



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

**Przemówienie
10 października 2024 r.**

**Przemówienie Tony'ego Murphy'ego,
Prezesa Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego**

**Prezentacja sprawozdania rocznego Europejskiego
Trybunału Obrachunkowego za 2023 r.
przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu
Europejskiego**

10 października 2024 r.

**W przypadku rozbieżności tekstem właściwym jest
wygłoszony tekst przemówienia.**

Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, Szanowny Panie Komisarzu!

Mam dziś przyjemność zaprezentować przed Państwem, na forum **Komisji Kontroli Budżetowej, kluczowe ustalenia** i najważniejsze wnioski płynące ze **sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2023 r.** Wspólnie ze mną sprawozdanie przedstawi mój szanowny kolega i członek Trybunału odpowiedzialny za tę publikację, **Jan Gregor**.

Zanim przejdę do **szczegółowych informacji i wniosków**, chciałbym pokrótce przybliżyć Państwu koncepcję naszego **sprawozdania rocznego** i wyjaśnić, dlaczego jest ono istotne.

Jeżeli chodzi o **treść**:

- o Trybunał zamieszcza w swoim sprawozdaniu **opinię kontrolną** dotyczącą wiarygodności rocznego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw.
- o Kontrolerzy oszacowują **poziom błąd ogółem w wydatkach z budżetu UE**, wskazując, jaki odsetek środków finansowych wykorzystano niezgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami.
- o Sprawozdanie roczne podzielone jest na rozdziały, które odpowiadają różnym obszarom wydatków, a dla niektórych obszarów Trybunał podaje **reprezentatywne poziomy błąd**.
- o W **oddzielnym rozdziale** Trybunał przedstawia swoje ustalenia dotyczące **wydatków z RRF** dokonywanych według innego **modelu finansowania**.

Natomiast jeśli chodzi o **istotność** sprawozdania:

- o Jest to **najważniejsza publikacja** Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a jej sporządzenie wymaga poświęcenia i dużego nakładu pracy.

Główny cel tej publikacji polega na **wskazaniu** możliwości poprawy i podkreśleniu **potencjalnych zagrożeń** w odniesieniu do wszystkich działań UE. Trybunał zwraca zatem uwagę na te obszary, w których nie osiągnięto założonych rezultatów, ale jednocześnie stara się podkreślać pozytywne aspekty i rozwiązania, które dobrze się sprawdziły. Przykładowo Trybunał nadal wykrywa uchybienia w pracach wielu krajowych instytucji audytowych kontrolujących wydatki w obszarze polityki spójności. Ale w sprawozdaniu zawarł też informacje o dobrych praktykach zastosowanych przy realizacji programu operacyjnego w Polsce. Listy sprawdzające i dokumentacja robocza opracowane przez instytucje audytowe

obejmowały wszystkie istotne aspekty na odpowiednim poziomie szczegółowości, co pozwoliło kontrolerom Trybunału prześledzić ścieżkę audytu i wyciągnąć wnioski z przeprowadzonych prac audytowych.

Jakie najważniejsze wnioski płyną ze sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r.?

W tym roku, podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdził, że w **sprawozdaniu finansowym UE** przedstawiono prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej UE, i w związku z tym wydał **opinię bez zastrzeżeń** co do wiarygodności rozliczeń.

W odniesieniu do **łączy dochodów UE** – które sięgnęły 248,4 mld euro – Trybunał również wydał tak jak w latach poprzednich **opinię bez zastrzeżeń**. Dla Komisji jednak ważna jest zapewne informacja, że opinia ta nie uwzględnia kwot utraconych w związku z tzw. **luką w podatku VAT i luką w należnościach celnych**. Luki te powstają w wyniku **niepełnego zgłoszenia lub nieuiszczenia** należności celnych i podatku VAT, co z kolei może być efektem **nadużycia lub nieefektywnego poboru** tych kwot. Takie niepobrane należności **nie zostały zaksięgowane** po stronie dochodów, opinia Trybunału koncentruje się zaś na danych **zgłoszonych**.

Jeśli chodzi natomiast o wydatki, to długoterminowy budżet unijny obejmuje zarówno **wieloletnie ramy finansowe (WRF)**, jak i finansowanie z instrumentu **Next Generation EU (NGEU)**. Na finansowanie w ramach NGEU składa się przede wszystkim **Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)**, który jest **wdrażany w zupełnie inny sposób** niż wydatki z budżetu UE objęte WRF. W efekcie Trybunał wydaje **dwie oddzielne opinie** dotyczące prawidłowości wydatków za 2023 r.: jedną w odniesieniu do **tradycyjnych wydatków z budżetu UE**, a drugą – w odniesieniu do **RRF**.

Chciałbym najpierw omówić opinię dotyczącą tradycyjnych **wydatków z budżetu UE**, czyli WRF:

Zgodnie z tendencją widoczną w **ostatnich latach, poziom błędu w wydatkach z budżetu UE wzrósł** i nadal ma charakter **istotny** – wynosi bowiem obecnie **5,6%** (w 2022 r. było to 4,2%), co stanowi **znaczny wzrost** w ujęciu rok do roku. Ze względu na powszechne występowanie wykrytych błędów w wydatkach, Trybunał po raz piąty z rzędu wydał w odniesieniu do nich **opinię negatywną**.

Poziom błąd w wydatkach z budżetu UE jest określany poprzez uwzględnienie i skonsolidowanie poziomów błędów wykrytych w **różnych obszarach polityki** w budżecie WRF. Teraz chciałbym przejść do omówienia **konkretnych obszarów polityki**, aby zilustrować **typowe ustalenia** Trybunału, które składają się na poziom błędu.

Rozpocznę od **polityki spójności**, na którą przypada **prawie 40%** wydatków skontrolowanych przez Trybunał.

Trybunał ocenił **poziom błąd** w tym obszarze polityki na **9,3%** (w 2022 r. był on niższy, wynosił bowiem **6,4%**). Ustalenia Trybunału wskazują na to, że na szacowany poziom błędu złożyły się przede wszystkim **niekwalifikowalne koszty i projekty**, a także przypadki naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Kontrolerzy wykryli też kilka czynników, które być może zwiększyły ryzyko nieprawidłowości w wydatkach. Do tych czynników należą

- o **presja na wydanie pieniędzy**, rosnąca w miarę zbliżania się końca **okresu obowiązywania WRF na lata 2014–2020**,
- o **konkurencyjne wobec siebie fundusze UE**, w szczególności **RRF**,
- o dokonywanie i kontrolowanie płatności w **warunkach pandemii**,
- o możliwość **uzyskania unijnego dofinansowania na poziomie 100% w przypadku projektów z obszaru polityki spójności**. Wkład takich projektów w poziom błędu wyniósł **5%**

Podejście kontrolne Trybunału w dziale „Spójność” opierało się na pracach **instytucji audytowych** państw członkowskich. Tymczasem zdaniem Trybunału kontrole przeprowadzane przez te instytucje na przestrzeni siedmiu ostatnich lat **nie były wystarczająco skuteczne**.

- o Instytucje audytowe co roku przekazywały nieprawidłową informację, że poziom błędu rezydualnego plasuje się poniżej 2%.
- o Tymczasem Trybunał każdego roku wykrywa w **transakcjach** błędy, które instytucje audytowe mogły – i powinny były – wychwycić podczas swoich kontroli.

Mówiąc wprost – Trybunał **nie mógł polegać** na pracach tych instytucji. Po porównaniu wyników audytów przeprowadzonych przez Komisję oraz swoich własnych kontroli, które ujawniły niewykryte błędy, a także biorąc pod uwagę liczne uchybienia w pracach instytucji audytowych, Trybunał stwierdził, że na koniec okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.) **nie wszystkie systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich** funkcjonowały odpowiednio i skutecznie. W tym kontekście ważne jest też, że w wielu przypadkach te same **systemy zarządzania i kontroli** są wykorzystywane do zarządzania **środkami z RRF** na poziomie państwa członkowskiego.

Chciałbym przejść teraz do następnego dużego obszaru wydatków, czyli działu „**Zasoby naturalne i środowisko**”, w którym najwięcej wydatków przypada na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Trybunał oszacował, że poziom błędu w tym dziale jest istotny i wynosi **2,2% (tyle samo wyniósł w 2022 r.)**.

Kontrole Trybunału wykazały wprawdzie, że poziom błędu **nie był istotny w przypadku płatności bezpośrednich**, które stanowią **66% wydatków w tym dziale WRF**, lecz po raz kolejny **przekroczył próg istotności** w pozostałych kategoriach wydatków łącznie. Pozostałe **34%** wydatków przypada właśnie na te obszary łącznie **(w tym rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu)**.

Jeśli chodzi o dział „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**”, Trybunał odnotował wzrost istotnego poziomu błędu – z **2,7% w 2022 r. do 3,3%** w 2023 r. Wysoki poziom ryzyka utrzymuje się w szczególności w **wydatkach w ramach programu „Horyzont 2020”**. Pozostają one **głównym źródłem** błędów wykrywanych przez Trybunał.

Ze względu na wzrost znaczenia **migracji i zarządzania granicami** w ostatnich latach UE wprowadziła w WRF na okres 2021–2027 odrębny dział 4 dotyczący tych właśnie obszarów polityki. Choć wydatki w ramach tego działu w kolejnym okresie obowiązywania WRF mają wzrosnąć, to jednak w 2023 r. stanowiły one **2,1% wydatków z budżetu UE**. Dla tego działu budżetu Trybunał nie określił konkretnego poziomu błędu. Wykrył za to **błędy w prawie jednej trzeciej wszystkich transakcji**, które zbadał.

Przejdźmy teraz do działu „**Sąsiedztwo i świat**”, który obejmuje kilka instrumentów finansowania dotyczących **Globalnego Wymiaru Europy, pomocy przedakcesyjnej oraz pomocy humanitarnej**. Pomimo niewielkich rozmiarów próby wyniki kontroli wskazują, że **ryzyko wystąpienia błędu w tym dziale WRF jest wysokie** – błędy wystąpiły bowiem w ponad połowie transakcji objętych badaniem. Począwszy od przyszłego roku Trybunał będzie sporządzał dla omawianego działu szczegółową ocenę, która zapewni głębszy wgląd w ten obszar wysokiego ryzyka.

Pozostał jeszcze ostatni dział – „**Administracja**”. Podobnie jak w poprzednich latach przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że poziom błędu w tym dziale **nie jest istotny**.

Podsumowując, w toku prac w zakresie kontroli zgodności na potrzeby sprawozdania rocznego za 2023 r. Trybunał stwierdził **znaczny wzrost** poziomu błędu w wydatkach z **budżetu UE**, na który składają się głównie błędy w dziale „**Spójność**”.

Jeżeli chodzi o RRF, trzeba odnotować, że **projekty finansowane z tego instrumentu są bardzo podobne do projektów finansowanych w ramach polityki spójności i często nadzorowane przez te same organy krajowe**. RRF opiera się jednak na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami, w którym płatności na rzecz państw członkowskich **nie są zależne od przestrzegania przepisów unijnych i krajowych** takich jak przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa.

Inaczej niż w obszarze **spójności i innych obszarach budżetu UE** dokonana przez Trybunał ocena i wydana opinia dotyczące wydatków z RRF nie obejmują zatem sprawdzenia, czy **faktycznie poniesione koszty** projektów finansowanych z RRF są odpowiednie. Na potrzeby tej opinii, w oparciu o rozporządzenie w sprawie RRF Trybunał ocenia **wnioski o płatność w ramach RRF** przedłożone przez państwa członkowskie, weryfikując, czy spełniono **kluczowe warunki kwalifikowalności i w zadowalający sposób osiągnięto** kamienie milowe i wartości docelowe.

Jako że to **ważne zagadnienie**, chciałbym jeszcze **podkreślić** następujące punkty:

- o Transze środków wypłacane na rzecz **państw członkowskich** w ramach RRF nie są związane ani z **szacunkowymi kosztami** działań w ramach RRF, ani z **faktycznymi kosztami** poniesionymi przez ostatecznych odbiorców.
- o Państwa członkowskie nie są zobowiązane przesyłać wraz z wnioskiem o płatność informacji na temat kwot wydatków poniesionych przez **ostatecznych odbiorców**.

W 2023 r. łączne **wydatki z RRF** wyniosły **53,6 mld euro**. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła wszystkie **23 płatności z tytułu dotacji** na rzecz **17 państw członkowskich** o łącznej wartości **46,3 mld euro** oraz rozliczenie płatności zaliczkowych na kwotę **7,3 mld euro**. Trybunał sformułował ustalenia **mające wpływ finansowy** w przypadku **16 kamieni milowych lub wartości docelowych** związanych z siedmioma płatnościami na rzecz siedmiu państw członkowskich. Ogółem wpływ ten przekracza przyjęty przez Trybunał **próg istotności**. Dodatkowo Trybunał wykrył przypadki **uchybień systemowych**, takich jak **nieprawidłowa koncepcja kamieni milowych i wartości docelowych**, a także uchybień **w systemach sprawozdawczości i kontroli państw członkowskich**. Podsumowując wszystkie swoje wnioski, Trybunał wydał **opinię z zastrzeżeniem** w odniesieniu do wydatków z RRF.

Jeżeli chodzi o **opinię Trybunału dotyczącą RRF**, trzeba podkreślić, że to **nieprzestrzeganie przepisów krajowych i unijnych** jest główną przyczyną rosnącego poziomu błędów w wydatkach w obszarze spójności i innych obszarach budżetu objętych RRF. Zgodnie jednak z **modelem finansowania RRF określonym we właściwym rozporządzeniu** państwa członkowskie samodzielnie kontrolują projekty finansowane z RRF. Model ten nie gwarantuje w sposób systematyczny zgodności wydatków w ramach RRF z tymi przepisami. Taka sytuacja prowadzi do powstania luki w zakresie uzyskiwania pewności, która jest poważnym zagrożeniem dla **interesów finansowych UE**.

Trzeba również wspomnieć, że podobną obawę wyrażają też inne instytucje – w swoim **sprawozdaniu rocznym za 2023 r.** Prokuratura Europejska ujawniła, że prowadzi 233 postępowania w sprawie nadużycia finansowego w odniesieniu do RRF w państwach członkowskich. Postępowania te zajmują czwarte miejsce, jeśli wziąć pod uwagę liczbę

prowadzonych obecnie przez Prokuraturę Europejską postępowań dotyczących konkretnego programu UE.

Te niepokojące kwestie trzeba zatem należycie uwzględnić we wszelkich **przyszłych unijnych modelach finansowania** opartych na modelu RRF, aby w przyszłości odpowiednio zabezpieczyć interesy finansowe UE.

W swoim sprawozdaniu rocznym Trybunał, omawiając **przyszłość budżetów UE**, wzięt też pod uwagę ważne **wyzwania** pojawiające się na **poziomie makroekonomicznym**, które wykraczają poza badanie zgodności z przepisami.

W 2023 r. **dług unijny** zwiększył się do **458,5 mld euro**, co było spowodowane przede wszystkim zaciągnięciem pożyczek na rzecz inicjatywy „Next Generation EU”. Jego kwota stanowi obecnie **dwukrotność poziomu długu** z 2021 r. Utrzymuje się jednak wciąż **niepewność** co do tego, jak dług ten zostanie spłacony, ponieważ nadal nie podjęto żadnej decyzji w sprawie wniosku Komisji dotyczącego **zasobów własnych** i nie jest jasne, czy zasoby te przyniosą **dochody wystarczające** do spłaty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU. Ostatecznie to **następne pokolenie** obywateli UE będzie musiało ponieść odpowiedzialność finansową za zaciągnięty dług.

Wysoka inflacja z lat 2022 i 2023 wywiera nadal negatywny wpływ na budżet, a Trybunał szacuje, że **siła nabywcza budżetu UE może spaść o około 13%** w okresie do końca 2025 r. Ponadto **zobowiązania pozostające do spłaty** osiągnęły rekordową wysokość **543 mld euro**, co zwiększa prawdopodobieństwo umorzeń środków. Sytuacja ta powoduje też **obciążenie zasobów administracyjnych**, a co za tym idzie – większe **ryzyko błędu**.

W sprawozdaniu rocznym Trybunału znajdują Państwo **wiele dodatkowych szczegółowych informacji** i ustaleń, którymi z chęcią bym się z Państwem podzielił, gdyby nie ograniczony czas. Zachęcam jednak do zapoznania się z kompleksowymi ustaleniami przedstawionymi w sprawozdaniu i publikacji „**Kontrola UE w skrócie**” – oba te dokumenty już Państwo otrzymali.

Na koniec chciałbym wyrazić uznanie dla **pracowników** i kolegium Trybunału oraz podziękować za ich pracę. Ich **zaangażowanie, wiedza i profesjonalizm** mają kluczowe znaczenie przy sporządzaniu sprawozdania rocznego oraz dla rozwoju naszej instytucji.

Dziękuję wszystkim Państwu za **uwagę** i zapraszam do dyskusji. Chętnie odpowiem na wszelkie Państwa pytania.