

Sprawozdanie specjalne

## Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję

Wprawdzie zaplanowano szeroko zakrojone prace kontrolne, ale w nowym modelu realizacji wciąż występuje luka na szczeblu UE dotycząca rozliczalności i uzyskiwania pewności



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-VII
<b>Wstęp</b>	01-16
<b>RRF w skrócie</b>	01-05
<b>Wdrażanie RRF</b>	06-12
<b>Ramy kontroli RRF opracowane przez Komisję</b>	13-15
<b>Prace kontrolne Trybunału dotyczące RRF</b>	16
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	17-23
<b>Uwagi</b>	24-88
<b>Wykryto lukę w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności na szczeblu UE, która dotyczy ochrony interesów finansowych Unii</b>	24-36
Przeprowadzona przez Komisję ocena mechanizmów kontroli była kompleksowa, ale częściowo opierała się na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone	25-27
Weryfikacje <i>ex ante</i> i audyty <i>ex post</i> pozwalają ocenić osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych	28-31
Brak odpowiednich informacji prowadzi do powstania luki w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności na szczeblu UE, która dotyczy ochrony interesów finansowych Unii	32-36
<b>Komisja opracowała szeroko zakrojony proces weryfikowania, czy osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe</b>	37-70
Weryfikacje <i>ex ante</i> dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych obejmują szeroko zakrojone prace, ale wciąż nie rozwiązano pewnych problemów	40-55
Audyty <i>ex post</i> mogą przyczynić się do potwierdzenia, że zgłoszone dane dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych są poprawne	56-65
Brak odpowiednich wytycznych zwiększa ryzyko niewykrycia przypadków, gdy działania powiązane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zostaną cofnięte	66-70

**Kontrole przeprowadzane przez Komisję mogłyby zapewniać wkład w jej ocenę systemów państw członkowskich, ale w procedurach informowania o nadużyciach i korygowania uchybień występują ograniczenia** **71-88**

Audyty zaplanowane przez Komisję mają pozwolić ocenić systemy kontroli państw członkowskich dotyczące występowania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania **71-76**

Brak szerszych informacji na temat audytów przeprowadzonych przez państwa członkowskie może obniżyć wartość dodaną przesyłanych przez nie deklaracji zarządczych i podsumowań **77-79**

Sprawozdawczość dotycząca nadużyć finansowych i wytyczne dotyczące korygowania uchybień występujących w systemach państw członkowskich nie zostały jeszcze w pełni opracowane **80-88**

**Wnioski i zalecenia** **89-96**

**Wykaz akronimów**

**Glosariusz**

**Odpowiedzi Komisji**

**Kalendarium**

**Zespół kontrolny**

## Streszczenie

**I** Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) stanowi główne narzędzie w ramach inicjatywy Next Generation EU. Ma on zapewnić szeroko zakrojone wsparcie finansowe na rzecz inwestycji publicznych i reform w państwach członkowskich. W tym celu w ramach RRF udostępniono 723,8 mld euro (w cenach bieżących): 385,8 mld euro na potrzeby pożyczek i 338 mld euro na potrzeby dotacji. Za pomocą tych środków państwa członkowskie mogą sfinansować reformy i inwestycje przeprowadzane w okresie od początku pandemii w lutym 2020 r. do 31 grudnia 2026 r. Rozporządzenie w sprawie RRF weszło w życie 19 lutego 2021 r.

**II** W RRF stosowany jest inny model wydatkowania środków niż w przypadku pozostałych unijnych programów wydatków. Państwa członkowskie otrzymują daną płatność, gdy Komisja oceni, że powiązane z nią kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Ponadto – choć nie jest to warunek dokonania płatności – w projektach inwestycyjnych finansowanych z RRF należy zapewnić zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi, np. dotyczącymi zamówień publicznych lub kwalifikowalności kosztów podlegających refundacji.

**III** Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, mając na względzie dużą liczbę płatności z RRF, które mają jeszcze zostać dokonane w okresie działania Instrumentu aż do końca 2026 r. Kontrola miała na celu ocenę, czy koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję jest adekwatna, a także przyczynienie się do zapewnienia tej adekwatności. W związku z tym Trybunał zbadał koncepcję tego systemu (zgodnie ze stanem na koniec kwietnia 2022 r.) pod kątem zapewnienia osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, a także ochrony interesów finansowych Unii. Dowody uzyskane w ramach analizy procedur stosowanych przez Komisję Trybunał uzupełnił stosownymi uwagami sformułowanymi w ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącej prawidłowości wydatków z RRF w 2021 r.

**IV** Jak stwierdzili kontrolerzy, Komisji udało się w stosunkowo krótkim czasie opracować system kontroli, w ramach którego szczegółowo weryfikuje się, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte. System ten zapewnia jednak niewiele zweryfikowanych informacji na szczeblu UE na temat tego, czy projekty inwestycyjne finansowane z RRF są zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Brak takich zweryfikowanych informacji ma z kolei wpływ na poziom pewności uzyskiwany przez Komisję i skutkuje powstaniem luki w zakresie rozliczalności na szczeblu UE.

**V** Zgodnie z ustaleniami Trybunału, jeśli chodzi o zagwarantowanie, że kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte, wprowadzono szeroko zakrojone procedury. Kontrole *ex ante* na potrzeby oceny wstępnej są uzupełnione dodatkowymi audytami na miejscu. Niemniej poszczególne etapy składające się na ocenę wstępną nie zostały wystarczająco szczegółowo określone i nie były w pełni udokumentowane. Kontrolerzy Trybunału odnotowują ponadto, że nie zdefiniowano jeszcze żadnej metody pozwalającej określić ilościowo wpływ nieosiągnięcia danego kamienia milowego lub wartości docelowej oraz że brak jest wytycznych dotyczących ryzyka związanego z niewykryciem przypadków, gdy działanie powiązane z uprzednio osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową zostanie cofnięte.

**VI** Jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych Unii, Trybunał odnotowuje, że Komisja zaplanowała przeprowadzenie audytów systemowych we wszystkich państwach członkowskich. Prace te obejmą w szczególności systemy kontroli państw członkowskich dotyczące występowania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania. Nie będą jednak dotyczyły tego, czy państwa członkowskie odpowiednio sprawdzają zgodność projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi. W rezultacie na szczeblu UE dostępne będzie niewiele zweryfikowanych informacji na temat zgodności tych projektów ze wspomnianymi przepisami, a brak takich informacji ma z kolei wpływ na poziom pewności, który Komisja jest w stanie uzyskać, jeśli chodzi o tę zgodność. Odpowiedzialność, jaką bierze na siebie Komisja w zakresie ochrony interesów finansowych Unii, ogranicza się do zagwarantowania, że odzyska ona wszelkie kwoty należne 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. Kontrolerzy Trybunału odnotowali ponadto, że system zarządzania nieprawidłowościami nie zawiera scentralizowanych i zestandaryzowanych informacji na temat nadużyć finansowych związanych z RRF oraz że różne stawki korekt ryczałtowych stosowane w przypadku wykrycia niedociągnięć w systemach kontroli państw członkowskich nie zostały wystarczająco zdefiniowane.

**VII** Trybunał zaleca, by Komisja:

- usprawniła procedury dotyczące weryfikacji *ex ante*;
- sporządziła wytyczne dotyczące przypadków cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową;

- o wyeliminowała lukę w zakresie uzyskiwania pewności występującą na szczeblu UE, która dotyczy zgodności projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi;
- o dostosowała sprawozdawczość na temat nadużyć finansowych związanych z RRF;
- o opracowała wewnętrzne wytyczne dotyczące korekt, zgodnie z treścią umów w sprawie finansowania.

# Wstęp

## RRF w skrócie

**01** [Next Generation EU \(„NGEU”\)](#) to tymczasowy fundusz unijny utworzony w celu wsparcia państw członkowskich w łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii COVID-19 i w powrocie na drogę zrównoważonego wzrostu gospodarczego. [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności \(RRF\)](#) stanowi główne narzędzie, za pośrednictwem którego udostępniane będą środki z NGEU. W ramach Instrumentu zapewnia się wsparcie finansowe na dużą skalę na rzecz reform i inwestycji. Ma on przyczynić się do przyspieszenia odbudowy gospodarczej państw członkowskich po pandemii COVID-19 oraz zwiększenia ich odporności.

**02** 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 tym celu w ramach Instrumentu zapewniono 723,8 mld euro (w cenach bieżących): 385,8 mld euro na potrzeby pożyczek i 338 mld euro na potrzeby dotacji.

**03** W przypadku RRF zastosowano szczególny model wydatkowania środków. Instrument jest wdrażany przez Komisję w trybie zarządzania bezpośredniego, a państwa członkowskie występują w charakterze beneficjentów<sup>1</sup>. Warunkiem otrzymania płatności z RRF przez państwa członkowskie jest osiągnięcie w zadowalający sposób wcześniej uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych dzięki zrealizowaniu reform i projektów inwestycyjnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 8 i art. 22 ust. 1 [rozporządzenia](#).

<sup>2</sup> Art. 24 ust. 3 [rozporządzenia](#).

**04** Legalność i prawidłowość wydatków poniesionych w innych programach UE zależy głównie od kwalifikowalności beneficjenta, projektu i zadeklarowanych kosztów. Kwestię kwalifikowalności takiego finansowania często regulują warunki dotyczące kosztów, które mogą zostać poniesione i zadeklarowane. Ponadto może obowiązywać wymóg, by wydatki te były możliwe do zidentyfikowania i zweryfikowania. Te warunki kwalifikowalności obejmują również przepisy unijne gwarantujące skuteczne funkcjonowanie jednolitego rynku (np. przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa), a także kwestię zgodności z przepisami krajowymi.

**05** W przypadku projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF kwalifikowalność beneficjenta, projektu i kosztów nie jest kryterium stosowanym przez Komisję przy ocenie przeprowadzanej w momencie dokonywania płatności z RRF na rzecz państw członkowskich. W rozporządzeniu uwzględniono jednak ten aspekt w ramach ochrony interesów finansowych Unii, o którą powinny zadbać wspólnie Komisja i państwa członkowskie (zgodnie ze swoimi odnośnymi kompetencjami). Rozporządzenie stanowi w tej kwestii, że działania wspierane ze środków RRF mają być zgodne z mającym zastosowanie prawem unijnym i krajowym, zwłaszcza dotyczącym zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywania i korygowania, oraz że należy zapewnić, by nie dochodziło do poważnych naruszeń zobowiązań określonych w umowie w sprawie finansowania, w szczególności dotyczących podwójnego finansowania. W tym celu państwa członkowskie muszą zapewnić funkcjonowanie skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej oraz odzyskiwać kwoty nienależnie wypłacone lub niewłaściwie wykorzystane<sup>3</sup>. Jeśli państwa członkowskie nie odzyskają nienależnie wypłaconych kwot w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów, może odzyskać je Komisja<sup>4</sup>.

## Wdrażanie RRF

**06** Ponieważ model realizacji RRF różni się od modelu stosowanego w innych unijnych programach wydatków, proces wdrażania ma również specjalny charakter. Proces ten przedstawiono zwięźle na [rys. 1](#) i opisano bardziej szczegółowo w punktach poniżej.

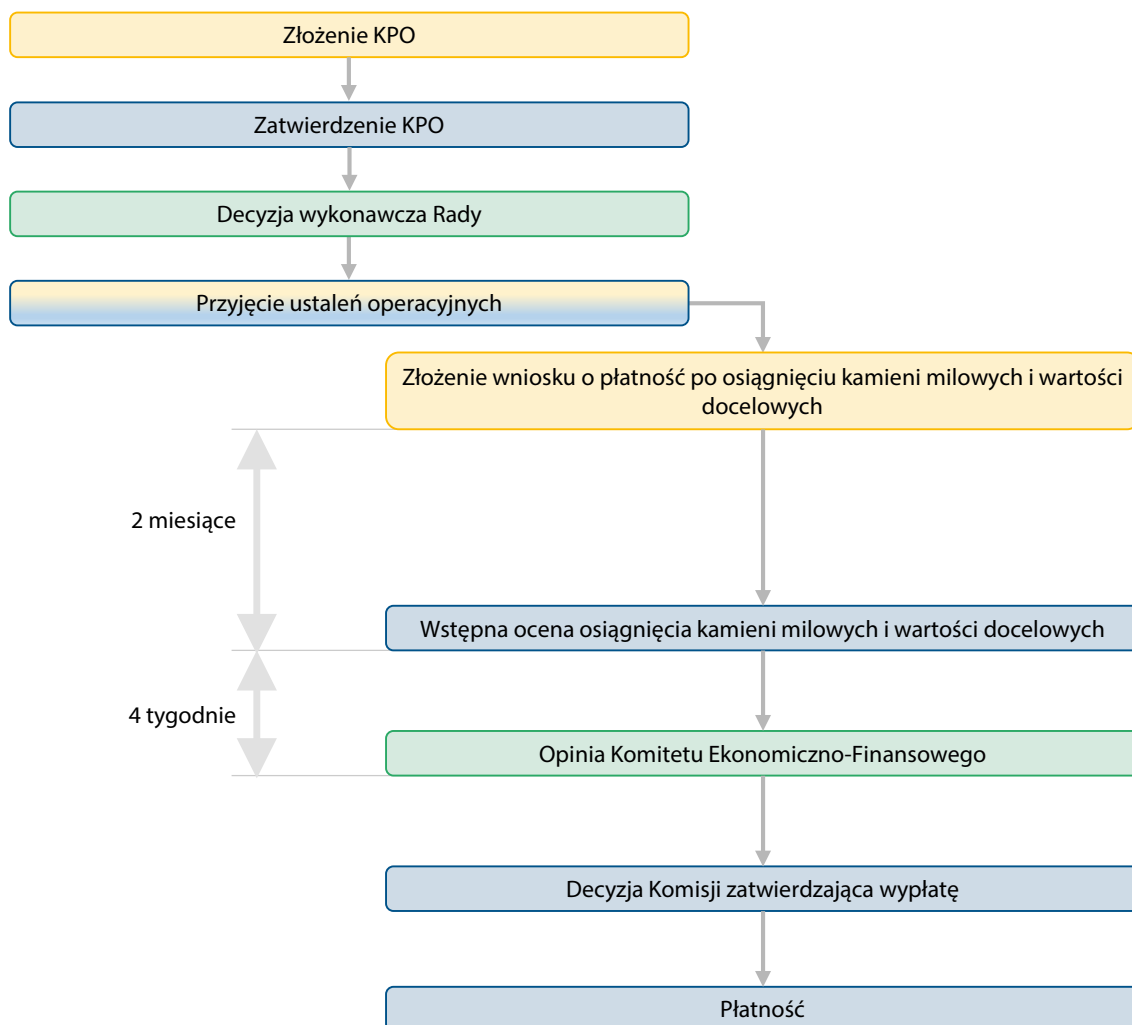
---

<sup>3</sup> Art. 22 ust. 1 [rozporządzenia](#).

<sup>4</sup> Art. 22 ust. 5 [rozporządzenia](#).



Rys. 1 – Proces wdrażania RRF



- Komisja Europejska
- Państwo członkowskie
- Rada

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**07** Aby móc uzyskać środki z RRF, państwa członkowskie muszą najpierw sporządzić krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO) spełniające warunki określone w rozporządzeniu<sup>5</sup>. W planach tych powinien znaleźć się spójny pakiet inwestycji publicznych i reform pogrupowanych w działania, które grupuje się z kolei w komponenty tematyczne. Państwa członkowskie muszą ustanowić kamienie milowe i wartości docelowe dla każdego projektu inwestycyjnego lub reformy, a także przekazać szczegółowe informacje o powiązanych poziomach wyjściowych.

**08** Państwa członkowskie muszą ponadto opracować odpowiednie systemy zarządzania i kontroli. Do tego celu mogą wykorzystać istniejące systemy krajowe bądź stworzyć odrębne systemy na potrzeby RRF.

**09** Płatności w ramach RRF są uzależnione od tego, czy dane państwo członkowskie osiągnie w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe określone w załącznikach do decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej odnośny KPO. Kolejną kwestią braną pod uwagę jest to, czy wystąpił regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Państwa członkowskie mogą wnioskować o wypłatę środków do dwóch razy w roku, o ile przedstawią wystarczające potwierdzenie na to, że w zadowalający sposób osiągnęły odnośne kamienie milowe i wartości docelowe<sup>6</sup>.

**10** Aby móc otrzymać płatność z RRF, państwo członkowskie musi wraz z każdym wnioskiem o płatność złożyć następujące dokumenty:

- o informacje i dowody na potwierdzenie osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady;
- o podsumowanie audytów przeprowadzonych przez organy państw członkowskich, w tym szczegółowe informacje na temat stwierdzonych uchybień i podjętych działań naprawczych<sup>7</sup>;

---

<sup>5</sup> W art. 18 ust. 4 [rozporządzenia](#) przedstawiono pełen zestaw warunków, które muszą spełniać plany odbudowy i zwiększania odporności.

<sup>6</sup> Art. 24 [rozporządzenia](#).

<sup>7</sup> Art. 22 ust. 2 lit. c) [rozporządzenia](#).

- o deklarację zarządczą<sup>8</sup> potwierdzającą, że:
  - środki finansowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem,
  - informacje załączone do wniosku o płatność są kompletne, dokładne i wiarygodne,
  - wdrożone systemy kontroli gwarantują w niezbędnym stopniu, iż zarządzanie środkami finansowymi odbywało się zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności z przepisami w zakresie zapobiegania:
    - o przypadkom konfliktów interesów, nadużyć finansowych, korupcji;
    - o przypadkom podwójnego finansowania.

**11** Ocena przeprowadzana przez Komisję obejmuje dwa etapy. Na pierwszym etapie Komisja ocenia wnioski o płatność na podstawie danych i informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Celem tej wstępnej oceny jest sprawdzenie, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w sposób zadowalający<sup>9</sup>.

**12** Na podstawie tych prac Komisja przedkłada wyniki wstępnej oceny Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu Rady do zaopiniowania. Następnie, opierając się na opinii Komitetu, Komisja przyjmuje decyzję w sprawie płatności, którą musi w pierwszej kolejności, w ramach procedury sprawdzającej, przedłożyć komitetowi procedury komitetowej, w którym zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Wreszcie przyjmuje decyzję wykonawczą zatwierdzającą daną płatność, a środki zostają wypłacone.

## Ramy kontroli RRF opracowane przez Komisję

**13** Szczególny model realizacji RRF oraz kwota środków UE udostępnianych w ramach Instrumentu przemawia za wprowadzeniem odrębnych ram kontroli na szczeblu Komisji i państw członkowskich w celu zapewnienia, by kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte, a interesy finansowe Unii – objęte ochroną.

---

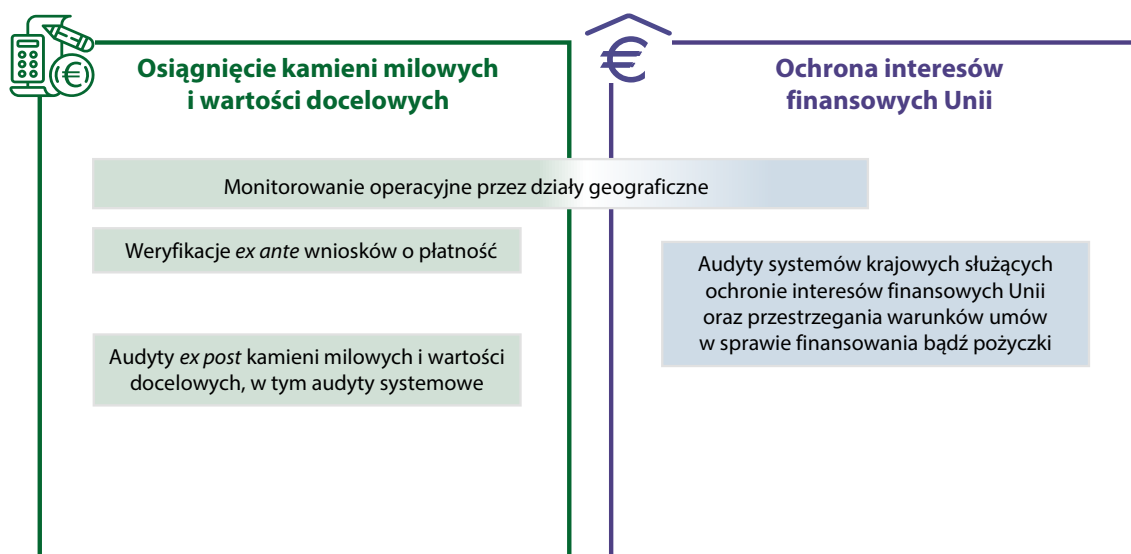
<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Art. 24 ust. 3 [rozporządzenia](#).

**14** Ramy kontroli ustanowione w tym celu przez Komisję zostały opisane w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) za 2021 r. Obejmują one:

- o ocenę KPO przedłożonych przez państwa członkowskie pod kątem adekwatności, skuteczności, efektywności oraz spójności przed dokonaniem jakichkolwiek płatności. Ocena ta przewiduje również sprawdzenie, czy systemy kontroli państw członkowskich opisane w KPO są odpowiednie;
- o system kontroli składający się z dwóch elementów: weryfikacji *ex ante* wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie oraz uzupełniających audytów *ex post* przeprowadzanych po dokonaniu płatności. W ramach systemu kontroli przewidziano również audyty systemowe ukierunkowane głównie na kwestię ochrony interesów finansowych Unii. Na **rys. 2** przedstawiono w zarysie system kontroli stosowany przez Komisję w podziale na te dwa elementy (po przeprowadzeniu oceny KPO).

**Rys. 2 – Elementy systemu kontroli RRF wdrożonego przez Komisję**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**15** Już w ramach wcześniejszych prac kontrolnych Trybunał sprawdził, w jaki sposób Komisja dokonała oceny KPO. Wyniki tej kontroli przedstawiono w sprawozdaniu specjalnym 21/2022<sup>10</sup>. Przedmiotem niniejszego sprawozdania jest koncepcja dwóch elementów składających się na system kontroli ustanowiony przez Komisję (zgodnie z opisem zamieszczonym na *rys. 2*).

## Prace kontrolne Trybunału dotyczące RRF

**16** Niniejsza kontrola stanowi część prac kontrolnych i przeglądowych poświęconych RRF. W *ramce 1* przedstawiono więcej informacji na temat prac zrealizowanych do tej pory przez Trybunał i uzyskanych wyników, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących kontroli.

---

<sup>10</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022 pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.

## Ramka 1

### Prace kontrolne Trybunału dotyczące RRF

W momencie tworzenia RRF Trybunał przedstawił odnośną opinię<sup>11</sup>. Trybunał stwierdził wprawdzie, że RRF ma potencjał do tego, by wspierać państwa członkowskie w łagodzeniu gospodarczych i finansowych skutków pandemii, lecz podkreślił znaczenie wprowadzenia skutecznych mechanizmów zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości, tak aby przeciwdziałać ryzyku, jakie wiąże się z koniecznością wydatkowania znacznych dodatkowych środków w krótkim terminie, jak ma to miejsce w przypadku RRF.

W 2022 r. Trybunał skontrolował, w jaki sposób Komisja oceniła KPO<sup>12</sup>, i stwierdził, że ocena ta była ogólnie właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe. Wykrył jednak szereg uchybień w tej ocenie i zagrożeń dla pomyślnej realizacji RRF. W tym kontekście kontrolerzy podkreślili, że ocena rozwiązań w zakresie monitorowania i kontroli zaproponowanych przez państwa członkowskie opierała się do pewnego stopnia na opisie systemów, które dopiero miały zostać utworzone.

W sprawozdaniu rocznym za 2021 r.<sup>13</sup> Trybunał zamieścił ocenę jedynej płatności dokonanej przez Komisję w ramach RRF w 2021 r. (zrealizowano ją w grudniu tego roku). Kontrolerzy Trybunału oszacowali, że jeden z odnośnych kamieni milowych nie został osiągnięty w zadowalający sposób, jednak stwierdzili, że ocena Trybunału – której Komisja nie przyjęła – nie ma istotnego wpływu. W tym kontekście Trybunał odnotował, że Komisja nie określiła jeszcze metody, która pozwoliłaby określić ilościowo wpływ nieosiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej.

Jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał analizy porównawczej funduszy polityki spójności i RRF, oba te instrumenty wykazują istotne podobieństwa<sup>14</sup>. Jednocześnie występują między nimi liczne różnice wynikające z różnych przyświecających im celów – mechanizmy kontroli i audytu RRF dotyczą głównie osiągnięcia w sposób zadowalający wyznaczonych kamieni milowych i wartości docelowych. Jeśli chodzi natomiast o fundusze polityki spójności, mechanizmy kontroli i audytu zarówno na poziomie Komisji, jak i państw członkowskich koncentrują się głównie na kwestii prawidłowości wydatków. W przypadku RRF Komisja musi zagwarantować, że interesy finansowe UE są skutecznie chronione. W tym celu musi uzyskać od państw członkowskich wystarczającą pewność, że wdrażają one RRF zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi.

---

<sup>11</sup> [Opinia 06/2020 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.](#)

<sup>12</sup> [Sprawozdanie specjalne 21/2022.](#)

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**17** Niniejsza kontrola Trybunału miała na celu ocenę, czy koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję jest adekwatna. W tym celu kontrolerzy zbadali ten system kontroli, w szczególności pod kątem tego, czy zapewnia on, by:

- o płatności na rzecz państw członkowskich były dokonywane po osiągnięciu wcześniej uzgodnionych kamieni milowych lub wartości docelowych;
- o interesy finansowe Unii były chronione.

**18** W pierwszej kolejności kontrolerzy Trybunału zbadali system kontroli RRF z bardziej ogólnej, konceptualnej perspektywy. Celem tych prac było ustalenie, jaki jest zakres funkcjonowania systemu kontroli i w jaki sposób zapewnia on, by kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, a interesy finansowe Unii – objęte ochroną. W ramach tej analizy kontrolerzy uwzględnili również wstępną ocenę, jaką przeprowadziła Komisja w odniesieniu do systemów kontroli opisanych w KPO państw członkowskich, ponieważ systemy te stanowią część ram kontroli. Swoją ocenę koncepcji systemu kontroli ustanowionego przez Komisję Trybunał uzupełnił szczegółową analizą prac i procedur przewidzianych w ramach dwóch elementów systemu. Celem tej analizy było wykrycie ewentualnych uchybień w procedurach i audytach składających się na przedmiotowy system kontroli.

**19** Aby uzyskać dowody konieczne do sformułowania uwag, wniosków i zaleceń, Trybunał:

- o przeprowadził wywiady i zorganizował spotkania z przedstawicielami DG ECFIN i Grupy Zadaniowej ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności (SG RECOVER) w Komisji;
- o zbadał procedury stosowane przez Komisję oraz inne istotne dokumenty, takie jak umowy w sprawie finansowania i ustalenia operacyjne;

---

<sup>13</sup> Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021, rozdział 10 – „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”.

<sup>14</sup> Przegląd 01/2023 pt. „Finansowanie unijne z funduszy polityki spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – analiza porównawcza”.

- o przeanalizował procedury stosowane przez Komisję na potrzeby weryfikacji *ex ante* i audytów *ex post*, jak również strategię audytu, wskazówki dotyczące doboru próby, wewnętrzne listy kontrolne i wytyczne;
- o zapoznał się z rocznym sprawozdaniem z działalności DG ECFIN za 2021 r.

**20** Dowody uzyskane w ramach prac kontrolnych Trybunał uzupełnił stosownymi uwagami sformułowanymi w ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącej prawidłowości wydatków z RRF w 2021 r.<sup>15</sup> Ta kontrola Trybunału dotyczyła osiągnięcia w zadowalający sposób wszystkich 52 kamieni milowych powiązanych z jedyną płatnością, jakiej Komisja dokonała na rzecz państwa członkowskiego w 2021 r. (mowa o Hiszpanii). Trybunał dokonał również przeglądu wstępnej oceny, jaką przeprowadziła Komisja w odniesieniu do czterech wybranych wartości docelowych powiązanych z płatnością na rzecz Francji zrealizowaną w marcu 2022 r.

**21** Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę na wczesnym etapie wdrożenia RRF, w momencie dokonywania pierwszych płatności, ale zanim została zrealizowana większa ich liczba. Z tego też względu uwagę skupił na samej koncepcji systemu kontroli RRF (zgodnie ze stanem na koniec kwietnia 2022 r.), a nie jego funkcjonowaniu w praktyce.

**22** Ponadto w ramach niniejszej kontroli nie przeanalizowano koncepcji ani skuteczności systemów kontroli RRF wdrożonych przez państwa członkowskie – kwestia ta ma być przedmiotem przyszłych prac Trybunału.

**23** Niniejsza kontrola i sformułowane w jej wyniku zalecenia mają przyczynić się do zapewnienia, by Komisja dysponowała odpowiednim systemem kontroli – zarówno w odniesieniu do spełnienia warunków płatności, jak i skutecznej ochrony interesów finansowych Unii. Ma to istotne znaczenie wobec dużej liczby płatności z RRF, które mają jeszcze zostać zrealizowane w trakcie funkcjonowania Instrumentu aż do końca 2026 r.

---

<sup>15</sup> Rozdział 10 sprawozdania rocznego Trybunału za 2021 r.



## Uwagi

### Wykryto lukę w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności na szczeblu UE, która dotyczy ochrony interesów finansowych Unii

**24** W tej części sprawozdania przeanalizowano system kontroli RRF ustanowiony przez Komisję z bardziej ogólnej, konceptualnej perspektywy. Analiza dotyczy tego, czy i w jaki sposób przyczynia się on do zagwarantowania osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych oraz ochrony interesów finansowych Unii. W analizie uwzględniono też ocenę, jaką przeprowadziła Komisja w odniesieniu do systemów kontroli opisanych przez państwa członkowskie w KPO, ponieważ stanowią one pierwszy element ram kontroli RRF<sup>16</sup>. Uwagi Trybunału przedstawione w punktach poniżej odnoszą się w szczególności do uzyskiwania pewności i rozliczalności.

### Przeprowadzona przez Komisję ocena mechanizmów kontroli była kompleksowa, ale częściowo opierała się na systemach, które jeszcze nie zostały wdrożone

**25** Aby skorzystać ze wsparcia w ramach RRF, państwa członkowskie przedłożyły Komisji projekty swoich KPO. Komisja dokonała oceny tych planów, opierając się na 11 kryteriach określonych w rozporządzeniu. Jedno z tych kryteriów przewiduje wprowadzenie przez państwa członkowskie odpowiednich systemów kontroli i rozwiązań mających na celu zapobieganie korupcji, nadużyciom finansowym, nieprawidłowościom, konfliktom interesów i podwójnemu finansowaniu, a także ich wykrywanie i korygowanie.

**26** W sprawozdaniu specjalnym 21/2022 Trybunał sprawdził, czy Komisja dokonała oceny mechanizmów kontroli państw członkowskich, w szczególności pod kątem jasno określonej struktury oraz ról i obowiązków poszczególnych organów, planowanych systemów i procesów oraz wymaganych zdolności.

---

<sup>16</sup> Sprawozdanie specjalne 21/2022.

**27** Trybunał uznał, że ogólnie rzecz biorąc, dokonana przez Komisję ocena planów odbudowy i zwiększania odporności była właściwa, zważywszy na złożoność procesu i ograniczenia czasowe. W szczególności w odniesieniu do systemów kontroli Trybunał stwierdził, że w swojej ocenie mechanizmów kontroli zaproponowanych przez państwa członkowskie Komisja prawidłowo wskazała luki i niedociągnięcia wymagające dodatkowych działań. Ocena ta jednak do pewnego stopnia opierała się na opisie systemów, które miały dopiero zostać ustanowione. Musi zatem zostać potwierdzona dodatkowymi pracami na miejscu. Ponadto Komisja wprowadziła dodatkowe kamienie milowe dla 16 państw członkowskich, w przypadku których luki lub niedociągnięcia wymagają podjęcia dodatkowych działań przed dokonaniem pierwszej płatności<sup>17</sup>. Brak w pełni funkcjonalnego systemu kontroli wiąże się z ryzykiem, że interesy finansowe UE do czasu realizacji tych kamieni milowych nie będą wystarczająco chronione.

### **Weryfikacje *ex ante* i audyty *ex post* pozwalają ocenić osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych**

**28** Przeprowadzane przez Komisję weryfikacje *ex ante* wniosków o płatność składanych przez państwa członkowskie i powiązane z nimi audyty *ex post* dotyczą przede wszystkim spełnienia warunków płatności i dowodów na osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, które przedstawiły państwa członkowskie. Te weryfikacje i audyty *ex post* dotyczące kamieni milowych i wartości docelowych nie obejmują jednak nieprzestrzegania przepisów unijnych i krajowych (pkt 09).

**29** Przykładowo jeśli projekt inwestycyjny finansowany z RRF nie jest zgodny z przepisami unijnymi lub krajowymi (np. dotyczącymi zamówień publicznych, pomocy państwa lub zasad kwalifikowalności kosztów lub projektów), nie wpłynie to niekorzystnie na wynik przeprowadzonej przez Komisję wstępnej oceny dotyczącej tego, czy dana wartość docelowa została osiągnięta w zadowalający sposób. Jeśli tylko wartość docelowa została osiągnięta zgodnie z opisem w załączniku do decyzji wykonawczej Rady, Komisja jest zobowiązana zrealizować płatność na rzecz zainteresowanego państwa członkowskiego<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Roczne sprawozdanie z działalności DG ECFIN za 2021 r., załącznik XIV.

<sup>18</sup> Art. 24 ust. 5 [rozporządzenia](#).

**30** Trybunał odnotowuje ponadto, że w rozporządzeniu wprowadzono obowiązek respektowania określonych zasad horyzontalnych<sup>19</sup>. Zgodnie z tymi zasadami wsparcie z RRF nie powinno (z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków) zastępować powtarzających się wydatków krajowych. Ponadto należy przestrzegać zasady dodatkowości finansowania unijnego, o której mowa w art. 9 rozporządzenia, a wsparcie musi być zgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód”. Ponieważ w rozporządzeniu nie wskazano zgodności z zasadami horyzontalnymi jako warunku dokonania płatności<sup>20</sup>, przeprowadzane przez Komisję weryfikacje *ex ante* nie dotyczą tych zasad, chyba że ich przestrzeganie jest obowiązkowe na podstawie decyzji wykonawczej Rady – taka sytuacja może wystąpić w przypadku zasady „nie czyni poważnych szkód”. Przestrzeganie tej zasady zostało sprawdzone przez Komisję w toku oceny KPO. W tym kontekście Trybunał odnotował już w ramach wcześniejszej kontroli, że ocena Komisji doprowadziła do tego, iż w przyjętych KPO znalazły się wyłącznie działania zgodne z tą zasadą. Ustalenie to znalazło potwierdzenie w przypadku działań dobranych do próby Trybunału. W KPO nie uwzględniano jednak systematycznie działań łagodzących skutki dla środowiska w postaci kamieni milowych lub wartości docelowych, a działania niezgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód” mogą być finansowane poza Instrumentem<sup>21</sup>.

**31** W sprawozdaniu specjalnym 21/2022 Trybunał zauważył również, że kamienie milowe i wartości docelowe na ogół są miernikami jedynie produktów, a nie oddziaływania<sup>22</sup>. Ocena dotycząca KPO i płatności na rzecz państw członkowskich siłą rzeczy nie zależą zatem od oddziaływania realizowanych reform i inwestycji.

---

<sup>19</sup> Art. 5 rozporządzenia.

<sup>20</sup> Art. 24 rozporządzenia.

<sup>21</sup> Pkt 56–61 sprawozdania specjalnego 21/2022.

<sup>22</sup> Pkt VIII sprawozdania specjalnego 21/2022.

## Brak odpowiednich informacji prowadzi do powstania luki w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności na szczeblu UE, która dotyczy ochrony interesów finansowych Unii

**32** Państwa członkowskie powinny wspólnie z Komisją zapewnić skuteczną ochronę interesów finansowych Unii (zgodnie ze swoimi odnośnymi kompetencjami)<sup>23</sup>. W tym kontekście państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć „wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony interesów finansowych Unii oraz w celu zapewnienia, by wykorzystanie środków finansowych w związku z działaniami wspieranymi przez Instrument było zgodne z mającym zastosowanie prawem unijnym i krajowym, w szczególności w odniesieniu do zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywania i korygowania”<sup>24</sup>. Obowiązek ten został również ujęty w postanowieniach umów w sprawie finansowania zawartych z państwami członkowskimi. Jeśli państwa członkowskie nie odzyskają nienależnie wypłaconych kwot w przypadku wystąpienia nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów lub poważnie naruszają obowiązki wynikające z umowy w sprawie finansowania, na przykład te dotyczące podwójnego finansowania, Komisja może odzyskać stosowne kwoty.

**33** W tym kontekście Komisja uznała – zgodnie z treścią rocznego sprawozdania z działalności DG ECFIN za 2021 r. – że spoczywa na niej „odpowiedzialność rezydualna” w zakresie ochrony interesów finansowych, a zatem „państwa członkowskie ponoszą wyłączną odpowiedzialność za zweryfikowanie, że finansowanie z RRF zostało właściwie wykorzystane zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi”. Odpowiedzialność Komisji zaś jest ograniczona do trzech rodzajów poważnych nieprawidłowości: nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów, a także obowiązków określonych w umowach w sprawie finansowania, w szczególności dotyczących podwójnego finansowania<sup>25</sup>. Zgodnie z tymi założeniami w strategii audytu RRF Komisja nie przewidziała audytów sprawdzających zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi<sup>26</sup>. Audyty systemowe przeprowadzone przez Komisję mają być ukierunkowane na systemy państw

---

<sup>23</sup> Pkt 80 [przeglądu 01/2023](#).

<sup>24</sup> Art. 22 ust. 1 i motyw 54 [rozporządzenia](#).

<sup>25</sup> Roczne sprawozdanie z działalności DG ECFIN za 2021 r., s. 52.

<sup>26</sup> Strategia audytu RRF opracowana przez Komisję, s. 3.

członkowskich służące zapobieganiu wspomnianym trzem rodzajom nieprawidłowości oraz przypadkom podwójnego finansowania, ich wykrywaniu i korygowaniu.

**34** Jak wynika z doświadczeń Trybunału, przypadki niezgodności z przepisami unijnymi i krajowymi, np. dotyczącymi zamówień publicznych, pomocy państwa oraz zasad kwalifikowalności, występują powszechnie w innych unijnych programach wydatków<sup>27</sup>, w związku z czym stanowią istotny czynnik ryzyka. Kontrolerzy odnotowują tymczasem, że zgodność z tymi przepisami nie wchodzi w zakres audytów systemowych Komisji, a państwa członkowskie uzyskały niewiele wytycznych w tym zakresie.

**35** W konsekwencji na szczeblu UE dostępnych jest niewiele zweryfikowanych informacji na temat tego, czy i w jaki sposób w systemach państw członkowskich odpowiednio uwzględniono istotne ryzyko, że projekty inwestycyjne finansowane z RRF będą niezgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Wpływa to niekorzystnie na poziom pewności, jaki jest w stanie uzyskać Komisja, ponieważ pewność ta nie obejmuje kwestii zgodności projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi.

**36** Zakres odpowiedzialności, jaką bierze na siebie Komisja w odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii, znajduje odzwierciedlenie w treści poświadczenia wiarygodności zamieszczonego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN za 2021 r. Zakres poświadczenia jest ograniczony bowiem jedynie do konkretnego aspektu zdefiniowanego w art. 22 ust. 5 rozporządzenia. Komisja poświadcza, że odzyska wszelkie kwoty należne budżetowi Unii 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. W rezultacie na szczeblu UE powstaje luka w zakresie rozliczalności.

---

<sup>27</sup> Rys. 1.8 w [sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r.](#)

## **Komisja opracowała szeroko zakrojony proces weryfikowania, czy osiągnięto kamienie milowe i wartości docelowe**

**37** System kontroli ustanowiony przez Komisję ma gwarantować, że płatności z RRF wynikają z osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych<sup>28</sup>. Musi również zapewnić, by uprzednio osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały cofnięte.

**38** W tym celu Komisja stworzyła proces przewidujący przeprowadzenie weryfikacji *ex ante* przed dokonaniem płatności na rzecz państwa członkowskiego. Weryfikacje opierają się głównie na przeglądzie dokumentacji przedłożonej przez państwo członkowskie i potwierdzającej, że kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w sposób zadowalający. Po otrzymaniu płatności przez państwo członkowskie natomiast Komisja przeprowadza audyty *ex post*.

**39** Trybunał dokonał przeglądu procedur i dokumentów Komisji i ocenił, czy koncepcja weryfikacji *ex ante* i audytów *ex post* przeprowadzanych przez Komisję pozwala jej prawidłowo ocenić, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte. W ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącej RRF za 2021 r. Trybunał zbadał również, w jaki sposób Komisja przeprowadza weryfikacje *ex ante* w praktyce, aby wykryć ewentualne uchybienia w jej procedurach.

### **Weryfikacje *ex ante* dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych obejmują szeroko zakrojone prace, ale wciąż nie rozwiązano pewnych problemów**

#### **W ramach weryfikacji *ex ante* dotyczących osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych przewidziano szeroko zakrojony proces oceny**

**40** W rozporządzeniu nałożono na Komisję wymóg oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe określone w odpowiedniej decyzji wykonawczej Rady zostały osiągnięte w zadowalający sposób<sup>29</sup>. Kontrole *ex ante* przewidziane przez Komisję w odniesieniu do płatności z RRF powinny umożliwić sprawdzenie, czy wniosek o płatność złożony przez państwo członkowskie jest poparty dowodami na osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Kontrole te powinny być dobrze udokumentowane.

<sup>28</sup> Art. 24 ust. 3 rozporządzenia.

<sup>29</sup> Art. 24 ust. 3 rozporządzenia.

**41** Po osiągnięciu odpowiednich uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych państwo członkowskie przesyła Komisji należycie uzasadniony wniosek o płatność, który Komisja poddaje ocenie (pkt 10). W ramach wstępnej oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z danym wnioskiem o płatność zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Komisja weryfikuje dowody przedstawione przez państwa członkowskie.

**42** W tym procesie wstępnej oceny przez Komisję uczestniczy wiele podmiotów. Do głównych z nich należą odpowiednie działy geograficzne DG ECFIN i SG RECOVER, które odgrywają wiodącą rolę w weryfikacjach *ex ante* i ocenie wniosków o płatność. Po otrzymaniu złożonego przez państwo członkowskie wniosku o płatność działy te przeprowadzają przegląd dokumentacji i ocenę dowodów przesłanych wraz z wnioskiem.

**43** Wstępna ocena obejmuje następujące elementy:

- o Działy odpowiadające za dany obszar geograficzny nieustannie kontaktują się z władzami państw członkowskich w sprawie postępów w osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych oraz osiągnięcia tychże, aż do momentu złożenia wniosku o płatność, a nawet później.
- o W ocenie uczestniczą również różne działy DG ECFIN o kompetencjach horyzontalnych, np. dział prawny jest odpowiedzialny za dokonanie przeglądu wstępnej oceny w celu zagwarantowania, że jest ona należyta i poprawna pod względem prawnym.
- o Komisja przeprowadza w pierwszej kolejności nieformalne konsultacje techniczne, a następnie formalne konsultacje między poszczególnymi służbami, z udziałem odpowiednich DG i służb. Celem tych działań jest wykorzystanie przy ocenie osiągnięcia konkretnego kamienia milowego lub wartości docelowej szerokiej wiedzy specjalistycznej innych służb Komisji, które są na bieżąco i bezpośrednio zaangażowane w prace dotyczące odnośnego obszaru polityki.

**44** Opierając się na analizie procesu oceny *ex ante* opisanego powyżej i wynikach spotkania z przedstawicielami służb Komisji, Trybunał uznaje, że na potrzeby oceny osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych Komisja opracowała szeroko zakrojony proces weryfikacji *ex ante*. Kontrolerzy wykryli w nim jednak pewne uchybienia związane z niejasnym określeniem struktury procesu i sposobem dokumentowania oceny. Odnośne uwagi zamieszczono w punktach poniżej.

### **Różne etapy procesu oceny nie są wystarczająco jasno określone lub udokumentowane**

**45** W rozporządzeniu finansowym stwierdzono, że podstawą skutecznego systemu kontroli wewnętrznej są najlepsze praktyki międzynarodowe, w szczególności zapewnienie odpowiedniej ścieżki audytu<sup>30</sup>. Ścieżka audytu powinna umożliwiać pełne zrozumienie celów audytu, źródeł informacji i sformułowanych wniosków.

**46** Komisja zdecydowała się skorzystać z kalendarzy operacyjnych, by pokierować procesem rozpatrywania poszczególnych wniosków o płatność. W kalendarzach zbiera się informacje na temat działań, które mają zostać podjęte, zaangażowanych podmiotów oraz harmonogramu dla zespołów zaangażowanych we wstępną ocenę.

**47** Ocena każdego kamienia milowego lub wartości docelowej jest dokumentowana i podsumowywana w tzw. karcie oceny. W karcie zamieszcza się rejestr zgromadzonych informacji oraz dokumentuje analizę przeprowadzoną przez Komisję na potrzeby wstępnej oceny kamieni milowych i wartości docelowych.

**48** Wprawdzie karta oceny i wspomniany kalendarz operacyjny zawierają istotne informacje na temat procesu oceny, lecz udział poszczególnych podmiotów na różnych etapach procesu, w wyniku którego dokonuje się wstępnej oceny, nie jest wystarczająco jasno określony i udokumentowany. Dokumenty te nie zawsze mogą zatem dostarczyć wystarczających dowodów na to, że dany kamień milowy lub wartość docelowa zostały odpowiednio ocenione, a ocena udokumentowana odpowiednio szczegółowo.

### **Nie określono jasno zakresu konsultacji technicznych z odpowiednimi DG i służbami Komisji**

**49** Choć odpowiedzialność za ocenę osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych spoczywa na SG RECOVER i DG ECFIN, w toku weryfikacji *ex ante* mogą zwrócić się one do odpowiednich DG i służb w celu uzyskania informacji technicznych potrzebnych w ocenie.

---

<sup>30</sup> Art. 36 ust. 3 [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](#).



**50** Kiedy zwracają się one do urzędników zajmujących się danym obszarem polityki w DG lub służbach, proszą w szczególności o stwierdzenie, czy istnieją jakiegokolwiek powody, dla których danego kamienia milowego lub wartości docelowej nie można uznać za osiągnięte w zadowalający sposób. Na koniec procesu wstępnej oceny i w celu zamknięcia procesu konsultacji wspomniane DG i służby mają jeszcze możliwość przedstawić swoje stanowisko na temat ogólnej oceny w ramach formalnych konsultacji między służbami.

**51** Trybunał zauważa, że choć konsultacje z ekspertami stanowią istotny element procesu oceny, ani zakres tych konsultacji, ani rola DG i służb uczestniczących w konsultacjach w trakcie oceny nie zostały jasno określone (pkt 47). Ponadto sposób dokumentowania konsultacji technicznych nie zawsze pozwalał zrozumieć, jakich elementów lub aspektów kamienia milowego lub wartości docelowej dotyczyło stanowisko DG uczestniczącej w konsultacjach ani jak to stanowisko zostało wypracowane. Wobec braku jasnych informacji na temat charakteru konsultacji technicznych i wypracowanej decyzji dotyczącej oceny nie sposób powiedzieć, jaki był faktyczny zakres tych konsultacji. W ramce 2 przedstawiono przykład takiej sytuacji wykryty w ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2021 r.

## Ramka 2

### Przykład niejasnych informacji na temat udziału poszczególnych podmiotów i niewystarczającej dokumentacji w odniesieniu do konsultacji technicznych z DG i służbami Komisji

Kamień milowy 330:

„Te dwa regulaminy mają zastosowanie do równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn oraz do planów równości i ich rejestracji. Celami rozporządzenia są: (i) zapewnienie zasady przejrzystości wynagrodzeń w celu zidentyfikowania dyskryminacji ze względu na nieprawidłową ocenę stanowiska pracy; oraz (ii) opracowanie planów na rzecz równości i zapewnienie ich rejestracji w rejestrze publicznym”.

W ramach konsultacji zwrócono się do DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) o wzięcie udziału w ocenie tego kamienia milowego.

Przeprowadzono ustne konsultacje ze służbami DG EMPL, a DG EMPL nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń w toku formalnych konsultacji między służbami, niemniej kontrolerzy Trybunału nie znaleźli żadnych dowodów potwierdzających dokładny zakres udziału DG EMPL w ocenie. Nie jest też jasne, czy na etapie konsultacji technicznych służby DG EMPL oceniły kamień milowy jako osiągnięty w zadowalający sposób, jakie elementy tego kamienia zostały wzięte pod uwagę ani czy służby nie potwierdziły jedynie, że nie mają żadnych informacji, które podawałyby w wątpliwość osiągnięcie kamienia milowego.

Te same uwagi mają zastosowanie do innych kamieni milowych (329 i 333), które zostały ocenione w tym samym czasie co kamień milowy 330<sup>31</sup>.

### Niekompletna dokumentacja procesu oceny

**52** W swojej ocenie dotyczącej tego, czy kamienie milowe lub wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Komisja opiera się na odpowiednich elementach zawartych w opisie poszczególnych kamieni milowych i powiązanego działania (zamieszczonych w stosownej decyzji wykonawczej Rady), a także bierze pod uwagę ustalenia operacyjne.

<sup>31</sup> Załącznik do [decyzji wykonawczej Rady](#).

**53** W sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Trybunał ustalił, że opisy działań zawarte w załącznikach do decyzji wykonawczych Rady nie zawsze były powiązane z odpowiednimi kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi. Z tego względu były one niejednoznaczne i pozostawiały pole do interpretacji, jeśli chodzi o wybór elementów, które są istotne w danej ocenie<sup>32</sup>. Tymczasem kontrolerzy Trybunału nie znaleźli żadnego uzasadnienia przyczyn, dla których Komisja uznała pewne elementy zawarte w opisie działania za nieistotne w danej ocenie. Kontrolerzy ustalili również, że w opracowanych przez Komisję wytycznych w sprawie oceny dotyczącej tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, nie przewidziano konieczności takiego uzasadnienia i stąd nie nałożono wyraźnego wymogu, by je udokumentować. Brak jasnych wytycznych i dokumentacji w takich sytuacjach utrudniał – a wręcz zgoła uniemożliwiał – osobom trzecim niezaangażowanym w negocjacje dotyczące KPO lub nieposiadającym informacji na temat tego procesu zrozumienie argumentacji Komisji i jej prześledzenie.

#### **Nie opracowano jeszcze metody dotyczącej zawieszania płatności**

**54** Kwota wypłacana państwu członkowskiemu po złożeniu przez nie wniosku o płatność niekoniecznie wynika z szacunkowych kosztów osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych ujętych we wniosku, lecz jest wynikiem negocjacji z danym państwem członkowskiem. W negocjacjach tych uwzględnia się, jaką proporcję kamieni milowych i wartości docelowych obejmuje wniosek, jak również ich względne znaczenie<sup>33</sup>. Jeśli Komisja stwierdzi, że kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, zgodnie z przepisami rozporządzenia „zawiesza się płatność całości lub części wkładu finansowego oraz, w stosownych przypadkach, pożyczki”<sup>34</sup>. Zawieszenie uchyla się dopiero po przedstawieniu Komisji przez dane państwo członkowskie, w terminie sześciu miesięcy, dowodów na osiągnięcie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. W przeciwnym wypadku Komisja jest zobowiązana proporcjonalnie zmniejszyć kwotę wkładu finansowego oraz, w stosownych przypadkach, pożyczki. Trybunał odnotował w swoim sprawozdaniu rocznym za 2021 r., że do tej pory Komisja nie opracowała metody pozwalającej określić, jaka kwota ma zostać zawieszona<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Pkt 10.24–10.26 sprawozdania rocznego Trybunału za 2021 r.

<sup>33</sup> Pkt 73 sprawozdania specjalnego Trybunału 21/2022.

<sup>34</sup> Art. 24 ust. 6 rozporządzenia.

<sup>35</sup> Pkt 10.28 sprawozdania rocznego Trybunału za 2021 r.

**55** Wprawdzie metoda ta nie wpłynęłaby na ocenę *ex ante* osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, jednak jej brak oznacza, że nie opracowano istotnego elementu systemu kontroli RRF gwarantującego prawidłowość płatności z RRF. Ponadto brak takiej metody zmniejsza przejrzystość rozwiązań stosowanych w ramach RRF wobec państw członkowskich i innych zainteresowanych stron, ponieważ kryteria szacowania, jaki wpływ finansowy ma nieosiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych, pozostają niedookreślone. W tym kontekście Trybunał pragnie zwrócić uwagę na zalecenie 10.2 w swoim [sprawozdaniu rocznym za 2021 r.](#)

### **Audyty *ex post* mogą przyczynić się do potwierdzenia, że zgłoszone dane dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych są poprawne**

**56** Podczas gdy weryfikacje *ex ante* przeprowadzane przez Komisję opierają się głównie na przeglądach dokumentacji, audyty *ex post* pozwalają Komisji zbadać sytuację na miejscu. Audyty te zostały przewidziane w rozporządzeniu finansowym<sup>36</sup> i postanowieniach umów w sprawie finansowania zawartych z państwami członkowskimi. Celem audytów *ex post* jest wykrywanie i korygowanie sytuacji, w których jakiś kamień milowy lub wartość docelowa nie zostały osiągnięte, co może nastąpić już po dokonaniu płatności. Audyty te powinny opierać się na wszystkich stosownych informacjach, jasnych i dobrze opracowanych procedurach i odpowiedniej ocenie ryzyka.

**57** Trybunał ocenił, czy koncepcja audytów *ex post* przyjęta przez Komisję jest odpowiednia do osiągnięcia powyższego celu. Trybunał nie był w stanie sprawdzić, jak w praktyce Komisja realizowała audyty *ex post* (pkt [21](#)).

**58** Jeśli chodzi o osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych, Komisja przeprowadza również oparte na ocenie ryzyka audyty *ex post*. Stanowią one uzupełnienie przeprowadzanych przez nią weryfikacji *ex ante*. Ponadto Komisja przeprowadza audyty systemowe dotyczące kamieni milowych i wartości docelowych. Koncentrują się one na procesie gromadzenia danych oraz sprawozdawczości dotyczącej kamieni milowych i wartości docelowych w państwach członkowskich.

---

<sup>36</sup> Art. 74 ust. 6 [rozporządzenia finansowego](#).

**59** Celem tych audytów systemowych jest ocena systemów zarządzania danymi, systemów informatycznych i innych systemów służących do przechowywania, gromadzenia, agregowania i przekazywania informacji na temat kamieni milowych i wartości docelowych, a także zweryfikowanie wiarygodności danych sprawozdawczych na temat osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych, w tym procesu agregacji tych danych.

**60** Audyty dotyczące kamieni milowych i wartości docelowych opierają się na ocenie ryzyka i obejmują wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe zidentyfikowane przez Komisję jako obarczone wysokim ryzykiem. Obejmują też jak najwięcej – w zależności od dostępnych zasobów – tych sklasyfikowanych jako obarczone średnim ryzykiem. Mają one pozwolić potwierdzić na miejscu informacje zgłoszone Komisji przez państwa członkowskie na etapie weryfikacji *ex ante*.

**61** Komisja dokonuje wyboru organów państw członkowskich, kamieni milowych i wartości docelowych do objęcia audytem, opierając się zarówno na ogólnej ocenie ryzyka, jak i ocenie ryzyka dotyczącej danego wniosku o płatność. Początkowy wybór państw członkowskich, które mają zostać objęte audytem, jest ponadto motywowany stopniem przygotowania tych państw oraz harmonogramem składania wniosków o płatność.

**62** W ocenach ryzyka uwzględnia się szereg czynników, między innymi:

- złożoność krajowych systemów kontroli;
- audyty przeprowadzone przez państwa członkowskie;
- ryzyko, że działania w ramach KPO będą współfinansowane z innych funduszy unijnych;
- kategorię odbiorców końcowych.

**63** Celem audytów dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych jest uzyskanie *ex post* dodatkowej pewności, że zostały one osiągnięte w zadowalający sposób, natomiast celem audytów systemowych odnoszących się do kamieni milowych i wartości docelowych jest zagwarantowanie, że systemy krajowe służące do gromadzenia i przechowywania odnośnych informacji sprawozdawczych są odpowiednie i wiarygodne.

**64** W dokumencie DG ECFIN pt. „Enquiry planning memorandum” przedstawiono szczegółowe wytyczne na temat tych audytów dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych i audytów systemowych oraz zamieszczono szereg szablonów, które powinny być w nich wykorzystywane.

**65** W oparciu o przeprowadzony przegląd dokumentów planowych dotyczących audytów *ex post* Trybunał uznaje te audyty za dobrze opracowane pod względem zaplanowanych prac i dokumentacji, ale ich faktyczne wdrożenie będzie mogło zostać ocenione dopiero na późniejszym etapie. Początkowy plan prac audytowych na lata 2022 i 2023 również wskazuje, że przewidziano szeroko zakrojone działania. Audyty zaplanowano w 20 państwach członkowskich, przy czym 20 audytów miało objąć systemy zarządzania danymi i systemy informatyczne, a siedem miało na celu zweryfikowanie zgłoszonych danych.

### **Brak odpowiednich wytycznych zwiększa ryzyko niewykrycia przypadków, gdy działania powiązane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zostaną cofnięte**

**66** Aby osiągnięcie kamienia milowego lub wartości docelowej, w związku z którymi wypłacono już środki, było istotne i przynosiło skutki, odnośne działania nie powinny zostać wycofane. W rozporządzeniu wzięto pod uwagę to ryzyko, przepisy stanowią bowiem, że „osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi w zadowalający sposób kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone przez dane państwo członkowskie”<sup>37</sup>. Zgodnie z umowami w sprawie finansowania we wniosku o płatność dane państwo członkowskie powinno potwierdzić, że do takiej sytuacji w istocie nie doszło.

**67** Wspomniana deklaracja państwa członkowskiego stanowi kluczowy element pozwalający skontrolować cofnięcie działań powiązanych z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi. Ponadto, jak wynika z informacji przekazanych przez Komisję, jej działy geograficzne nieustannie monitorują sytuację i utrzymują kontakty z organami państw członkowskich, w związku z czym są w stanie zidentyfikować kamienie milowe i wartości docelowe, w przypadku których odnośne działania zostały cofnięte.

---

<sup>37</sup> Art. 24 ust. 3 [rozporządzenia](#).

**68** Do takiego wycofania może dojść dopiero po tym, jak dany kamień milowy lub wartość docelowa zostaną uznane za osiągnięte w zadowalający sposób, w związku z czym nie zostanie ono wychwycone w toku procedur *ex ante*. Prace przeglądowe dotyczące ewentualnego cofnięcia działań powiązanych z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi muszą więc być prowadzone *ex post*.

**69** Do tej pory Komisja nie opracowała żadnych wytycznych, które określałyby precyzyjnie pojęcie cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową, okoliczności, w których uznaje się, że do takiego cofnięcia doszło, oraz to, w jaki sposób służby Komisji i organy państw członkowskich powinny monitorować tę kwestię. Brak takich wytycznych zwiększa ryzyko, że państwa członkowskie i Komisja mogą nie zidentyfikować w odpowiedni i spójny sposób wszystkich kamieni milowych i wartości docelowych, w przypadku których doszło do cofnięcia działań.

**70** Komisja nie przedstawiła jeszcze wytycznych na temat wpływu cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową na realizację przeszłych lub bieżących wniosków o płatność.

### **Kontrole przeprowadzane przez Komisję mogłyby zapewniać wkład w jej ocenę systemów państw członkowskich, ale w procedurach informowania o nadużyciach i korygowania uchybień występują ograniczenia**

#### **Audyty zaplanowane przez Komisję mają pozwolić ocenić systemy kontroli państw członkowskich dotyczące występowania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania**

**71** Obowiązek ochrony interesów finansowych Unii oznacza, że RRF musi być wdrażany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności dotyczącymi zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania oraz odnoszącymi się do ryzyka podwójnego finansowania.

**72** Komisja uznaje, że w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE ponosi odpowiedzialność rezydualną – ogranicza się do zapewnienia, by państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie systemy, i interweniuje w przypadkach, gdy nie wypełnią one swoich obowiązków kontrolnych dotyczących zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania oraz dotyczących podwójnego finansowania (pkt 33).

**73** W audytach, które zaplanowała Komisja, uwzględniono to ograniczenie – są one ukierunkowane na stosowne systemy kontroli państw członkowskich dotyczące wspomnianych kategorii nieprawidłowości. Audyty te powinny opierać się na wszystkich stosownych informacjach, jasnych i dobrze opracowanych procedurach i odpowiedniej ocenie ryzyka. Trybunał dokonał przeglądu procedury i dokumentów planowych Komisji odnoszących się do tych audytów.

**74** Komisja określiła swoje prace audytowe związane z ochroną interesów finansowych Unii w swojej strategii audytu.

**75** W strategii audytu dotyczącej RRF przewidziano, że w okresie wdrażania RRF Komisja przeprowadzi przynajmniej jeden odrębny audyt systemowy w każdym państwie członkowskim. Celem tych audytów jest uzyskanie przez Komisję pewności, że systemy kontroli państw członkowskich pozwalają zapobiec przypadkom nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania, a także je wykryć i skorygować. Zgodnie z początkowym planem prac audytowych na lata 2022 i 2023 przewidziano 21 audytów dotyczących ochrony interesów finansowych UE.

**76** Audyty systemowe odnoszące się do nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania mają umożliwić Komisji ocenę systemów wprowadzonych przez państwa członkowskie w tym celu, ale skuteczność takich audytów będzie mogła zostać oceniona dopiero na późniejszym etapie. Ponadto Trybunał wykrył ograniczenia wpływające niekorzystnie na poszczególne elementy systemu kontroli opracowanego przez Komisję. Stosowne informacje przedstawiono w punktach poniżej.



## **Brak szerszych informacji na temat audytów przeprowadzonych przez państwa członkowskie może obniżyć wartość dodaną przesyłanych przez nie deklaracji zarządczych i podsumowań**

**77** Wnioskowi o płatność składanemu przez państwo członkowskie musi towarzyszyć deklaracja zarządcza, do której załącza się podsumowanie audytów przeprowadzonych na szczeblu krajowym (pkt 10). DG ECFIN dokonuje przeglądu tych dokumentów, aby zidentyfikować informacje, które mogą być istotne w kontekście weryfikacji *ex ante* dotyczących osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych bądź w kontekście audytów prowadzonych przez samą DG. Deklaracje zarządcze państw członkowskich są konieczne do uzyskania pewności, że środkami zarządzano zgodnie ze wszystkimi mającymi zastosowanie przepisami unijnymi i krajowymi, w szczególności dotyczącymi unikania konfliktu interesów oraz zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji. Państwa członkowskie muszą też potwierdzić, że nieprawidłowości wykryte w toku przeprowadzonych przez nie audytów zostały odpowiednio skorygowane, a środki należycie odzyskane od odbiorców końcowych. Komisja dokonuje przeglądu tych dokumentów w celu sprawdzenia, czy wykryto jakiegokolwiek uchybienia systemowe bądź pojedyncze przypadki nadużyć finansowych, korupcji lub konfliktu interesów i czy podjęto działania naprawcze w celu ochrony interesów finansowych Unii. W odniesieniu do pierwszych złożonych wniosków o płatność Komisja sprawdza również, czy osiągnięte zostały kamienie milowe dotyczące kontroli i audytu dodane w toku oceny KPO.

**78** Wartość dodana deklaracji zarządczych i podsumowań przeprowadzonych audytów zależeć będzie od zakresu i jakości prac audytowych zrealizowanych przez organy krajowe. Komisja opublikowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sporządzania podsumowań audytów w ramach RRF. Określono w nich, jakie informacje należy zawrzeć w podsumowaniu, oraz objaśniono, jakiego rodzaju audyty powinny przeprowadzać organy państw członkowskich. Trybunał odnotowuje, że brak jest dokładnych wytycznych na temat zakresu i koncepcji takich audytów, a w rozporządzeniu nie zawarto przepisów regulujących tę kwestię.

**79** Komisja odnotowała w odniesieniu do czterech wniosków o płatność otrzymanych w 2021 r., że ze względu na krótki okres między zatwierdzeniem planów i otrzymaniem tych wniosków zakres prac audytowych zrealizowanych przez organy krajowe był na ogół niewielki<sup>38</sup>. Posiadane przez Komisję informacje na temat jakości prac audytowych stanowiących podstawę wspomnianego wyżej podsumowania audytów oraz na temat tego, jakich elementów RRF będą dotyczyć audyty przeprowadzane przez państwa członkowskie w trakcie całego okresu wdrażania Instrumentu, opierają się na kontaktach z krajowymi instytucjami audytowymi i wynikach przeprowadzonej przez Komisję oceny krajowych strategii audytu. Komisja poinformowała kontrolerów Trybunału, że planuje uzyskiwać pewność na podstawie wyników audytów krajowych tylko wówczas, gdy wiarygodność tych audytów zostanie potwierdzona w ramach prac audytowych samej Komisji.

### **Sprawozdawczość dotycząca nadużyć finansowych i wytyczne dotyczące korygowania uchybień występujących w systemach państw członkowskich nie zostały jeszcze w pełni opracowane**

**W przypadku sprawozdawczości dotyczącej nadużyć finansowych brak jest scentralizowanego, zestandaryzowanego podejścia**

**80** W przypadku funduszy polityki spójności organy państw członkowskich są zobowiązane informować Komisję o wszelkich wykrytych nieprawidłowościach (w tym nieprawidłowościach związanych z nadużyciami finansowymi) za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami. Komisja wykorzystuje informacje z tego systemu jako jeden z elementów przy opracowywaniu oceny ryzyka nadużyć finansowych i strategii ich zwalczania, które mają duże znaczenie dla odpowiedniego ukierunkowania jej kontroli i audytów. W odróżnieniu od obowiązku sprawozdawczego ciążącego na państwach członkowskich w przypadku wdrażania środków w ramach polityki spójności w przypadku RRF obowiązek zgłaszania Komisji wykrytych przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości obejmuje sprawozdawczość w deklaracji zarządczej, ale nie obejmuje wymogu stosowania zintegrowanego systemu informatycznego.

---

<sup>38</sup> Roczne sprawozdanie z działalności DG ECFIN za 2021 r., s. 60.

**81** Państwa członkowskie są zobowiązane informować w deklaracji zarządczej o wszelkich przypadkach nadużyć finansowych, korupcji i konfliktu interesów (oraz podjętych działaniach naprawczych). W odróżnieniu od systemu zarządzania nieprawidłowościami w tym przypadku nie jest jasne, na jakim etapie należy poinformować o wykryciu przypadku nadużycia, czy istnieje próg sprawozdawczości ani jakie standardowe informacje powinny być przekazywane na temat poszczególnych przypadków i podjętych działań naprawczych. Brak scentralizowanych i zestandaryzowanych informacji na szczelbu Komisji na temat podejrzewanych przypadków nadużyć finansowych, konfliktu interesów i korupcji wykrytych przez organy państw członkowskich utrudnia przeprowadzenie właściwej oceny ryzyka nadużyć finansowych, które ma kluczowe znaczenie dla skutecznego ukierunkowania audytów *ex post* dotyczących ochrony interesów finansowych Unii.

**82** Komisja jest zobowiązana, by wspólnie z państwami członkowskimi co roku przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacje na temat działań podjętych w celu zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Unii (tzw. sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE). Kluczowym elementem tego sprawozdania są coroczne informacje i dane na temat nadużyć finansowych i nieprawidłowości występujących w wydatkach UE. Wobec braku scentralizowanych i zestandaryzowanych informacji na szczelbu Komisji na temat nadużyć finansowych i innych rodzajów nielegalnej działalności wpływającej na płatności z RRF istnieje ryzyko, że we wspomnianym sprawozdaniu Komisji zostaną przedstawione niepełne informacje.

#### **Obecnie nie zgłasza się ani nie wyklucza niewiarygodnych kontrahentów**

**83** Państwa członkowskie nie są obecnie zobowiązane, by korzystać z obsługiwanego przez Komisję systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES) w odniesieniu do działań realizowanych w ramach RRF. Oznacza to, że w przypadku RRF nie ma zastosowania jedno z narzędzi służących ochronie interesów finansowych UE.

**84** W opinii w sprawie proponowanego przekształcenia rozporządzenia finansowego Trybunał z zadowoleniem przyjął propozycję Komisji, by zapewnić odpowiednie mechanizmy wykluczenia w odniesieniu do programów wydatków objętych zarządzaniem bezpośrednim, takich jak RRF, w których beneficjentami są państwa członkowskie<sup>39</sup>. Kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania EDES mają dostępność i wiarygodność informacji na temat ewentualnych niewiarygodnych kontrahentów.

#### **Nie opracowano wewnętrznych wytycznych dotyczących korekt**

**85** W rozporządzeniu przyznano Komisji prawo do interweniowania w przypadkach, gdy wykryje ona, że system państwa członkowskiego nie zapewnia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii. W rozporządzeniu przewidziano prawo do „proporcjonalnego zmniejszenia wsparcia w ramach Instrumentu oraz odzyskania kwot należnych budżetowi Unii lub zwrócenia się o przedterminową spłatę pożyczki w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe Unii, które to przypadki nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, lub w przypadkach poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z takich umów”<sup>40</sup>.

**86** W tym samym artykule stwierdza się również, że „podejmując decyzję w sprawie kwoty odzyskiwanych środków i zmniejszenia wsparcia lub kwoty podlegającej przedterminowej spłacie, Komisja przestrzega zasady proporcjonalności i uwzględnia wagę nadużycia finansowego, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe Unii lub też wagę naruszenia obowiązku”.

**87** Wprawdzie w umowach w sprawie finansowania wprowadzono ogólne postanowienia dotyczące korekt ryczałtowych, Komisja nie opracowała jednak jeszcze wewnętrznych wytycznych na temat stosowania tych korekt. Tytułem przykładu Trybunał odsyła do dokumentu pt. „[Wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków](#)”.

---

<sup>39</sup> [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 \(wersja przekształcona\)](#).

<sup>40</sup> Art. 22 ust. 5 [rozporządzenia](#).

**88** Brak wewnętrznych wytycznych dotyczących stosowania tych korekt ryczałtowych zmniejsza przejrzystość i nie zapewnia spójności w mechanizmach stosowanych w ramach RRF względem państw członkowskich i innych zainteresowanych stron<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Pkt 106 przeglądu 01/2023.

## Wnioski i zalecenia

**89** RRF opiera się na nowym modelu realizacji, zgodnie z którym Komisja dokonuje płatności na rzecz państw członkowskich po osiągnięciu przez nie określonych kamieni milowych i wartości docelowych. Trybunał stwierdził, że w stosunkowo krótkim czasie Komisji udało się opracować system kontroli obejmujący zestaw kompleksowych weryfikacji *ex ante* i uzupełniające audyty na miejscu mające na celu ocenę, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w sposób zadowalający. System ten zapewnia jednak niewiele zweryfikowanych informacji na szczeblu UE na temat tego, czy projekty inwestycyjne finansowane z RRF są zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Brak takich informacji ma z kolei wpływ na poziom pewności uzyskiwany przez Komisję w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE i skutkuje powstaniem luki w zakresie rozliczalności na szczeblu UE.

**90** Kontrolerzy Trybunału ustalili, że weryfikacje *ex ante* przeprowadzane przez Komisję w celu oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte, są szeroko zakrojone. Trybunał zwrócił jednak uwagę w rozdziale 10 [sprawozdania rocznego za 2021 r.](#), że wykrył niedociągnięcia dotyczące dokumentowania przez Komisję procesu oceny i tego, że nie opracowano jeszcze metody odnoszącej się do (częściowego) zawieszania lub zmniejszania płatności. Sformułował też stosowne zalecenia 10.1 i 10.2 Trybunał odnotował ponadto, że definicja i sposób dokumentowania zakresu i celów różnych etapów oceny wstępnej mogłyby zostać udoskonalone, w szczególności w odniesieniu do konsultacji technicznych z innymi DG i służbami Komisji (pkt [40–55](#)).

### Zalecenie 1 – Usprawnienie procedur weryfikacji *ex ante*

---

Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, Komisja powinna dopracować procedury, które zapewniłyby odpowiednie dokumentowanie procesu oceny i pozwoliłyby jasno określić rolę poszczególnych podmiotów w konsultacjach technicznych z innymi DG i służbami Komisji oraz zakres tych konsultacji.

**Termin realizacji: 2023 r.**

**91** Komisja zaplanowała szeroko zakrojone audyty *ex post* dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Plan prac audytowych na 2022 r. przewiduje ponadto objęcie nimi dużej liczby państw członkowskich. Niemniej adekwatność planowanych audytów *ex post* będzie mogła zostać oceniona dopiero na późniejszym etapie (pkt [56–65](#)).

**92** Pomyślne wdrożenie RRF zależy od osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych i tego, by osiągnięcia te nie zostały następnie cofnięte. Trybunał odnotowuje, że obecnie brak jest wytycznych, które zapewniłyby spójną interpretację pojęcia cofnięcia działania powiązanego z wcześniej osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową, tego, w jaki sposób ryzyko tego cofnięcia można ograniczyć, oraz tego, jak takie cofnięcie działań wpłynęłoby na przeszłe i bieżące płatności (pkt 66–70).

## **Zalecenie 2 – Sporządzenie wytycznych dotyczących cofnięcia działania powiązanego z wcześniej osiągniętym kamieniem milowym lub wartością docelową**

---

Komisja powinna opracować wytyczne i procedury na wypadek cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi w celu zapewnienia spójnej interpretacji takich przypadków i reagowania na nie w spójny sposób.

**Termin realizacji: 2023 r.**

**93** Komisja opracowała dokumenty planowe dotyczące audytów systemowych, w ramach których zamierza zbadać systemy kontroli wszystkich państw członkowskich służące ochronie interesów finansowych UE (pkt 71–76). Trybunał odnotowuje jednak, że audyty te obejmą jedynie systemy państw członkowskich odnoszące się do występowania nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów i podwójnego finansowania. W rezultacie na szczeblu UE dostępne będzie niewiele zweryfikowanych informacji na temat zgodności projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi, a niedostatek takich informacji ma wpływ na poziom pewności, który Komisja jest w stanie zapewnić na szczeblu UE. Zakres odpowiedzialności, jaką bierze na siebie Komisja w odniesieniu do ochrony interesów finansowych Unii, znajduje odzwierciedlenie w treści poświadczenia wiarygodności zamieszczonego w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN. Zakres tego poświadczenia ogranicza się do zagwarantowania, że Komisja odzyska kwoty należne 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 (pkt 28–36).

### Zalecenie 3 – Wyeliminowanie luki w zakresie uzyskiwania pewności na szczeblu UE, która dotyczy zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi

---

Komisja powinna zidentyfikować działania konieczne do wyeliminowania luki w zakresie uzyskiwania pewności na szczeblu UE, która dotyczy zgodności projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi.

**Termin realizacji: 2023 r.**

**94** Trybunał stoi na stanowisku, że faktyczna wartość deklaracji zarządczych i podsumowań audytów składanych przez państwa członkowskie będzie w dużej mierze zależała od zakresu i jakości tych audytów. Odnotowuje też, że brak jest dokładnych wytycznych na temat zakresu i koncepcji takich audytów. Zakres prac audytowych zrealizowanych przez organy krajowe w pierwszym roku funkcjonowania RRF był na ogół niewielki. Posiadane przez Komisję informacje na temat jakości prac audytowych opierają się na kontaktach z krajowymi instytucjami audytowymi i wynikach przeprowadzonej przez nią oceny krajowych strategii audytu (pkt 77–79).

**95** Jeśli chodzi o sprawozdawczość dotyczącą nadużyć finansowych związanych z RRF (pkt 80–84), Trybunał odnotował, co następuje:

- o Brak scentralizowanych i zestandaryzowanych informacji na temat nadużyć finansowych, które byłyby rejestrowane w systemie zarządzania nieprawidłowościami, oznacza, że dane pozwalające zaplanować i ukierunkować audyty systemowe są niekompletne.
- o Obecnie niewiarygodni kontrahenci (odbiorcy końcowi) nie są zgłaszani w systemie wczesnego wykrywania i wykluczania ani wykluczani z możliwości otrzymania finansowania UE. W zmianach zaproponowanych w ramach przekształcenia rozporządzenia finansowego przewidziano jednak odpowiednie rozwiązania.



## Zalecenie 4 – Dostosowanie sprawozdawczości na temat nadużyć finansowych związanych z RRF

---

Komisja powinna dostosować sprawozdawczość na temat nadużyć finansowych związanych z RRF i rejestrować takie nadużycia i inne nielegalne działania związane z RRF w systemie zarządzania nieprawidłowościami.

**Termin realizacji: 2023 r.**

**96** W umowach w sprawie finansowania podpisanych z państwami członkowskimi przewidziano różne stawki korekt ryczałtowych stosowane w przypadkach, gdy Komisja wykryje niedociągnięcia w systemie kontroli danego państwa członkowskiego prowadzące do poważnego naruszenia obowiązku ochrony interesów finansowych Unii, zgodnie z zapisami umowy. Obecnie jednak sposób określenia tych różnych stawek nie zapewnia wystarczająco spójnego stosowania tych korekt (pkt **85–88**).

## Zalecenie 5 – Opracowanie wewnętrznych wytycznych dotyczących korekt

---

Komisja powinna opracować wewnętrzne wytyczne dotyczące stosowania ryczałtowych korekt określonych w umowach w sprawie finansowania w odniesieniu do uchybień w systemach kontroli państw członkowskich, które mają zapewnić ochronę interesów finansowych Unii.

**Termin realizacji: 2023 r.**

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 lutego 2023 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Tony Murphy  
*Prezes*

# Wykaz akronimów

**DG** – dykcja generalna

**DG ECFIN** – Dykcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych

**DG EMPL** – Dykcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego

**EDES** – system wczesnego wykrywania i wykluczania

**KPO** – krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności

**NGEU** – Next Generation EU

**RRF** – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

**SG RECOVER** – Grupa Zadaniowa ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności działająca w obrębie Sekretariatu Generalnego Komisji

## Glosariusz

**EDES** – system stworzony przez Komisję w celu wzmocnienia ochrony interesów finansowych Unii i zapewnienia należytego zarządzania finansami. Celem EDES jest ochrona interesów finansowych Unii przed niewiarygodnymi osobami i podmiotami, które ubiegają się o finansowanie unijne lub zaciągnęły zobowiązania prawne wobec Komisji, innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.

**Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz promowanie transformacji zielonej i cyfrowej.

**Komitet Ekonomiczno-Finansowy** – komitet utworzony przez Unię Europejską w celu wspierania koordynacji polityki poszczególnych państw członkowskich.

**Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności** – dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

**Next Generation EU** – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w odbudowie po gospodarczych i społecznych skutkach pandemii COVID-19.

**System zarządzania nieprawidłowościami** – aplikacja wykorzystywana przez państwa członkowskie do zgłaszania nieprawidłowości, w tym podejrzeń nadużycia finansowego, do OLAF.

## Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Omawiana w niniejszym dokumencie kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji, której przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierował członek Trybunału Tony Murphy, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Wolfgang Stolz, szef gabinetu; Brian Murphy i Peter Borsos, attaché; Judit Oroszki, kierowniczka; Gediminas Macys, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Kristina Kosor i Raymond Larkin. Za obsługę sekretarską odpowiadała Valérie Tempez.



*Od lewej:* Peter Borsos, Judit Oroszki, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

# 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 przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek 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 właścicieli praw autorskich:

Rys. 2 – ikony na tym rysunku zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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 odsyłacze 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 978-92-847-9616-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/38689	QJ-AB-23-008-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9590-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/21787	QJ-AB-23-008-PL-Q

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) o budżecie 723,8 mld euro (w cenach bieżących) jest największym unijnym funduszem mającym na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali koncepcję systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję i ocenili, czy system ten gwarantuje, że kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, a interesy finansowe Unii – objęte ochroną. Jak stwierdzili, Komisji udało się w stosunkowo krótkim czasie opracować system kontroli, w ramach którego szczegółowo weryfikuje się, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte. Jednocześnie wykryli lukę na szczeblu UE w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności, która powoduje, że interesy finansowe Unii mogą nie być w pełni chronione. Trybunał zalecił Komisji, aby zidentyfikowała działania mające na celu wyeliminowanie wspomnianej luki w zakresie uzyskiwania pewności, jak również sporządziła wytyczne dotyczące korekt i przypadków cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors