regularnie aktualizuje zakres zadań weryfikacji wydatków, aby były one bardziej skuteczne i adekwatne do celu. Na przykład w sprawozdaniach z audytu/weryfikacji należy teraz zamieszczać wykaz transakcji podlegających audytowi/weryfikacji i wskazać te, które zostały uwzględnione w próbie. Zmiana ta ma na celu poprawę kompletności i przejrzystości sprawozdań.

Odpowiedź do ramki 2

Wydatki nieponiesione: niedociągnięcie dotyczące rozliczania płatności zaliczkowych występujące w systemach kontroli delegatur Unii

Komisja uznaje stwierdzony błąd; podjęto już decyzję w sprawie szeregu działań naprawczych mających na celu poprawę systemów kontroli w delegaturach Unii, w tym szkolenia pracowników i misji nadzorczej z centrali, a ich wdrażanie już się rozpoczęło.

Niekwalifikowalny podatek VAT uwzględniony w kosztach projektu/Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Komisja współpracuje z zainteresowaną organizacją międzynarodową i podejmie odpowiednie działania naprawcze.

Przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych: nieuzasadnione decyzje krajowego urzędnika zatwierdzającego

Komisja uważa, że ocena procedury zamówień publicznych mogła być lepiej udokumentowana. Komisja podkreśla, że komisja oceniająca wykorzystała swoje uprawnienia dyskrecjonalne do zastosowania metody obliczeniowej niezbędnej do sprawdzenia zgodności z wymogiem technicznym.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) nadal podejmuje działania w celu rozwiązania wszystkich kwestii związanych z kontrolą. Chociaż DG INTPA co roku przyjmuje nowy plan działania dotyczący kontroli wewnętrznej, każdy nowy plan opiera się na ocenie poprzedniego planu działania, ustaleniach Trybunału Obrachunkowego i Służby Audytu Wewnętrznego Komisji oraz ocenie podstawowych zagrożeń. W związku z tym w większości przypadków w planach działania uwzględniono również działania związane z obszarami objętymi zastrzeżeniami w poprzednich rocznych sprawozdaniach z działalności.

Wdrażanie bieżącego planu działania na rok 2022 dotyczącego zidentyfikowanych uchybień w zakresie kontroli i wysokiego ryzyka przebiega prawidłowo. Przewiduje się, że większość działań, tj. sześć z nich, zostanie zrealizowana do końca 2023 r. lub później. DG INTPA oceni realizację planu działania na 2022 r. jesienią 2023 r., biorąc pod uwagę m.in. ustalenia Trybunału zawarte w jego sprawozdaniu rocznym za 2022 r. w sprawie EFR.

Badanie poziomu błędu rezydualnego

Badanie poziomu błędu rezydualnego jest ważnym elementem leżącym u podstaw poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego, aczkolwiek nie jest jedynym źródłem wiarygodności. DG INTPA stosuje kompleksowe ramy kontroli wewnętrznej oraz strategię kontroli obejmujące pełny cykl wykonania. Wszystkie elementy ram kontroli służą jako podstawa uzyskania pewności tej

dyrekcji zgłaszanej w jej rocznym sprawozdaniu z działalności. Stanowi ona podstawę prawidłowości informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

Jeżeli chodzi o pkt 34, Komisja uważa, że wykonawca zewnętrzny dokonał ekstrapolacji w przypadku pozycji o dużej wartości zgodnie z metodyką badań poziomu błędu rezydualnego. W związku z tym Komisja uważa, że nie doszło do niedoszacowania poziomu błędu rezydualnego (1,15%).

Jeżeli chodzi o opinię, zgodnie z którą poleganie na pracy innych kontrolerów jest sprzeczne z celem badania poziomu błędu rezydualnego (pkt 35), Komisja – w związku z poprzednimi uwagami dotyczącymi wspomnianego rzekomego nadmiernego polegania – zmieniła dokumenty regulujące przeprowadzanie badań poziomu błędu rezydualnego. Obecnie Komisja wymaga, aby przypadki pełnego i częściowego polegania na wcześniejszych pracach kontrolnych były monitorowane w świetle średnich historycznych, których nie należy znacząco przekraczać bez szczegółowego uzasadnienia.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2022 r.

Trybunał jest zdania, że brak zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. jest nieuzasadniony i wynika po części z ograniczeń w badaniu poziomu błędu rezydualnego, ale także z niepoprawnej ekstrapolacji błędów. Komisja, zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym powyżej w odpowiedzi do pkt 34, uznaje, że brak zastrzeżeń jest uzasadniony. Fakt ten wynika z poprawnego wdrożenia metodyki badania poziomu błędu rezydualnego oraz zastosowania się do instrukcji przez służby centralne Komisji, zgodnie z którymi zastrzeżenie – o ile nie jest zastrzeżeniem związanym z ryzykiem wizerunkowym – musi być zgłaszane w przypadku, gdy poziom błędu rezydualnego odpowiadającego segmentu wydatków przekracza próg istotności wynoszący 2%.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

Jeżeli chodzi o zalecenie 1 przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2019 r. na temat EFR, dotyczące udoskonalenia metodyki wykorzystywanej do badania poziomu błędu rezydualnego i odnośnego podręcznika, Komisja zaktualizowała ten podręcznik i tę metodykę w styczniu 2022 r., uwzględniając w stosownych przypadkach zalecenia Trybunału bez zmiany charakteru badania. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zrealizowała zalecenia Trybunału w najszerszym możliwym zakresie.

Jeżeli chodzi o zalecenie nr 2 przedstawione w sprawozdaniach rocznych Trybunału za lata 2019 i 2020 na temat EFR, dotyczące zgłaszania zastrzeżeń w odniesieniu do wszystkich obszarów o wysokim poziomie ryzyka, Komisja nie przyjęła tych zaleceń z powodów przedstawionych w odpowiedziach opublikowanych wraz ze sprawozdaniem Trybunału. Od roku budżetowego 2019 wprowadzono zasadę *de minimis* w odniesieniu do zgłaszania zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności na poziomie korporacyjnym, która to zasada ma zastosowanie do wszystkich rocznych sprawozdań z działalności w całej Komisji. Celem tej zasady jest skupienie liczby zastrzeżeń wyłącznie na najbardziej znaczących przypadkach, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości sprawozdawczości zarządczej, ponieważ przypadki, do których stosuje się zasadę *de minimis*, są wymienione należycie w rocznym sprawozdaniu z działalności. W związku z powyższym zalecenia te zostały odrzucone.

Jeżeli chodzi o zalecenie nr 1 przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. na temat ERF, dotyczące zapewnienia Trybunałowi w terminie pełnego i nieograniczonego dostępu do dokumentów organizacji międzynarodowych, Komisja zintensyfikowała komunikację z organizacjami międzynarodowymi w sprawie dostępu Trybunału do dokumentów. Komisja aktywnie współpracuje z zainteresowanymi organizacjami międzynarodowymi, których transakcje przyczyniły się do poziomu błędu, zarówno wdrażając rozwiązania praktyczne, jak i prowadząc dialog na wysokim szczeblu. Komisja posiada również stały punkt kontaktowy, który natychmiast kontaktuje się z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, gdy Trybunał zwraca uwagę na dany problem, aby przyspieszyć składanie dokumentów.

Kwestię zapewnienia Trybunałowi dostępu do dokumentów omawiano na ostatnich posiedzeniach grupy roboczej UE-ONZ ds. ramowej umowy finansowo-administracyjnej oraz na spotkaniach dwustronnych między Komisją a jej partnerami. Porusza się ją również systematycznie w ramach regularnego dialogu z organizacjami ONZ. Komisja prowadziła również dyskusje techniczne między Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) a Trybunałem w celu zapewnienia wzajemnego zrozumienia ograniczeń wszystkich stron oraz określenia konkretnych i praktycznych kroków w kierunku zapewnienia sprawnego dostępu do dokumentów. Wspólne szkolenia z pracownikami ONZ zostały wznowione w 2023 r., a Komisja uzgodniła również z ONZ utworzenie wspólnych grup technicznych w celu regularnego omawiania kwestii związanych z audytem i kontrolą. W przypadku organizacji ONZ zapewnienie dostępu do dokumentów w zakresie większym niż „tylko do odczytu" jest jednak sprzeczne z ich wewnętrznymi zasadami. Komisja będzie kontynuować działania mające na celu znalezienie praktycznych i długoterminowych rozwiązań tych kwestii.

Zalecenie 1 – Sprawdzenie, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały terminowo rozliczone

Komisja powinna sprawdzić, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały rozliczone i czy informacje na ten temat są terminowo aktualizowane w rocznym sprawozdaniu finansowym.

(Termin realizacji: w terminie umożliwiającym przygotowanie sprawozdania finansowego za 2023 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i wdroży odpowiednie działanie.

Zalecenie 2 – Sprawdzenie, czy płatności zaliczkowe i faktury zostały terminowo rozliczone w rocznym sprawozdaniu finansowym

Komisja powinna sprawdzić, czy płatności zaliczkowe i faktury zostały terminowo rozliczone.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i będzie nadal ściśle monitorować te otwarte transakcje. W uzupełnieniu do bieżących kontroli Komisja wyda dalsze instrukcje wewnętrzne i przypomni o konieczności terminowego rozliczania płatności zaliczkowych i faktur.

Zalecenie 3 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli w odniesieniu do rozliczania płatności zaliczkowych w delegaturach Unii

Komisja powinna podjąć stosowne działania w celu usprawnienia systemów kontroli w delegaturach Unii, tak aby kwoty, które nie zostały jeszcze wydane, lecz zostały zadeklarowane jako koszty poniesione, były identyfikowane przed dokonaniem płatności lub rozliczeniem wydatków.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i uznaje je za częściowo wykonane. Wprowadzono już kilka środków, takich jak nowa lista kontrolna, dodatkowe wytyczne i seminaria szkoleniowe dla pracowników w celu podniesienia świadomości i zapobiegania temu powtarzającemu się błędowi księgowemu.

Zalecenie 4 – Powtórzenie obowiązku przestrzegania zasad dotyczących podatku VAT i przeprowadzenie odpowiednich kontroli

Komisja powinna przypomnieć beneficjentom projektów UE, że muszą stosować się do warunków umownych dotyczących kwalifikowalności podatku VAT, i przeprowadzać niezbędne kontrole w celu zapewnienia, by podlegający zwrotowi podatek VAT nie był uwzględniany w kosztach projektów.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i przekaże informację o tym obowiązku beneficjentom projektów UE.

Zalecenie 5 – Wzmocnienie kontroli *ex ante* przed zaakceptowaniem wydatków

Komisja powinna brać pod uwagę wszystkie dostępne informacje o charakterze technicznym i finansowym, aby zapobiec powstawaniu błędów lub je wykryć i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i będzie zwiększać świadomość swoich pracowników w zakresie prawidłowego wdrażania ram umownych i odpowiednich procedur, jeżeli chodzi o uwzględnianie dostępnych informacji technicznych i finansowych przed zaakceptowaniem wydatków. Jednocześnie Komisja usprawni analizę powtarzających się ustaleń w celu zapobiegania błędom, ich wykrywania i korygowania.

Zalecenie 6 – Poprawa metodyki badania poziomu błędu rezydualnego i weryfikacja jej poprawnego stosowania

Komisja powinna ulepszyć metodykę stosowaną w badaniu poziomu błędu rezydualnego, tak aby zapewnić poprawną ekstrapolację w przypadku pozycji o dużej wartości, a także weryfikować, czy wykonawca, któremu zlecono ekstrapolację, poprawnie ją stosuje.

(Termin realizacji: koniec 2024 r.)

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia. Komisja uważa, że nie jest konieczna zmiana metodyki ekstrapolacji w przypadku pozycji o dużej wartości stosowanej w badaniu poziomu błędu rezydualnego.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w decyzji Trybunału nr 6-2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do podmiotów praw autorskich:

Rozdział 3:

- Rys. 3.1 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Załączniki 3.1, 3.2 i 3.3 –
  tabele zostały opracowane z wykorzystaniem ikon , , i pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 6:

- Rys. 6.2 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

- Rys. 6.3 –

  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon  i  pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Rys. 6.5 –

    ikona przedstawiająca koła zębate została zmodyfikowana przez Trybunał, © **Ramziia** – stock.adobe.com

Rozdział 7:

- Ramki 7.1 i 7.2 –
  Europejski Trybunał Obrachunkowy po uzyskaniu zgody AGEA, wszelkie prawa zastrzeżone.
- Ramka 7.3 –
  zdjęcie satelitarne jest własnością i zostało zmodyfikowane przez AGEA – © CGR SpA (Compagnia Generale Ripreseaeree), wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 9:

- Załącznik 9.1 –
  Europejski Trybunał Obrachunkowy przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Rozdział 11:

- Rys. 11.1 –
  rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Rys. 11.5 –

  rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem ikon ,  i  pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- Rys. 11.5 –

  ikona przedstawiająca koła zębate   została zmodyfikowana przez Trybunał, © **Ramziia** – stock.adobe.com

EFR:

Załączniki I i II –

Europejski Trybunał Obrachunkowy przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap na podstawie licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-9980-0	ISSN 2600-1683	doi:10.2865/3591	QJ-AL-23-001-PL-N

W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia opinię na temat tego, czy roczne sprawozdanie finansowe UE jest wiarygodne i czy leżące u jego podstaw transakcje dotyczące dochodów i wydatków są zgodne z obowiązującymi przepisami. Sprawozdanie roczne zawiera ponadto przeprowadzoną przez Trybunał analizę aspektów dotyczących zarządzania budżetem i finansami oraz wyników wykonania budżetu UE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej