

Sprawozdanie specjalne

Reakcja Komisji na nadużycia finansowe we wspólnej polityce rolnej

Czas drążyć głębiej



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XI
Wstęp	01-23
Wspólna polityka rolna (WPR)	01-08
Ochrona budżetu WPR przed nadużyciami finansowymi	09-23
Różne organy chronią finansowanie WPR przed nadużyciami finansowymi	13-20
Państwa członkowskie zgłaszają Komisji kwotę nadużyć finansowych, które wykryły w wydatkowaniu środków w ramach WPR	21-23
Zakres kontroli i podejście kontrolne	24-27
Uwagi	28-105
Ryzyko występowania nadużyć finansowych różni się w zależności od systemu płatności w ramach WPR	28-61
Niektórzy beneficjenci ukrywają przypadki naruszenia warunków kwalifikowalności	31-38
Ryzyko nadużyć finansowych zwiększone ze względu na złożoność projektów	39-41
Płatności bezpośrednie oraz masowy wykup i dzierżawa ziemi	42-58
Zgłaszanie przez Trybunał przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego	59-61
Komisja podjęła działania w odniesieniu do nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR, ale nie działała wystarczająco proaktywnie	62-105
Komisja zidentyfikowała kluczowe rodzaje ryzyka nadużyć finansowych i wydała niedawno wytyczne dotyczące masowego wykupu i dzierżawy ziemi	65-69
Komisja udzieliła państwom członkowskim wskazówek, ale niektóre agencje płatnicze zasygnalizowały potrzebę uzyskania praktyczniejszych porad	70-74
Komisja monitoruje środki zwalczania nadużyć finansowych wdrażane przez państwa członkowskie, ale w poświęconym im przeglądzie występują luki	75-81
Komisja promowała korzystanie z nowych technologii, lecz ich wykorzystanie nie jest wystarczające	82-105
Wnioski i zalecenia	106-112

Załączniki

Załącznik I – Własność gruntów rolnych (UE-27, 2016)

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Wydatki w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) mają na celu wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w UE. Należą do nich:

- płatności bezpośrednie dla rolników, na ogół w wysokości zależnej od powierzchni gruntów rolnych, którymi dysponują beneficjenci;
- rolnicze środki rynkowe, zapewniające pomoc na rzecz unijnych sektorów rolnych w dostosowaniu się do zmian rynkowych;
- krajowe i regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich wspierające rozwój społeczny i gospodarczy na obszarach wiejskich oraz zapewniające pomoc na podstawie kryteriów związanych ze środowiskiem i klimatem.

II W latach 2018–2020 płatności bezpośrednie w UE-27 wynosiły średnio 38,5 mld euro rocznie; wydatki na środki rynkowe i rozwój obszarów wiejskich natomiast – odpowiednio – 2,7 mld euro i 13,1 mld euro.

III Nadużycia finansowe szkodzą interesom finansowym UE i uniemożliwiają osiągnięcie celów polityki za pomocą zasobów unijnych. Trybunał oczekuje, że niniejsze sprawozdanie pomoże Komisji i państwom członkowskim w rozwijaniu zdolności zwalczania nadużyć finansowych w ramach nowej wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027.

IV Różne organy chronią środki finansowe WPR przed nadużyciami finansowymi na szczeblu unijnym i krajowym. W toku kontroli Trybunał zbadał, czy Komisja podjęła odpowiednie działania dotyczące nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków WPR, oceniając ryzyko takich nadużyć w systemach płatności WPR, oraz czy zidentyfikowała ryzyko nadużyć finansowych, które miałyby wpływ na wydatkowanie tych środków, i odpowiednio na nie zareagowała.

V Trybunał stwierdził, że Komisja reagowała na nadużycia finansowe w wydatkach WPR, lecz w niektórych przypadkach nie była wystarczająco proaktywna. Chodzi o takie kwestie, jak wpływ ryzyka nielegalnego masowego wykupu i dzierżawy ziemi na płatności w ramach WPR, monitorowanie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez państwa członkowskie oraz wykorzystywanie potencjału nowych technologii.

VI Ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych różni się w zależności od systemu płatności w ramach WPR. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał przedstawia przegląd rodzajów ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w różnych systemach płatności w ramach WPR. Trybunał zidentyfikował ryzyko związane z ukrywaniem przez beneficjentów przypadków naruszeń warunków kwalifikowalności, ze złożonością finansowanych środków oraz z nielegalnymi formami masowego wykupu i dzierżawy ziemi.

VII Komisja oceniła ryzyko nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR oraz uznała środki inwestycyjne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i niektóre środki rynkowe za obarczone wyższym ryzykiem niż inne systemy płatności. Wydała ona ostatnio wytyczne dla agencji płatniczych dotyczące masowego wykupu i dzierżawy ziemi oraz pojęcia „gruntów, które są w dyspozycji rolnika”.

VIII Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne dotyczące kwestii związanych z nadużyciami finansowymi. Większość agencji płatniczych przyjęła te wytyczne z zadowoleniem, lecz niektóre uznały, że przykłady, które się w nich znalazły, mogłyby być bardziej praktyczne. Najnowsza analiza ryzyka nadużyć finansowych w ramach WPR przeprowadzona przez Komisję pochodzi z 2016 r., a kolejną analizę Komisja planuje przeprowadzić przed wejściem w życie nowej WPR w styczniu 2023 r.

IX Komisja przeprowadza kontrole akredytacji i kontrole zgodności dotyczące agencji płatniczych, aby ocenić ich systemy kontroli, co może też obejmować środki zwalczania nadużyć finansowych. Na potrzeby monitorowania przestrzegania przez agencje płatnicze kryteriów akredytacji, w tym środków zwalczania nadużyć finansowych, Komisja opiera się na corocznych przeglądach dokonywanych przez jednostki certyfikujące. W niektórych sprawozdaniach jednostek certyfikujących niewiele miejsca poświęcono analizie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez agencje płatnicze. W tych przypadkach Komisja nie wymagała jednak od jednostek certyfikujących przedstawienia dalszych szczegółów.

X Komisja wspierała wykorzystanie nowych technologii do automatyzacji kontroli, tak jak w przypadku „kontroli w formie monitorowania”, które polegają na monitorowaniu całej populacji beneficjentów pomocy w ramach danego systemu, i opracowała własne narzędzie do punktowej oceny ryzyka – Arachne – które może wspomóc państwa członkowskie w zapobieganiu nadużyciom finansowym. Korzystanie z tych technologii jest dobrowolne, a państwa członkowskie na razie powoli zaczynały je stosować. Sztuczna inteligencja i technologia dużych zbiorów danych mają potencjał w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, ale przed państwami członkowskimi stoją wyzwania

związane z wykorzystaniem tych możliwości, a Komisja dopiero rozpoczęła działania na rzecz upowszechniania tych technologii.

XI Trybunał sformułował zalecenia dla Komisji, dzięki którym będzie ona mogła uzyskać lepsze rozeznanie w kwestiach ryzyka nadużyć finansowych i środków stosowanych w wydatkach w ramach WPR w celu ochrony interesów finansowych UE, rozpowszechniać informacje na ten temat, a także propagować wykorzystanie nowych technologii w zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu.

Wstęp

Wspólna polityka rolna (WPR)

01 Wydatki w ramach WPR wspierają rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w UE pod postacią:

- o **płatności bezpośrednich** dla rolników, które są w pełni finansowane z budżetu UE, na ogół w wysokości zależnej od powierzchni gruntów rolnych, którymi dysponują beneficjenci;
- o rolniczych **środków rynkowych**, które też są w pełni finansowane z budżetu UE, z wyjątkiem pewnych środków współfinansowanych przez państwa członkowskie; środki rynkowe obejmują wsparcie publicznego i prywatnego przechowywania produktów rolnych w przypadku zakłóceń na rynku, programy pomocy sektorowej (np. w sektorze wina lub owoców i warzyw) oraz zwrot kosztów promowania sprzedaży unijnych produktów rolnych;
- o krajowych i regionalnych **programów rozwoju obszarów wiejskich** państw członkowskich, które są współfinansowane z budżetu UE i przez państwa członkowskie i obejmują zarówno zwrot kosztów projektów, jak i płatności zależne od powierzchni gruntów rolnych lub liczby zwierząt posiadanych przez beneficjentów.

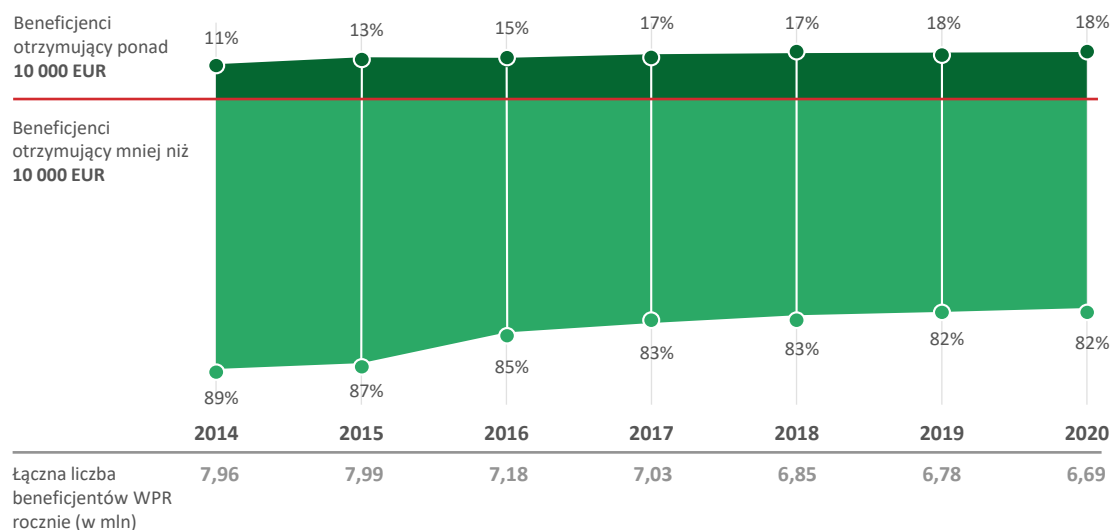
02 W latach 2018–2020 płatności bezpośrednie w UE-27 wynosiły średnio 38,5 mld euro rocznie; wydatki na środki rynkowe i rozwój obszarów wiejskich natomiast – odpowiednio – 2,7 mld euro i 13,1 mld euro.

03 Sektor rolnictwa w UE charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem, jeżeli chodzi o rodzaje beneficjentów, wielkości gospodarstw i formy własności gruntów rolnych. Sprawia to, że trudno jest opracować zasady i systemy kontroli, które we wszystkich sytuacjach byłyby odpowiednie.

04 Beneficjentami WPR są osoby prywatne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa oraz organy sektora publicznego. W roku budżetowym 2020 około 6,2 mln beneficjentów otrzymało płatności bezpośrednie, 3,5 mln (zazwyczaj również odbiorców płatności bezpośrednich) otrzymało płatności w ramach działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, a 102 000 otrzymało wsparcie w ramach środków rynkowych.

05 Większość beneficjentów WPR otrzymuje mniej niż 10 000 euro rocznie – odsetek ten zmniejsza się, ale nadal wynosi ponad 80% beneficjentów (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 – Podział płatności między beneficjentów WPR w latach 2014–2020

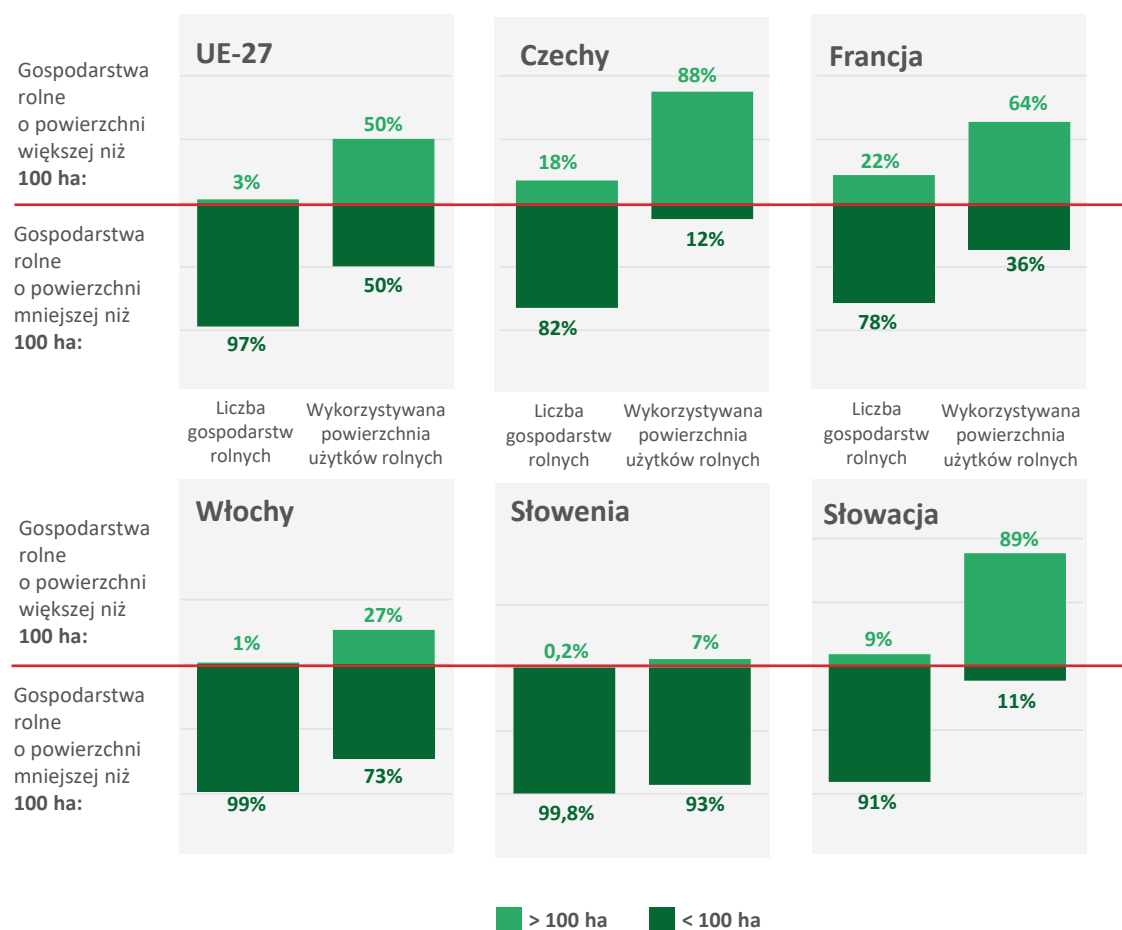


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych DG AGRI.

06 Jeżeli chodzi o strukturę gospodarstw rolnych, 67% gospodarstw w UE ma powierzchnię poniżej 5 hektarów, a 3% ma ponad 100 hektarów. Sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład na Malcie i w Rumunii ponad 90% gospodarstw rolnych ma mniej niż 5 hektarów, natomiast w Danii i Finlandii do tej kategorii należy tylko 4% gospodarstw.

07 Podział gruntów rolnych również jest zróżnicowany. W Słowacji 9% gospodarstw rolnych ma ponad 100 hektarów i zajmuje 89% krajowej powierzchni użytków rolnych, podczas gdy w Słowenii gospodarstwa takie zajmują jedynie 7% gruntów rolnych. Na [rys. 2](#) przedstawiono sytuację na szczeblu UE w trzech wybranych państwach członkowskich (zob. pkt [26](#)) oraz w dwóch państwach członkowskich z krańców przedziału.

Rys. 2 – Podział gruntów rolnych (UE-27 i wybrane państwa członkowskie, 2016 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

08 Jeżeli chodzi o własność gruntów rolnych, 82% polskich rolników jest właścicielami swoich gruntów, podczas gdy 78% maltańskich rolników dzierżawi grunty, a w Grecji jedna trzecia powierzchni użytków rolnych to teren wspólny (zob. [załącznik I](#)).

Ochrona budżetu WPR przed nadużyciami finansowymi

09 W prawodawstwie unijnym¹ nadużycie naruszające interesy finansowe UE jest zdefiniowane jako umyślne naruszenie (działanie lub zaniechanie), które powoduje – lub może spowodować – szkodę w budżecie UE poprzez:

- o wykorzystywanie lub przedstawianie nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów,
- o nieuwajnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku,
- o niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane.

10 Kluczowym czynnikiem odróżniającym nadużycie finansowe od nieprawidłowości jest pojęcie umyślności. Nieprawidłowość może być wynikiem błędnej interpretacji przepisu, podczas gdy nadużycie finansowe jest wynikiem umyślnego naruszenia przepisu.

11 Nadużycie finansowe można sklasyfikować jako wewnętrzne lub zewnętrzne². W kontekście WPR:

- o nadużycia wewnętrzne mogą być popełniane przez pracowników organów publicznych zaangażowanych w zarządzanie środkami finansowymi w ramach WPR lub przez pracowników instytucji lub organów UE. Mogą one wiązać się z niezgłoszonymi konfliktami interesów, naruszeniami tajemnicy zawodowej lub korupcją bierną;
- o nadużycia zewnętrzne oznaczają nadużycia finansowe popełnione przez beneficjentów finansowania w ramach WPR. Przykładem są nadużycia w zakresie udzielania zamówień publicznych (np. zmowa między oferentami, nielegalne lub fikcyjne podwykonawstwo, korupcja czynna), fałszowanie dokumentów, zawyżanie kosztów lub ukrywanie powiązań między przedsiębiorstwami.

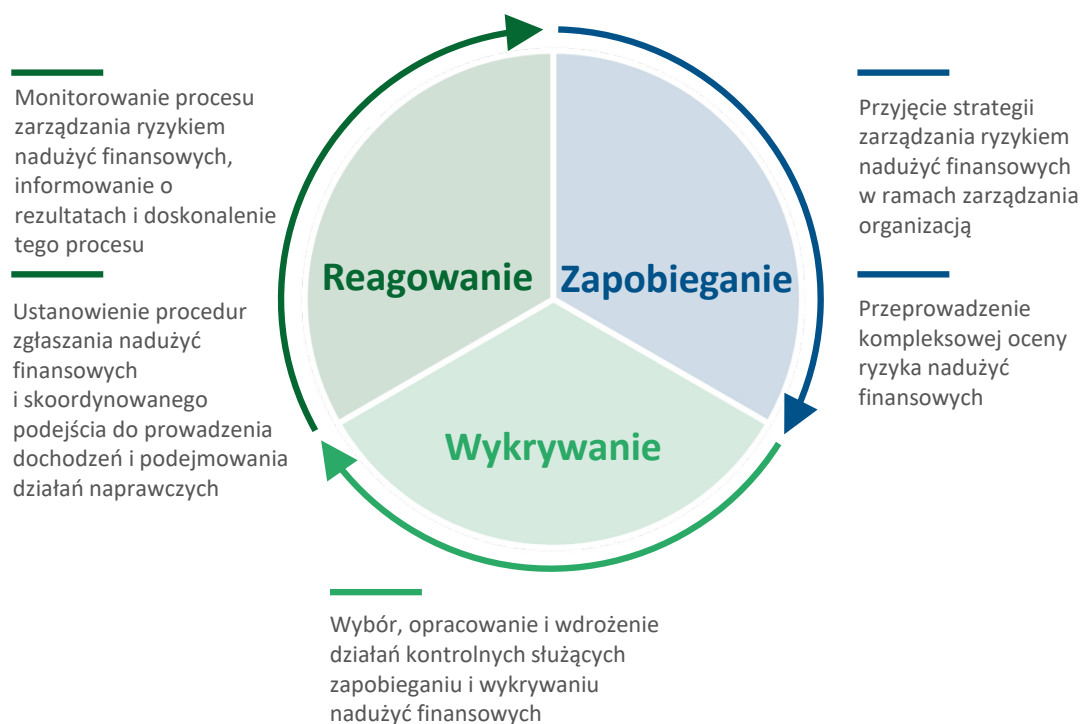
12 Nadużycia finansowe szkodzą interesom finansowym UE i uniemożliwiają osiągnięcie celów polityki za pomocą zasobów UE. Skuteczne zwalczanie nadużyć

¹ Art. 3 [dyrektywy \(UE\) 2017/1371](#) („dyrektywa PIF”). Skrótowiec „PIF” pochodzi z j. francuskiego (*protection des intérêts financiers*) i oznacza ochronę interesów finansowych UE.

² Zob. np. [Stowarzyszenie Biegłych ds. Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych](#).

finansowych wymaga kompleksowych ram zarządzania ryzykiem, obejmujących pełny cykl zwalczania nadużyć finansowych, tj. zapobieganie nadużyciom, wykrywanie ich i reagowanie na nie (zob. [rys. 3](#)).

Rys. 3 – Proces zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ram [Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya \(COSO\)](#).

Różne organy chronią finansowanie WPR przed nadużyciami finansowymi

13 W ramach Komisji:

- Akredytowane agencje płatnicze w państwach członkowskich zarządzają WPR wspólnie z Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), przy czym to ona pozostaje ostatecznie odpowiedzialna za tę politykę. DG AGRI uzyskuje pewność co do funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich;
- Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadzi dochodzenia administracyjne w sprawie nielegalnych działań mających niekorzystny wpływ na budżet UE oraz w sprawach poważnych uchybień w instytucjach Unii. OLAF posiada system zarządzania nieprawidłowościami, który zawiera dane przekazane przez państwa członkowskie na temat nieprawidłowości

i nadużyć w odniesieniu do wydatków UE. Analizuje on dane dostarczone przez państwa członkowskie i publikuje sprawozdanie roczne Komisji dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych („sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE”)³. Odgrywa on też centralną rolę w opracowywaniu unijnej polityki zwalczania nadużyć finansowych.

14 W czerwcu 2021 r. Prokuratura Europejska (EPPO) rozpoczęła działalność jako niezależna prokuratura UE. Prokuratura Europejska jest uprawniona do prowadzenia dochodzeń, ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw przeciwko budżetowi UE, takich jak nadużycia finansowe i korupcja, we właściwych sądach 22 państw członkowskich uczestniczących w Prokuraturze Europejskiej⁴.

15 Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania środków mających na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i innym nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie oraz do ochrony interesów finansowych UE w taki sam sposób, w jaki chronią własne interesy finansowe. Muszą one zgłaszać Komisji przypadki nieprawidłowości i nadużyć dotyczących kwoty przewyższającej 10 000 euro za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami.

16 W ramach kryteriów akredytacji agencje płatnicze są zobowiązane do ustanowienia wewnętrznych działań kontrolnych mających na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i ich wykrywanie (zob. [ramka 1](#)). Dyrektorzy agencji płatniczych przedstawiają Komisji coroczną deklarację zarządczą dotyczącą właściwego funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej, w której muszą potwierdzić, że wprowadzono skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych, uwzględniające stwierdzone ryzyko⁵.

17 Agencje płatnicze nie są wprawdzie odpowiedzialne za prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, lecz powinny one stosować środki służące zapobieganiu takim nadużyciom i ich wykrywaniu oraz współpracować z organami egzekwowania prawa prowadzącymi dochodzenia.

³ Sprawozdania o ochronie interesów finansowych UE są dostępne na [stronie internetowej Komisji](#).

⁴ Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

⁵ Art. 7 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) nr [1306/2013](#); załącznik I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr [908/2014](#).

Ramka 1

Aspekty kryteriów akredytacji agencji płatniczych związane z nadużyciami finansowymi

- Agencje płatnicze powinny zatwierdzać wnioski o płatność dopiero po przeprowadzeniu wystarczających kontroli w celu zapewnienia zgodności z przepisami UE, w tym kontroli służących zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu.
- Wewnętrzne działania kontrolne agencji płatniczych powinny obejmować procedury monitorowania mające na celu zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie, ze szczególnym uwzględnieniem tych obszarów wydatków w ramach WPR, które są narażone na znaczące ryzyko nadużyć finansowych lub innych poważnych nieprawidłowości.
- Pracownicy na wszystkich poziomach operacyjnych muszą być odpowiednio przeszkoleni, w tym w zakresie wiedzy na temat nadużyć finansowych.

18 Jednostki certyfikujące wyznaczane przez państwa członkowskie przeprowadzają co roku przegląd systemów kontroli wewnętrznej agencji płatniczych oraz sprawdzają, czy agencje te spełniają kryteria akredytacji. Wydają one coroczną opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków.

19 Na [rys. 4](#) przedstawiono role i obowiązki głównych organów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych w ramach WPR.

Rys. 4 – Role i obowiązki głównych organów zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych w ramach WPR

Organy UE



DG AGRI

Przygotowuje wnioski ustawodawcze Komisji w sprawie przepisów WPR, uwzględniając ryzyko nadużyć finansowych.

Opracowuje strategię zwalczania nadużyć finansowych w ramach WPR.

Sprawdza krajowe systemy kontroli, przeprowadzając kontrole akredytacji i kontrole zgodności.

OLAF

Prowadzi dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych, korupcji i innych nielegalnych działań.

Administruje systemem zarządzania nieprawidłowościami.

Zapewnia wsparcie techniczne państwom członkowskim i DG AGRI.

EPPO

Prowadzi dochodzenia, ściga i stawia przed sądem sprawców przestępstw przeciwko budżetowi UE (nadużycia finansowe i korupcja, oszustwa związane z VAT o szkodach powyżej 10 mln EUR, pranie pieniędzy itp.).

Organy państw członkowskich



Agencje płatnicze

Kontrolują beneficjentów i dokonują płatności na ich rzecz.

Wprowadzają środki w celu zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania w kontekście swojej działalności.

Jednostki certyfikujące

Co roku przeprowadzają przegląd systemów kontroli agencji płatniczych oraz weryfikują przestrzeganie przez nie kryteriów akredytacji.

Jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych

Ułatwiają współpracę i wymianę informacji z OLAF i innymi jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych.

Pomagają OLAF w dochodzeniach.

Organy ścigania

Prowadzą dochodzenia w sprawach nadużyć finansowych naruszających krajowe i unijne interesy finansowe oraz ścigają takie czyny.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

20 Zgodnie ze standardami kontroli również Trybunał zwraca uwagę na ryzyko nadużyć finansowych. W szczególności:

- przy planowaniu i przeprowadzaniu kontroli bierze pod uwagę ryzyko nadużyć finansowych;
- zgłasza OLAF i EPPO przypadki podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego;

- o opublikował niedawno dwa sprawozdania specjalne na temat zwalczania nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE⁶, a w kontekście prac związanych z poświadczeniem wiarygodności za 2019 r. zbadał politykę i procedury Komisji dotyczące zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do wydatkowania środków w ramach WPR⁷.

Państwa członkowskie zgłaszają Komisji kwotę nadużyć finansowych, które wykryły w wydatkowaniu środków w ramach WPR

21 Sprawozdanie Komisji o ochronie interesów finansowych UE zawiera przegląd nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR pod względem liczby zgłoszonych przypadków i kwot finansowych oraz uzupełnia statystyki o podstawowe analizy. W latach 2016–2020 11% kwot związanych z nadużyciami finansowymi zgłoszonych w systemie zarządzania nieprawidłowościami dotyczyło WPR, a 86% kwot dotyczyło polityki spójności (zob. [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Kwoty nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (2016–2020)

OBSZAR POLITYKI	Łączny okres (2016–2020)	
	€	%
Wspólna polityka rolna	226 529 858	10,9
Płatności bezpośrednie i środki rynkowe	112 857 342	5,4
Rozwój obszarów wiejskich	107 624 816	5,2
Płatności bezpośrednie / środki rynkowe / rozwój obszarów wiejskich	6 035 208	0,3
Niejasne (*)	12 492	0,0
Polityka spójności i polityka rybołówstwa	1 802 679 114	86,4
Polityka przedakcesyjna	12 578 346	0,6
Zarządzanie bezpośrednie	44 940 000	2,2
OGÓŁEM	2 086 727 318	100,0

(*) Kategoria „Niejasne” jest stosowana w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE, gdy informacje uznaje się za niewystarczające, by zaklasyfikować nieprawidłowość do jakiegokolwiek innej kategorii.

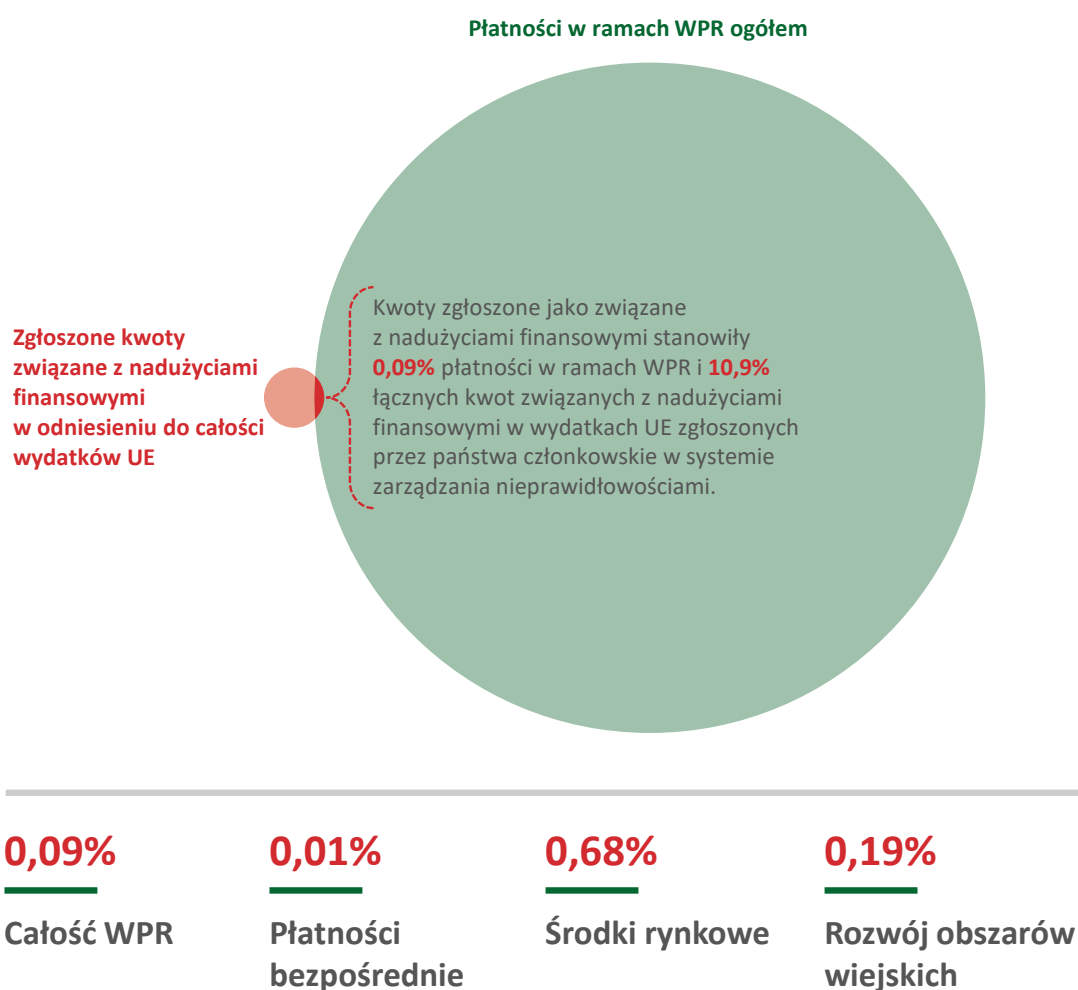
Źródło: [sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r.](#) – ocena statystyczna (części 1 i 2).

⁶ Sprawozdania specjalne 01/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE” oraz 06/2019 pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności”.

⁷ [Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2019](#), pkt 6.34–6.41 i 6.44.

22 Wpływ finansowy zgłoszonych nieprawidłowości związanych z nadużyciami finansowymi w odniesieniu do WPR jest zasadniczo niewielki: w latach 2016–2020 stanowiły one 0,09% ogółu płatności w ramach WPR. Na [rys. 5](#) przedstawiono wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych, tj. stosunek zgłoszonych kwot nadużyć finansowych (podejrzewanych i stwierdzonych) do kwot płatności w ramach poszczególnych komponentów WPR.

Rys. 5 – Wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych według komponentów WPR (2016–2020)



Źródło: sprawozdanie o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r. – ocena statystyczna (część 1).

23 Jak wyjaśniono w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r.⁸, liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe – i powiązane kwoty – nie jest jednak bezpośrednim wskaźnikiem poziomu nadużyć finansowych

⁸ Sprawozdanie Komisji o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r., [załącznik 1](#), COM(2021) 578.

mających wpływ na budżet UE, lecz raczej jest pochodną działań państw członkowskich mających na celu zwalczanie tych nadużyć i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE. W swoich wcześniejszych kontrolach Trybunał stwierdził, że wartości te nie zapewniały kompletnych informacji na temat poziomu wykrytych nadużyć w wydatkowaniu środków UE⁹.

⁹ Sprawozdania specjalne [01/2019](#) pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE”, pkt 23–28, oraz [06/2019](#) pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności”, pkt 47–57.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

24 W ramach kontroli Trybunał zbadał schematy występowania nadużyć finansowych w systemach płatności w ramach WPR. Trybunał ocenił, czy Komisja prawidłowo zidentyfikowała różne rodzaje ryzyka nadużyć finansowych wpływające na wydatkowanie środków w ramach WPR oraz czy odpowiednio zareagowała na to ryzyko.

25 Trybunał wziął pod uwagę środki finansowane w ramach WPR w trybie zarządzania dzielonego (płatności bezpośrednie, środki rynkowe i rozwój obszarów wiejskich) i przeanalizował dane z okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020. Nie zbadał wydatków w ramach WPR realizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego (około 0,8% wydatków w ramach WPR) ani nie wziął pod uwagę kwestii konfliktu interesów, będącej przedmiotem odrębnego sprawozdania specjalnego Trybunału, które ma zostać opublikowane w 2022 r. W zakres kontroli Trybunału nie weszła Prokuratura Europejska, która rozpoczęła działalność w czerwcu 2021 r.

26 Trybunał uzyskał dowody na podstawie:

- **przeglądów dokumentacji i wideokonferencji** z udziałem przedstawicieli OLAF i Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- **przeglądów dokumentacji** w trzech państwach członkowskich (Francja, Włochy i Słowacja). Państwa te wybrano na podstawie wskaźników dotyczących nadużyć finansowych, koncentracji gruntów i kwot finansowania;
- **ankiet** skierowanych do najwyższych organów kontroli trzech wybranych państw członkowskich oraz do agencji płatniczych, jednostek koordynujących zwalczanie nadużyć finansowych (AFCOS) oraz jednostek certyfikujących we wszystkich 27 państwach członkowskich. Ankiety te dotyczyły ryzyka nadużyć finansowych, środków zwalczania nadużyć finansowych i mechanizmów kontroli stosowanych w państwach członkowskich. Na ankiety Trybunału odpowiedziały AFCOS i agencje płatnicze z 23 państw członkowskich oraz jednostki certyfikujące z 13 państw członkowskich;
- **analizy danych** pochodzących z systemu zarządzania nieprawidłowościami i ze zbiorów danych urzędu statystycznego UE (Eurostatu).

27 Trybunał oczekuje, że niniejsze sprawozdanie pomoże Komisji i państwom członkowskim w rozwijaniu ich zdolności do zwalczania nadużyć finansowych w ramach nowej wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027.

Uwagi

Ryzyko występowania nadużyć finansowych różni się w zależności od systemu płatności w ramach WPR

28 Przy przedstawianiu wniosków dotyczących aktów ustawodawczych Komisja odpowiada za dopilnowanie, aby w koncepcji i zasadach obowiązujących w różnych systemach wsparcia w ramach WPR uwzględnione zostało nieodłączne ryzyko wystąpienia nadużyć finansowych¹⁰.

29 Trybunał ocenił ekspozycję na ryzyko występowania nadużyć finansowych w najważniejszych kategoriach wydatków w ramach WPR. W tym celu uwzględnił wyniki wcześniejszych kontroli, a także przypadki zgłoszone w systemie zarządzania nieprawidłowościami oraz dochodzenia OLAF.

30 Prace Trybunału na potrzeby poświadczenia wiarygodności wykazały, że na ryzyko wystąpienia błędu wpływ mają złożoność przepisów i sposób wypłaty środków unijnych. W sprawozdaniu rocznym za 2019 r.¹¹ Trybunał zauważył, że ryzyko nadużyć finansowych jest też wyższe w tych obszarach wydatków, w których obowiązują bardziej złożone warunki kwalifikowalności (zob. *rys. 6*).

¹⁰ Strategia DG AGRI w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, wersja 4.0 – Ares(2020)5099349, pkt 7.3.1.

¹¹ [Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2019 r.](#), pkt 6.35 i 6.36.

Rys. 6 – Czynniki mające wpływ na nieprawidłowości i nadużycia finansowe

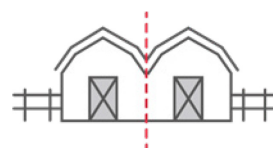


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niektórzy beneficjenci ukrywają przypadki naruszenia warunków kwalifikowalności

31 Niektóre systemy płatności w ramach WPR mające na celu wspieranie określonych kategorii beneficjentów okazały się podatne na nadużycia finansowe, ponieważ niektórzy wnioskodawcy nie ujawniają istotnych informacji lub sztucznie stwarzają warunki, aby spełnić kryteria kwalifikowalności i bezpodstawnie skorzystać z pomocy w ramach WPR.

Wsparcie dla MŚP i nieujawnione powiązania między przedsiębiorstwami



32 Jednym z priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest ułatwianie różnicowania działalności, zakładania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Dla ustalenia, czy dany beneficjent kwalifikuje się jako MŚP, zasadnicze znaczenie ma ujawnienie wiarygodnych informacji na temat liczby pracowników, rocznego obrotu i rocznej sumy bilansowej, jak również informacji na temat powiązanych przedsiębiorstw.

33 W ramach prac na potrzeby wydania poświadczenia wiarygodności Trybunał wykrył przypadki beneficjentów, którzy nie ujawnili swoich powiązań z innymi przedsiębiorstwami. Również OLAF wszczynał dochodzenia w takich przypadkach (zob. przykłady w [ramce 2](#)).

Ramka 2

Przykłady nieujawnienia powiązań między przedsiębiorstwami

Na **Litwie** spółdzielnia otrzymała wsparcie na inwestycje w wysokości 200 000 euro na przetwarzanie i wprowadzanie na rynek produktów rolnych. Trybunał stwierdził, że spółdzielnia ta była jednostką zależną dużego przedsiębiorstwa wielonarodowego, a zatem nie kwalifikowała się do wsparcia¹².

W **Polsce** beneficjent wraz z członkami rodziny złożył wspólny wniosek o przyznanie wsparcia na budowę chlewni. Każdy ze wspólnych wnioskodawców wystąpił o maksymalną możliwą kwotę wsparcia (około 200 000 euro na osobę). W warunkach kwalifikowalności przewidziano, że wielkość ekonomiczna gospodarstw wnioskodawców nie może przekraczać 250 000 euro, a powierzchnia gospodarstw nie może być większa niż 300 ha. Beneficjent i pozostali członkowie rodziny twierdzili, że prowadzą działalność niezależnie od siebie. Trybunał ustalił jednak, że posiadali oni udziały w przedsiębiorstwie rodzinnym działającym w tej samej lokalizacji. Po uwzględnieniu udziałów beneficjenta w przedsiębiorstwie rodzinnym jego gospodarstwo przekraczało próg dotyczący wielkości ekonomicznej¹³.

W **Bułgarii** w toku dochodzenia prowadzonego przez OLAF ustalono, że istniejące przedsiębiorstwa rolne, które osiągnęły limit wsparcia finansowego UE dla swoich gospodarstw lub grup gospodarstw, ubiegały się o unijne środki finansowe i otrzymywały je za pośrednictwem innych pozornie niezależnych podmiotów, które faktycznie znajdowały się pod bezpośrednią kontrolą istniejących przedsiębiorstw. Wpływ finansowy przypadków zbadanych przez OLAF wyniósł około 10 mln euro¹⁴.

Niekwalifikujący się beneficjenci ubiegający się o płatności jako „młodzi rolnicy”



34 WPR ma na celu wspieranie wymiany pokoleń w rolnictwie poprzez przyznanie dodatkowego finansowania osobom kwalifikującym się jako „młodzi rolnicy”. Aby kwalifikować się do takiego wsparcia, w chwili składania wniosku o przyznanie pomocy rolnicy muszą mieć nie więcej niż 40 lat i muszą po raz pierwszy założyć gospodarstwo rolne jako kierujący tym gospodarstwem.

¹² Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2016 r., załącznik 7.3, przykład 1.

¹³ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2018 r., ramka 7.3.

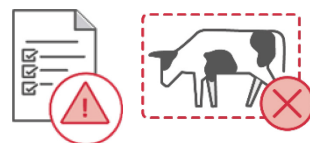
¹⁴ Sprawozdanie OLAF za 2018 r., s. 28.

35 Młody rolnik może założyć gospodarstwo rolne samodzielnie lub wspólnie z innymi rolnikami, niezależnie od formy prawnej. W przypadku osób prawnych młody rolnik musi jednak sprawować skuteczną i długoterminową kontrolę nad podmiotem w zakresie decyzji dotyczących zarządzania, zysków i ryzyka finansowego.

36 Państwa członkowskie mogą określić bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące młodych rolników otrzymujących wsparcie na rozpoczęcie działalności w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Na przykład we Francji przepisy krajowe dotyczące kwalifikowalności wymagają, aby dochód młodego rolnika pochodził głównie z działalności rolniczej. Z niektórych przypadków w systemie zarządzania nieprawidłowościami wynika, że gdy nowe gospodarstwo nie generowało oczekiwanych obrotów, młodzi rolnicy znajdowali inną pracę (czasami w pełnym wymiarze czasu pracy), aby zwiększyć swoje dochody, przez co przestawali kwalifikować się do wsparcia. W innych przypadkach beneficjenci nie byli kierującymi gospodarstwem rolnym ani nie pracowali w gospodarstwie.

37 Przypadki takie można uznać za nadużycie finansowe, jeżeli beneficjent, który nie spełnia warunków kwalifikowalności, podaje nieprawdziwe lub niepełne informacje, aby nieprawidłowo przedstawić swoją faktyczną sytuację.

Falszowanie dokumentów i symulowanie działań



38 W niektórych przypadkach beneficjenci mogą fałszować dokumenty lub symulować działania w celu kwalifikowania się do pomocy w ramach WPR (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Przykłady działań symulowanych i dokumentów fałszowanych w celu uzyskania środków unijnych

W **Polsce** producent mleka otrzymał 17 000 euro w ramach działania na rzecz rolników dokonujących zakupu jałówek z innych stad w celu zwiększenia konkurencyjności swojego gospodarstwa. Trybunał ustalił, że rolnik otrzymał wsparcie po zakupie jałówek od swojego ojca, który jest także rolnikiem produkującym mleko, a swoje stado trzyma w tej samej oborze co beneficjent. Dwa dni wcześniej beneficjent sprzedał podobną liczbę jałówek swojemu ojcu, który także otrzymał wsparcie w ramach tego samego działania. Sprzedaż nie spowodowała fizycznego przeniesienia zwierząt z miejsca na miejsce, a łączna liczba zwierząt w posiadaniu beneficjenta i jego ojca pozostała niezmienną¹⁵.

W 2014 r. przedsiębiorstwo rolne na **Słowacji** złożyło wniosek dotyczący trwałych użytków zielonych w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej. Rolnik twierdził, że zlecił podwykonawstwo prac utrzymaniowych na działkach (koszenie, orka, zbieranie skoszonej trawy). Agencja płatnicza podejrzewała, że odnośne dokumenty umowne zostały sfałszowane i że nie prowadzono takich działań. Odrzuciła wniosek i skierowała sprawę do sądu, który uznał skarżącego za winnego i zapobiegł wyrządzeniu szkody w wysokości 140 000 euro¹⁶.

Ryzyko nadużyć finansowych zwiększone ze względu na złożoność projektów

39 W ramach środków rynkowych programy wsparcia sektora wina służą finansowaniu szeregu działań, z zastrzeżeniem różnych warunków kwalifikowalności, takich jak restrukturyzacja i przekształcanie winnic, ubezpieczenie zbiorów, inwestycje w przedsiębiorstwa, innowacje w zakresie opracowywania nowych produktów, procesów i technologii oraz promocja w państwach trzecich.

40 Działania promocyjne w państwach trzecich są szczególnie narażone na ryzyko. Działania te mogą być trudne do skontrolowania ze względu na:

- przejściowy i niematerialny charakter wielu działań promocyjnych (np. *public relations*);

¹⁵ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2017 r., ramka 7.6.

¹⁶ Przypadek zgłoszony w bazie danych systemu zarządzania nieprawidłowościami.

- o rzadkie przeprowadzanie kontroli na miejscu w państwach trzecich;
- o fakt, że większość działań promocyjnych jest zlecana podwykonawcom, zwłaszcza gdy odbywają się one w krajach innych niż kraj beneficjenta.

41 W [ramce 4](#) przedstawiono przykład wykryty podczas prac Trybunału związanych z poświadczeniem wiarygodności.

Ramka 4

Działania w zakresie promocji wina potencjalnie stanowiące nadużycia finansowe

W 2016 r. we **Włoszech** Trybunał skontrolował transakcję na kwotę około 300 000 euro związaną z promocją wina w państwach spoza UE¹⁷.

Beneficjent przedłożył sprawozdanie z przeprowadzonych działań, w tym obrazy przedstawiające działania promocyjne. Trybunał stwierdził, że w kilku przypadkach obrazy dotyczące określonego wydarzenia faktycznie pochodziły z innego miejsca lub roku. Niektóre obrazy przedstawione jako dowód działań promocyjnych zostały już zaprezentowane we wcześniejszych wnioskach o płatność. W odniesieniu do większości skontrolowanych wydatków Trybunał nie otrzymał dowodów na to, że działania przeprowadzono.

Płatności bezpośrednie oraz masowy wykup i dzierżawa ziemi

42 Aby otrzymać obszarowe płatności bezpośrednie, beneficjenci muszą zadeklarować kwalifikowalną liczbę hektarów, które pozostają w ich dyspozycji¹⁸. Oznacza to, że beneficjenci muszą mieć odpowiednią podstawę prawną do składania wniosków dotyczących tych gruntów.

43 Płatności bezpośrednie są powiązane z pojęciem „masowy wykup i dzierżawa ziemi”, chociaż termin ten jest kontrowersyjny (zob. [ramka 5](#)).

¹⁷ Transakcja skontrolowana na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2016 r.

¹⁸ Art. 33 ust. 1 i art. 36 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr [1307/2013](#).

Ramka 5

Czym jest „masowy wykup i dzierżawa ziemi”?

Nie istnieje precyzyjna definicja prawna „masowego wykupu i dzierżawy ziemi” i brak jest też zdecydowanego stanowiska co do tego, jak interpretować ten termin, chociaż panuje zgoda, że masowy wykup i dzierżawa ziemi jako takie nie muszą być nielegalne ani świetle prawa unijnego, ani prawa krajowego¹⁹.

Termin „masowy wykup i dzierżawa ziemi” pierwotnie odnosił się do nabywania na dużą skalę gruntów rolnych pod rolnictwo plantacyjne w krajach o niskim i średnim dochodzie w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej przez zagraniczne przedsiębiorstwa prywatne lub publiczne²⁰.

W kontekście UE zjawisko masowego wykupu i dzierżawy ziemi wiąże się z koncentracją gruntów rolnych i dotacji w ramach WPR w rękach dużych przedsiębiorstw i inwestorów, zwłaszcza w państwach członkowskich UE w Europie Wschodniej²¹.

Masowy wykup i dzierżawa ziemi mogą być powiązane z takimi nadużyciami jak: fałszowanie dokumentów, wymuszanie, wykorzystywanie wpływów politycznych lub informacji wewnętrznych, manipulowanie procedurami lub płacenie łapówek. W ramach kontroli Trybunał skoncentrował się na tej nielegalnej formie masowego wykupu i dzierżawy ziemi.

44 W odpowiedzi na ankietę Trybunału prawie 60% agencji płatniczych wskazało, że nie uznaje masowego wykupu i dzierżawy ziemi za wskaźnik ryzyka. Pięć agencji płatniczych w jednym państwie członkowskim wiązało masowy wykup i dzierżawę ziemi z sytuacją, w której beneficjenci złożyli kwalifikujące się wnioski bez posiadania podstawy prawnej w odniesieniu do gruntów.

Bieżące kontrole przyczyniły się do zmniejszenia ryzyka wystąpienia błędu

45 Głównym narzędziem zarządzania służącym do sprawdzania kwalifikowalności płatności bezpośrednich jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), który obejmuje system identyfikacji działek rolnych (LPIS).

¹⁹ Parlament Europejski (PE), „[Extent of farmland grabbing in the EU](#)”, s. 15; Transnational Institute (TNI)-European Coordination Via Campesina (ECVC) „[Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe](#)”, s. 16.

²⁰ Parlament Europejski, „[Addressing the human rights impact of »land grabbing«](#)”.

²¹ Parlament Europejski, „[Extent of farmland grabbing in the EU](#)”.

46 ZSZiK stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie wsparcia, powierzchni gruntów rolnych i rejestrów zwierząt, które to dane są wykorzystywane przez agencje płatnicze na potrzeby przeprowadzania administracyjnych kontroli krzyżowych wszystkich otrzymanych wniosków o przyznanie pomocy. LPIS to z kolei system informacji geograficznej zawierający zbiory danych przestrzennych z różnych źródeł, które razem tworzą rejestr użytków rolnych w państwach członkowskich.

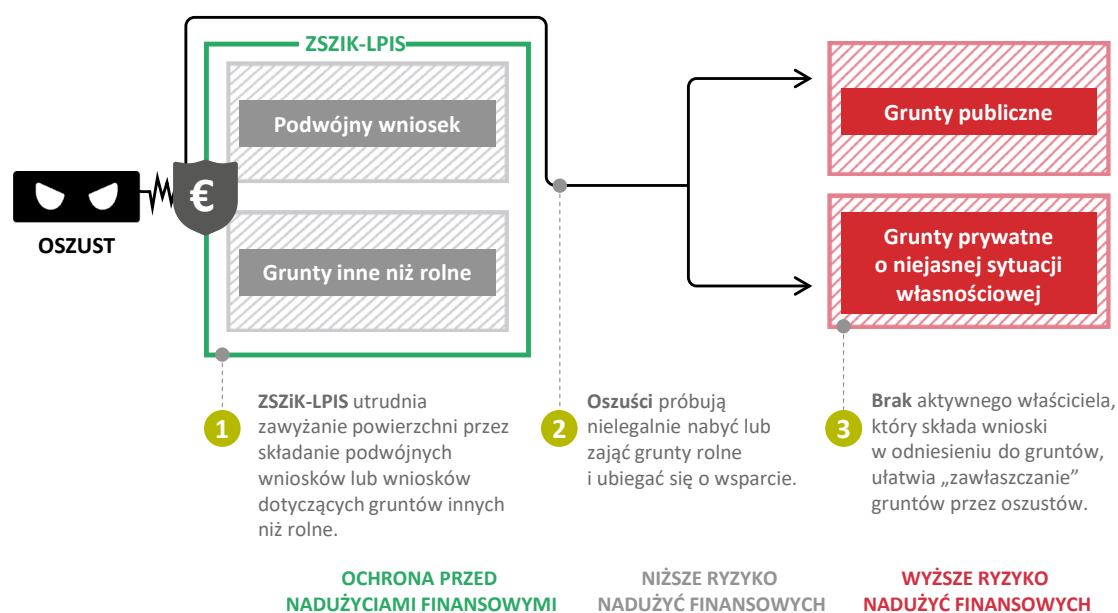
47 Jak potwierdzają prace Trybunału związane z poświadczeniem wiarygodności, ZSZiK – a w szczególności LPIS – stanowi skuteczny system zarządzania i kontroli pozwalający zapewnić, by ogólnie w płatnościach w ramach pomocy bezpośredniej nie wystąpił istotny poziom błędu.

48 Do obniżenia poziomu błędu przyczyniło się również wprowadzenie w ZSZiK geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, z którego rolnicy mogą korzystać w celu składania wniosków o płatność przez internet, jak również fakt, że agencje płatnicze przeprowadzają wstępne kontrole krzyżowe wniosków o przyznanie pomocy składanych przez rolników.

W niektórych sytuacjach ryzyko wystąpienia masowego wykupu i dzierżawy ziemi jest większe

49 Ponieważ ZSZiK-LPIS utrudnia zawyżanie kwalifikującej się powierzchni (np. poprzez podwójne wnioski lub wnioski dotyczące terenów innych niż grunty rolne), oszuści starają się nielegalnie nabywać grunty rolne, a następnie ubiegać się o wsparcie (zob. [rys. 7](#)).

Rys. 7 – Sytuacje, w których ryzyko wystąpienia masowego wykupu i dzierżawy ziemi jest większe



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

50 Śledztwa prowadzone przez OLAF i organy krajowe wykazały, że użytki rolne najbardziej narażone na tego rodzaju działania stanowiące nadużycia finansowe to grunty publiczne lub grunty prywatne o niejasnej sytuacji własnościowej (zob. [ramka 6](#) i [ramka 7](#)).

51 Oszuści, którzy nielegalnie ubiegają się o płatności bezpośrednie z tytułu posiadanych gruntów, mogą przedkładać sfałszowane dokumenty i uciekać się do takich praktyk przestępczych jak wymuszenia i zmowa z urzędnikami (oszustwa wewnętrzne). Przykład przedstawiono w [ramce 6](#).

Ramka 6

Przykład nielegalnego ubiegania się o wsparcie w odniesieniu do gruntów we Włoszech

W 2017 r. OLAF, we współpracy z krajową policją finansową, przeprowadził we **Włoszech** dochodzenie i ustalił, że niektóre ośrodki wsparcia rolnictwa, które udzielają pomocy rolnikom przy składaniu wniosków o przyznanie pomocy, wprowadziły do bazy danych krajowej agencji płatniczej szereg fałszywych danych rolników, umożliwiając niekwalifikującym się wnioskodawcom otrzymanie dotacji unijnych²². Dochodzenie przeprowadzone przez OLAF wykazało, że wnioski o wsparcie finansowe były:

- oparte na niekwalifikujących się deklaracjach koncesji na użytkowanie gruntów publicznych;
- poparte fałszywymi umowami dzierżawy, ponieważ dzierżawcy albo już zmarli, albo nie wiedzieli o dzierżawie;
- złożone w odniesieniu do gruntów podlegających zajęciu w wyniku przestępczości zorganizowanej lub przedstawione przez osoby, wobec których zastosowano zapobiegawcze środki antymafijne.

OLAF zalecił odzyskanie około 32 mln euro.

52 Oszuści mogą również wykorzystywać uchybienia w systemach kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie (zob. [ramka 7](#)).

²² Sprawozdanie OLAF z 2017 r., s. 20–21.

Ramka 7

Uchybienia w systemach kontroli gruntów pozostających w dyspozycji rolnika

Na **Słowacji** w toku dochodzenia prowadzonego przez OLAF i zakończonego w grudniu 2020 r. stwierdzono, że obszary, których dotyczyły wnioski o przyznanie pomocy składane przez lata przez pewne przedsiębiorstwa, nie były objęte ważnymi umowami dzierżawy. Kontrole na szczeblu krajowym dotyczące podstawy prawnej wniosków składanych w odniesieniu do gruntów były bardzo ograniczone. Przeprowadzano je tylko w przypadku pokrywających się wniosków.

OLAF stwierdził niedociągnięcia w zakresie przejrzystości i pewności prawa w procedurach weryfikacji przyjętych przez słowacki organ krajowy odpowiedzialny za zarządzanie gruntami rolnymi będącymi własnością państwa oraz gruntami, których właściciel prywatny nie jest znany. Pojawiły się również wątpliwości co do tego, czy procedury te stosowano w sposób skuteczny i niedyskryminujący.

OLAF uznał, że nadpłaty mogą wynosić ponad 1 mln euro²³.

Trybunał Sprawiedliwości i Komisja niedawno doprecyzowały zasady mające zastosowanie do kontroli podstawy prawnej użytkowania gruntów

53 W przepisach WPR nie zdefiniowano pojęcia „gruntów, które są w dyspozycji rolnika” ani nie nałożono na rolników obowiązku udowodnienia prawa do użytkowania gruntów przy składaniu wniosku o przyznanie pomocy²⁴. Zastosowanie mają tu krajowe przepisy dotyczące własności, dzierżawy lub innych tytułów prawnych do dysponowania gruntami.

54 Państwa członkowskie muszą przeprowadzać kontrole wszystkich wniosków w celu zapobiegania nieprawidłowościom i ich korygowania oraz odzyskiwania nienależnych płatności²⁵ i w tym celu mogą wymagać od wnioskodawcy przedstawienia dowodów na to, że grunty zgodnie z prawem pozostają w jego dyspozycji²⁶, w szczególności w przypadku wątpliwości.

²³ Komunikat prasowy OLAF nr 03/2021.

²⁴ Wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Land Berlin, [sprawa C-216/19](#), pkt 34.

²⁵ Art. 58 ust. 2 i art. 59 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

²⁶ Wyrok z dnia 24 czerwca 2010 r., Luigi Pontini i in., [sprawa C-375/08](#), pkt 90.

55 Kontrole tytułu prawnego rolników do użytkowania gruntów, których dotyczy wnioski, różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Według wyników ankiety Trybunału osiem agencji płatniczych w dwóch państwach członkowskich sprawdza prawo rolników do użytkowania gruntów we wszystkich przypadkach. Dziewięć z 47 agencji płatniczych, które odpowiedziały na ankietę Trybunału, stwierdziło, że przeprowadza kontrole tylko w przypadku pokrywających się wniosków, pozostałe agencje płatnicze natomiast przeprowadzają również ukierunkowane kontrole w innych sytuacjach, na przykład:

- w przypadku gruntów, w odniesieniu do których wniosek złożono po raz pierwszy lub które należą do podmiotu publicznego,
- w przypadku wątpliwości powstałych podczas kontroli administracyjnych lub wizyt w terenie.

56 W przypadku gdy grunty są przedmiotem wniosków złożonych przez więcej niż jedną osobę twierdzącą, że ma prawo do ich użytkowania, stosuje się zasadę „uprawnień do podejmowania decyzji”, jeżeli chodzi o korzyści i ryzyko finansowe dla rolnika²⁷. W niedawnym orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w pewnym stopniu doprecyzowano omawiane kwestie, zwracając uwagę na znaczenie tego, czy grunty zgodnie z prawem pozostają w dyspozycji wnioskodawcy. Trybunał orzekł, że w przypadku, gdy wnioski w odniesieniu do gruntów złożyli zarówno ich właściciel, jak i osoba trzecia wykorzystująca te grunty bez podstawy prawnej, uznaje się, że grunty te pozostają w dyspozycji właściciela²⁸.

57 W następstwie tego wyroku w czerwcu 2021 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich²⁹. W wytycznych tych wyjaśniono, że aby grunty zgodnie z prawem pozostawały w dyspozycji beneficjenta, prawo do ich wykorzystywania musi zostać uzyskane w sposób praworządny. Stwierdza się w nich też, że państwa członkowskie mogą opracowywać własne systemy kontroli, ale kontrole te muszą skutecznie zapobiegać nieprawidłowościom i je korygować, a także, że należy je przeprowadzać częściej, nie tylko w przypadku złożenia podwójnych wniosków.

²⁷ Art. 15 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014; [sprawa C-216/19](#), pkt 42–43.

²⁸ [Sprawa C-216/19](#), pkt 45.

²⁹ DG AGRI Note on the requirement of „eligible hectares at the farmer’s disposal” (DS/CDP/2021/08).

Wnioski o środki finansowe w odniesieniu do gruntów bez prowadzenia działalności rolniczej

58 Oszuści mogą również próbować nabyć grunty – zgodnie z prawem lub nie – wyłącznie w celu otrzymywania płatności bezpośrednich, nie prowadząc jakiejkolwiek działalności rolniczej. Ryzyko takie jest wyższe w przypadku niektórych pastwisk i obszarów górskich, gdzie agencjom płatniczym trudniej jest skontrolować prowadzenie wymaganej działalności rolniczej takiej jak wypas (zob. [ramka 8](#)).

Ramka 8

Atrakcyjność pastwisk i obszarów górskich dla oszustów

W 2018 r. we **Francji** OLAF wykrył, że przez kilka lat składano wnioski w odniesieniu do działek położonych na obszarach górskich, na których to działkach nie istniała odpowiednia infrastruktura dla rolnictwa, taka jak system zaopatrzenia w wodę, zagrody lub urządzenia do karmienia, lub które były położone na stromych klifach.

Stwierdził też, że złożono wnioski w odniesieniu do stad, które nie istniały.

OLAF zalecił odzyskanie około 536 000 euro³⁰.

Zgłaszanie przez Trybunał przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego

59 Co roku w trakcie prac związanych z poświadczeniem wiarygodności Trybunał wykrywa szereg nieprawidłowości potencjalnie związanych z nadużyciem finansowym. Kontrolerzy nie mogą jednak stwierdzić z całą pewnością, że faktycznie doszło do nadużycia.

60 W latach 2018–2020 ogólny poziom błęd zgłoszony przez Trybunał w odniesieniu do wydatków w dziale „Zasoby naturalne” spadł z poziomu 2,4% do 2,0% łącznych dokonanych płatności. 97% wydatków w dziale „Zasoby naturalne” przypada na WPR. W ciągu tych lat Trybunał skontrolował 698 płatności w ramach WPR i przedstawił wartość liczbową wykrytych błędów w 101 przypadkach. W 17 z nich Trybunał podejrzewał, że błąd może być powiązany z nadużyciem finansowym.

³⁰ Sprawozdanie OLAF z 2018 r., s. 27–28.

61 Jako że Trybunał nie jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, poinformował OLAF o 12 z tych 17 przypadków. W pozostałych pięciu dochodzenia lub procedury odzyskiwania należności były już prowadzone bądź ze względu na zasadę proporcjonalności niewielka kwota należności nie spełniałaby kryteriów OLAF dotyczących prowadzenia dochodzeń.

Komisja podjęła działania w odniesieniu do nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR, ale nie działała wystarczająco proaktywnie

62 Trybunał oczekuje, że w celu zwalczania nadużyć finansowych Komisja podejmuje odpowiednie działania w celu uzyskania oglądu sytuacji, jeśli chodzi o nadużycia finansowe i ryzyko ich wystąpienia w wydatkach w ramach WPR, a także odpowiednio na nie reaguje³¹.

63 DG AGRI w ramach swojej strategii zwalczania nadużyć finansowych³² podjęła działania zmierzające do zacieśnienia współpracy z OLAF (w zakresie zgłaszania spraw do OLAF i podejmowania działań następczych w związku z jego zaleceniami), zapewnienia szkoleń i wytycznych dla swoich pracowników oraz wytycznych dla państw członkowskich, a także zmierzające do zwiększenia poziomu wiedzy na temat nadużyć finansowych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

64 Trybunał przeanalizował, czy Komisja:

- przeprowadziła kompleksową ocenę ryzyka nadużyć finansowych i monitorowała pojawianie się nowych typów nadużyć finansowych;
- zapewniła odpowiednie wytyczne i podniosła poziom wiedzy w państwach członkowskich na temat zidentyfikowanych rodzajów ryzyka nadużyć finansowych;
- odpowiednio monitorowała środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane przez państwa członkowskie;
- promowała wykorzystanie nowych technologii w celu wzmocnienia systemów kontroli.

³¹ COSO, [Fraud risk management guide](#), s. ix.

³² DG AGRI Anti-fraud strategy, wersja 4.0 – Ares(2020)5099349, pkt 22–26.

Komisja zidentyfikowała kluczowe rodzaje ryzyka nadużyć finansowych i wydała niedawno wytyczne dotyczące masowego wykupu i dzierżawy ziemi

65 Jednym ze strategicznych celów, które DG AGRI określiła w strategii zwalczania nadużyć finansowych, było „usprawnienie oceny ryzyka nadużyć finansowych”. W kolejnych wersjach strategii zwalczania nadużyć finansowych przedstawiła ona przeprowadzone przez siebie analizy (zob. [tabela 2](#)). W ocenach tych DG AGRI uznała:

- o środki inwestycyjne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i niektóre środki rynkowe (działania promocyjne i wsparcie dla organizacji producentów) za obarczone wyższym ryzykiem,
- o płatności bezpośrednie, inne płatności obszarowe i płatności związane ze zwierzętami za mniej narażone na ryzyko.

Tabela 2 – Wyniki ocen ryzyka nadużyć finansowych przeprowadzonych przez DG AGRI

Strategia zwalczania nadużyć finansowych	Niższe ryzyko nadużyć finansowych	Wyższe ryzyko nadużyć finansowych
Wersja 1 (2012)	Wykaz rodzajów ryzyka nadużyć finansowych (głównie wewnętrznych dla DG i organów państw członkowskich) bez dalszej analizy	
Wersja 2 (2014)	• Płatności bezpośrednie • Środki obszarowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich • Niektóre środki rynkowe (refundacje wywozowe, działania promocyjne, pomoc dla osób najbardziej potrzebujących)	• Środki inwestycyjne w ramach rozwoju obszarów wiejskich
Wersja 3 (2016)	• Płatności bezpośrednie • Większość środków rynkowych (np. refundacje wywozowe, sektor bawełny)	• Określone środki rynkowe (działania promocyjne, wsparcie dla organizacji producentów) • Środki inwestycyjne w ramach rozwoju obszarów wiejskich
Wersja 4 (2020)	• Płatności bezpośrednie • Większość środków rynkowych • Środki obszarowe i związane ze zwierzętami w ramach rozwoju obszarów wiejskich	• Określone środki rynkowe (działania promocyjne, wsparcie dla organizacji producentów) • Środki inwestycyjne w ramach rozwoju obszarów wiejskich

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie opracowanych przez DG AGRI strategii zwalczania nadużyć finansowych.

66 W 2014 r. DG AGRI podjęła się monitorowania pojawiających się typów nadużyć finansowych. W 2016 r. przeprowadziła szeroko zakrojoną analizę ryzyka nadużyć finansowych i zobowiązała się do jej corocznej aktualizacji. W 2017 r. DG AGRI uznała, że aktualizacja tej analizy ryzyka nie jest konieczna, ponieważ ryzyko to nie zmieniło się i nie pojawiły się żadne nowe wzorce nadużyć finansowych. DG AGRI planuje przeprowadzić nową analizę ryzyka nadużyć finansowych przed wejściem w życie nowej WPR w styczniu 2023 r.

67 W latach 2017–2019 OLAF zbadał przypadki systematycznych nadużyć w zakresie płatności bezpośrednich we Włoszech, we Francji i na Słowacji (zob. [ramka 6](#), [ramka 7](#) i [ramka 8](#)). DG AGRI nie uzupełniła swojej oceny ryzyka nadużyć finansowych o masowy wykup i dzierżawę ziemi, ponieważ nie uznała tego zjawiska za bezpośrednie nadużycie finansowe na szkodę WPR.

68 W swojej strategii zwalczania nadużyć finansowych z 2020 r. DG AGRI określiła masowy wykup i dzierżawę ziemi jako nielegalne przywłaszczanie gruntów rolnych, które służą następnie za podstawę do ubiegania się w sposób legalny o przyznanie płatności bezpośrednich. DG AGRI stwierdziła, że w strategii uwzględniono też ryzyko uszczerbku na reputacji bez bezpośredniego wpływu na interesy finansowe UE, które może obejmować masowy wykup i dzierżawę ziemi oraz inne uchybienia. W tym kontekście oceniła ona, że przyczyną tych problemów nie są niedociągnięcia w przepisach WPR, lecz kwestie praworządności w danych państwach członkowskich.

69 Jak wyjaśnił Trybunał w [ramce 5](#), masowy wykup i dzierżawa ziemi mogą być powiązane z szeregiem nadużyć, takich jak: fałszowanie dokumentów, wymuszenia, wykorzystywanie wpływów politycznych lub informacji wewnętrznych, manipulowanie procedurami lub płacenie łapówek. Jak wynika z wytycznych Komisji opartych na niedawnym orzecznictwie (zob. pkt [57](#)), aby grunty zgodnie z prawem pozostawały w dyspozycji beneficjenta, prawo do ich wykorzystywania musi zostać uzyskane w sposób praworządny. W związku z tym, jeśli na podstawie przepisów krajowych zostanie ustalone, że takie prawo uzyskano w wyniku nadużyć, powiązane z nim płatności również zostają uznane za nieprawidłowe. W takich przypadkach pewną rolę mogą odegrać agencje płatnicze, wykorzystując dostępne im dane do identyfikacji sygnałów ostrzegawczych i współpracując z organami ścigania prowadzącymi dochodzenia.

Komisja udzieliła państwom członkowskim wskazówek, ale niektóre agencje płatnicze zasygnalizowały potrzebę uzyskania praktyczniejszych porad

70 DG AGRI podjęła działania mające na celu podniesienie poziomu wiedzy w państwach członkowskich w kwestiach związanych z nadużyciami finansowymi oraz przekazała im wytyczne i wskaźniki nadużyć finansowych („sygnały ostrzegawcze”). Działania te pokrótce przedstawiono na [rys. 8](#).

Rys. 8 – Działania DG AGRI skierowane do państw członkowskich



Oznaki nadużyć finansowych (sygnały ostrzegawcze)

Dwie noty z wytycznymi dotyczącymi oznak nadużyć finansowych w odniesieniu do projektów inwestycyjnych w ramach rozwoju obszarów wiejskich na temat:

- ofert zmanipulowanych
- tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania wsparcia



Wytyczne

Wytyczne dla:

- agencji płatniczych na temat środków zwalczania nadużyć finansowych
- jednostek certyfikujących na temat audytu certyfikacyjnego rachunków WPR
- państw członkowskich na temat pojęcia „kwalifikujących się hektarów, które są w dyspozycji rolnika”



Ocena ryzyka

Tłumaczenie na języki krajowe oceny ryzyka sporządzonej przez DG AGRI w 2016 r.



Podnoszenie poziomu wiedzy

- Ponad 60 seminariów na temat zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich, obejmujących obszary wysokiego ryzyka
- Regularne spotkania sieci edukacyjnej DG AGRI i państw członkowskich na temat środków zwalczania nadużyć finansowych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji DG AGRI.

71 Odpowiadając na pytania Trybunału dotyczące wytycznych otrzymanych od Komisji, agencje płatnicze wspomniały o inicjatywach DG AGRI, ale odniosły się również do innych źródeł informacji:

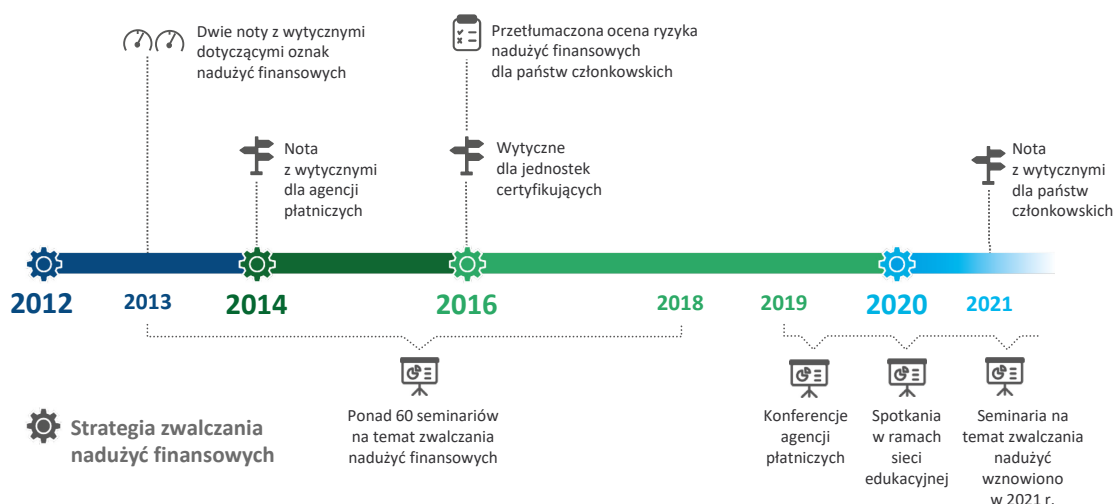
- o wytycznych Komisji dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych;
- o informacji wymienianych w ramach Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych (COCOLAF) oraz w ramach sieci edukacyjnej DG AGRI;
- o sprawozdań o ochronie interesów finansowych UE i innych wytycznych OLAF.

72 Większość agencji płatniczych objętych ankietą uznała wytyczne Komisji za pomocne, choć dwie z nich zauważyły, że niektóre analizy (np. zawarte w sprawozdaniach o ochronie interesów finansowych UE) są interesujące, ale zbyt

ogólne, by mogły być przydatne w codziennej pracy. Siedem agencji płatniczych doceniło przykłady nadużyć finansowych, które przedstawiono podczas seminariów dotyczących zwalczania tego zjawiska. Dwie agencje płatnicze uznały, że wytyczne należałoby uzupełnić o praktyczniejsze przykłady.

73 Na [rys. 9](#) zaprezentowano wytyczne przedstawione przez DG AGRI od 2012 r.

Rys. 9 – Ramy czasowe wytycznych DG AGRI dla państw członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentacji DG AGRI.

74 Po 2013 r. DG AGRI nie wydała żadnych wytycznych dotyczących wskaźników ryzyka nadużyć finansowych („sygnałów ostrzegawczych”), chociaż ustanowienie dodatkowych wskaźników tego rodzaju byłoby przydatne dla agencji płatniczych w ich pracy. Większość seminariów na temat zwalczania nadużyć finansowych odbyło się w latach 2013–2018; ponownie zaczęto je organizować w 2021 r. Od 2020 r. państwa członkowskie i DG AGRI regularnie omawiały środki zwalczania nadużyć finansowych podczas posiedzeń sieci edukacyjnej.

Komisja monitoruje środki zwalczania nadużyć finansowych wdrażane przez państwa członkowskie, ale w poświęconym im przeglądzie występują luki

75 Aby agencje płatnicze spełniły kryteria akredytacji związane z nadużyciami finansowymi określone w przepisach unijnych³³ (zob. [ramka 1](#)), w 2014 r. Komisja (DG AGRI) zaleciła im przyjęcie konkretnych środków (zob. [ramka 9](#)).

³³ Załącznik I do rozporządzenia (UE) nr 907/2014.

Ramka 9

Środki zwalczania nadużyć finansowych zalecone agencjom płatniczym przez DG AGRI

Krok 1. Systematyczne ustalanie, szeregowanie i rejestrowanie ryzyka nadużyć finansowych zagrażającego wydatkom w ramach WPR, którym zarządza agencja płatnicza (ocena ryzyka nadużyć finansowych).

Krok 2. Analiza istniejących procedur administracyjnych i kontrolnych w celu ewentualnego podniesienia poziomu zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania.

Krok 3. Ustanowienie rejestru wskaźników nadużyć finansowych (sygnałów ostrzegawczych).

Krok 4. Przyjęcie jasnych przepisów wewnętrznych dotyczących postępowania w przypadku podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

Krok 5. Podnoszenie poziomu wiedzy pracowników na temat nadużyć finansowych i informowanie ich o odpowiednich przepisach wewnętrznych.

76 Co roku jednostki certyfikujące w państwach członkowskich badają, czy agencje płatnicze spełniają kryteria akredytacji, oraz dokonują przeglądu ich systemów kontroli wewnętrznej. Zdaniem Komisji powinny one również oceniać wdrożenie przez państwa członkowskie zalecanych środków zwalczania nadużyć finansowych (zob. [ramka 9](#)). Komisja analizuje sprawozdania roczne jednostek certyfikujących i podejmuje działania następcze w związku ze stwierdzonymi uchybieniami.

77 W 2016 r. Komisja przekazała jednostkom certyfikującym wytyczne dotyczące kryteriów akredytacji, zawierające sekcję poświęconą zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu, ale nie przedstawiła żadnych wytycznych dotyczących kontroli, których przeprowadzania spodziewano się po jednostkach certyfikujących.

78 Trybunał dokonał przeglądu sprawozdań jednostek certyfikujących z lat 2018–2020 w odniesieniu do pięciu agencji płatniczych. Trzy jednostki certyfikujące przedstawiły informacje o przeprowadzonych kontrolach, a w przypadkach, w których wykryły uchybienia, wydały zalecenia; pozostałe dwie jednostki certyfikujące natomiast nie ujęły w swoich sprawozdaniach takich informacji. Komisja nie wymagała od tych dwóch jednostek certyfikujących przedstawienia dalszych szczegółów.

79 Niekompletność przeglądów i sprawozdawczości jednostek certyfikujących może negatywnie wpływać na poziom pewności co do jakości środków stosowanych w agencjach płatniczych na potrzeby zwalczania nadużyć finansowych. Na spotkaniu z jednostkami certyfikującymi, które odbyło się w listopadzie 2021 r., Komisja dokładnie omówiła ich rolę w tym zakresie.

80 DG AGRI przeprowadza kontrole zgodności i akredytacji na potrzeby oceny systemów kontroli agencji płatniczych, a kontrole te mogą też obejmować środki zwalczania nadużyć finansowych. Jeżeli chodzi o kontrole akredytacji, Trybunał zbadał sprawozdania DG AGRI dotyczące akredytacji w odniesieniu do wybranych państw członkowskich i stwierdził, że:

- o nie przeprowadzano aktualnych kontroli akredytacji w odniesieniu do trzech wybranych agencji płatniczych we Francji;
- o w 2015 i 2019 r. przeprowadzono weryfikacje w wybranej agencji płatniczej we Włoszech, lecz koncentrowały się one na zarządzaniu długiem, a nie na środkach zwalczania nadużyć finansowych;
- o jeżeli chodzi o Słowację, DG AGRI skoncentrowała się na środkach zwalczania nadużyć finansowych (zob. następny punkt i [ramkę 10](#)).

81 W określonych przypadkach, gdy Komisja dowiaduje się o możliwości niewłaściwego wykorzystania środków, agencja płatnicza może zostać poddana szczegółowej kontroli (zob. [rys. 10](#) i [ramka 10](#)).

Rys. 10 – Organy badające domniemane przypadki niewłaściwego wykorzystania środków finansowych na Słowacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 10

Reakcja Komisji na domniemane przypadki niewłaściwego wykorzystania środków finansowych w ramach WPR na Słowacji

W 2016 r. Komisja dowiedziała się o domniemanych przypadkach niewłaściwego wykorzystania środków finansowych w ramach WPR na Słowacji. Od 2016 r. nadchodziły takie doniesienia, pochodzące z różnych źródeł: z mediów, informacji przekazywanych przez posłów do Parlamentu Europejskiego, skarg obywateli, słowackiego Najwyższego Urzędu Kontroli. OLAF i krajowe organy ścigania przeprowadziły dochodzenia³⁴.

W 2018 r. DG AGRI zadała właściwemu organowi słowackiemu (Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi) pytania na temat domniemanych przypadków systemowych uchybień w agencji płatniczej. Po wymianie szeregu pism właściwy organ polecił jednostce certyfikującej, aby w ramach kontroli certyfikacji za rok budżetowy 2018 skoncentrowała się na tych domniemaniach. Jednostka certyfikująca poinformowała, że słowacka agencja płatnicza nie spełniała kryteriów akredytacji dotyczących monitorowania ryzyka nadużyć finansowych.

W tym czasie DG AGRI przeprowadziła kontrole zgodności w odniesieniu do płatności bezpośrednich i działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich oraz zwróciła się do agencji płatniczej o przyjęcie planów działania w celu wyeliminowania wykrytych uchybień.

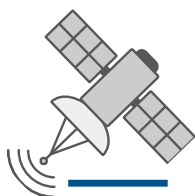
W 2020 r. w następstwie przeprowadzonego postępowania karnego przeciwko niektórym pracownikom agencji płatniczej firma audytorska zastosowała dodatkowe procedury kryminalistyczne i stwierdziła poważne uchybienia w systemach kontroli wewnętrznej agencji płatniczej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Jednostka certyfikująca poinformowała też o poważnych uchybieniach w systemach kontroli wewnętrznej w zakresie płatności bezpośrednich.

W ramach środka zapobiegawczego DG AGRI zawiesiła płatności z tytułu niektórych środków inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i zwróciła się do właściwego organu słowackiego o przyznanie agencji płatniczej akredytacji warunkowo do października 2021 r. W październiku 2021 r. właściwy organ słowacki przywrócił agencji płatniczej akredytację przyznaną bezwarunkowo, mimo że Komisja zaleciła jej zawieszenie na dalsze cztery miesiące.

³⁴ Odpowiedź udzielona 27 sierpnia 2020 r. przez komisarza na pytanie poselskie P-004224/2020.

Komisja promowała korzystanie z nowych technologii, lecz ich wykorzystanie nie jest wystarczające

82 Komisja promowała korzystanie z nowych technologii przy przeprowadzaniu kontroli administracyjnych za pośrednictwem ZSZiK. Zachęcała również do przeprowadzania „kontroli w formie monitorowania” i korzystania z Arachne.



Kontrole w formie monitorowania

83 Od 2018 r. agencje płatnicze mogą przeprowadzać „kontrole w formie monitorowania”. W tym podejściu wykorzystuje się zautomatyzowane procesy w celu kontrolowania zgodności z przepisami WPR w odniesieniu do tych elementów, które mogą być monitorowane na podstawie danych satelitarnych. Dotychczas agencje płatnicze stosowały kontrole w formie monitorowania głównie do oceny wniosków o przyznanie pomocy obszarowej w ramach systemów płatności bezpośrednich.

84 Agencje mają możliwość porównywania danych satelitarnych dotyczących rodzajów upraw i działalności rolniczej z informacjami przedstawianymi przez rolników we wnioskach o przyznanie pomocy. W przypadku gdy wszystkie kryteria kwalifikowalności obowiązujące w ramach danego systemu płatności mogą zostać zweryfikowane drogą satelitarną, takie podejście umożliwia agencjom płatniczym zdalne monitorowanie całej populacji działek, dla których zawnioskowano o wsparcie.

85 Nowe podejście umożliwia agencjom płatniczym ostrzeganie rolników o potencjalnej niezgodności w trakcie okresu wegetacyjnego (np. ostrzeżenie o konieczności skoszenia pola w określonym terminie). Dzięki temu rolnicy mają więcej możliwości skorygowania wniosków, zanim zostaną one sfinalizowane, a ponadto sprzyja to przestrzeganiu zasad obowiązujących w systemie³⁵.

86 Kontrole w formie monitorowania mogą przyczynić się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego i zwiększenia efektywności kosztowej³⁶. Dzięki

³⁵ Sprawozdanie specjalne 04/2020, pkt 11–12 i 16–18.

³⁶ Sprawozdanie specjalne 04/2020, pkt 17–18.

regularnym obserwacjom działalności rolniczej całej populacji beneficjentów kontrole te wywierają efekt odstrasżający i mogą pomagać w rozpoznawaniu sygnałów ostrzegawczych wskazujących na potencjalne nadużycia.



Arachne

87 W 2013 r. Komisja opracowała własne narzędzie informatyczne do punktowej oceny ryzyka, Arachne, które jest dostępne dla państw członkowskich nieodpłatnie i na zasadzie dobrowolności. Arachne pozwala na przetwarzanie i analizę przekazywanych przez państwa członkowskie danych dotyczących beneficjentów, wykonawców i innych zainteresowanych stron związanych z projektem, a także umożliwia przeprowadzanie kontroli krzyżowych tych danych z informacjami pochodzącymi z zewnętrznych baz danych dotyczących przedsiębiorstw i osób powiązanych z tymi przedsiębiorstwami. Dzięki temu narzędzie pozwala wskazać te projekty, beneficjentów i wykonawców, w przypadku których istnieje ryzyko nadużyć finansowych.

88 Narzędzie Arachne, pierwotnie opracowane na potrzeby badania wydatków w obszarze spójności, zostało rozszerzone na WPR w ramach projektu pilotażowego rozpoczętego w lutym 2019 r., który obejmuje projekty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich.

89 Przepisy regulujące WPR od 2023 r.³⁷ zobowiązują Komisję do udostępnienia tego narzędzia państwom członkowskim do dobrowolnego stosowania. Komisja ma obowiązek opublikować w 2025 r. sprawozdanie zawierające ocenę wykorzystania narzędzia. W drodze wspólnego oświadczenia Rada i Parlament Europejski zobowiązały się do zbadania propozycji obowiązkowego stosowania Arachne po przedłożeniu przez Komisję wspomnianego sprawozdania³⁸.

³⁷ Art. 59 ust. 2 rozporządzenia (UE) [2021/2116](#).

³⁸ Oświadczenia w sprawie rozporządzenia (UE) 2021/2116 ([2021/C 488/02](#)).

Wdrożenie tych technologii przez państwa członkowskie wymaga czasu

90 W sprawozdaniu specjalnym na temat wykorzystania nowych technologii obrazowania na potrzeby monitorowania WPR Trybunał zalecił Komisji, by propagowała kontrole w formie monitorowania jako główny system kontroli w ramach WPR po 2020 r.³⁹, a Komisja zobowiązała się do udzielenia państwom członkowskim wsparcia przy opracowywaniu tego nowego podejścia.

91 Na koniec 2020 r., po dwóch latach od uruchomienia narzędzia, kontrole w formie monitorowania obejmowały 5,7% całkowitego obszaru, za który wypłacano płatności bezpośrednie⁴⁰. Według szacunków Komisji do końca 2021 r. kontrolami w formie monitorowania objęto 13,1% tego obszaru.

92 W ramach nowej WPR przeprowadzanie zautomatyzowanej analizy z użyciem danych satelitarnych za pośrednictwem systemu monitorowania obszarów będzie obowiązkowe w odniesieniu do środków obszarowych we wszystkich państwach członkowskich. Komisja oczekuje, że wymóg ten poskutkuje zwiększeniem powierzchni objętej monitorowaniem satelitarnym.

93 Dwa lata po rozpoczęciu projektu pilotażowego Arachne dotyczącego WPR siedem⁴¹ z 76 agencji płatniczych przesłało dane i w pewnym zakresie korzysta z tego narzędzia, cztery⁴² korzystają z niego w trybie testowym, a dziesięć⁴³ rozpoczęło wstępne dyskusje, planując korzystanie z narzędzia. Ponieważ Arachne jest narzędziem do punktowej oceny ryzyka opartym na eksploracji danych, jego przydatność jest zależna od ilości danych przesyłanych przez organy państw członkowskich oraz od tego, czy jest ono wykorzystywane.

Należy wykorzystać potencjał dotyczący dalszego rozwoju technologicznego

94 Sztuczna inteligencja ma znaczny potencjał, jeżeli chodzi o udoskonalenie narzędzi pracy, gdyż umożliwia wykrywanie wzorców wśród miliardów punktów danych. Narzędzia eksploracji danych mogą sprawić, że systemy monitorowania staną

³⁹ [Sprawozdanie specjalne 04/2020](#), pkt 82.

⁴⁰ [DG AGRI annual activity report 2020](#), załącznik 2, s. 25 (wskaźnik rezultatu 3.5).

⁴¹ Agencje płatnicze z Estonii, Chorwacji, Włoch, Litwy, Rumunii, Słowenii i Słowacji.

⁴² Agencje płatnicze z Grecji i Hiszpanii (3).

⁴³ Agencje płatnicze z Belgii, Bułgarii, Hiszpanii (2), Francji, Włoch, Luksemburga, Polski, Portugalii i Szwecji.

się skuteczniejsze i będą miały większe możliwości w zakresie wykrywania nadużyć finansowych i niewłaściwego zarządzania funduszami publicznymi.

Wykorzystanie technologii dużych zbiorów danych do identyfikacji beneficjentów rzeczywistych

95 Wymogi dotyczące informacji ujawnianych publicznie i sprawozdawczości mają zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o umożliwienie rozliczalności i kontroli w celu zapobiegania korupcji i nadużyciom finansowym.

96 W maju 2021 r. Parlament Europejski opublikował badanie⁴⁴, w którym poddano analizie dane beneficjentów otrzymujących środki w ramach WPR w latach 2018 i 2019 oraz funduszy spójności w latach 2014–2020, aby zidentyfikować największych z nich. W badaniu tym rozróżniono „beneficjentów bezpośrednich” – będących bezpośrednimi odbiorcami środków unijnych – i „beneficjentów ostatecznych” (beneficjentów rzeczywistych), tj. osoby prawne lub fizyczne, które bezpośrednio lub pośrednio kontrolują największy udział w podmiocie będącym beneficjentem bezpośrednim. W badaniu zwrócono uwagę na trudności techniczne i prawne związane z uzyskaniem kompleksowego obrazu sytuacji beneficjentów ostatecznych i otrzymanych środków unijnych.

97 Ze sprawozdania wynika, że organy publiczne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i inne osoby prawne stanowiły około jednej dziesiątej beneficjentów bezpośrednich, ale w latach 2018–2019 otrzymały ponad jedną trzecią środków w ramach WPR. Aby przezwyciężyć rozdrobnienie i wyzwania związane z identyfikacją ostatecznych beneficjentów środków UE, w sprawozdaniu zasugerowano utworzenie wspólnej unijnej bazy danych obejmującej wszystkie projekty finansowane w ramach WPR oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. We wrześniu 2021 r. Parlament Europejski opublikował badanie na temat wymogów dotyczących takiej wspólnej bazy danych beneficjentów⁴⁵.

98 Wspólna baza danych beneficjentów UE gromadziłaby dane dotyczące milionów podmiotów. Te duże zbiory danych umożliwiłyby rozpoznanie wzorców w dystrybucji środków finansowych i ułatwiłyby ostrzeganie o potencjalnych przypadkach nadużyć finansowych.

⁴⁴ The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds.

⁴⁵ Requirements for a single database of beneficiaries.

99 Jak podkreśliła Komisja w sprawozdaniu o ochronie interesów finansowych UE z 2020 r.⁴⁶, zwiększenie przejrzystości z punktu widzenia beneficjentów (w tym wykonawców, podwykonawców i właścicieli rzeczywistych) finansowania publicznego (unijnego i krajowego) oraz wydajniejsze gromadzenie i wykorzystanie danych, pełne wykorzystanie możliwości wynikających z łączności systemów IT oraz narzędzi do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka mają kluczowe znaczenie dla zwalczania nadużyć finansowych.

100 Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w dziedzinie spójności na lata 2021–2027⁴⁷ zobowiązuje państwa członkowskie do zbierania informacji na temat beneficjentów rzeczywistych finansowania unijnego. Nowe przepisy dotyczące WPR zobowiązują państwa członkowskie do zbierania informacji niezbędnych do identyfikacji beneficjentów, w tym identyfikacji grupy, do której należą, ale nie wspomina się w nich o informacjach na temat beneficjentów rzeczywistych⁴⁸.

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w identyfikowaniu ryzyka nadużyć finansowych

101 Komisja zaleca agencjom płatniczym ustanowienie rejestru wskaźników nadużyć finansowych (sygnałów ostrzegawczych) W odpowiedzi na ankietę Trybunału agencje płatnicze podały szereg przykładów (*rys. 11*).

⁴⁶ Sprawozdanie Komisji o ochronie interesów finansowych UE za 2020 r., s. 44.

⁴⁷ Art. 69 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁴⁸ Art. 59 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2021/2116.

Rys. 11 – Przykłady sygnałów ostrzegawczych określonych przez agencje płatnicze



Źródło: Analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ankiety skierowanej do agencji płatniczych.

102 Niektóre sygnały ostrzegawcze, zwłaszcza dotyczące płatności bezpośrednich, można byłoby włączyć bezpośrednio do bazy danych ZSZIK. Na przykład organy włoskie planują wprowadzać do swojego systemu szczegółowe informacje na temat działek, które zostały skonfiskowane lub które są objęte postępowaniem sądowym, tak aby system mógł wygenerować ostrzeżenie.

103 Techniki uczenia maszynowego mogłyby być wykorzystywane do dalszej automatyzacji kontroli i wychwytywania sygnałów ostrzegawczych. Estońska agencja płatnicza stosowała techniki uczenia maszynowego w odniesieniu do obrazów satelitarnych w celu zapobiegania sytuacjom niespełnienia wymogów dotyczących koszenia oraz wykrywania takich sytuacji. Zdaniem agencji system ten zwiększył świadomość beneficjentów co do tego, że monitorowanie obejmuje 100% działek, co ma skutek odstraszający oraz przyczynia się do zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym. Inna agencja płatnicza wdrożyła w odniesieniu do działek system oparty na algorytmie poszukującym oznak, że istnieje ryzyko złożenia nieprawidłowych wniosków. Agencja identyfikuje przedsiębiorstwa posiadające znaczną liczbę takich działek, w przypadku których może istnieć zwiększone ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych.

104 We Włoszech realizowana jest wspólna inicjatywa krajowej agencji płatniczej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, która ma na celu stworzenie modelu profilowania służącego do identyfikacji gmin, w których istnieje duże prawdopodobieństwo zagrożenia przestępczością, za pomocą eksploracji danych

i fotointerpretacji. W ramach projektu badane są obrazy satelitarne dostępne w LPIS, co pozwala przeanalizować jakościowe i ilościowe zróżnicowanie elementów terytorialnych, które potencjalnie można przypisać działalności przestępczej, takich jak: nielegalne składowiska odpadów, wycieki, slumsy, nielegalne artefakty i opuszczone budynki. Celem projektu jest rozpoznanie sytuacji – poprzez porównanie tych informacji z danymi dotyczącymi gmin – w których miała lub może mieć miejsce działalność przestępcza.

105 Sztuczna inteligencja ma ogromny potencjał, ale wymaga dużych ilości danych w dostępnym formacie oraz wzajemnych połączeń między bazami danych. W odpowiedzi na ankietę Trybunału niektóre agencje płatnicze zwróciły uwagę na przeszkody w dostępie do danych, np.:

- o wymiana informacji między różnymi podmiotami i bazami danych może być utrudniona z uwagi na wymogi prawne dotyczące tajemnicy bankowej lub ochrony danych;
- o wzajemne połączenie baz danych oraz automatyzacja procesów i kontroli wymagają szczególnych zdolności informatycznych i wiedzy fachowej;
- o rozwój niezbędnych zdolności informatycznych wymaga znacznych inwestycji finansowych, które mogą być nieproporcjonalne w stosunku do kwoty środków przydzielonych na niektóre działania, wielkości małych państw członkowskich lub skali potencjalnych nadużyć finansowych.

Wnioski i zalecenia

106 W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy Komisja podjęła odpowiednie działania w związku z nadużyciami finansowymi w wydatkach w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Trybunał przeprowadził ocenę wzorców nadużyć finansowych w systemach płatności w ramach WPR. Zbadał on, czy Komisja zidentyfikowała ryzyko nadużyć finansowych mające wpływ na wydatkowanie środków w ramach WPR i odpowiednio na nie zareagowała.

107 Trybunał wyciągnął z kontroli ogólny wniosek, że Komisja reagowała na nadużycia finansowe w wydatkach WPR, lecz w niektórych przypadkach nie działała wystarczająco proaktywnie. Chodzi o takie kwestie, jak wpływ ryzyka nielegalnego masowego wykupu i dzierżawy ziemi na płatności w ramach WPR, monitorowanie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez państwa członkowskie oraz wykorzystywanie potencjału nowych technologii.

108 W niniejszym sprawozdaniu Trybunał przedstawił przegląd różnych rodzajów ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych mających wpływ na WPR. Trybunał zidentyfikował rodzaje ryzyka związanego z ukrywaniem przez beneficjentów naruszeń warunków kwalifikowalności (pkt 31–38), ze złożonością finansowanych środków (pkt 39–41) oraz z nielegalnymi formami masowego wykupu i dzierżawy ziemi (pkt 42–58).

109 Komisja oceniła ryzyko nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków w ramach WPR oraz uznała środki inwestycyjne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i niektóre środki rynkowe za obarczone najwyższym ryzykiem (pkt 65). Komisja przeprowadziła ostatnią analizę ryzyka nadużyć finansowych w ramach WPR w 2016 r. i planuje przeprowadzić kolejną analizę przed wejściem w życie nowej WPR w styczniu 2023 r. (pkt 66).

110 Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne dotyczące kwestii związanych z nadużyciami finansowymi (pkt 70), a większość agencji płatniczych dobrze je oceniła (pkt 72). Od 2020 r. Komisja omawiała środki zwalczania nadużyć finansowych z państwami członkowskimi w ramach regularnych spotkań (pkt 74), a w 2021 r. wydała szczegółowe wytyczne co do przeprowadzania przez agencje płatnicze kontroli w odniesieniu do podstawy prawnej dysponowania gruntami rolnymi, których dotyczy przedkładany wniosek (pkt 57).

111 Kontrole akredytacji i zgodności agencji płatniczych przeprowadzane przez Komisję mogą obejmować środki zwalczania nadużyć finansowych (pkt 80). Aby monitorować przestrzeganie przez agencje płatnicze kryteriów akredytacji, w tym środków zwalczania nadużyć finansowych, Komisja opiera się na corocznych przeglądach dokonywanych przez jednostki certyfikujące (pkt 76). W 2016 r. Komisja przekazała jednostkom certyfikującym wytyczne dotyczące kryteriów akredytacji, ale nie przedstawiła żadnych wytycznych dotyczących kontroli, które jednostki certyfikujące powinny przeprowadzać w odniesieniu do nadużyć finansowych (pkt 77). W niektórych sprawozdaniach jednostek certyfikujących niewiele miejsca poświęcono analizie środków zwalczania nadużyć finansowych stosowanych przez agencje płatnicze. Komisja nie wymagała jednak od jednostek certyfikujących przedstawienia dalszych szczegółów w tych przypadkach (pkt 78).

112 Komisja wspierała korzystanie z nowych technologii do automatyzacji kontroli, tak jak w przypadku kontroli w formie monitorowania opartych na obrazach satelitarnych (pkt 83–86), i opracowała własne narzędzie do punktowej oceny ryzyka, Arachne, które może wspomóc państwa członkowskie w zapobieganiu nadużyciom finansowym (pkt 87–89). Państwa członkowskie wprowadzały te technologie powoli (pkt 91–93). Sztuczna inteligencja i technologia dużych zbiorów danych mają potencjał w zakresie zwalczania nadużyć finansowych (pkt 94–104), lecz przed państwami członkowskimi stoją wyzwania związane z wykorzystaniem tych możliwości (pkt 105), a Komisja dopiero rozpoczęła działania na rzecz upowszechniania takich technologii.

Zalecenie 1 – Uzyskanie lepszego wglądu w kwestie dotyczące ryzyka nadużyć finansowych i środków zwalczania tych nadużyć w odniesieniu do wydatków w ramach WPR oraz dzielenie się informacjami w tym zakresie

Komisja powinna:

- a) zaktualizować wytyczne dla jednostek certyfikujących w celu sprecyzowania ich roli w ocenie stosowanych przez agencje płatnicze środków zwalczania nadużyć finansowych oraz sprawdzać, w jaki sposób jednostki certyfikujące stosują się do tych wytycznych;
- b) dokonać przeglądu sposobu, w jaki agencje płatnicze wdrażają wytyczne dotyczące kontroli tego, czy grunty pozostają w dyspozycji wnioskodawcy zgodnie z prawem, oraz rozpowszechniać najlepsze praktyki dotyczące przeciwdziałania ryzyku nielegalnego masowego wykupu i dzierżawy ziemi;

- c) na podstawie lit. a) i b) – zaktualizować swoją ocenę stopnia narażenia różnych programów wydatkowania na ryzyko nadużyć finansowych oraz zakresu, w jakim możliwe jest wykrywanie tych nadużyć, zapobieganie im i korygowanie ich za pomocą środków zwalczania nadużyć finansowych wdrożonych na szczeblu państw członkowskich, a także wprowadzić niezbędne środki w celu ograniczenia kluczowego ryzyka nadużyć finansowych.

Termin realizacji: 2023 r.

Zalecenie 2 – Promowanie wykorzystania z nowych technologii do zapobiegania nadużyciom finansowym w wydatkowaniu środków w ramach WPR i wykrywania takich nadużyć

Komisja powinna:

- a) wspierać agencje płatnicze w korzystaniu z kontroli w formie monitorowania i przyszłego systemu monitorowania obszarów poprzez identyfikację wąskich gardeł we wdrażaniu nowych technologii oraz wymianę najlepszych praktyk i rozwiązań technicznych dotyczących sposobów likwidowania tych wąskich gardeł;
- b) propagować wśród agencji płatniczych korzystanie z narzędzi wykrywania nadużyć finansowych takich jak Arachne, aby zwiększyć liczbę państw członkowskich stosujących te narzędzia;
- c) dzielić się najlepszymi praktykami w zakresie wykorzystywania sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego do identyfikacji wzorców wskazujących na nadużycia finansowe.

Termin realizacji: 2024 r.

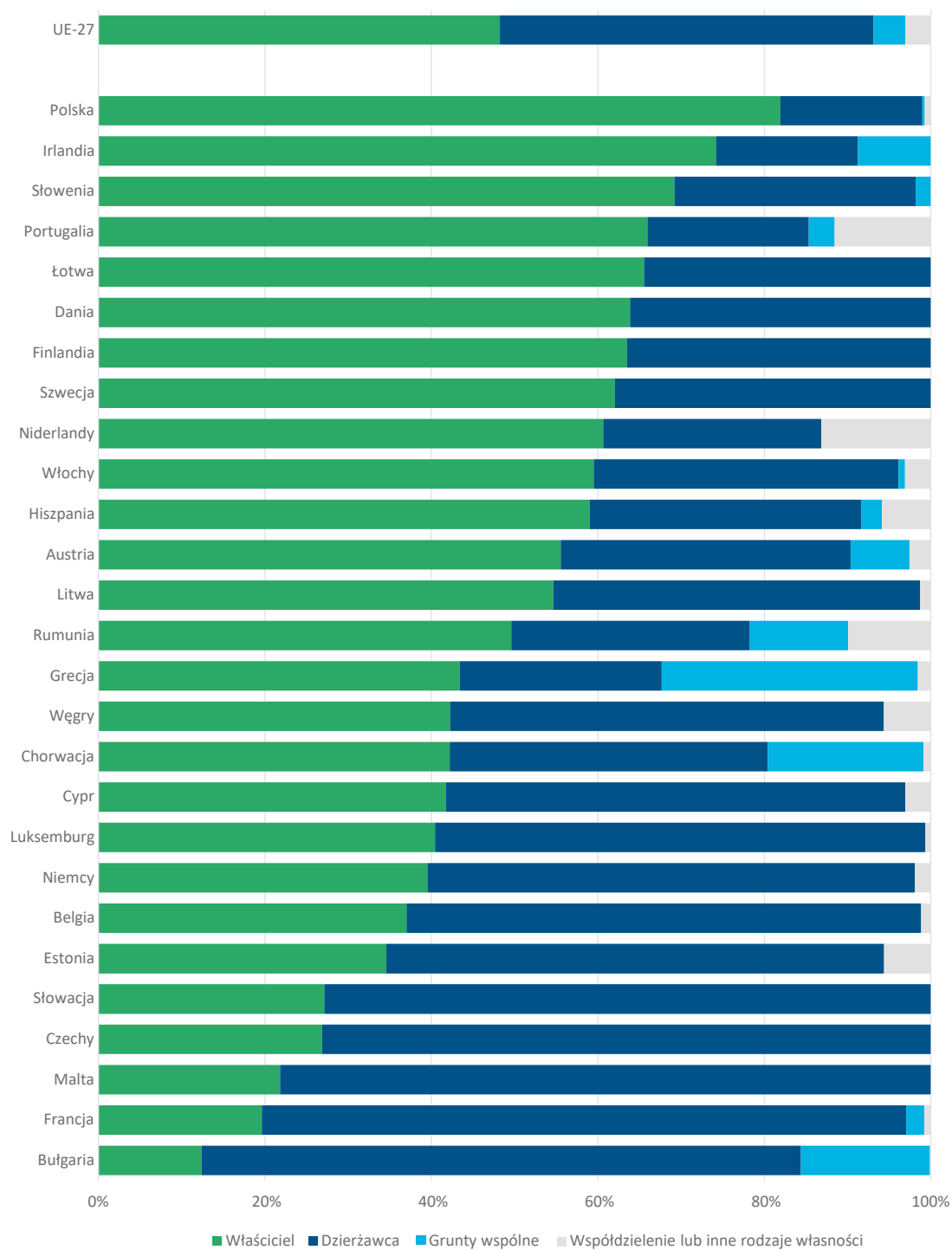
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy Joëlle Elvinger, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 4 maja 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Własność gruntów rolnych (UE-27, 2016)



Wykaz akronimów

AFCOS – jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych

COSO – Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

EPPO – Prokuratura Europejska

LPIS – system identyfikacji działek rolnych

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

PIF – ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej (fr. *protection des intérêts financiers*)

VAT – podatek od wartości dodanej

WPR – wspólna polityka rolna

ZSZiK – zintegrowany system zarządzania i kontroli

Glosariusz

Agencja płatnicza – organ, który uzyskał akredytację państwa członkowskiego do zarządzania wydatkami unijnymi w obszarze rolnictwa i kontrolowania ich.

Baza danych Arachne – narzędzie do eksploracji danych opracowane przez Komisję w celu wspierania instytucji zarządzających i agencji płatniczych w zarządzaniu funduszami ESI i kontrolowaniu ich.

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE.

Błąd – efekt nieprawidłowych obliczeń lub nieprawidłowość wynikająca z nieprzestrzegania wymogów prawnych i umownych.

Cyfryzacja – uwzględnianie i wykorzystywanie technologii i informacji cyfrowych w celu uproszczenia procesów i zadań, przyspieszenia ich realizacji oraz zwiększenia ich efektywności lub opłacalności.

Geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy – internetowe narzędzie do składania wniosków o przyznanie pomocy obszarowej w sektorze rolnictwa.

Jednostka certyfikująca – w obszarze wydatków na rolnictwo jest to podmiot publiczny lub prywatny wyznaczony przez państwo członkowskie do tego, by corocznie poświadczать wiarygodność sprawozdań agencji płatniczych, a także legalność i prawidłowość wydatków i prawidłowe funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej.

Jednostka koordynująca zwalczanie nadużyć finansowych – organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie w celu ułatwienia współpracy z OLAF.

Komitety Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych – organ OLAF, który koordynuje sposób zwalczania przez Komisję i państwa członkowskie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE.

Kontrole w formie monitorowania – kontrole zastępujące kontrole na miejscu, polegające na systematycznej obserwacji, śledzeniu i ocenie spełniania kryteriów kwalifikowalności i zobowiązań z wykorzystaniem danych satelitarnych.

Korupcja – nadużywanie władzy publicznej, korporacyjnej lub osobistej w celu uzyskania nienależnych korzyści.

Małe i średnie przedsiębiorstwa – definicja stosowana w odniesieniu do przedsiębiorstw i innych organizacji oparta na ich wielkości, tj. liczbie zatrudnionych pracowników i pewnych kryteriach finansowych. Małe przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 50 osób i osiągają obroty lub wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 10 mln euro. Średnie przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 250 osób i osiągają obroty nieprzekraczające 50 mln euro bądź wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 43 mln euro.

Nadużycie finansowe – umyślne i bezprawne posłużenie się oszustwem w celu uzyskania korzyści materialnych poprzez pozbawienie innej strony mienia lub pieniędzy.

Nieprawidłowość – naruszenie przepisów unijnych (lub stosownych przepisów krajowych) bądź zobowiązań wynikających z umowy.

Plan działania – dokument określający kroki, jakie należy podjąć, aby osiągnąć określony cel.

Płatności bezpośrednie – płatności, głównie w zakresie pomocy obszarowej, przekazywane rolnikom bezpośrednio ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego – nieprawidłowość, która skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego lub sądowego w celu ustalenia, czy miała ona znamiona oszustwa.

Poświadczenie wiarygodności – poświadczenie publikowane w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zawierające opinię pokontrolną Trybunału na temat wiarygodności unijnych rachunków oraz prawidłowości operacji leżących u ich podstaw.

Program rozwoju obszarów wiejskich – zestaw wieloletnich krajowych lub regionalnych celów i działań zatwierdzony przez Komisję. Stanowi element realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Stwierdzone nadużycie finansowe – nieprawidłowość, którą sąd uznał za nadużycie finansowe.

Sygnal ostrzegawczy – wskaźnik ryzyka sygnalizujący, że transakcja lub inna działalność może stanowić oszustwo.

System identyfikacji działek rolnych – baza danych zawierająca informacje na temat gruntów rolnych w państwach członkowskich, wykorzystywana przy wypłacaniu pomocy bezpośredniej w ramach wspólnej polityki rolnej i przy kontrolowaniu kwalifikowalności wniosków złożonych przez rolników.

System monitorowania obszarów – technologia wykorzystywana w celu prowadzenia systematycznych obserwacji, śledzenia i analizy działalności rolniczej na podstawie danych satelitarnych.

System zarządzania nieprawidłowościami – aplikacja, którą państwa członkowskie wykorzystują do zgłaszania do OLAF nieprawidłowości, w tym podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego.

Sztuczna inteligencja – wykorzystywanie komputerów do symulacji ludzkiej inteligencji za pomocą takich zdolności, jak uczenie się i rozwiązywanie problemów.

Środek rynkowy – interwencja publiczna na rynkach rolnych mająca na celu złagodzenie skutków spadku cen i trudności strukturalnych poprzez zapewnienie wsparcia dla określonych sektorów (np. sektora owoców i warzyw, wina czy na rzecz programu zapewniającego mleko w szkole).

Technologia dużych zbiorów danych – przetwarzanie, gromadzenie, przechowywanie i analiza dużych ilości danych nieustrukturyzowanych, dające możliwość wykorzystania uzyskanych informacji do sformułowania nowych spostrzeżeń.

Uczenie maszynowe – proces, w którym aplikacja informatyczna wykorzystuje sztuczną inteligencję do poprawy wyników w realizacji konkretnego zadania.

Zarządzanie dzielone – metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w której, w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego, Komisja przekazuje pewne zadania państwu członkowskiemu, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli – mechanizm unijny, z którego korzystają państwa członkowskie w celu zarządzania płatnościami dla rolników dokonywanymi w ramach wspólnej polityki rolnej oraz przeprowadzania odnośnych kontroli.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61337>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61337>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają 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 takie kryteria, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierował członek Trybunału João Figueiredo, a następnie członek Trybunału Nikolaos Milionis. W działania kontrolne zaangażowani byli: Paula Betencourt i Kristian Sniter, szefowie gabinetów, oraz Matteo Tartaggia, attaché; Richard Hardy, kierownik; Michela Lanzutti, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Antonio Caruda Ruiz, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Adrien Meric i Milan Šmíd. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl.



Od lewej: Antonio Caruda Ruiz, Michela Lanzutti, Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Marika Meisenzahl.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022

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 wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. 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.

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 978-92-847-8030-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/89040	QJ-AB-22-011-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-8001-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/680057	QJ-AB-22-011-PL-Q

Nadużycia finansowe szkodzą interesom finansowym UE i uniemożliwiają osiągnięcie celów polityki za pomocą zasobów unijnych. Wspólna polityka rolna (WPR) jest narażona na ryzyko wystąpienia różnego rodzaju nadużyć finansowych. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał przedstawił przegląd rodzajów ryzyka wystąpienia tych nadużyć oraz ocenił reakcję Komisji na to ryzyko. Stwierdził, że Komisja reagowała 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. Trybunał zalecił Komisji, aby podjęła działania zmierzające do głębszego zrozumienia ryzyka nadużyć finansowych i sposobów ich zwalczania, a następnie po zaktualizowaniu oceny ryzyka dążyła do jego zniwelowania. Kolejne zalecenia dotyczą zwiększenia roli Komisji w propagowaniu wykorzystania nowych technologii w zapobieganiu nadużyciom finansowym i ich wykrywaniu.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy 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

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors