



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

PL

## Przemówienie

26 października 2021 r.

# Przemówienie Klause-Heinera Lehnego, Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Prezentacja sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego  
za 2020 r.

przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego

26 października 2021 r.

W wypadku rozbieżności tekstem właściwym jest wygłoszony tekst  
przemówienia.

## ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luksemburg

E: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu) @EUAuditors [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Szanowna Pani Przewodnicząca!

Szanowni sprawozdawcy i kontrsprawozdawcy w procedurze udzielenia absolutorium!

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

Szanowni przedstawiciele prezydencji Rady!

Szanowny Panie Komisarzu!

Szanowni Państwo!

Z ogromną przyjemnością uczestniczę w dzisiejszym posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej, które odbywa się na żywo, a nie – jak w ubiegłym roku – wirtualnie. Towarzyszy mi członek Trybunału Tony Murphy, który – jak Państwo wiedzą – odpowiada za sprawozdanie roczne, a jednocześnie jest przewodniczącym Izby piątej Trybunału.

Zgodnie z uprawnieniami określonymi w Traktatach Trybunał Obrachunkowy „kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii oraz przedkłada poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw”. Dziś chciałbym zaprezentować Państwu wyniki tych kontroli za rok budżetowy 2020.

Kontrolerzy Trybunału odbywają zazwyczaj wiele podróży, niekiedy bardzo odległych, aby przeprowadzić kontrole na miejscu, uzyskać oryginały dokumentów, przeprowadzić osobiście wywiady z pracownikami jednostek kontrolowanych i zweryfikować fizyczne istnienie produktów sfinansowanych ze środków UE. Do kontroli wybrano 728 transakcji po stronie wydatków, jednak ze względu na sytuację w zakresie zdrowia publicznego i obowiązujące przez wiele miesięcy ograniczenia w podróżowaniu kontrolerzy musieli wykonać większość prac w drodze przeglądu dokumentacji oraz wywiadów z jednostkami kontrolowanymi w formie zdalnej. Trybunał przyznaje, że mogło to przełożyć się na większe ryzyko niewykrycia uchybień<sup>1</sup>. Niemniej – i to właśnie pragnę podkreślić – dowody, które zgromadził Trybunał, pozwoliły mu sfinalizować prace kontrolne i sformułować niezbędne wnioski.

Co ustalił Trybunał w tegorocznym sprawozdaniu?

Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do **sprawozdania finansowego i dochodów**.

Jeżeli chodzi o **wydatki**, Trybunał ponownie stwierdził, że w 2020 r. wystąpił w nich istotny poziom błędów. Mimo to, biorąc pod uwagę rozmaite rodzaje wydatków o różnym poziomie ryzyka, zauważa on, że w wydatkach obarczonych

---

<sup>1</sup> Ryzyko niewykrycia to ryzyko, że kontroler nie wykryje odchylenia, które nie zostało skorygowane za pomocą mechanizmów kontroli wewnętrznej jednostki.

**niskim ryzykiem** nie odnotowano istotnego poziomu błędu. Kategoria ta obejmuje wydatki, w przypadku których beneficjenci są uprawnieni do dofinansowania unijnego po spełnieniu pewnych, często prostych, warunków – mam tu na myśli na przykład pomoc bezpośrednią dla rolników, stypendia dla studentów czy wsparcie budżetowe na rzecz państw trzecich.

Jeżeli natomiast chodzi o wydatki obciążone **wysokim ryzykiem** (przykładowo wydatki, w przypadku których beneficjenci muszą często przestrzegać skomplikowanych zasad przy składaniu wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych) – po raz kolejny wystąpił w nich istotny poziom błędu. Odsetek wydatków obciążonych wysokim ryzykiem (59%) znacznie przekroczył połowę populacji objętej kontrolą za 2020 r., co wynikało głównie z większego udziału wydatków w obszarze spójności. Z tego powodu Trybunał – podobnie jak w ubiegłym roku – wydał **negatywną opinię w odniesieniu do całości wydatków UE**.

Kontrolerzy Trybunału najczęściej stwierdzali błędy takie jak koszty niekwalifikowalne w zestawieniach wydatków, niekwalifikowalne projekty lub działania bądź niekwalifikujący się beneficjenci, błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa oraz brak dokumentacji poświadczającej.

W dziale **Konkurencyjność** ogólny poziom błędu został oszacowany przez Trybunał na 3,9%. Błędy wykryto przede wszystkim w wydatkach na badania naukowe i innowacje, w szczególności w przypadku kosztów osobowych zadeklarowanych przez MŚP.

Poziom błędu w dziale **Spójność** oszacowano na 3,5% (przy czym został on już zmniejszony, tak aby uwzględnić korekty dokonane przed rozpoczęciem badania przez Trybunał). Większość wykrytych błędów dotyczyła **projektów i kosztów niekwalifikowalnych**. Trybunał przeanalizował też wnikliwie wyniki kontroli przeprowadzonych przez *krajowe* instytucje audytowe i stwierdził, że głównym źródłem nieprawidłowości były w tych przypadkach **zamówienia publiczne**. Z uwagi na dodatkowe błędy, które nie zostały wykryte przez organy krajowe ani przez Komisję, Trybunał jest zdania, że poziomy błędu rezydualnego zgłaszane na poziomie krajowym nie zawsze są wiarygodne. To nie pierwszy raz, kiedy Trybunał wykrywa takie błędy, co świadczy o tym, że sytuacja w tym zakresie wymaga poprawy. W ciągu czterech lat, odkąd Trybunał kontroluje wydatki za okres 2014–2020, około połowy skontrolowanych wydatków było ujętych w pakietach, w odniesieniu do których krajowe instytucje audytowe zgłosiły niewiarygodne poziomy błędu rezydualnego poniżej 2%. Odbiło się to z kolei na szacunkach własnych Komisji – stąd w opinii Trybunału szacowany przez nią poziom błędu jest poziomem minimalnym. Towarzyszący mi członek Trybunału Tony Murphy szczegółowo przeanalizował to zagadnienie, a wnioski z tej analizy zostaną opublikowane jeszcze w tym roku w oddzielnym sprawozdaniu specjalnym.

W wyniku kontroli dotyczącej działu **Zasoby naturalne** Trybunał ustalił, że szacowany poziom błędu w tym dziale wyniósł 2,0%, czyli był *zbliżony do progu istotności*. Pojawia się tu jednak realna rozbieżność. Z jednej strony w płatnościach bezpośrednich (stanowiących 69% wydatków w tym dziale) nie wystąpił istotny poziom błędu.

Z drugiej strony w pozostałej części wydatków (w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, środków rynkowych, rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu) nieprawidłowości były większe.

W dziale **Bezpieczeństwo i obywatelstwo** błędy wystąpiły w jednej trzeciej z 27 transakcji składających się na próbę kontrolną, przy czym cztery z tych błędów miały wpływ na budżet. W swoim sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawił przykład takiej sytuacji. Dotyczył on zawyżonych kosztów transportu środków ochrony indywidualnej na pierwszym etapie pandemii COVID-19 z Azji do Zjednoczonego Królestwa (które, jak Państwo pamiętają, do końca 2020 r. miało prawo korzystać z unijnego finansowania). W tym konkretnym przypadku nie opublikowano zaproszenia do składania ofert, zawyżono kurs wymiany, a także zadeklarowano koszty lotów, które ostatecznie anulowano – co nie zostało wykryte ani przez prywatnych audytorów zewnętrznych, ani w toku kontroli przeprowadzonych przez DG ECHO. [Kolejny przykład dotyczył finansowania przeznaczonego na zakwaterowanie, wyżywienie i doradztwo dla małoletnich bez opieki w projekcie realizowanym przez organizację pozarządową w Grecji. Środki wypłacono w oparciu o standardowy koszt jednostkowy w przeliczeniu na osobę małoletnią. Organizacja pozarządowa nie była jednak w stanie wykazać, że niektóre usługi zostały faktycznie wyświadczone na odpowiednim poziomie. Dodatkowo niektórzy młodzi ludzie przebywali w schroniskach po osiągnięciu pełnoletności.] Podobny obraz sytuacji wyłania się z badania dotyczącego działu **Globalny wymiar Europy**, w toku którego wykryto 17 błędów kwantyfikowalnych w 75 skontrolowanych transakcjach.

Jeśli chodzi o dział **Administracja**, pomimo szeregu błędów (siedem błędów kwantyfikowalnych w 48 skontrolowanych transakcjach) poziom błęd kształtował się poniżej progu istotności. Jest to dobra wiadomość, a taka sytuacja utrzymywała się przez cały okres obowiązywania WRF na lata 2014–2020. Oprócz prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności Trybunał zbadał również piętnaście postępowań o udzielenie zamówienia na maski ochronne, rękawice, termometry i inne środki ochrony indywidualnej, które przeprowadzono w pierwszym roku pandemii COVID-19, i wykrył w nich pewne problemy. Nie ulega wątpliwości, że potrzeba pilnego zakupu sprzętu na wczesnych etapach pandemii stanowiła wyzwanie. Kwestia odporności instytucji UE podczas pandemii będzie przedmiotem osobnego sprawozdania specjalnego nadzorowanego przez członka Trybunału Marka Opiotę, które ukaże się w trzecim kwartale 2022 r.

Po omówieniu poszczególnych działów polityki chciałbym teraz zwrócić uwagę na cztery kwestie o charakterze horyzontalnym.

Pierwsza z nich to **prezentacja informacji w ujęciu geograficznym**. Często zwracają się Państwo do Trybunału o bardziej szczegółowe przedstawienie wyników kontroli w podziale na państwa członkowskie. W ramach swojego podejścia Trybunał nie wydaje wprawdzie ocen dotyczących poszczególnych państw członkowskich, lecz w załącznikach 5.2 i 6.2 do sprawozdania rocznego przedstawił on szczegółowe informacje na temat błędów kwantyfikowalnych wykrytych w obszarze spójności i rolnictwa *w podziale na państwa członkowskie*. W zaprezentowanych tam przykładach również wskazano konkretne państwa.

Druga z kwestii dotyczy **środków odzyskanych**. W przypadku wykrycia nieprawidłowości to nie Trybunał jest organem właściwym, by podjąć próbę odzyskania nienależnie wypłaconych środków – leży to bowiem w gestii Komisji i organów krajowych. Przy ustalaniu ogólnego poziomu błędu Trybunał bierze pod uwagę korekty zawsze, kiedy jest to możliwe i uzasadnione. Znaczna ich część dotyczy jednak poprzednich lat, a niektóre z nich sięgają 1994 r. – nawiasem mówiąc roku, w którym zostałem po raz pierwszy wybrany na posła do Parlamentu Europejskiego. W tym roku Trybunał bardziej szczegółowo przeanalizował sposób zaprezentowania przez Komisję korekt finansowych i odzyskanych środków w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania i stwierdził, że informacje te są złożone i nie zawsze jasne. [Trybunał podjął próbę przeanalizowania, co kryje się za najważniejszymi danymi w sprawozdaniu Komisji, lecz bardzo trudno było mu w jednoznaczny sposób ustalić kwotę nieprawidłowych wydatków, które zostały skorygowane i ostatecznie zwrócone do budżetu UE. Podane wartości zrealizowanych korekt i odzyskanych środków obejmowały bowiem znaczne kwoty nieprawidłowych środków, które zostały wykryte jeszcze przed dokonaniem płatności lub zastąpione przez inne wydatki.] Informacje te to zaledwie „przedsmak” ustaleń, a Trybunał będzie kontynuował prace w tym zakresie i przedstawi ich wyniki w sprawozdaniu specjalnym zaplanowanym na 2022 r.

Po trzecie, w kilku słowach chciałbym się odnieść do kwestii **nadużyć finansowych**. Trybunał zgłosił do OLAF sześć przypadków podejrzeń nadużycia wykrytych w toku swoich kontroli, przy czym we wszystkich tych sprawach wszczęto dochodzenia. W tym roku zawarł on również porozumienie z Prokuraturą Europejską, dzięki czemu może zgłaszać odnośne przypadki do OLAF bądź do EPPO, w zależności od ich jurysdykcji. Kwestia nadużyć finansowych jest również przedmiotem odrębnych kontroli będących obecnie w toku, dotyczących na przykład konfliktu interesów w ramach zarządzania dzielonego (w obszarze WPR i polityki spójności). Ponadto członek Trybunału Nikolaos Milionis prowadzi aktualnie prace nad sprawozdaniem specjalnym w sprawie przyjętych przez Komisję i państwa członkowskie środków zwalczania nadużyć finansowych w obszarze wspólnej polityki rolnej. W sprawozdaniu, które powinni Państwo otrzymać w okolicach marca przyszłego roku, uwzględniony zostanie również problem masowego wykupu gruntów rolnych<sup>2</sup>.

Pragnę ponadto z zadowoleniem zauważyć, że dwa tygodnie temu rozpoczęła się ogólnounijna operacja pod kryptonimem **Sentinel**, w ramach której Europol we współpracy ze wszystkimi właściwymi organami i agencjami UE oraz wieloma państwami członkowskimi zamierza powstrzymać wszelkie przestępcze próby zdefraudowania środków z instrumentu Next Generation EU. Trybunał jest gotów wnieść wkład w tę inicjatywę stosownie do swoich możliwości.

---

<sup>2</sup> W kontekście UE zjawisko masowego wykupu gruntów rolnych wiąże się z koncentracją gruntów rolnych i dotacji w ramach WPR w rękach dużych przedsiębiorstw i inwestorów, zwłaszcza w państwach członkowskich Europy Wschodniej. Może się to wiązać z nieuczciwymi praktykami, takimi jak stosowanie przymusu, wykorzystanie wpływów politycznych lub informacji poufnych, manipulowanie procedurami lub przekupstwo – w wyniku czego dochodzi do koncentracji pomocy w ramach WPR, co z kolei może stanowić specyficzną formę działania o charakterze pogoni za rentą.

Czwarta kwestia to tzw. **rozliczenie brexitu**. Jak Państwu wiadomo, na mocy traktatów Trybunał jest zobowiązany do kontrolowania sprawozdań finansowych UE. W tym kontekście w 2020 r. przeanalizował on dane dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Z szacunków Komisji wynika, że na dzień bilansowy Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane do przekazania 49,6 mld euro na rzecz UE, UE ma zaś wobec niego zobowiązania w wysokości 2,1 mld euro. Oznacza to, że kwota netto do zapłaty w najbliższych latach wynosi 47,5 mld euro.

Szanowni Państwo!

To tyle na temat roku 2020. Jeśli Państwo pozwolą, chciałbym teraz na moment wybiec myślami w przyszłość.

Opierając się na doświadczeniach zgromadzonych w okresie obowiązywania WRF na lata 2014–2020, Trybunał zidentyfikował szereg **zagrożeń i wyzwań dotyczących następnego okresu planowania**. W latach 2021–2027, jak Państwu wiadomo, dostępnych będzie niemal dwukrotnie więcej środków niż w poprzednich WRF, a obowiązywać wtedy będą nie tylko WRF na ten okres, ale również instrument Next Generation EU. Wyzwaniem jest nie tylko wymiar finansowy, ale również nowatorski charakter przyjętych rozwiązań. Trybunał przeanalizuje szczegółowo instrument **Next Generation EU** oraz **Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** w sprawozdaniu specjalnym przygotowywanym przez członkinię Trybunału Ivanę Maletić. Jest ono planowane na drugi kwartał przyszłego roku i ma na celu ocenę procesu zatwierdzania przez Komisję krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. W szerszym kontekście obecnie trwają dyskusje na temat tego, w jaki sposób Trybunał mógłby zająć się aspektami dotyczącymi zgodności i wyników instrumentu Next Generation EU, co będzie również uzależnione od pewnych decyzji ze strony Komisji i państw członkowskich. Co do jednego nie ma jednak wątpliwości: jestem głęboko przekonany, że zarówno obywatelom, jak i Państwu, jako ich bezpośrednim przedstawicielom, będzie zależało na tym, by instrument Next Generation EU został poddany **równie rygorystycznej kontroli** co tradycyjne części budżetu. Z tego względu Trybunał jest bardzo wdzięczny, że Parlament zdecydowanie poparł ideę **zwiększenia liczby kontrolerów**, o co Trybunał wnioskował w budżecie na 2022 r. Mam nadzieję, że Parlament potraktuje tę kwestię jako jeden z priorytetów w ramach zbliżającego się postępowania pojednawczego w sprawie budżetu. Nie chodzi tu o odhaczenie pewnych punktów, lecz o zagwarantowanie, by Trybunał miał odpowiednie zasoby kadrowe, tak aby zapewnić *Państwu* informacje i ustalenia na temat instrumentu Next Generation EU, których w przeciwnym razie Państwo by nie uzyskali.

Na koniec chciałbym powiedzieć kilka słów na temat **wyników**, ponieważ kilkoro posłów poruszyło tę kwestię w rozmowach ze mną w ostatnich dniach. Pragnę Państwa zapewnić, że Trybunał Obrachunkowy jest w pełni zaangażowany w kontrolę efektywności wydatków i strategii politycznych UE, i realizuje to zadanie na wiele sposobów, w tym przez publikację licznych sprawozdań specjalnych i ogólnego sprawozdania na temat wyników wykonania budżetu. Trybunał, dysponując ograniczonymi zasobami, pragnie przeprowadzać szeroki wachlarz prac kontrolnych, tak aby **sprostac potrzebom** Parlamentu i Rady. Z tego powodu z zadowoleniem przyjąłem doskonałą sugestię Oliviera Chastela, by przedstawiciele Trybunału i Komisji Kontroli Budżetowej wspólnie i w nieformalny

sposób rozważyli, jak mogłoby wyglądać w praktyce ogólne sprawozdanie na temat wyników, abstrahując od uwag, jakie przekazali już Państwo odpowiedzialnemu za nie członkowi Trybunału Francois-Rogerowi Cazali. Szanowna Pani Przewodnicząca, uważam, że rozsądnie byłoby, aby ta grupa w ograniczonym składzie jak najszybciej rozpoczęła prace i zakończyła je do końca tego roku, co umożliwiłoby Trybunałowi, przy zachowaniu pełnej niezależności, uwzględnienie wniosków z tych prac na etapie opracowywania ostatecznego stanowiska w lutym przyszłego roku.

Szanowna Pani Przewodnicząca, Szanowni Państwo!

Podsumowując, podejrzewam, że przy prezentacji wyników kontroli Trybunału w tym roku mogą mieć Państwo wrażenie *déjà vu* w porównaniu z ubiegłym rokiem – „ta sama procedura jak co roku”, by posłużyć się cytatem z popularnego telewizyjnego skeczu, jaki oglądamy w Niemczech w Sylwestra. Poszczególne wyniki faktycznie zbytnio się nie zmieniły, a kwestie, które należy rozwiązać, również są stosunkowo jasne. Przepisy, zarówno unijne, jak i krajowe, są często skomplikowane, a Trybunał nadal dostrzega, że wiele kontroli *ex post* nie zawsze jest w pełni skutecznych. W tym kontekście należy odnotować jedną zmianę w modelu realizacji. Płatności z Funduszu Odbudowy będą dokonywane pod warunkiem osiągnięcia **celów pośrednich i końcowych**, co oznacza odejście od obecnego systemu opierającego się na zwrocie kosztów. Zmiana ta będzie miała wpływ na definicję tego, co stanowi błąd, a ponadto może pociągnąć za sobą zmianę podejścia Trybunału do przedmiotu jego ustaleń i kształtu sprawozdawczości. Kwestia ta będzie wymagać dalszych analiz.

Przed nami wszystkimi stoi poważne wyzwanie: czy dysponując mniej więcej dwukrotnie większym budżetem, Unia będzie w stanie w skuteczny i przejrzysty sposób osiągnąć zaplanowane wyniki? Jeśli poszczególne instytucje nie poradzą sobie z tym zadaniem, jeśli nie przeznaczymy na nie wystarczających zasobów administracyjnych na szczeblu krajowym i unijnym, jeśli dojdzie do marnotrawienia środków publicznych lub jeśli nieprawidłowości bądź nadużycia finansowe przeszkodzą w odbudowie naszego kontynentu, nie dostaniemy drugiej szansy.

Mam nadzieję, że dzisiejsze dyskusje okażą się owocne, a z myślą o pogłębieniu wszystkich tych zagadnień chciałbym ponowić zaproszenie pod adresem członków i pracowników Komisji Kontroli Budżetowej do złożenia wizyty w siedzibie Trybunału w Luksemburgu w najbliższym możliwym terminie w przyszłym roku. Liczę, że uda się nam wkrótce spotkać.

Dziękuję Państwu za uwagę.