

2023

Sprawozdania roczne

- dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2023
- dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2023



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

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

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024

Uwaga: Z uwagi na zastosowane zaokrąglenia wartości łączne podane na rysunkach w niniejszym dokumencie mogą nie być równe sumie poszczególnych pozycji.

Na podstawie art. 287 ust. 1 i 4 TFUE, art. 258 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, art. 43 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylającego rozporządzenie (UE) 2015/323, jak również art. 92 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010.

**Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniach w dniach 4 i 11 lipca 2024 r.
przyjął**

SPRAWOZDANIA ROCZNE za rok budżetowy 2023

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

Członkami Trybunału Obrachunkowego w dniu przyjęcia niniejszych sprawozdań byli:

Tony Murphy (prezes), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad

Spis treści

	Strona
Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2023	5
Odpowiedzi instytucji do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2023	450
Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2023	558
Odpowiedzi Komisji Europejskiej do sprawozdania rocznego dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2023	601

**Sprawozdanie roczne dotyczące
wykonania budżetu UE
za rok budżetowy 2023**

Spis treści

	Strona
Wstęp	7
Rozdział 1	
Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	10
Rozdział 2	
Zarządzanie budżetem i finansami	59
Rozdział 3	
Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	114
Rozdział 4	
Dochody	211
Rozdział 5	
Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	240
Rozdział 6	
Spójność, odporność i wartości	264
Rozdział 7	
Zasoby naturalne i środowisko	317
Rozdział 8	
Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona	342
Rozdział 9	
Sąsiedztwo i świat	361
Rozdział 10	
Europejska administracja publiczna	386
Rozdział 11	
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	399
Dodatek	444
Odpowiedzi instytucji	450

Wstęp

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

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

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

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

¹ Art. 285–287 TFUE.

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

0.5. Niniejsze sprawozdanie roczne ma następującą strukturę:

- w **rozdziale 1** zawarto poświadczenie wiarygodności, podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości³ transakcji po stronie dochodów i wydatków leżących u podstaw rozliczeń, w tym informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję oraz podsumowanie podejścia kontrolnego Trybunału;
- w **rozdziale 2** przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami UE;
- w **rozdziale 3** omówiono aspekty dotyczące wykonania budżetu (tj. *oszczędność, efektywność i skuteczność*) ze szczególnym uwzględnieniem analizy i podsumowania najważniejszych informacji na temat wyników zawartych w sprawozdaniach specjalnych przyjętych w 2023 r., wyników uzyskanych w programach wydatków objętych działem 4 WRF oraz wyników monitorowania realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu Trybunału z wykonania budżetu UE za 2020 r. i w sprawozdaniach specjalnych Trybunału opublikowanych w 2020 r.;
- w **rozdziale 4** przedstawiono wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji dotyczących dochodów UE oraz badania elementów systemów kontroli wewnętrznej wykorzystywanych do zarządzania dochodami, a także przegląd rocznych sprawozdań z działalności Komisji;
- w **rozdziałach od 5 do 10** – odpowiadających poszczególnym działom *wieloletnich ram finansowych (WRF)* na lata 2021–2027 – zaprezentowano wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji oraz przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji i elementów stosowanych przez nią systemów kontroli wewnętrznej, jak również pozostałych mechanizmów zarządzania;
- w **rozdziale 11** przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Trybunał oceny spełnienia warunków płatności w ramach RRF, a także przegląd *rocznych sprawozdań z działalności* Komisji, analizę wybranych systemów nadzoru i kontroli oraz podejście kontrolne Trybunału do RRF;
- w **dodatku 1** przedstawiono informacje na temat wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez Komisję i Radę zadań na

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

podstawie rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

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

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

Rozdział 1

**Poświadczenie wiarygodności
oraz informacje leżące u jego podstaw**

Spis treści

	Punkty
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I.-XLI.
Wstęp	1.1.-1.4.
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2023	1.5.-1.35.
Wiarygodność rozliczeń	1.5.-1.8.
W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.5.-1.7.
Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2023 r.	1.8.
Prawidłowość transakcji	1.9.-1.28.
Wydana przez Trybunał opinia dotyczy transakcji po stronie dochodów i wydatków budżetowych	1.10.-1.13.
W różnych kategoriach wydatków wciąż występują błędy	1.14.-1.15.
Ryzyko wystąpienia błędów jest wyższe w przypadku płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów niż płatności opartych na uprawnieniach	1.16.-1.17.
W wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem, które stanowią istotną część populacji objętej kontrolą, występuje istotny poziom błędu	1.18.-1.23.
Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu w przypadku wydatków obarczonych wysokim ryzykiem	1.24.-1.27.
Poziom błędu w wydatkach obarczonych niskim ryzykiem utrzymuje się poniżej progu istotności	1.28.
Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję	1.29.-1.35.
Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się znacznie poniżej przedziału ufności ustalonego przez Trybunał	1.31.-1.33.
Poziom ryzyka w ramach dokonywanej przez Komisję oceny ryzyka jest prawdopodobnie niedoszacowany	1.34.-1.35.

Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej i OLAF	1.36.-1.43.
Wnioski	1.44.-1.48.
Wyniki kontroli	1.45.-1.48.
Załączniki	
Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli	

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

Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego¹ oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu² za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 25 czerwca 2024 r.;
- b) legalność i prawidłowość *transakcji* leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

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

² Tamże, art. 244.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

IV. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał ponownie wydał dwie odrębne opinie na temat legalności i prawidłowości wydatków. Wynika to z faktu, że *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* ma charakter tymczasowy i jest realizowany i finansowany w zupełnie inny sposób niż wydatki budżetowe objęte wieloletnimi ramami finansowymi (WRF).

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE

V. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków budżetowych, w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. występuje istotny poziom błędu.

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF

VI. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonych w punkcie dotyczącym uzasadnienia wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków z RRF, wydatki z RRF zatwierdzone w sprawozdaniach finansowych za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Podstawa do wydania opinii

VII. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań Trybunału jako kontrolera. W tej części Trybunał przedstawił również więcej informacji na temat podstaw do wydania opinii dotyczących dochodów (zob. pkt [XXXVI](#)) i wydatków z RRF (zob. pkt [XXXVIII](#)). Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych

księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. W jego przekonaniu uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszych opinii.

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

VIII. Według obliczeń Trybunału ogólny szacowany poziom błędów w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. wynosi 5,6%. W znacznej części tych wydatków występuje istotny poziom błędów. Dotyczy to wydatków podlegających skomplikowanym przepisom, a przede wszystkim dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w przypadku których szacowany poziom błędów wynosi 7,9%. W 2023 r. kwota takich wydatków wyniosła 103,8 mld euro i stanowiły one 64,4% populacji objętej kontrolą Trybunału³. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem istotny i rozległy wpływ na wydatki zatwierdzone za ten rok.

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

IX. Trybunał stwierdził następujące problemy jakościowe i ilościowe:

- uchybienia w koncepcji działań oraz przypadki ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych i wartości docelowych, które łącznie sprawiły, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stała się bardziej uznaniowa;
- utrzymujące się uchybienia w systemach sprawozdawczości i kontroli stosowanych przez państwa członkowskie;
- problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych;
- w odniesieniu do siedmiu z 23 płatności w ramach RRF na rzecz państw członkowskich (i powiązanego rozliczenia zaliczek) sformułowano ustalenia o charakterze ilościowym, a w sześciu tych płatnościach wystąpił istotny poziom błędów.

X. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że rozpatrywane łącznie ustalenia Trybunału mają istotny wpływ, lecz w przypadku tegorocznych zatwierdzonych wydatków w ramach RRF nie jest on rozległy.

³ Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.18–1.23 sprawozdania rocznego za 2023 r.

Kluczowe obszary badania

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

XI. Na koniec 2023 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 90,8 mld euro (w 2022 r. – 80,6 mld euro).

XII. Największa część zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (82,7 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials*). W 2022 r. kwota ta wyniosła 73,1 mld euro. Zobowiązanie zaksięgowane w sprawozdaniu finansowym odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe.

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

XIV. Wzrost zobowiązań emerytalno-rentowych w 2023 r. wynika głównie ze spadku nominalnej stopy dyskontowej oraz aktualizacji tablic trwania życia dotyczących urzędników UE, które są wykorzystywane w wyliczeniach aktuarialnych. Spadek nominalnej stopy dyskontowej był spowodowany głównie zmianą stóp procentowych i spodziewaną przyszłą inflacją⁴.

XV. Drugim co do wielkości elementem zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych są szacowane zobowiązania UE na rzecz wspólnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, które na koniec 2023 r. wyniosły 6,3 mld euro (w 2022 r. – 5,7 mld euro). Zobowiązania te są związane z kosztami opieki zdrowotnej przysługującej członkom personelu UE, płatnymi po okresie aktywności zawodowej pracowników (po odliczeniu ich składek).

XVI. W ramach kontroli Trybunał ocenia – w odniesieniu do wspomnianych wyżej systemów – przyjęte założenia aktuarialne i wynikającą z nich wycenę. Trybunał opiera swoją ocenę na pracach zewnętrznych, niezależnych aktuariuszy, dokonując przy tym weryfikacji podstawowych danych leżących u podstaw

obliczeń oraz parametrów aktuarialnych i obliczeń kwoty zobowiązań. Bada również prezentację odnośnej pozycji w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

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

Trybunał przeanalizował istotne szacunki na koniec roku przedstawione w sprawozdaniu finansowym

XVIII. Na koniec 2023 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych beneficjentom, ale jeszcze niezgłoszonych, wynosiła 155,2 mld euro (w 2022 r. – 148,7 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe⁵.

XIX. Wzrost wartości szacunkowej we wszystkich programach jest głównie spowodowany tym, że poprzedni okres programowania dobiega końca, a wykorzystanie środków z WRF na lata 2021–2027 przebiega wolniej, niż oczekiwano. W związku z tym wartość faktycznie przedłożonych wniosków o płatność była niższa od spodziewanej, a w szacunkach na koniec roku trzeba było ująć większy odsetek środków. Rozliczenia międzyokresowe odnoszące się do RRF, oparte na prognozowanych przyszłych płatnościach, spadły do 7,4 mld euro (w 2022 r. – 22,6 mld euro).

XX. W celu dokonania oceny tych szacunków na koniec roku Trybunał zbadał ustanowiony przez Komisję system służący do obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, tak aby upewnić się co do jego poprawności i kompletności w dyrekcjach generalnych, w których poniesiono większość wydatków. Podczas prac kontrolnych przeprowadzonych na próbie faktur i płatności zaliczkowych Trybunał zweryfikował odnośne obliczenia związane z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych.

⁴ Roczne sprawozdanie finansowe UE za 2023 r., pkt 2.9 informacji dodatkowej.

⁵ Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne w wysokości 76,2 mld euro po stronie zobowiązań oraz, po stronie aktywów, kwotę 79,0 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek.

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

Trybunał dokonał przeglądu aktywów wynikających z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE

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

XXIII. Po upływie okresu przejściowego, zakończonego 31 grudnia 2020 r., dalsze wzajemne obowiązki ciężące na UE i Zjednoczonym Królestwie prowadzą do powstania określonych zobowiązań i wierzytelności ze strony UE, które muszą zostać uwzględnione w rocznym sprawozdaniu finansowym Unii. Jak wynika z szacunków Komisji, w dniu bilansowym kwota wierzytelności netto Zjednoczonego Królestwa w rozliczeniach UE wynosiła 15,5 mld euro (w 2022 r. – 23,9 mld euro), przy czym szacuje się, że 2,4 mld euro z tej kwoty zostanie wpłacone w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

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

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

Trybunał przeanalizował wpływ agresji Rosji na Ukrainę na sprawozdanie finansowe

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

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

Trybunał przeanalizował wpływ NGEU na sprawozdanie finansowe

XXVIII. Za pośrednictwem funduszu Next Generation EU (NGEU) UE udostępniła znaczne środki w celu złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19 w UE. Aby sfinansować NGEU, Komisja Europejska zaciąga dług na rynkach kapitałowych. Środki są udostępniane państwom członkowskim w formie bezzwrotnych dotacji lub pożyczek do wysokości wcześniej uzgodnionego przydziału. Działania te mają istotny wpływ na sprawozdania finansowe. Najistotniejszą częścią NGEU jest RRF.

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

Inne kwestie

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

Zadania kierownictwa

XXXI. Zgodnie z art. 310–325 TFUE oraz z rozporządzeniem finansowym Komisja odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do jej zadań należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych

nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z obowiązującymi przepisami (aktami prawodawczymi, regulacjami, zasadami i normami). Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

XXXII. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

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

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

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

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

XXXVI. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto, podatku od wartości dodanej i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, jako punkt wyjścia przyjmuje się dane statystyczne i inne dane, na podstawie których obliczane są te zasoby. Trybunał poddaje ocenie stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i ujęcia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym. W przypadku tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym. Jeżeli chodzi o należności celne, istnieje ryzyko, że importerzy nie złożą odnośnego zgłoszenia celnego lub złożą zgłoszenie nieprawidłowe. Faktycznie uiszczone należności celne przywozowe mogą zatem okazać się mniejsze niż kwota, która teoretycznie powinna być zostać pobrana – różnica ta jest znana pod nazwą „luki w należnościach celnych”. Te nieuiszczone należności nie są ujęte w systemach rachunkowości państw członkowskich w zakresie tradycyjnych zasobów własnych i nie wchodzą w zakres opinii kontrolnej Trybunału dotyczącej dochodów.

XXXVII. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności w chwili, gdy są one dokonywane, z wyjątkiem zaliczek. Trybunał bada zaliczki po tym, jak odbiorca środków przedstawi dowody na ich właściwe wykorzystanie, a właściwa instytucja lub organ przyjmą te dowody, rozliczając zaliczkę, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XXXVIII. W odróżnieniu od pozostałych wydatków z budżetu UE, w przypadku wydatków z RRF podstawowym warunkiem uzyskania płatności jest osiągnięcie w zadowalający sposób uzgodnionych wcześniej kamieni milowych lub wartości docelowych. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyń poważnych szkód” oraz zasadę dotyczącą niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych. W związku z tym kontrola Trybunału ukierunkowana jest na to, czy spełnione zostały warunki płatności i warunki kwalifikowalności. Kwestia zgodności wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców z przepisami unijnymi i krajowymi nie stanowi warunku dokonania płatności w ramach RRF, w związku z czym kontrolna opinia Trybunału nie obejmuje kwestii prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców. W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono bardziej szczegółowych kryteriów dotyczących tego, jak należy interpretować określenie „w zadowalający sposób”. Tym samym pozostawiono Komisji szeroką swobodę w kwestii oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w taki sposób. Ocena elementów o charakterze jakościowym

wymaga dokonania szeregu osądów, co otwiera pole do wielu interpretacji. Stanowi to szczególne zagrożenie w przypadkach, gdy kamień milowy lub wartość docelowa są zdefiniowane ogólnikowo.

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

- a) określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze złą wiarą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;
- b) dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;
- c) ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;
- d) wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje ujawnione w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – wydać opinię zmodyfikowaną. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;
- e) ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie przedstawia transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw;

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

XL. Trybunał informuje Komisję i inne jednostki kontrolowane m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

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

11 lipca 2024 r.

Tony MURPHY
Prezes

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

Wstęp

1.1. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- a) przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał *poświadczenia wiarygodności*, a także podsumowano ustalenia i wnioski z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w zakresie wiarygodności rozliczeń i prawidłowości *transakcji* leżących u podstaw rozliczeń, w tym informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję;
- b) zaprezentowano informacje na temat przypadków podejrzenia nadużycia finansowego zgłoszonych przez Trybunał do Prokuratury Europejskiej (EPPO) i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz informacje na temat przeprowadzonych przez Trybunał kontroli dotyczących działań UE w zakresie zwalczania nadużyć;
- c) podsumowano podejście kontrolne Trybunału (zob. [załącznik 1.1](#)).

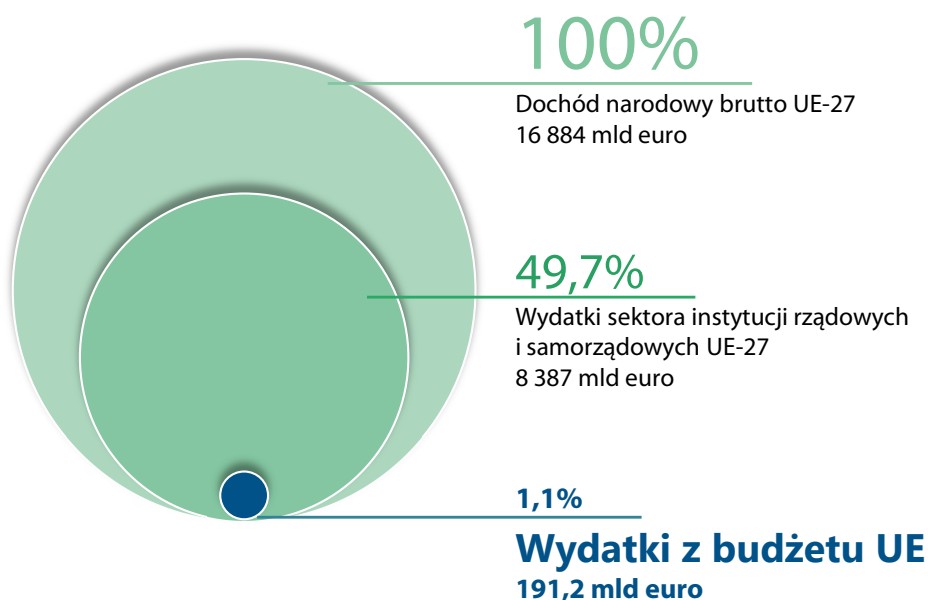
1.2. Ze względu na to, że *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF)⁶ ma charakter tymczasowy oraz jest realizowany i finansowany w zupełnie inny sposób niż wydatki budżetowe objęte *wieloletnimi ramami finansowymi* (WRF), wyniki prac Trybunału dotyczące wydatków w ramach RRF przedstawiono w osobnym rozdziale (**rozdział 11**), gdyż stanowią one podstawę do wydania odrębnej opinii – na temat prawidłowości wydatków z RRF.

1.3. Wydatki unijne są istotnym, ale nie jedynym narzędziem realizacji celów w różnych obszarach polityki. Ważną rolę odgrywają ramy prawne, strategie polityczne oraz prawo swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej UE. W 2023 r. wydatki publiczne państw członkowskich UE ogółem (8 387 mld euro) stanowiły 49,7% ich *dochodu narodowego brutto* (DNB) (16 884 mld euro). Wydatki z budżetu UE wyniosły 191,2 mld euro, co stanowi 2,3% wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 1,1% ich DNB (zob. [rys. 1.1](#)). Po uwzględnieniu dodatkowych płatności na poziomie 48,0 mld euro w ramach dotacji z RRF, pochodzących z *dochodów przeznaczonych na określony cel* finansowanych z długu

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

zaciągniętego przez UE (zob. pkt 2.24), płatności w 2023 r. wyniosły ogółem 239,2 mld euro⁷.

Rys. 1.1 – Udział wydatków z budżetu UE i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. w DNB



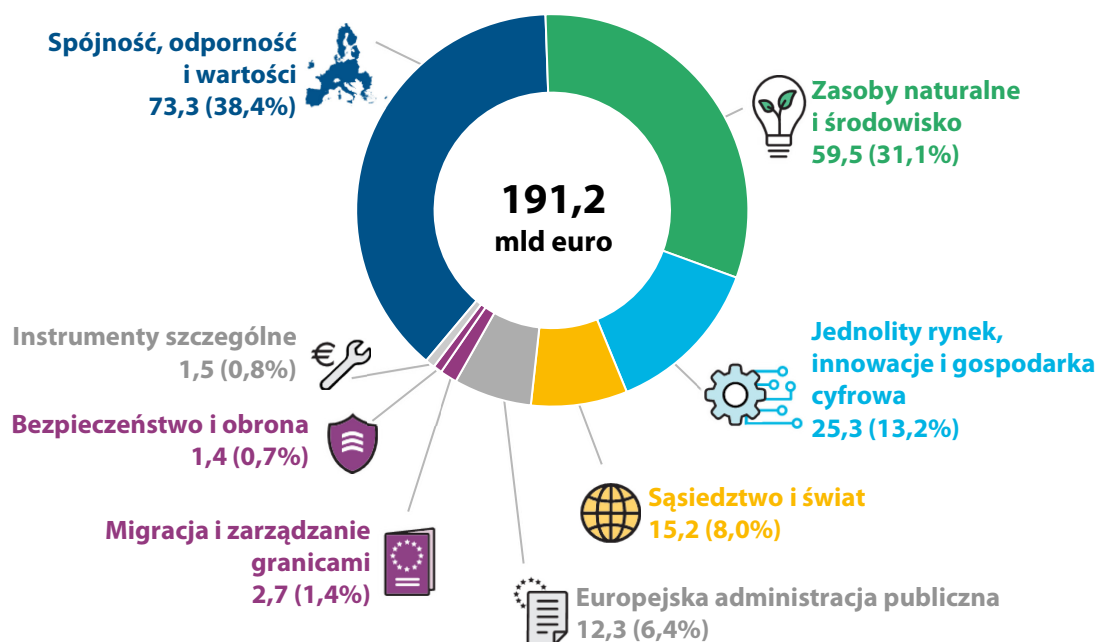
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dotyczących DNB UE-27 wykazanych w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym Komisji Europejskiej za 2023 r. – załącznik A – Dochody; wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych UE-27 – baza danych Eurostatu [Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz główne dane zagregowane](#) (dostęp do danych 22.4.2024); wydatki z budżetu UE – Komisja Europejska, skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za 2023 r.

1.4. Środki unijne są wypłacane beneficjentom w postaci pojedynczych płatności / rocznych transz bądź serii płatności w ramach wieloletnich programów wydatkowania. Płatności z budżetu UE na 2023 r. obejmowały płatności zaliczkowe w wysokości 50,3 mld euro oraz inne płatności na łączną kwotę 140,9 mld euro. Jak przedstawiono na [rys. 1.2](#), największa część budżetu UE przypadła na działy „Spójność, odporność i wartości” i „Zasoby naturalne i środowisko”. Na kolejnym miejscu znalazł się dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”.

⁷ Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2023 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe”, 6.3 „WRF – Wykorzystanie środków na płatności”.

Rys. 1.2 – Wydatki z budżetu UE w 2023 r. w rozbiciu na działy WRF

(w mld euro)



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

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2023

Wiarygodność rozliczeń

W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia

1.5. Ustalenia Trybunału dotyczą *skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE*⁸ za rok budżetowy 2023. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego 28 czerwca 2024 r., a więc przed ostatecznym terminem na jego przekazanie przewidzianym w *rozporządzeniu finansowym*. Sprawozdaniu temu towarzyszy sekcja „Najistotniejsze kwestie finansowe w danym roku”⁹. Nie wchodzi ona co prawda w zakres opinii kontrolnej Trybunału, lecz zgodnie ze standardami kontroli Trybunał ocenił jej spójność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu finansowym.

1.6. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania finansowego wynika, że na dzień 31 grudnia 2023 r. zobowiązania wyniosły łącznie 679,9 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 467,7 mld euro. Różnica w wysokości 212,2 mld euro odpowiada (ujemnym) aktywom netto, obejmującym rezerwy i tę część wydatków już poniesionych przez UE do 31 grudnia, która będzie musiała zostać sfinansowana z przyszłych budżetów. (Ujemny) *wynik ekonomiczny* za 2023 r. wyniósł 71,4 mld euro. Na wartość tę w dużym stopniu wpłynęły kwoty wydatków na potrzeby *Next Generation EU* (NGEU).

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

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

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

Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2023 r.

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

Prawidłowość transakcji

1.9. Trybunał skontrolował dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy zostały one pobrane i zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁰. Poniżej podsumowano wyniki kontroli Trybunału, które szczegółowo przedstawiono w **rozdziale 4**, jeżeli chodzi o dochody, a w **rozdziałach 5–10**, jeżeli chodzi o wydatki. W podsumowaniu tym nie uwzględniono wyników prac kontrolnych Trybunału w zakresie wydatków z RRF, które szczegółowo omówiono w **rozdziale 11**.

Wydana przez Trybunał opinia dotyczy transakcji po stronie dochodów i wydatków budżetowych

1.10. W przypadku dochodów Trybunał uzyskał wystarczającą pewność na potrzeby wydania opinii kontrolnej, dokonując oceny wybranych kluczowych systemów. Ocenę tę uzupełnił o badanie transakcji. Próbę 65 skontrolowanych transakcji dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów w budżecie UE. Składają się na nie dochody z zasobów własnych (cła oraz zasoby oparte na podatku od wartości dodanej (VAT), niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz DNB) oraz dochody z innych źródeł. W próbie uwzględniono ponadto zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które zostały wykorzystane na sfinansowanie bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach RRF. Kategoria ta obejmuje kwoty długu zaciągniętego przez Komisję w celu zapewnienia państwom członkowskim bezzwrotnego wsparcia finansowego w ramach NGEU. Dług ten będzie musiał zostać w przyszłości spłacony przez UE (zob. pkt **4.2–4.4**).

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

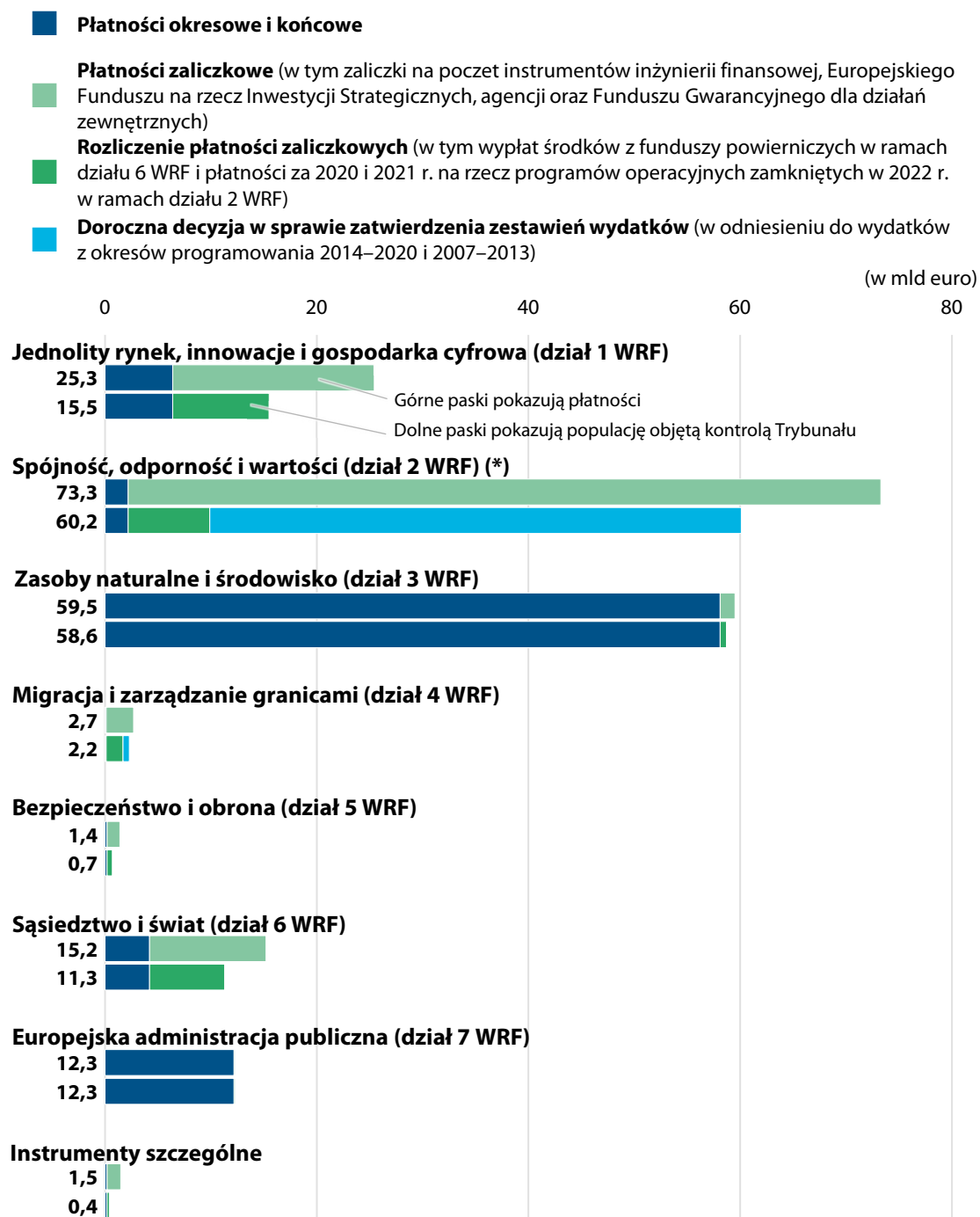
1.11. W przypadku wydatków Trybunał dobrał reprezentatywną próbę 748 transakcji, w skład której wchodziły transfery środków z budżetu UE na rzecz *ostatecznych odbiorców* płatności UE. Wyniki badania tych transakcji stanowiły wkład w poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał, a także posłużyły za podstawę do oszacowania udziału nieprawidłowych transakcji w populacji objętej kontrolą ogółem, w wydatkach obciążonych wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu (zob. pkt **1.16**) oraz w tych działach WRF, w odniesieniu do których Trybunał wydaje ocenę szczegółową (działy WRF 1, 2, 3 i 7). Zbadane transakcje i przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących konkretnych państw członkowskich ani krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie (zob. pkt **(22) załącznika 1.1**).

1.12. W 2023 r. wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła 248,4 mld euro w przypadku dochodów (zob. **rys. 4.1**) i 161,2 mld euro w przypadku wydatków, przy czym wartość ta uwzględnia dodatkowe środki z NGEU na rzecz już realizowanych programów finansowania objętych WRF na lata 2021–2027, które muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami sektorowymi. Kwoty te obejmują zarówno wkład przekazany przez Zjednoczone Królestwo, jak i płatności dokonane na jego rzecz zgodnie z warunkami określonymi w umowie o wystąpieniu¹¹.

1.13. Na **rys. 1.3** przedstawiono populację wydatków objętą kontrolą Trybunału w rozbiciu na płatności okresowe i końcowe, *rozliczenie* płatności zaliczkowych oraz doroczne decyzje w sprawie zatwierdzenia zestawień wydatków. Wartości te zestawiono z kwotą wydatków UE w rozbiciu na poszczególne działy WRF (zob. pkt **(19) załącznika 1.1**).

¹¹ Art. 136 i 138 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Rys. 1.3 – Porównanie populacji objętej kontrolą Trybunału (161,2 mld euro) z kwotą wydatków z budżetu UE (191,2 mld euro) w rozbiu na działy WRF w 2023 r.



(*) W przypadku działu „Spójność, odporność i wartości” populację o wartości wynoszącej 60,2 mld euro omówiono w pkt 6.8 i 6.9.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

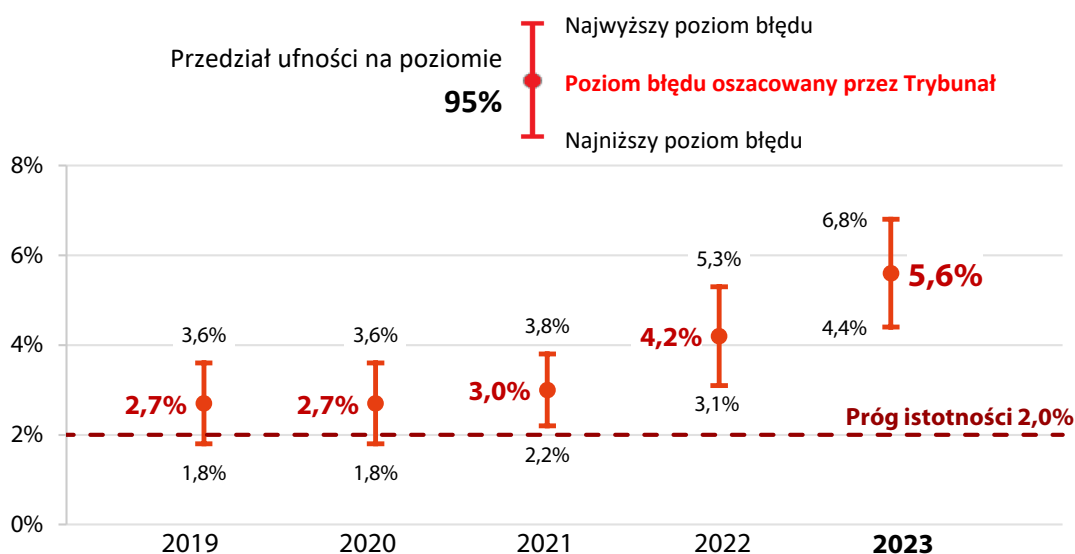
W różnych kategoriach wydatków wciąż występują błędy

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

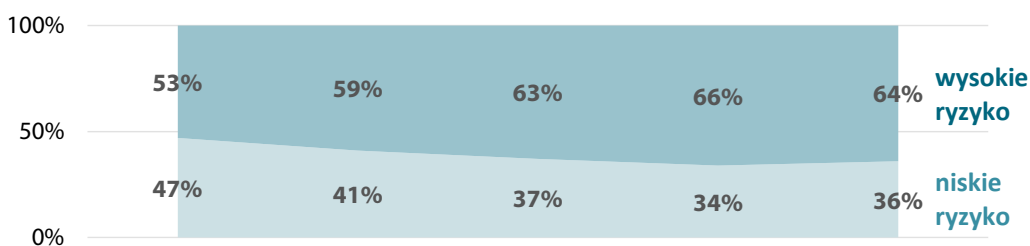
- a) w odniesieniu do **dochodów** – z ogółu dowodów kontroli wynika, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące zarządzaniu dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Trybunał ocenił jednak jako częściowo skuteczne pewne elementy systemów służących Komisji do zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i VAT oraz punktami otwartymi w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (TZW), kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w niektórych państwach członkowskich skontrolowanych przez Trybunał, a także systemy mające zagwarantować wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania wkładów państw członkowskich w ramach nowego rodzaju zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Trybunał wykrył ponadto opóźnienia w realizacji niektórych działań przewidzianych w planie działań Komisji na rzecz unii celnej, w szczególności tych dotyczących wdrożenia unijnej reformy celnej. Uchybienia te jednak nie mają wpływu na opinię kontrolną Trybunału na temat prawidłowości dochodów, ponieważ nie dotyczą transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. **rozdział 4**);
- b) w odniesieniu do **wydatków** – z dowodów kontroli wynika, że ogólny poziom błędu¹² był istotny i wynosił 5,6%. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że *szacowany poziom błędu* w skontrolowanej populacji wynosi między 4,4% (najniższy poziom błędu) a 6,8% (najwyższy poziom błędu) (zob. **rys. 1.4**). Do takiej jego wysokości przyczynił się przede wszystkim dział „Spójność, odporność i wartości”, który miał największy wkład w poziom błędu (3,5 punktu procentowego), a następnie działy „Zasoby naturalne i środowisko” (0,8 punktu procentowego), „Sąsiedztwo i świat” (0,8 punktu procentowego) i „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (0,3 punktu procentowego). Istotny poziom błędu występuje w dalszym ciągu w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem, które są dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów (zob. pkt **1.16–1.18**). W 2023 r. tego rodzaju wydatki stanowiły 64,4% populacji objętej kontrolą.

¹² Definicję „błędu” podano w pkt **(25) załącznika 1.1**.

Rys. 1.4 – Szacowany poziom błędów i populacja objęta kontrolą w latach 2019–2023



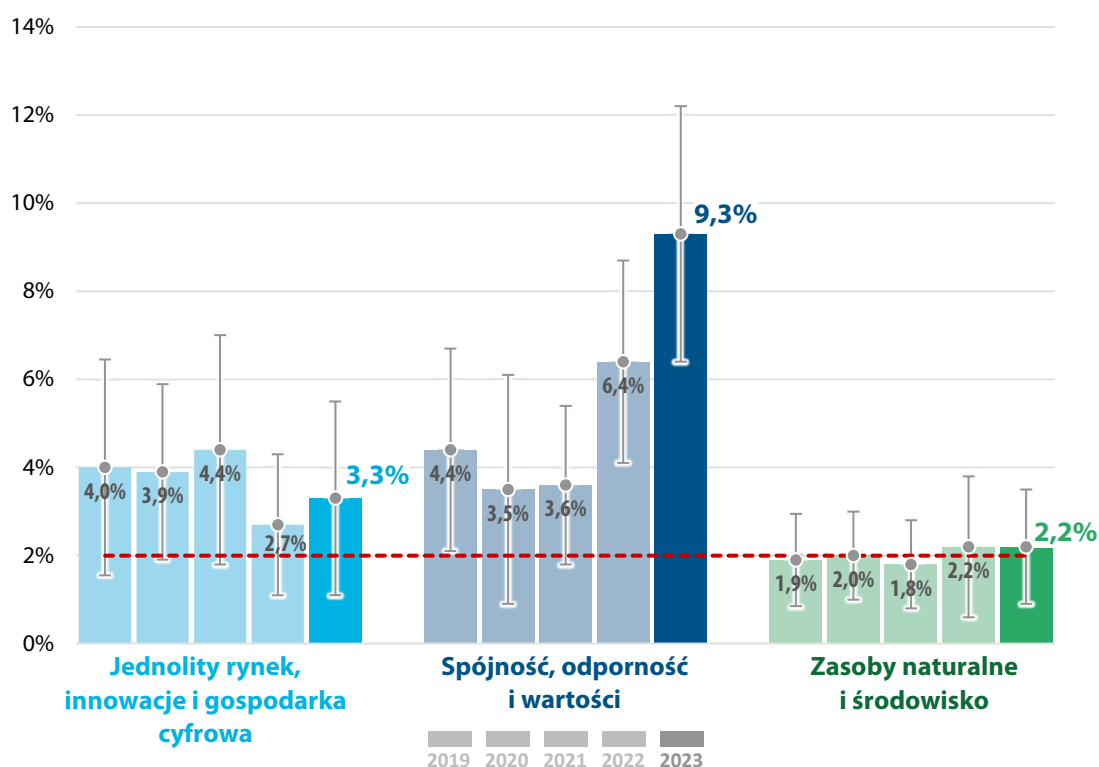
Populacja objęta kontrolą z podziałem na poziom ryzyka



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.15. Na [rys. 1.5](#) porównano oszacowane przez Trybunał poziomy błąd dla działań „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Zasoby naturalne i środowisko” w latach 2019–2023. Więcej informacji przedstawiono w pkt [1.20–1.22](#) oraz w [rozdziałach 5–7](#).

Rys. 1.5 – Szacowany poziom błędów w działach 1, 2 i 3 WRF w latach 2019–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ryzyko wystąpienia błędów jest wyższe w przypadku płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów niż płatności opartych na uprawnieniach

1.16. W następstwie analizy ryzyka, przeprowadzanej z uwzględnieniem sposobu wypłacania środków i w oparciu o wyniki kontroli z ubiegłych lat oraz ocenę systemów zarządzania i kontroli, w populacji kontrolnej obejmującej transakcje leżące u podstaw rozliczeń kontrolerzy wyodrębnili wydatki obciążone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędów, tak aby dobrać reprezentatywną próbę na potrzeby kontroli. W opinii Trybunału:

- ryzyko wystąpienia błędów jest niższe w przypadku wydatków polegających na **płatnościach opartych na uprawnieniach**, w ramach których beneficjenci muszą spełnić określone warunki, jak również w przypadku części wydatków administracyjnych (wynagrodzenia oraz emerytury i renty pracowników UE);

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

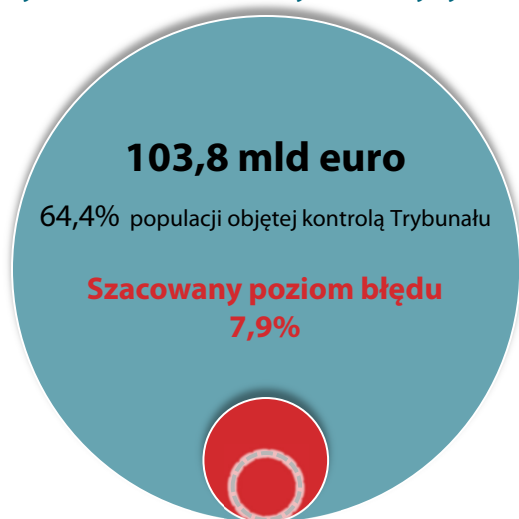
1.17. W 2023 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem wystąpił istotny poziom błędu, za to w wydatkach o niskim ryzyku poziom błędu nie był istotny. Wyniki kontroli z 2023 r. potwierdzają zatem ocenę Trybunału, odzwierciedloną w analizie i klasyfikacji ryzyka, zgodnie z którą sposób wydaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów.

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

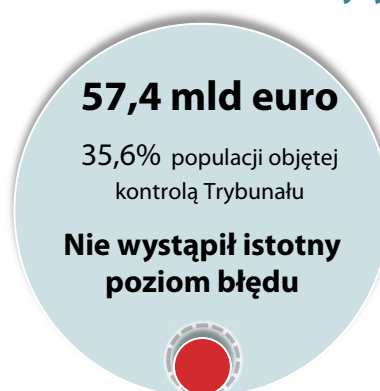
1.18. Jak pokazano na [rys. 1.6](#), wydatki obarczone wysokim ryzykiem stanowią 64,4% populacji objętej kontrolą Trybunału (w 2022 – 66,0%). Biorąc pod uwagę wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich działach WRF, Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem wynosi 7,9% (w 2022 r. – 6,0%).

Rys. 1.6 – Populacja kontrolna w 2023 r. w podziale na wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu

Wydatki obarczone wysokim ryzykiem



Wydatki obarczone niskim ryzykiem

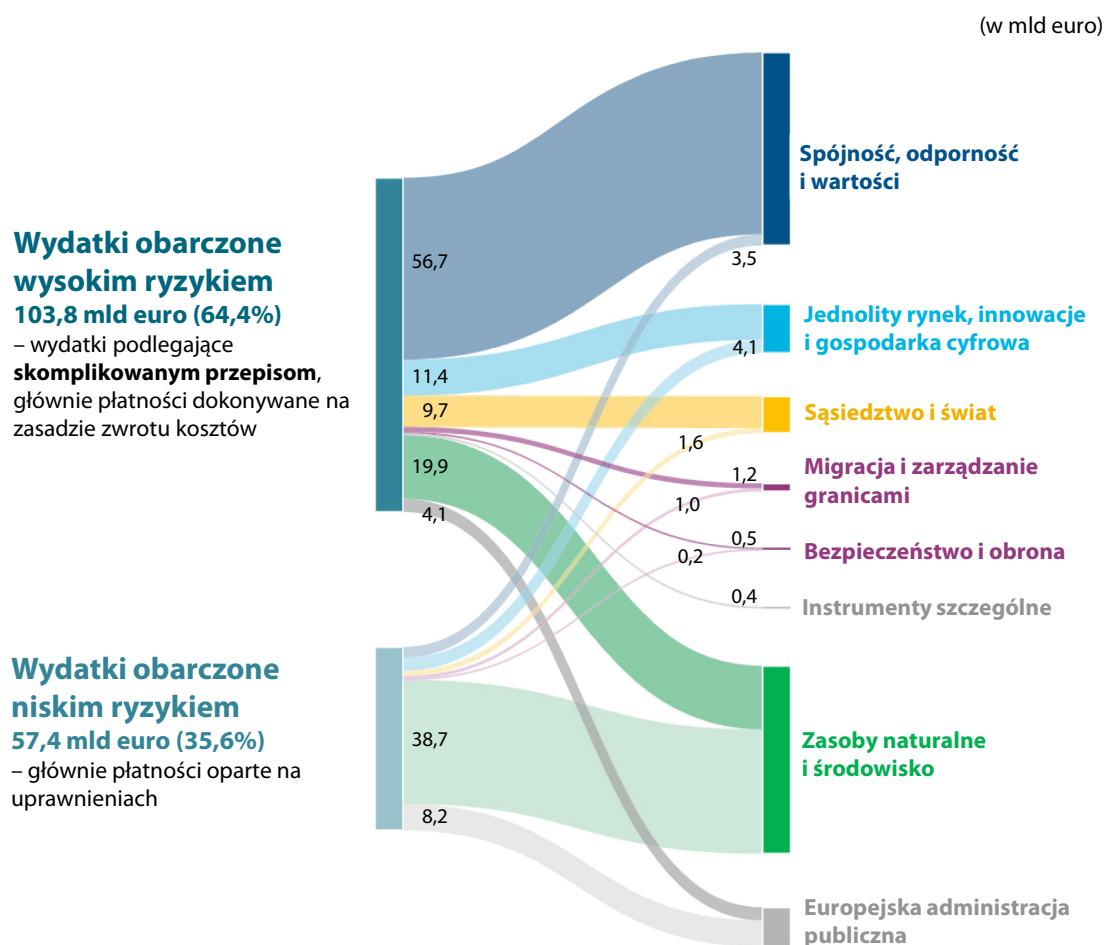


Próg istotności: 2%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.19. Jak przedstawiono na *rys. 1.7*, największy udział w populacji wydatków obarczonych wysokim ryzykiem wystąpienia błędu miały działy „Spójność, odporność i wartości” (56,7 mld euro), „Zasoby naturalne i środowisko” (19,9 mld euro), „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (11,4 mld euro) i „Sąsiedztwo i świat” (9,7 mld euro). Podsumowanie ustaleń Trybunału dotyczących każdego z tych działów przedstawiono w pkt **1.20–1.23**.


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





Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.20. „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (rozdział 5)

– Podobnie jak w poprzednich latach w tym obszarze wydatki na badania naukowe i innowacje (przede wszystkim w ramach programu „Horyzont 2020”), które stanowią większość płatności w tym dziale, nadal są obciążone wysokim ryzykiem i pozostają głównym źródłem błędów. Błędy w tym obszarze są związane z różnymi kategoriami kosztów niekwalifikowalnych (w szczególności z niekwalifikowalnymi kwotami dotyczącymi bezpośrednich kosztów osobowych i innych *kosztów bezpośrednich* oraz brakiem podstawowych dokumentów potwierdzających). Trybunał wykrył też nieprawidłowości w projektach dotyczących instrumentu „Łącząc Europę”. Jedną z nich polegała na poważnym naruszeniu unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych.

1.21.  „Spójność, odporność i wartości” (**rozdział 6**) – Wydatki w tym obszarze są dokonywane głównie ze środków *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR), *Funduszu Spójności* i *Europejskiego Funduszu Społecznego Plus* (EFS+). Obejmują one przede wszystkim płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów, które – zdaniem Trybunału – obarczone są wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. W tym roku zarówno szacowany poziom błędu, jak i liczba błędów wykrytych przez Trybunał w tym dziale są ponownie znacznie wyższe niż w poprzednich latach. Trybunał odnotował, że szereg czynników zwiększa dodatkowo presję na organy administracji państw członkowskich i podwyższa ryzyko, jeśli chodzi o ich zdolność do dopilnowania, by wydatki były prawidłowe i zgodne z zasadami *należytego zarządzania finansami*. Do czynników tych można zaliczyć udostępnienie dużej kwoty dodatkowych zasobów z REACT-EU oraz koniec okresu kwalifikowalności w obszarze spójności na lata 2014–2020 przypadający na 31 grudnia 2023 r. Ostatnie kilka lat tego okresu pokrywa się z okresem kwalifikowalności RRF (zob. pkt **6.17**). Główne kategorie błędów skwantyfikowanych przez Trybunał w tym obszarze dotyczyły niekwalifikowalności kosztów i projektów, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub zasad pomocy państwa oraz braku podstawowych dokumentów.

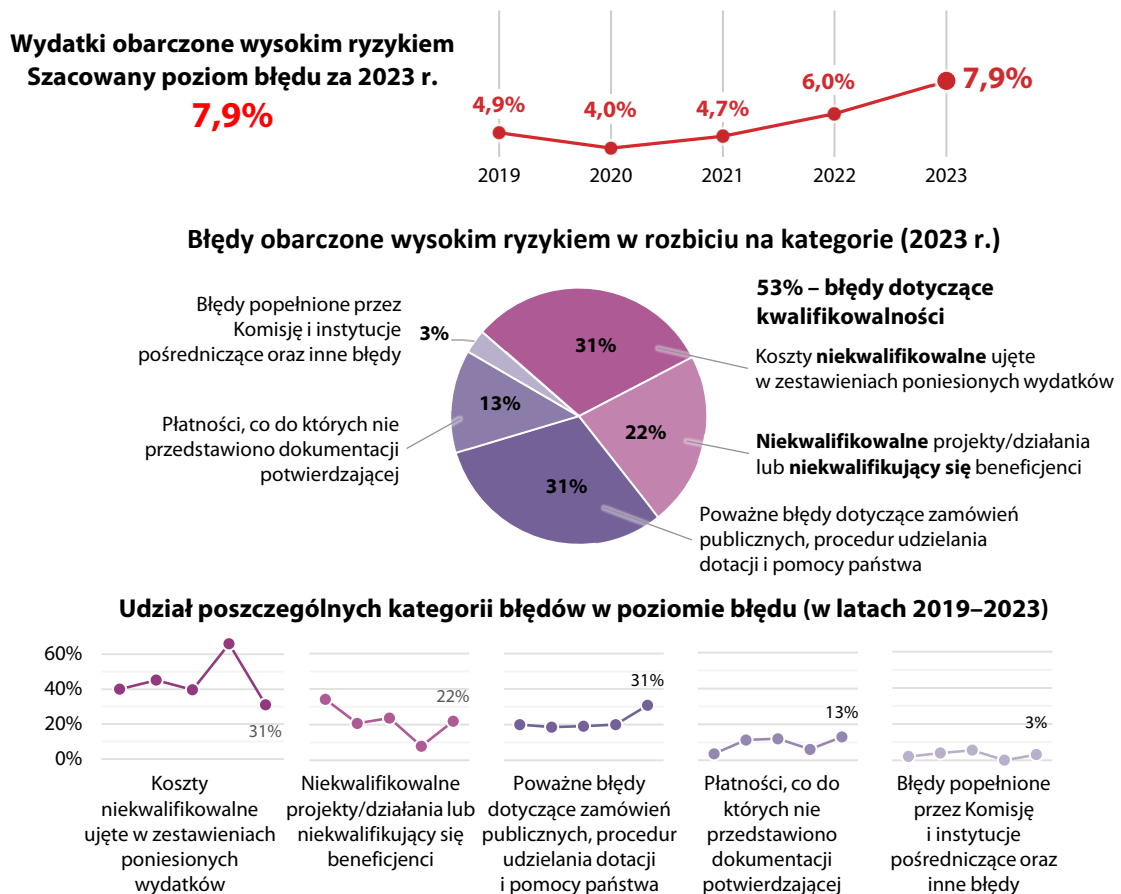
1.22.  „Zasoby naturalne i środowisko” (**rozdział 7**) – Wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazują na to, że poziom błędu był istotny w obszarach wydatków, które Trybunał uznał za obarczone wysokim ryzykiem (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki w ramach działu 3 WRF niewchodzące w zakres *wspólnej polityki rolnej*). Wydatki w tych obszarach – stanowiące około 34% całości wydatków w tym dziale – są dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów. Najczęstsze błędy wykryte w tych obszarach dotyczyły niekwalifikowalnych wydatków oraz nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych.

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

Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędów w przypadku wydatków obciążonych wysokim ryzykiem

1.24. Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał szczegółowo przedstawia poniżej kategorie błędów, jakie występują w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem, ponieważ w ich przypadku poziom błędów jest w dalszym ciągu istotny. Na **rys. 1.8** przedstawiono udział poszczególnych kategorii błędów w szacowanym poziomie błędów w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem za 2023 r. w zestawieniu z szacunkami za lata 2019–2023.

Rys. 1.8 – Udział poszczególnych kategorii błędów występujących w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.25. W 2023 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że błędy dotyczące kwalifikowalności, głównie w działach „Spójność, odporność i wartości”, „Zasoby naturalne i środowisko”, „Sąsiedztwo i świat” oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” miały największy udział – na poziomie 53% – w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem (w 2022 r. było to 74%). Spośród tych błędów koszty niekwalifikowalne zadeklarowane w zestawieniach poniesionych wydatków złożyły się na 31% szacowanego poziomu błędów, natomiast niekwalifikowalne projekty, działania lub niekwalifikujący się beneficjenci – na 22%.

1.26. W 2023 r. błędy polegające na nieprzebrzeganiu przepisów dotyczących zamówień publicznych w działach „Spójność, odporność i wartości”, „Sąsiedztwo i świat”, „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” oraz „Europejska administracja publiczna”, a także na nieprzebrzeganiu zasad pomocy państwa w dziale „Spójność, odporność i wartości” miały udział w szacowanym poziomie błędów w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem na poziomie 31% (w 2022 r. – 20%).

1.27. Co więcej, na poziom błędów w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem w znacznie większym stopniu niż w ubiegłych latach wpływ miały płatności, w przypadku których nie przekazano żadnych podstawowych dokumentów potwierdzających. Dotyczy to głównie działów „Spójność, odporność i wartości” oraz „Sąsiedztwo i świat”. Błędy tego rodzaju złożyły się na 13% szacowanego poziomu błędów w wydatkach obciążonych wysokim ryzykiem (w 2022 r. było to 6%). Brak dokumentacji potwierdzającej jest niepokojący szczególnie dlatego, że wpływa negatywnie na rozliczalność.

Poziom błędów w wydatkach obciążonych niskim ryzykiem utrzymuje się poniżej progu istotności

1.28. Trybunał stwierdził, że w przypadku wydatków obciążonych niskim ryzykiem, które stanowiły 35,6% populacji objętej kontrolą, szacowany poziom błędów kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2,0%, podobnie jak miało to miejsce w latach 2021 i 2022. Wydatki obciążone niskim ryzykiem obejmują przede wszystkim płatności oparte na uprawnieniach, część wydatków administracyjnych („Wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE” – **rozdział 10**), a także wsparcie budżetowe na rzecz państw trzecich (dział „Sąsiedztwo i świat” – **rozdział 9**) (zob. **rys. 1.7**). Do płatności opartych na uprawnieniach należą *płatności bezpośrednie* dla rolników (dział „Zasoby naturalne i środowisko” – **rozdział 7**) oraz działania na rzecz studentów i inne działania w zakresie mobilności w ramach programu *Erasmus+* (dział „Spójność, odporność i wartości” – **rozdział 6**).

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

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

- a) *sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania,*
- b) skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej,
- c) sprawozdanie na temat działań następczych podjętych w następstwie udzielenia *absolutorium* za poprzedni rok budżetowy,
- d) sprawozdanie składane organowi udzielającemu absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w poprzednim roku budżetowym,
- e) długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wy wpływów w budżecie UE.

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

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

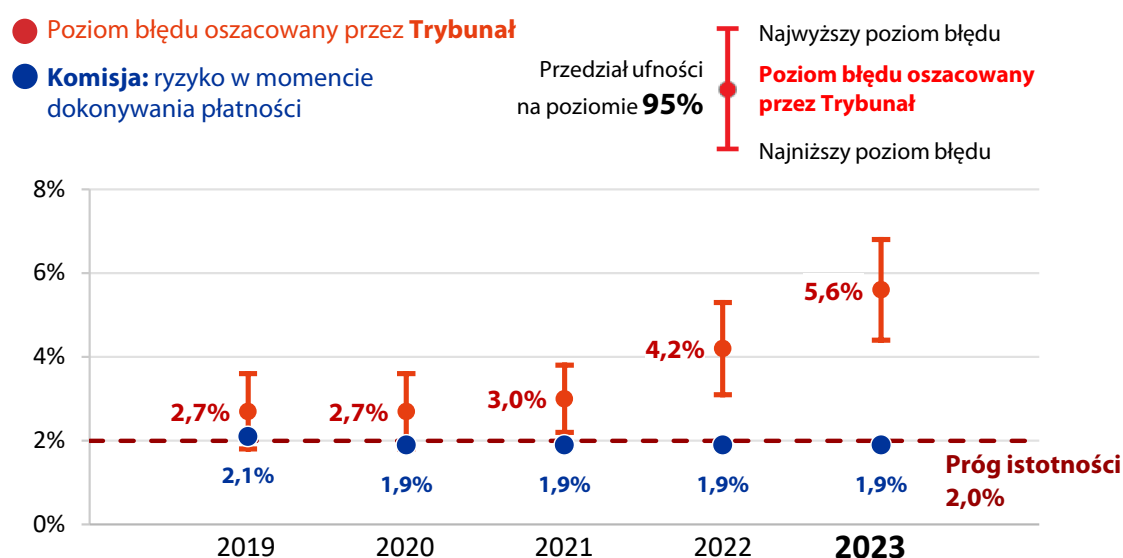
1.31. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja przedstawia, w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2023 r., swoje szacunki dotyczące ryzyka błędu występującego w momencie dokonywania płatności¹³. Ryzyko

¹³ Art. 247 ust. 1 lit. b) ppkt (i) [rozporządzenia finansowego](#) stanowi, że w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania należy obowiązkowo podać szacowany poziom błędu w wydatkach UE.

to odpowiada oszacowanej przez Komisję kwocie płatności, które zostały zrealizowane, choć w momencie ich dokonania nie były zgodne z obowiązującymi przepisami. Koncepcja ta jest najbardziej zbliżona do sposobu szacowania poziomu błędu przez Trybunał.

1.32. Na *rys. 1.9* przedstawiono oszacowane przez Komisję poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności w zestawieniu z przedziałem ufności¹⁴ na poziomie 95% dotyczącym oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności za 2023 r. kształtuje się na poziomie 1,9%, tj. znajduje się znacznie poniżej szacowanego przez Trybunał poziomu błędu wynoszącego 5,6% (w 2022 r. – 4,2%), a także poniżej ustanowionego przez Trybunał przedziału ufności, który sięga od 4,4% do 6,8% (zob. pkt *1.14(b)*).

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



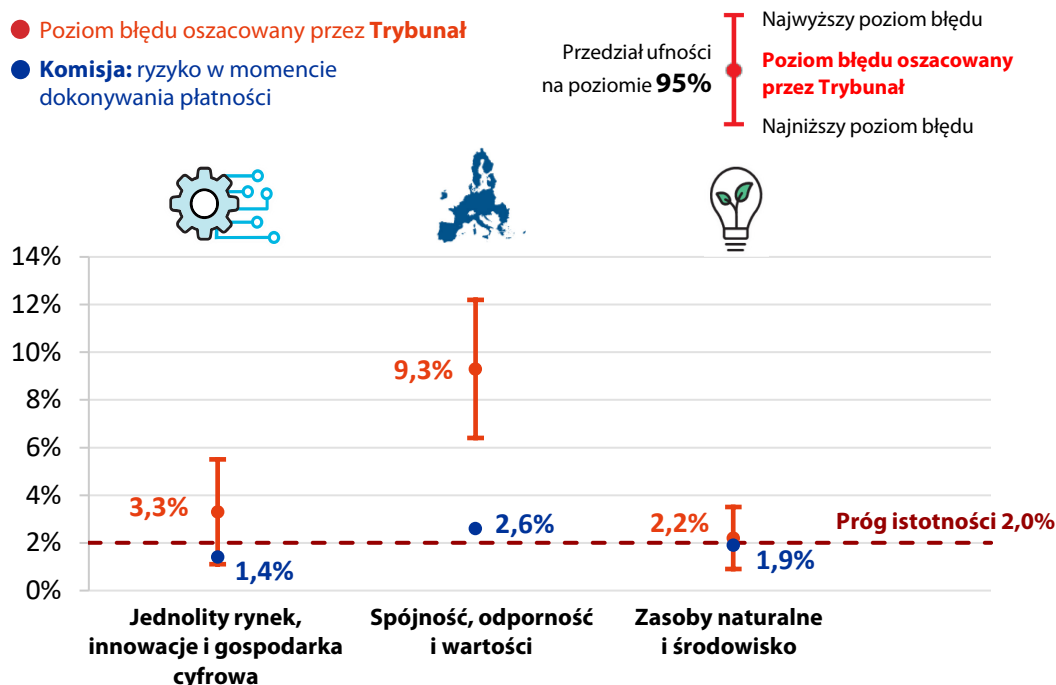
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁴ Wyjaśnienie dotyczące przedziału ufności na poziomie 95% przedstawiono w pkt (27) załącznika 1.1.

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

- w przypadku działu 1 WRF „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**” oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 1,4% znajdowało się w dolnej połowie przedziału ufności i poniżej poziomu błędów oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt **5.7** i **5.42**);
- w przypadku działu 2 WRF „**Spójność, odporność i wartości**” oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 2,6% znajdowało się znacznie poniżej przedziału ufności dotyczącego błędów oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt **6.15** i **6.74**);
- w przypadku działu 3 WRF „**Zasoby naturalne i środowisko**” oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności na poziomie 1,9% znajdowało się w dolnej połowie przedziału ufności i poniżej poziomu błędów oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt **7.16** i **7.38**).

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



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

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

1.34. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja przedstawia ogólną ocenę ryzyka w odniesieniu do wydatków za 2023 r., tak aby zidentyfikować obszary obciążone wysokim ryzykiem i skoncentrować się na nich w swoich działaniach. Komisja dokonuje podziału wydatków w danym roku („łączna kwota odnośnych wydatków”) na obszary obciążone niskim (poniżej 2,0%), średnim (między 2,0% a 2,5%) i wysokim (powyżej 2,5%) szacowanym ryzykiem w momencie dokonywania płatności. Podział ten dokonywany jest na podstawie oszacowania ryzyka w momencie dokonywania płatności w każdym z programów oraz w innych istotnych segmentach wydatków. W przypadku działów „Zasoby naturalne i środowisko” oraz „Spójność, odporność i wartości” Komisja szacuje ogólne ryzyko w momencie dokonywania płatności dla poszczególnych agencji płatniczych i programów operacyjnych w państwach członkowskich, a następnie przypisuje je do odpowiedniej kategorii ryzyka (niskie, średnie lub wysokie). Z szacunków Komisji przeprowadzonych tą metodą wynika, że ryzyko w momencie dokonywania płatności jest niskie w przypadku 67% wydatków (w 2022 r. – 63%), średnie w przypadku 9% wydatków (w 2022 r. – 12%) i wysokie w przypadku 24% wydatków (w 2022 r. – 25%).

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

- o Dział 1 WRF „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**” (łącna kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 19 mld euro) obejmuje głównie wydatki zaklasyfikowane przez Komisję jako obarczone niskim ryzykiem (67% wszystkich wydatków w tym dziale). Trybunał zgłaszał jednak wcześniej uchybienia w przeprowadzanych przez Komisję audytach *ex post* w tym obszarze¹⁵, które skutkowały zaniżeniem oszacowanego przez Komisję ryzyka w momencie dokonywania płatności w odnośnych programach. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał oszacował, że poziom błędu w dziale 1 WRF wynosi 3,3%, co świadczy o tym, że uchybienia te się utrzymują. Zdaniem Trybunału pomimo działań podjętych już przez Komisję nadal nie doszacowuje ona ryzyka w momencie dokonywania płatności (zob. pkt **5.41** i **5.42**).
- o Dział 2 WRF „**Spójność, odporność i wartości**” (łącna kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 67 mld euro) obejmuje programy operacyjne zaklasyfikowane w większości przez Komisję jako obarczone niskim lub średnim ryzykiem (67% wszystkich wydatków w tym dziale), w zależności od potwierdzonych poziomów błędu. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał oszacował, że poziom błędu w dziale 2 WRF wynosi 9,3% (zob. pkt **6.15**). Trybunał wziął pod uwagę wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję oraz wyniki własnych kontroli, w toku których zidentyfikował 49 błędów, które pozostały niewykryte, a także liczne uchybienia w pracach instytucji audytowych. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że na koniec okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.) systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich wciąż nie we wszystkich przypadkach są wystarczająco skuteczne, by wykryć nieprawidłowości w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów lub im zapobiec. Tym samym obniżona jest również wiarygodność poziomów błędu podawanych przez Komisję, gdyż są one szacowane w oparciu o owe, niedziałające skutecznie, systemy krajowe (zob. pkt **6.59** i **6.72**). Trybunał stwierdził, że Komisja wykrywa kolejne nieprawidłowości w toku kontroli zgodności, a jednocześnie w przeprowadzanych przez nią przeglądach dokumentacji występują pewne nieodłączne ograniczenia, jeśli chodzi o potwierdzanie *łącznego poziomu błędu rezydualnego*¹⁶. Ustalenia kontroli Trybunału wykazały, że poziomy błędu obliczone przez Komisję są

¹⁵ [Sprawozdanie roczne za 2020 r.](#), pkt 1.37, oraz [sprawozdanie roczne za 2019 r.](#), ramka 1.11.

¹⁶ [Sprawozdanie specjalne 26/2021](#) pt. „Prawidłowość wydatkowania środków w obszarze unijnej polityki spójności – Komisja co roku przedstawia informacje na temat minimalnego szacowanego poziomu błędu, ale nie są one ostateczne”.

niedoszacowane (zob. pkt **6.74**), w związku z czym pewne programy mogły zostać niepoprawnie zaklasyfikowane jako obarczone niskim lub średnim ryzykiem.

- o Dział 6 WRF „**Sąsiedztwo i świat**” (łącznie kwota odnośnych wydatków dokonanych przez Komisję: 14 mld euro) – zdaniem Komisji 100% wydatków w tym dziale jest obarczona niskim ryzykiem błędu. Na ryzyko w momencie dokonywania płatności w tym dziale w dużym stopniu składają się poziomy błędy zgłoszone w badaniu poziomu błędu rezydualnego. W minionych latach Trybunał stwierdzał¹⁷, że ograniczenia w badaniach poziomu błędu rezydualnego za 2022 i 2021 r. mogą przyczynić się do zaniżenia poziomu ryzyka w momencie dokonywania płatności w tym dziale, co z kolei ma konsekwencje dla klasyfikacji występującego w nim ryzyka. Co więcej, Trybunał w dalszym ciągu wykrywa dużą liczbę błędów kwantyfikowalnych w wydatkach w dziale „Sąsiedztwo i świat”, a wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, że ryzyko wystąpienia błędów w tym dziale jest wysokie (zob. pkt **9.9** i **9.26**).

¹⁷ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 9.21, oraz sprawozdanie roczne za 2021 r., ramka 8.22.

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

1.36. *Nadużycie finansowe* to jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, nieujawnienia wymaganych informacji i nieprawidłowego wykorzystania funduszy UE¹⁸. Nadużycia finansowe przynoszą lub mogą przynieść szkodę interesom finansowym UE.

1.37. Główną odpowiedzialność za zapobieganie nadużyciom i ich wykrywanie ponosi zarówno kierownictwo danego podmiotu, jak i osoby odpowiedzialne za zarządzanie. Na mocy art. 325 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#) UE i państwa członkowskie mają obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań, które naruszają interesy finansowe Unii.

1.38. Trybunał Obrachunkowy jako zewnętrzny kontroler UE nie posiada uprawnień do prowadzenia postępowań w przypadkach podejrzenia nadużycia na szkodę interesów finansowych UE. Jest jednak zobligowany do tego, by takie przypadki zgłaszać właściwym organom na podstawie [art. 287 ust. 2 TFUE](#). Musi zatem sygnalizować „wszelkie nieprawidłowości”, które wykryje w toku kontroli legalności, prawidłowości oraz należytego zarządzania finansami dotyczących wszystkich dochodów i wydatków UE. Trybunał uwzględnia ryzyko nadużyć finansowych przed rozpoczęciem swoich kontroli (zob. pkt [\(32\)–\(34\)](#) w [załączniku 1.1](#)) i regularnie dokonuje przeglądu swoich procedur.

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

¹⁸ Art. 3 [dyrektywy \(UE\) 2017/1371](#) w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF”).

dochodzenie karne (w przypadku Prokuratury Europejskiej) lub administracyjne (w przypadku OLAF), a jeśli to konieczne – podejmują współpracę z organami państw członkowskich. W przypadku gdy podejrzenie nadużycia finansowego wchodzi w zakres kompetencji zarówno Prokuratury Europejskiej, jak i OLAF, Trybunał zgłasza sprawę do obu organów (od marca 2022 r.).

1.40. W 2023 r. Trybunał zgłosił do OLAF 20 przypadków (w 2022 r. – 14 przypadków) podejrzenia nadużycia finansowego, z których 19 wykrył w toku kontroli dotyczących wydatków za 2022 r., a jeden w toku kontroli wydatków za 2021 r. W następstwie tych zgłoszeń OLAF wszczął już dochodzenie w czterech sprawach. Równolegle Trybunał zgłosił 17 z tych spraw Prokuraturze Europejskiej, która wszczęła dziewięć postępowań przygotowawczych. W toku kontroli wydatków za 2023 r. Trybunał wykrył już 12 przypadków podejrzenia nadużycia finansowego.

1.41. Najczęściej podstawą do zgłoszenia podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego jest:

- umyślne wykorzystanie lub przedstawienie fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów lub nieujawnienie informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, prowadzące do sprzeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków UE;
- sztuczne stworzenie warunków niezbędnych do uzyskania finansowania UE,
- wykorzystanie środków z dotacji na niedozwolone cele.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez OLAF zalecił on odzyskanie łącznie 544 mln euro w następstwie zakończonych dochodzeń wszczętych na podstawie informacji uzyskanych w wyniku prac kontrolnych Trybunału w latach 2010–2023.

1.42. Oprócz informacji dotyczących zgłaszania przypadków podejrzenia nadużycia finansowego do Prokuratury Europejskiej i OLAF w niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia też informacje na temat tego, jak Komisja i państwa członkowskie wdrożyły swoje strategie dotyczące zapobiegania ryzyku nadużyć finansowych. W **rozdziale 6** Trybunał informuje, że wykrył niedociągnięcia w procesie planowania i przygotowania prac przez instytucje audytowe polegające między innymi na braku konkretnych pytań dotyczących nadużyć lub konfliktu interesów w stosowanych przez nie listach kontrolnych (zob. pkt **6.51**). Trybunał stwierdza w nim również, że Komisja jedynie częściowo zrealizowała zalecenie dotyczące zwiększenia świadomości ryzyka nadużyć finansowych w celu zapewnienia skuteczniejszego informowania o podejrzeniu nadużycia pochodzące ze sprawozdania rocznego Trybunału za 2022 r. (zob. załącznik **6.2**).

1.43. Ponadto Trybunał bada nadużycia finansowe w toku osobnych kontroli. Trybunał ukończył kontrolę dotyczącą koncepcji systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję. Przeprowadzona kontrola objęła konkretne zagrożenia związane z nadużyciami finansowymi. Stwierdził, że system kontroli ustanowiony przez Komisję mógł stanowić dla niej wsparcie przy ocenie systemów kontroli państw członkowskich, lecz sprawozdawczość dotycząca nadużyć finansowych i wytyczne dotyczące korygowania uchybień występujących w tych systemach nie zostały jeszcze w pełni opracowane¹⁹. Trybunał opublikował ponadto sprawozdanie specjalne na temat odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE²⁰, w którym stwierdza, że systemy służące Komisji do zarządzania przypadkami nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE oraz do monitorowania takich przypadków są częściowo skuteczne. Obecnie Trybunał przeprowadza też kontrolę dotyczącą oszustw związanych z VAT w procedurach przywozu oraz kontrolę na temat wykrywania nadużyć finansowych w ramach RRF w państwach członkowskich.

¹⁹ [Sprawozdanie specjalne 07/2023](#) pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję – wprawdzie zaplanowano szeroko zakrojone prace kontrolne, ale w nowym modelu realizacji wciąż występuje luka na szczelbu UE dotycząca rozliczalności i uzyskiwania pewności”.

²⁰ [Sprawozdanie specjalne 07/2024](#) pt. „Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE – można zwiększyć kwotę odzyskanych środków i tempo odzyskiwania”.

Wnioski

1.44. Niniejszy rozdział służy za podstawę opinii kontrolnej przedstawionej w poświadczeniu wiarygodności. Odnośne wyniki kontroli przedstawiono w pkt [1.45](#) i [1.46](#).

Wyniki kontroli

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

1.46. Jeśli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. Jeśli zaś chodzi o wydatki, wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wskazują na to, że szacowany poziom błędu wzrósł w porównaniu z ubiegłym rokiem – z 4,2% do 5,6%. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia poziomu błędu w dziale 2 WRF („Spójność, odporność i wartości”). Trybunał stwierdził, że w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu kosztów) wystąpił istotny poziom błędu. W tym roku udział wydatków tego rodzaju w skontrolowanej populacji wyniósł 64,4%. Nadal stanowią one zatem istotną część populacji objętej kontrolą Trybunału.

1.47. Oszacowany przez Komisję poziom błędu (tj. ryzyko w momencie dokonywania płatności), podany w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r., wynosi 1,9%, czyli znajduje się znacznie poniżej przedziału błędu oszacowanego przez Trybunał.

1.48. Ograniczenia w kontrolach *ex post* przeprowadzanych przez Komisję i państwa członkowskie w działach 1, 2 i 6 WRF mają wpływ na poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności podawany w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE, a tym samym na ocenę ryzyka przez Komisję.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

- 1) W niniejszym załączniku przedstawiono w zarysie podejście kontrolne i metodykę Trybunału przyjęte na potrzeby kontroli wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw w zakresie dochodów i wydatków (budżetowych) objętych wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). Podejście kontrolne w odniesieniu do wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), które jest odmienne i obowiązuje tymczasowo, przedstawiono w **rozdziale 11**.
- 2) W niniejszym załączniku uwzględniono także główne różnice pomiędzy podejściem kontrolnym Trybunału a sposobem szacowania poziomu nieprawidłowości przez Komisję i przekazywania przez nią informacji na ten temat w ramach wykonywania obowiązków zarządczych dotyczących budżetu UE. W tym celu Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób:
 - ustala strukturę prac kontrolnych według działów WRF i dokonuje ekstrapolacji wykrytych błędów (pkt **(10)** i **(27)**);
 - stosuje przepisy unijne i krajowe (pkt **(17)**);
 - kwantyfikuje błędy w zakresie zamówień publicznych (pkt **(29)**).
- 3) Trybunał tak opracowuje podejście kontrolne, aby zagwarantować docelowym odbiorcom uzyskanie wystarczającej pewności. **Metodyka kontroli** stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej ustanowionymi przez **Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC)** i **Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)**. Metodyka ta daje gwarancję, że wnioski Trybunału z kontroli opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.
- 4) Trybunał wydaje opinię kontrolną (poświadczenie wiarygodności) dotyczącą wiarygodności rozliczeń oraz legalności transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń, której uzupełnieniem są szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii. Oceny te zawierają szczegółowe informacje na temat wyników kontroli i wniosków dotyczących transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a także systemów stosowanych w analizowanych obszarach.

CZĘŚĆ 1 – Podejście kontrolne w zakresie wiarygodności rozliczeń

- 5) Trybunał przeprowadza badanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE w celu zweryfikowania jego wiarygodności. Sprawozdanie to zawiera:
 - a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe,
 - b) sprawozdania z wykonania budżetu.
- 6) Skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE powinno przedstawiać rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach:
 - a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku,
 - b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych,
 - c) zmiany w aktywach netto za zakończony rok.
- 7) W ramach kontroli Trybunał:
 - a) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
 - b) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;
 - c) analizuje główne dane księgowe pod kątem ich spójności i racjonalności;
 - d) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald;
 - e) przeprowadza badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób;
 - f) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania długu i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne w zakresie prawidłowości transakcji

- 8) Transakcje leżące u podstaw rozliczeń to transfery środków z budżetu UE na rzecz ostatecznego odbiorcy wraz z wszystkimi etapami pośrednimi oraz transfery dochodu z państw członkowskich i innych źródeł do budżetu UE.

- 9) W ramach swojego podejścia kontrolnego do oceny, czy transakcje dotyczące wydatków leżące u podstaw rozliczeń są zgodne z przepisami UE, Trybunał opiera się głównie na bezpośrednim badaniu dużej, reprezentatywnej próby dobranych losowo transakcji. Może ono zostać uzupełnione badaniem wybranych systemów zarządzania i kontroli.
- 10) Trybunał organizuje swoje prace kontrolne i informuje o ich wynikach w podziale na poszczególne działy WRF z zachowaniem struktury budżetu opracowanej przez prawodawcę.

Badanie systemów zarządzania i kontroli

- 11) Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje oraz regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy kontroli w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu oraz nadzorowania i zapewniania prawidłowości transakcji. Co roku Trybunał bada wybrane systemy zarządzania i kontroli oraz przedstawia wyniki swoich prac dotyczących systemów wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę ewentualnych niedociągnięć w **rozdziałach 4–10**.

Wybór i badanie transakcji

- 12) W pierwszej kolejności Trybunał określa całkowitą wielkość próby transakcji dla wydatków UE ogółem. Robi to w oparciu o populację kontrolną transakcji sklasyfikowanych jako obciążone niskim ryzykiem (są to przede wszystkim wydatki oparte na uprawnieniach do płatności) oraz jako obciążone wysokim ryzykiem (dokonywane głównie na zasadzie zwrotu kosztów), a także na podstawie swoich założeń dotyczących szacowanego poziomu błędu i standardowego odchylenia. Trybunał przyjmuje takie podejście, aby jego prace kontrolne koncentrowały się w większym stopniu na obszarach obciążonych wysokim ryzykiem i dzięki temu były bardziej skuteczne. Chce także mieć wystarczającą podstawę, aby w przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu móc stwierdzić, czy ma on „rozległy wpływ” (zob. pkt **(36)** i **(37)**).
- 13) Trybunał uznaje określone części populacji kontrolnej za obciążone niskim ryzykiem, jeśli zdobył wystarczające dowody na to, że szacowany poziom błędu znajduje się poniżej progu istotności, na podstawie badania transakcji przeprowadzonego w poprzednich latach oraz w stosownych przypadkach w oparciu o poziom pewności, jaki można uzyskać na podstawie istnienia i funkcjonowania systemów kontroli. Za obciążone wysokim ryzykiem uznaje zaś te wydatki, w przypadku których wyniki prac kontrolnych w poprzednich latach wskazywały na to, że szacowany poziom błędu znajduje się powyżej progu istotności lub zgromadzone do danego momentu dowody kontroli nie pozwalają na wyciągnięcie odmiennych wniosków.

- 14) Aby określić wielkość próby dla każdego działu WRF, Trybunał bierze pod uwagę kwotę wydatków zatwierdzonych dla danego działu i swój podział populacji na wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem, a także to, czy dla danego działu zamierza wydać ocenę szczegółową. W tym celu Trybunał stosuje model uzyskiwania pewności, który opiera się na dokonanej przez niego łącznej ocenie ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej oraz uwzględnia poziom pewności, jaki można uzyskać z systemów zarządzania i kontroli. W przypadku każdego działu WRF, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje ocenę szczegółową (**rozdziały 5–7 i 10**), bada on reprezentatywną próbę transakcji, co pozwala mu określić szacowany poziom błędów dla tego działu.
- 15) Trybunał wykorzystuje też łączną ocenę ryzyka w celu określenia wielkości próby transakcji po stronie dochodów.
- 16) Trybunał wybiera wnioski lub płatności (a na niższym poziomie także poszczególne pozycje w ramach danej transakcji), korzystając z metody warstwowego *doboru próby na podstawie jednostki monetarnej*. W odniesieniu do każdej wybranej transakcji Trybunał bada, w jaki sposób obliczono kwoty zawarte we wniosku lub płatności. Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do ostatecznego odbiorcy (np. rolnika bądź organizatora szkolenia czy projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje jej zgodność na każdym poziomie.
- 17) Trybunał ustala, czy kwoty we wniosku zostały wydatkowane, a płatności dokonane na cel zatwierdzony w budżecie i określony w przepisach oraz czy były zgodne z obowiązującymi unijnymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Są to przepisy finansowe (TFUE, [rozporządzenie finansowe](#)), podstawowe akty prawne ustanawiające daną politykę, program lub działanie, wszelkie przepisy lub regulacje ustanowione na mocy tych podstawowych aktów prawnych, jak również postanowienia umowne. Wiele przepisów jest też ustanawianych na szczeblu krajowym, zgodnie z zasadą pomocniczości. Są to nie tylko dyrektywy UE podlegające transpozycji UE do prawa krajowego (np. dyrektywy dotyczące zamówień publicznych), ale też kryteria kwalifikowalności obowiązujące w ramach wielu programów objętych zarządzaniem dzielonym. W swojej ocenie Trybunał uwzględnia prawo unijne i krajowe, zgodnie z interpretacją dokonaną przez krajowe sądownictwo lub niezależne organy lub władze krajowe oraz przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

- 18) Jeśli chodzi o badanie transakcji po stronie dochodów (**rozdział 4**), do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto i podatku od wartości dodanej, a także zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, za punkt wyjścia przyjmuje się dane statystyczne i inne dane, które wykorzystuje się jako podstawę do obliczania tych zasobów. W odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich zaksięgowania.
- 19) Jeżeli natomiast chodzi o wydatki, Trybunał kontroluje je w momencie ich poniesienia przez ostatecznych odbiorców środków unijnych w związku z realizacją stosownych działań, a następnie akceptowania przez Komisję („*zaakceptowane wydatki*”). Zasada ta ma zastosowanie do wszystkich kategorii płatności. W praktyce oznacza to, że populacja transakcji na potrzeby kontroli Trybunału obejmuje płatności okresowe i końcowe. Kontrolą nie obejmuje się za to płatności zaliczkowych (zaliczek) w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:
- a) ostateczny odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie, tj. po tym, gdy odbiorca dokonał postępów w realizacji finansowanych działań lub poniósł stosowne koszty;
 - b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków (w drodze dokonanych postępów lub poniesienia powiązanych kosztów).
- 20) Modyfikacje przepisów wprowadzone w WRF począwszy od okresu programowania 2014–2020 w przypadku działu „Spójność” miały wpływ na to, co Komisja uznaje za „zatwierdzone wydatki” w tym obszarze. Od 2017 r. populacja kontrolna Trybunału w przypadku tego działu WRF obejmuje wydatki ujęte w zestawieniach wydatków zatwierdzanych co roku przez Komisję. Oznacza to, że podejście Trybunału ma doprowadzić do zbadania transakcji, w przypadku których państwa członkowskie zgodnie z przepisami powinny były już przeprowadzić wszystkie odnośne działania w celu skorygowania błędów, które same wykryły. Jeśli chodzi o badanie transakcji w tym obszarze, celem Trybunału – oprócz zapewnienia wkładu na rzecz poświadczenia wiarygodności – jest weryfikacja prac instytucji audytowych i wydanie opinii na temat wiarygodności kluczowego wskaźnika Komisji dotyczącego prawidłowości wydatków w tym obszarze, tj. poziomu błędu rezydualnego.

- 21) Próba kontrolna Trybunału jest pomyślana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędu w całości wydatków, nie zaś w poszczególnych transakcjach (np. w konkretnym projekcie). Poziomy błąd zgłoszone w odniesieniu do wybranych pozycji kosztów nie powinny być postrzegane jako miara błędu w konkretnych transakcjach; należy je traktować za to jako bezpośredni udział w ogólny poziom błędu w wydatków UE.
- 22) Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, na którego rzecz przeznaczono wsparcie. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony zostały wymienione z nazwy, nie oznacza, że sytuacje podobne do opisywanych nie wystąpiły także gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących konkretnych państw członkowskich, krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie.
- 23) Trybunał bada, czy istnieje możliwość, by efektywnie wykorzystać wyniki kontroli prawidłowości przeprowadzonych już przez innych audytorów. Jeśli chce skorzystać z takich wyników w swoich pracach, zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej dokonuje oceny niezależności i kompetencji tych innych audytorów oraz zakresu i adekwatności wykonanych przez nich prac.
- 24) W odniesieniu do objętej kontrolą części populacji dotyczącej agencji i wspólnych przedsięwzięć UE Trybunał wykorzystuje wyniki prac kontrolnych przeprowadzonych na potrzeby odnośnych specjalnych sprawozdań rocznych dotyczących tych agencji²¹ i wspólnych przedsięwzięć²².

Ocena wyników badania transakcji

- 25) Zgodnie z definicją Trybunału błąd to kwota, która nie powinna była zostać wypłacona z budżetu UE. Do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki finansowe nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami UE lub szczegółowymi przepisami krajowymi.
- 26) Błąd może dotyczyć całości lub części kwoty objętej daną transakcją. W swojej analizie Trybunał rozważa, czy błędy są kwantyfikowalne, czy też niekwantyfikowalne, tj. czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty błąd dotyczył.

²¹ Sprawozdanie roczne dotyczące agencji UE za 2022 r.

²² Sprawozdanie roczne dotyczące wspólnych przedsięwzięć UE za 2022 r.

- 27) Trybunał określa całościowy wpływ błędów, biorąc pod uwagę zarówno ich aspekty jakościowe, jak i ilościowe. W ocenie jakościowej uwzględnia on znaczenie przepisów, które zostały naruszone, a także powagę naruszeń i ich faktyczne bądź potencjalne konsekwencje. Ocena ilościowa natomiast dotyczy błędów kwantyfikowalnych, które Trybunał wykrył w toku badania próby transakcji, a następnie dokonał ich ekstrapolacji w celu określenia szacowanego statystycznie poziomu błędu. Ponadto Trybunał oblicza przedział ufności dla poziomu błędu stwierdzonego w kontrolowanej populacji z ufnością na poziomie 95%. Oznacza to, że Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu danej populacji kontrolnej leży w granicach tego przedziału.
- 28) Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach błędów, gdyż fakt ich wykrycia i skorygowania świadczy o skuteczności systemów zarządzania i kontroli.
- 29) Stosowane przez Trybunał kryteria kwantyfikacji **błędów dotyczących zamówień publicznych** mogą różnić się od kryteriów stosowanych przez Komisję lub państwa członkowskie. Trybunał kwantyfikuje tylko poważne nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych. Błędy dotyczące zamówień publicznych są kwantyfikowane jako 100% tylko wtedy, gdy nieprawidłowości nie pozwoliły na udzielenie zamówienia oferentowi zgłaszającemu najlepszą ofertę, przez co całość wydatków w ramach tego zamówienia stała się niekwalifikowalna. W przeciwieństwie do Komisji Trybunał nie stosuje stawek zryczałtowanych w odniesieniu do różnych rodzajów nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych²³. Dokonuje on kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych na podstawie kwot wydatków niekwalifikowalnych wykrytych w zbadanych transakcjach.
- 30) W odniesieniu do działów WRF, dla których Trybunał wydaje ocenę szczegółową, a także do dochodów i budżetu UE ogółem Trybunał przedstawia szacowany poziom błędu, który jest wyrażony procentowo i obejmuje jedynie błędy kwantyfikowalne. Błędy kwantyfikowalne to przykładowo te, które wynikają z kosztów i projektów niekwalifikowalnych, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub zasad pomocy państwa oraz braku podstawowych dokumentów potwierdzających. Trybunał szacuje także najniższy i najwyższy poziom błędu.

²³ [Decyzja C\(2019\) 3452](#) (wraz z załącznikiem) ustanawiająca wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

- 31) Podejście przyjęte przez Trybunał nie zakłada gromadzenia danych na temat częstości błędów w całej populacji. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w określonym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana dyrekcja generalna, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich.

CZĘŚĆ 3 – Procedury kontroli w odniesieniu do nadużyć finansowych

- 32) Trybunał określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE.
- 33) Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zмовą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;
- 34) Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt Prokuraturze Europejskiej (EPPO) lub Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), na podstawie tego, który organ jest właściwy w danej sprawie.

CZĘŚĆ 4 – Poświadczenie wiarygodności – formułowanie opinii kontrolnej

- 35) Trybunał wydaje opinię na podstawie wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów kontroli, które uzyskuje w drodze analizy systemów zarządzania i kontroli oraz badania transakcji.
- 36) Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą. Na potrzeby swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2,0%. Bierze również pod uwagę charakter, kwotę i kontekst występowania błędów, a także inne dostępne informacje (zob. pkt (27)).

- 37) W przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu Trybunał – aby ustalić jego wpływ na opinię kontrolną – musi określić, czy błędy miały „rozległy wpływ”²⁴ na populację kontrolną. W przypadku gdy błędy są istotne i mają rozległy wpływ, Trybunał wydaje opinię negatywną.
- 38) Błędy lub brak dowodów kontroli mają „rozległy wpływ”, jeśli zgodnie z osądem kontrolera ich wpływ nie ogranicza się do określonych elementów, kont czy pozycji w sprawozdaniach finansowych (tj. obejmują swym zasięgiem różne konta lub transakcje poddane badaniu). Jeśli zaś ów wpływ jest nawet w ten sposób ograniczony, to uznaje się go za rozległy, jeśli dotyczy on lub mógłby dotyczyć znacznej części sprawozdań finansowych bądź ujawnienia informacji kluczowych dla interpretacji sprawozdań finansowych przez użytkowników.

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

- 39) Międzynarodowe standardy kontroli²⁵ stanowią, że w przypadku gdy kontrolerzy wydają zarówno opinię kontrolną na temat wiarygodności rozliczeń, jak i opinię kontrolną na temat prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, opinia zmodyfikowana na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania opinii zmodyfikowanej na temat wiarygodności rozliczeń.

²⁴ Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (ISA) nr 705 (zmieniony) – Modyfikacje opinii w sprawozdaniu niezależnego kontrolera.

²⁵ Zob. ISSAI 4000, pkt 16.

Rozdział 2

Zarządzanie budżetem i finansami

Spis treści

	Punkty
Wstęp	2.1.
Zarządzanie budżetem i finansami w 2023 r.	2.2.-2.30.
Wysoki wskaźnik wykonania budżetu UE w zakresie zobowiązań, lecz niski w zakresie płatności	2.2.-2.20.
W 2023 r. wykorzystano niemal wszystkie środki na zobowiązania dostępne w budżecie UE	2.5.-2.8.
Płatności były niższe, niż pierwotnie planowano, i nie przekroczyły pułapu określonego w WRF	2.9.-2.10.
W 2023 r. absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 spowolniła, lecz wydłużono o jeden rok termin na składanie wniosków o płatność i dokumentów zamknięcia	2.11.-2.14.
Wciąż niski poziom płatności z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów	2.15.-2.19.
W 2023 r. powoli rozpoczęto realizowanie płatności z EFRROW objętego nową WPR	2.20.
Płatności zrealizowane w 2023 r. w ramach RRF i dodatkowego finansowania z NGEU na rzecz istniejących programów były niższe, niż oczekiwano	2.21.-2.26.
Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty sięgnęła w 2023 r. 543 mld euro, ale ma zacząć spadać w kolejnych latach	2.27.-2.30.
Zagrożenia i wyzwania	2.31.-2.69.
W wyniku rewizji WRF wprowadzono rozwiązania mające służyć ograniczeniu ryzyka związanego z dodatkowymi kosztami finansowania NGEU oraz ewentualnym nagromadzeniem zaległości w płatnościach	2.31.-2.32.
Ryzyko umorzenia środków z funduszy polityki spójności objętych WRF na lata 2021–2027	2.33.-2.34.

Dług zaciągnięty przez UE zwiększył się w 2023 r.	2.35.-2.64.
Unijna zróżnicowana strategia finansowania stała się domyślnym podejściem UE do zaciągania długu	2.36.-2.37.
Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2023 r. o ponad 30%	2.38.-2.39.
Wartość długu zaciągniętego na potrzeby NGEU może wzrosnąć ponad dwukrotnie do 2026 r., podczas gdy znakomita większość spłat jest odroczone do kolejnych WRF	2.40.-2.45.
Zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel pochodzące z długu zaciągniętego na potrzeby NGEU mają istotny wpływ na wynik ekonomiczny	2.46.-2.47.
Koszty finansowania długu zaciągniętego na potrzeby NGEU mogą w bieżących WRF niemal dwukrotnie przekroczyć szacunki z 2020 r. (15 mld euro)	2.48.-2.50.
Ekspozycja budżetu UE wzrosła w 2023 r. i przewiduje się, że będzie rosła nadal	2.51.-2.58.
Agresja Rosji na Ukrainę wciąż zwiększa ryzyko finansowe dla przyszłych budżetów UE	2.59.-2.61.
Pomimo dodatniego wyniku osiągniętego w 2023 r. łączne wyniki wspólnego funduszu rezerw są wciąż ujemne	2.62.-2.64.
Wysoka stopa inflacji w 2022 i 2023 r. wciąż niekorzystnie wpływa na budżet UE	2.65.-2.69.
Wnioski i zalecenia	2.70.-2.78.
Wnioski	2.70.-2.78.
Zalecenie	

Wstęp

2.1. W niniejszym rozdziale omówiono najważniejsze kwestie związane z zarządzaniem budżetem i finansami odnoszące się do budżetu UE za 2023 r., a także finansowania dodatkowego. W rozdziale tym Trybunał przedstawił ponadto informacje na temat zagrożeń i wyzwań w obszarze budżetu i finansów, przed którymi UE może stanąć w nadchodzących latach. Rozdział sporządzono w oparciu o przeprowadzony przez Trybunał przegląd wykonania budżetu UE, a także w oparciu o przegląd dokumentów opublikowanych przez Komisję i inne zainteresowane strony. Uwzględniono w nim ponadto wyniki prac Trybunału przedstawione w sprawozdaniach specjalnych i opiniach.

Zarządzanie budżetem i finansami w 2023 r.

Wysoki wskaźnik wykonania budżetu UE w zakresie zobowiązań, lecz niski w zakresie płatności

2.2. W poniższej sekcji przeanalizowano wykonanie budżetu UE w 2023 r. Rok 2023 był trzecim rokiem realizowania zarówno *wieloletnich ram finansowych* (WRF) na lata 2021–2027, jak i instrumentu *Next Generation EU* (NGEU).

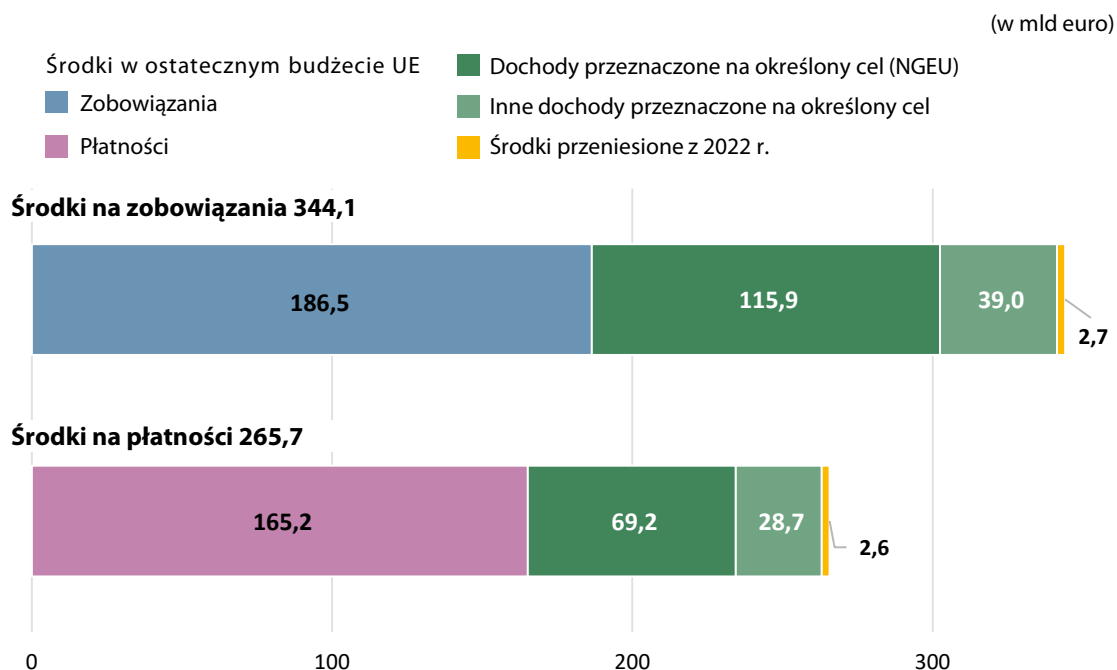
2.3. W *rozporządzeniu finansowym środki na zobowiązania i środki na płatności* klasyfikuje się w podziale na rok pochodzenia i źródło finansowania. We wszystkich sprawozdaniach aż do zeszłorocznego sprawozdania za 2022 r. Trybunał obejmował analizą *środki z budżetu rocznego* oraz, w odniesieniu do 2021 r.¹ i 2022 r.², *dochody przeznaczone na określony cel* w ramach NGEU. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał objął analizą wszystkie rodzaje środków w związku ze zwiększeniem kwot innych dochodów przeznaczonych na określony cel (np. przychodów uzyskanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) oraz wkładów pieniężnych wniesionych przez państwa członkowskie na rzecz gwarancji *InvestEU*). Pożyczki udzielane w ramach *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF) nie są ujęte w budżecie i w związku z tym znajdują się poza zakresem analizy Trybunału.

2.4. Na *rys. 2.1* przedstawiono łączne środki dostępne w budżecie UE na 2023 r. – zarówno środki na zobowiązania, jak i środki na płatności. Roczny budżet UE i dochody przeznaczone na określony cel w ramach NGEU stanowią łącznie 87,9% całości środków na zobowiązania oraz 88,2% całości środków na płatności dostępnych w budżecie UE. Pozostałą część budżetu stanowią inne dochody przeznaczone na określony cel oraz *przeniesienia środków z 2022 r.*

¹ Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 2.2.

² Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 2.3.

Rys. 2.1 – łączne środki dostępne w budżecie UE na 2023 r. z uwzględnieniem dotacji w ramach NGEU



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

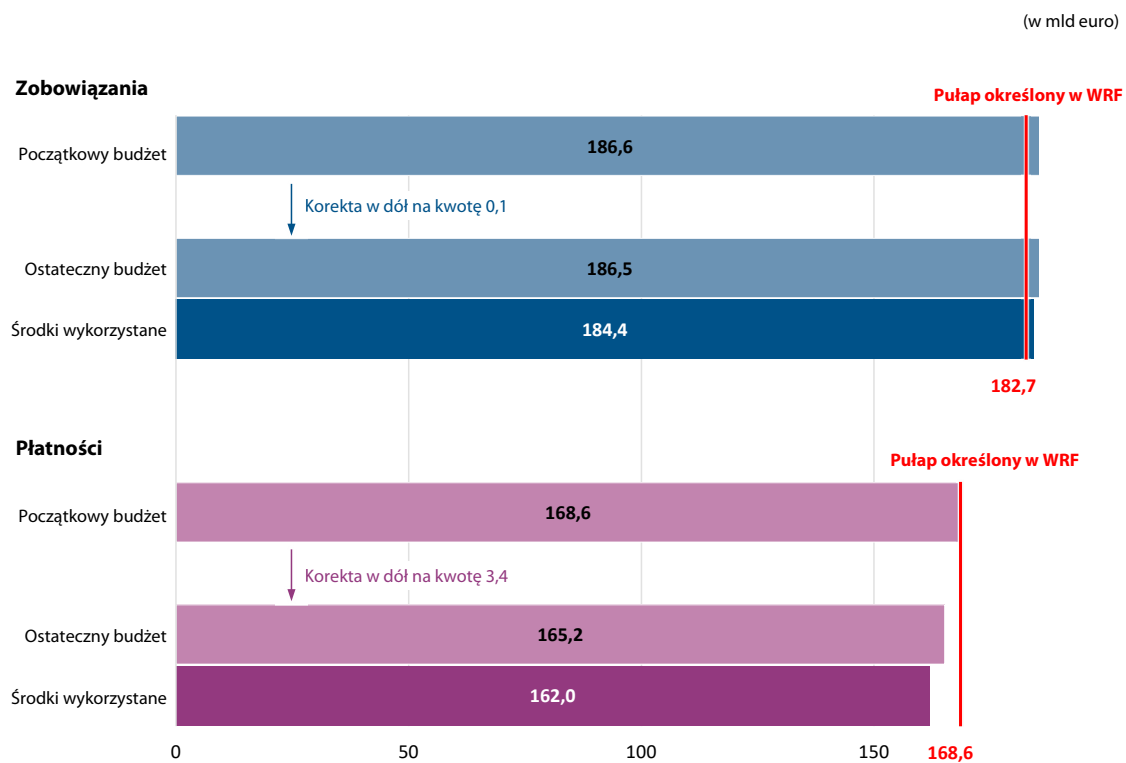
W 2023 r. wykorzystano niemal wszystkie środki na zobowiązania dostępne w budżecie UE

2.5. Władza budżetowa zatwierdziła w [początkowym budżecie rocznym UE na 2023 r.](#) środki na zobowiązania w wysokości 186,6 mld euro. W toku 2023 r. przyjęto cztery budżety korygujące. Rozpatrywane łącznie, budżety te doprowadziły do zmniejszenia netto środków na zobowiązania o 0,1 mld euro.

2.6. Ostateczny budżet obejmował środki na zobowiązania w wysokości 186,5 mld euro i przekroczył tym samym pułap określony w WRF, wynoszący 182,7 mld euro ([rys. 2.2](#)). Przekroczenie to było możliwe dzięki *instrumentom szczególnym* przewidzianym w WRF, takim jak *pobreitowa rezerwa dostosowawcza*, *Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnianych Pracowników*, a także *rezerwa na rzecz solidarności i pomocy nadzwyczajnej* (SEAR). W ramach tych instrumentów zapewniono dodatkowe środki wykraczające ponad pułapy przewidziane w WRF, tak aby umożliwić reagowanie na nowe i nieprzewidziane sytuacje.

2.7. Łącznie w ramach budżetu na 2023 r. zaciągnięto zobowiązania na kwotę 184,4 mld euro, czyli 98,9% dostępnej kwoty. Niewykorzystane środki na zobowiązania w kwocie 2,1 mld euro pochodziły głównie z *Funduszu Solidarności Unii Europejskiej* (FSUE) (0,4 mld euro), *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* (EFRR) (0,8 mld euro), *Funduszu Spójności* (0,2 mld euro), a także *Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji* (0,3 mld euro). Z tej kwoty niewykorzystanych środków łącznie 0,8 mld przeniesiono na 2024 r., głównie na rzecz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (0,3 mld euro) oraz na rzecz wsparcia w ramach FSUE dla Turcji po trzęsieniach ziemi, jakie nawiedziły ten kraj w lutym 2023 r. (0,4 mld euro). Pozostałe niewykorzystane środki w wysokości 1,3 mld euro wygasły.

Rys. 2.2 – Wykonanie budżetu w 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

2.8. Ponadto w 2023 r. zaciągnięto zobowiązania z wykorzystaniem środków przeniesionych z poprzedniego roku (2,7 mld euro) oraz dochodów przeznaczonych na określony cel (145,2 mld euro, z czego 115,6 mld euro stanowiły środki w ramach NGEU).

Płatności były niższe, niż pierwotnie planowano, i nie przekroczyły pułapu określonego w WRF

2.9. W przyjętym początkowym budżecie na 2023 r. przewidziano środki na płatności w kwocie 168,6 mld euro. Rozpatrywane łącznie, przyjęte budżety korygujące doprowadziły do zmniejszenia netto środków na płatności o 3,4 mld euro. Kwota środków na płatności w ostatecznym budżecie wyniosła ogółem 165,2 mld euro, czyli mniej niż pułap określony w WRF wynoszący 168,6 mld euro.

2.10. łącznie w ramach ostatecznego budżetu dokonano płatności na kwotę 162,0 mld euro, czyli 98,1% dostępnej kwoty. Po uwzględnieniu dodatkowych płatności na poziomie 74,7 mld euro z dochodów przeznaczonych na określony cel (przede wszystkim na *dotacje* w ramach NGEU, w tym dodatkowe środki na rzecz *programów* finansowania objętych WRF), a także płatności w kwocie 2,4 mld euro ze środków przeniesionych z 2022 r., płatności w 2023 r. sięgnęły ogółem 239,2 mld euro. Wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na płatności wyniósł zatem 90,0% wszystkich środków na płatności w wysokości 265,7 mld euro.

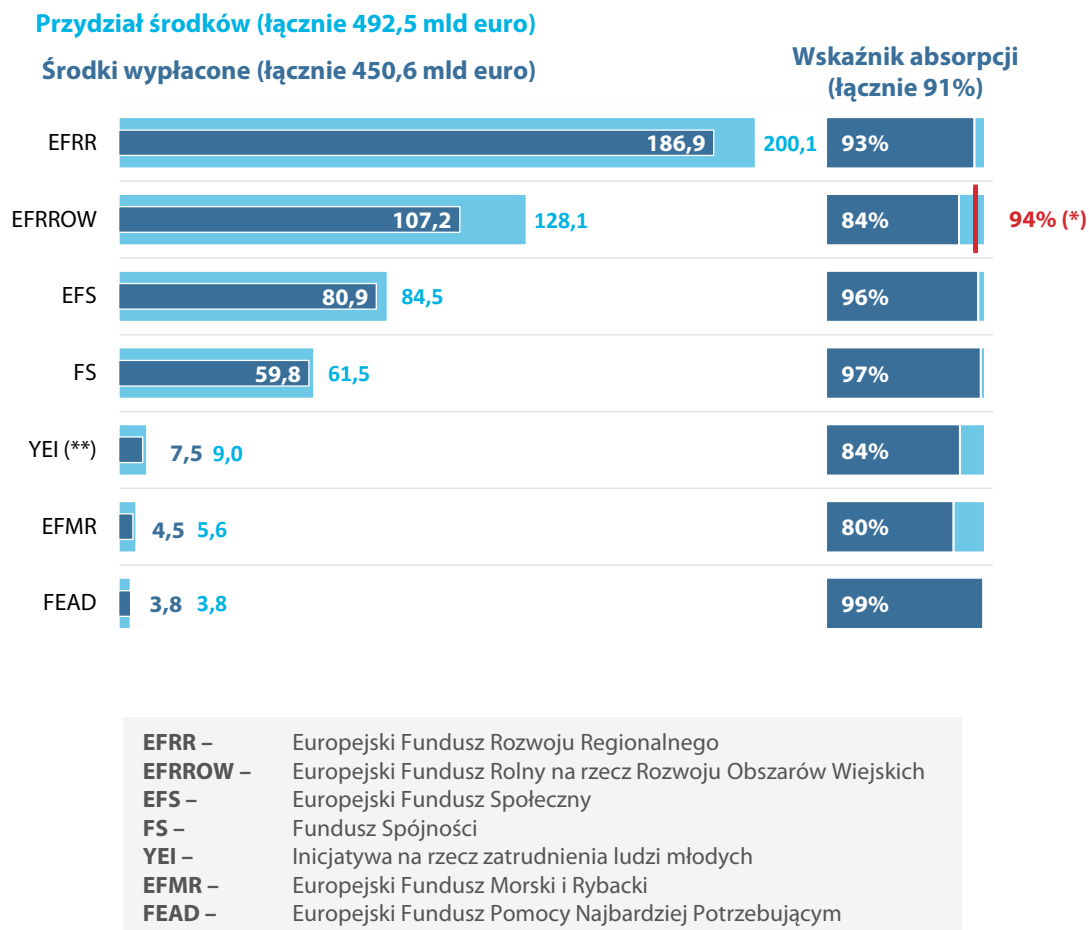
W 2023 r. absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 spowolniła, lecz wydłużono o jeden rok termin na składanie wniosków o płatność i dokumentów zamknięcia

2.11. *Europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi* (funduszami ESI) zarządzają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Płatności w ramach tych funduszy dokonane w 2023 r. (z wyłączeniem zasobów udostępnionych w ramach NGEU) wyniosły 54,7 mld euro, czyli mniej niż w trzech poprzednich latach (64,7 mld euro w 2022 r., 75,1 mld euro w 2021 r. oraz 72 mld euro w 2020 r.). Zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. łączna kwota płatności w ramach funduszy ESI na lata 2014–2020 wyniosła 450,6 mld euro z łącznej kwoty przydzielonych środków w wysokości 492,6 mld euro (a zatem wskaźnik *absorpcji* wyniósł 91,5%).

2.12. Na *rys. 2.3.* przedstawiono skumulowany wskaźnik absorpcji dla poszczególnych funduszy ESI z wyłączeniem zasobów udostępnionych w ramach NGEU, zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. Wskaźnik absorpcji oznacza stosunek (wyrażony jako wartość procentowa) *płatności zaliczkowych i płatności okresowych* dokonanych z budżetu UE na rzecz państw członkowskich na pokrycie zadeklarowanych wydatków kwalifikowalnych z jednej strony do łącznej kwoty środków przydzielonych na dany okres z drugiej strony. Płatności okresowe na rzecz państw członkowskich są dokonywane po złożeniu przez te państwa wniosków o płatność do Komisji. W związku z tym wskaźniki absorpcji podawane przez Trybunał nie zawsze w pełni odzwierciedlają postępy w realizowaniu projektów ani łączną kwotę środków, które *beneficjenci* otrzymali już od państw członkowskich.

Rys. 2.3 – Absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem NGEU) zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.

(w mld euro)



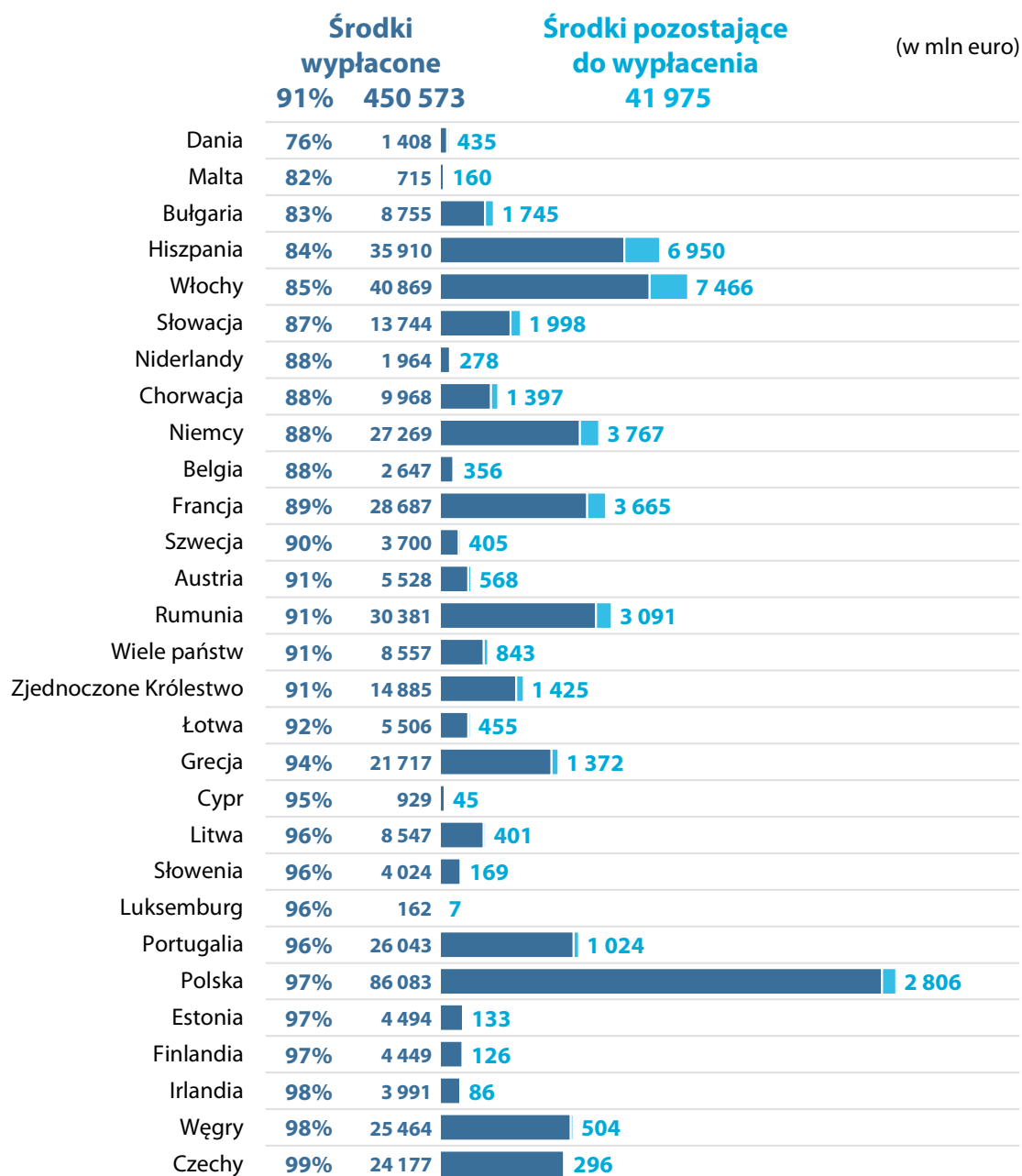
(*) Czerwoną linią oznaczono wskaźnik absorpcji bez uwzględnienia dodatkowych przydziałów środków na rzecz EFRROW na lata 2021 i 2022 na poziomie 28,1 mld euro z WRF na lata 2021–2027. EFRROW przyznano te dodatkowe przydziały środków w związku z wprowadzeniem dwuletniego okresu przejściowego, po upływie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

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

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [platformy otwartych danych Komisji](#) (stan na 8 stycznia 2024 r.) oraz innych danych Komisji.

2.13. Wprawdzie różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi w absorpcji środków z funduszy ESI były mniej istotne niż w 2022 r., lecz w przypadku czterech państw członkowskich wskaźnik absorpcji wciąż wynosił mniej niż 85% na koniec 2023 r. (zob. [rys. 2.4](#)).

Rys. 2.4 – Wskaźniki absorpcji środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 (z wyłączeniem NGEU) w poszczególnych państwach członkowskich zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji (stan na 8 stycznia 2024 r.) oraz innych danych Komisji.

2.14. Parlament Europejski i Rada zdecydowały 29 lutego 2024 r.³ o wydłużeniu o jeden rok, do 31 lipca 2025 r., terminu, w jakim państwa członkowskie mogą składać końcowe wnioski dotyczące wszelkich płatności okresowych w ramach funduszy ESI (z wyłączeniem EFRROW). Nie zmienił się natomiast okres kwalifikowalności. Ponadto zdecydowano o zwiększeniu maksymalnej stopy dofinansowania ze środków UE do 100% w przypadku EFRR, EFS i Funduszu Spójności w ostatnim roku obrachunkowym rozpoczynającym się 1 lipca 2023 r. i kończącym się 30 czerwca 2024 r. Powinno to zwiększyć wskaźniki wykonania i ułatwić państwom członkowskim poradzenie sobie z utrzymującą się presją budżetową.

Wciąż niski poziom płatności z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów

2.15. W 2023 r. uruchomiono [platformę otwartych danych](#), na której publikowane są informacje finansowe na temat wykonania funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie *rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów*⁴. Te fundusze to: EFRR, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST)*, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA), *Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)*, *Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)* oraz *Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW)*.

2.16. W 2023 r. w ramach rocznych płatności z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (6,3 mld euro) zrealizowano płatności zaliczkowe w wysokości 4,1 mld euro i płatności okresowe w wysokości 2,2 mld euro. Jednocześnie w tym roku 11 państw członkowskich nie zwróciło się o płatności okresowe w ramach żadnego z funduszy objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. Na koniec 2023 r. łączna kwota płatności wyniosła 12,8 mld euro, co stanowi jedynie 3,2% łącznych środków dostępnych w WRF na lata 2021–2027. Na [rys. 2.5](#) przedstawiono informacje na temat wskaźnika absorpcji w poszczególnych państwach członkowskich.

³ Art. 14 i 15 [rozporządzenia \(UE\) 2024/795](#).

⁴ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#).

Rys. 2.5 – Wskaźniki absorpcji środków w poszczególnych państwach członkowskich dla funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2023 r.

	Środki wypłacone 3,2% 12 751		Środki pozostające do wypłacenia 381 024		(w mln euro)
Rumunia	2,5%	782	30 654		
Polska	2,5%	1 923	74 523		
Słowacja	2,5%	320	12 380		
Dania	2,5%	18	674		
Portugalia	2,5%	590	22 587		
Hiszpania	2,7%	1 008	36 656		
Chorwacja	2,7%	250	8 987		
Włochy	2,7%	1 188	42 463		
Irlandia	2,8%	34	1 168		
Łotwa	2,9%	135	4 596		
Słowenia	2,9%	101	3 350		
Szwecja	3,0%	58	1 880		
Francja	3,1%	577	18 003		
Cypr	3,5%	40	1 102		
Malta	3,5%	32	868		
Niemcy	3,6%	783	21 087		
Finlandia	3,8%	85	2 148		
Niderlandy	3,8%	77	1 949		
Grecja	3,9%	867	21 605		
Belgia	4,0%	114	2 705		
Estonia	4,1%	143	3 384		
Austria	4,1%	53	1 235		
Litwa	4,3%	290	6 436		
Bułgaria	4,5%	501	10 554		
Czechy	5,0%	1 060	20 159		
Węgry	5,3%	1 162	20 786		
Wiele państw	5,8%	553	9 005		
Luksemburg	7,5%	7	80		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji (stan na 8 stycznia 2024 r.) oraz innych danych Komisji.

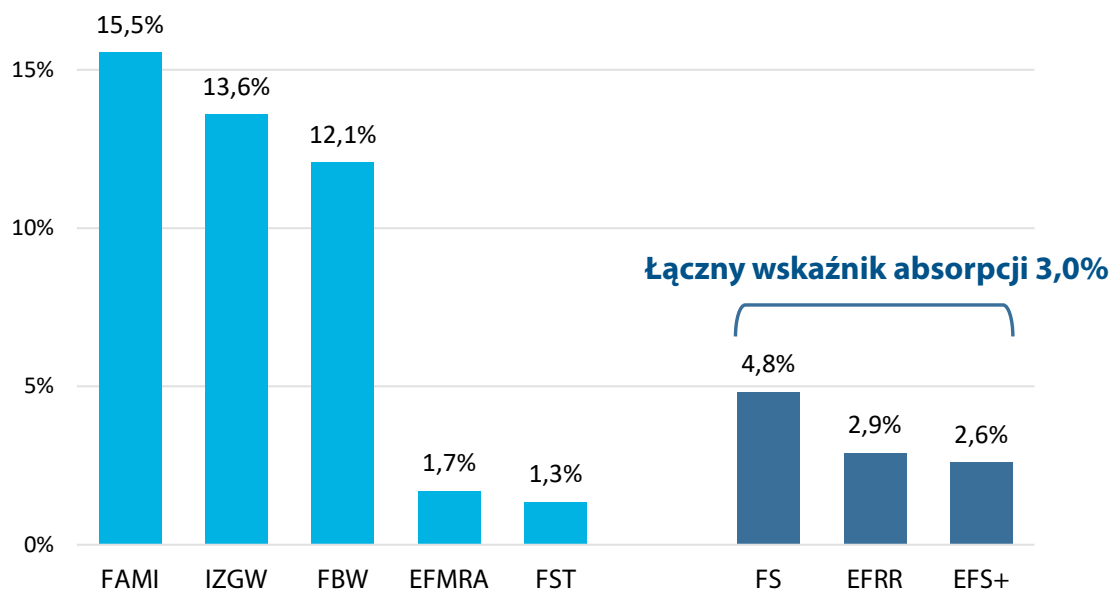
2.17. W sprawozdaniu rocznym za 2022 r.⁵ Trybunał opisał zmiany między funduszami ESI na lata 2014–2020 i funduszami na lata 2021–2027 objętymi zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Kontrolerzy porównali wskaźniki absorpcji środków z EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ na koniec 2023 r. z analogicznymi wskaźnikami na koniec 2016 r., który był trzecim rokiem realizacji poprzednich WRF. W przypadku tych trzech funduszy z obszaru polityki spójności, których budżety stanowią łącznie 90,9% całości środków UE przydzielonych funduszom na lata 2021–2027 objętym zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, łączny wskaźnik absorpcji wyniósł na koniec 2023 r. jedynie 3,0% (zob. [rys. 2.6](#)) w porównaniu z 8,0% na koniec 2016 r. W 2023 r. priorytetem dla państw członkowskich była absorpcja środków z funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 oraz przyspieszenie wdrażania NGEU. Jeśli dokonać zestawienia z poprzednim *okresem programowania*, skumulowane opóźnienia wskazują na zaległości we wdrażaniu funduszy polityki spójności wynoszące jeden rok⁶.

2.18. W przypadku funduszy dotyczących migracji i bezpieczeństwa (FAMI, FBW i IZGW) wskaźnik absorpcji był wyższy (zob. [rys. 2.6](#)). W rozporządzeniach dotyczących tych funduszy przewidziano wyższe stopy płatności zaliczkowych (od 3–5% do aż 95% w przypadku FAMI w razie wsparcia w sytuacji nadzwyczajnej, podczas gdy w przypadku innych funduszy objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów stopa ta wynosi 0,5%). W 2023 r. faktyczna kwota płatności zaliczkowych stanowiła 79,0% ogółu płatności dokonanych w ramach tych trzech funduszy.

⁵ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 2.10.

⁶ COM(2023) 390, s. 4.

Rys. 2.6 – Wskaźniki absorpcji środków dla funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2023 r.



FAMI –	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
IZGW –	Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz
FBW –	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
EFMRA –	Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
FST –	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
FS –	Fundusz Spójności
EFRR –	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS+ –	Europejski Fundusz Społeczny Plus

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych Komisji (stan na 8 stycznia 2024 r.) oraz innych danych Komisji.

2.19. W niedawno przyjętym rozporządzeniu w sprawie ustanowienia *Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)*⁷ zwiększono maksymalną stopę dofinansowania ze środków UE do 100% w przypadku inwestycji finansowanych ze środków EFS+, EFRR, Funduszu Spójności i FST, które przyczyniają się do realizacji celów STEP. Przepisy rozporządzenia przewidują również dodatkową kwotę wyjątkowych płatności zaliczkowych⁸ w odniesieniu do środków z EFS+, EFRR i Funduszu Spójności wykorzystywanych do wsparcia realizacji tych celów. Jeśli chodzi o FST, w związku z koniecznością przyspieszenia wdrożenia tego funduszu dodatkowe

⁷ Motyw 23 rozporządzenia (UE) 2024/795.

⁸ Tamże.

wyjątkowe płatności zaliczkowe wprowadzone przepisami rozporządzenia w sprawie STEP obejmują cały przydział środków na rzecz FST.

W 2023 r. powoli rozpoczęto realizowanie płatności z EFRROW objętego nową WPR

2.20. Od 2023 r. EFRROW został objęty przepisami dotyczącymi nowej *wspólnej polityki rolnej* (WPR)⁹. Absorpcja finansowania z EFRROW na lata 2023–2027 rozpoczęła się w 2023 r. po upływie okresu przejściowego 2021–2022, który dotyczył funduszy rolniczych¹⁰. Na koniec 2023 r. płatności z EFRROW wyniosły 0,7 mld euro, a wskaźnik absorpcji – jedynie 1%. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Komisję¹¹ poziom wykonania był niższy od spodziewanego, ponieważ państwa członkowskie starały się uniknąć *umorzenia* środków z EFRROW na lata 2014–2022, a ponadto w pierwszej kolejności realizowały projekty w ramach NGEU.

Płatności zrealizowane w 2023 r. w ramach RRF i dodatkowego finansowania z NGEU na rzecz istniejących programów były niższe, niż oczekiwano

2.21. W lutym 2023 r. Parlament Europejski i Rada dokonały zmiany rozporządzenia w sprawie RRF¹², która umożliwiła włączenie do KPO państw członkowskich *rozdziałów REPowerEU* z myślą o stopniowym zmniejszaniu zależności UE od importu paliw kopalnych z Rosji i przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Do końca 2023 r. wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Bułgarii, Niemiec, Irlandii i Luksemburga) uwzględniły w swoich zmienionych KPO rozdziały REPowerEU. Do finansowania 23 zatwierdzonych rozdziałów Komisja wykorzystała przychody z systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w wysokości do 17,3 mld euro, a także środki z pobrewitowej rezerwy dostosowawczej¹³ w wysokości do 1,6 mld euro. W rezultacie NGEU nie jest już jedynym źródłem finansowania dotacji w ramach RRF. Ze względu na dodatkowe finansowanie pochodzące z ETS i pobrewitowej rezerwy dostosowawczej łączna kwota dotacji w ramach RRF z uwzględnieniem REPowerEU

⁹ Rozporządzenie (UE) 2021/2115 oraz rozporządzenie (UE) 2021/2116.

¹⁰ Rozporządzenie (UE) 2020/2220.

¹¹ COM(2023) 530, s. 4.

¹² Rozporządzenie (UE) 2023/435.

¹³ Tamże, art. 21.

może sięgnąć 356,8 mld euro, czyli może być o 6% większa niż pierwotna kwota środków przewidzianych na dotacje w ramach RRF wynosząca 338,0 mld euro.

2.22. Jak wynika z treści zaleceń dla poszczególnych krajów z 2023 r.¹⁴ oraz śródkresowej oceny RRF¹⁵ opublikowanej przez Komisję, na wdrożenie RRF niekorzystnie wpłynął szereg czynników takich jak: wysoka stopa inflacji, wzrost cen energii, zakłócenia globalnych łańcuchów dostaw, niedobór pracowników lub niewystarczające zdolności administracyjne.

2.23. Do końca 2023 r. Komisja zaciągnęła wszystkie zobowiązania na dotacje w ramach RRF finansowane z NGEU (337,9 mld euro). Zobowiązania zaciągnięte w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU wyniosły 18,5 mld euro (17,3 mld euro z ETS oraz 1,2 mld euro z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej), natomiast pozostałe 0,4 mld euro z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej ma zostać objęte zobowiązaniami w późniejszym terminie.

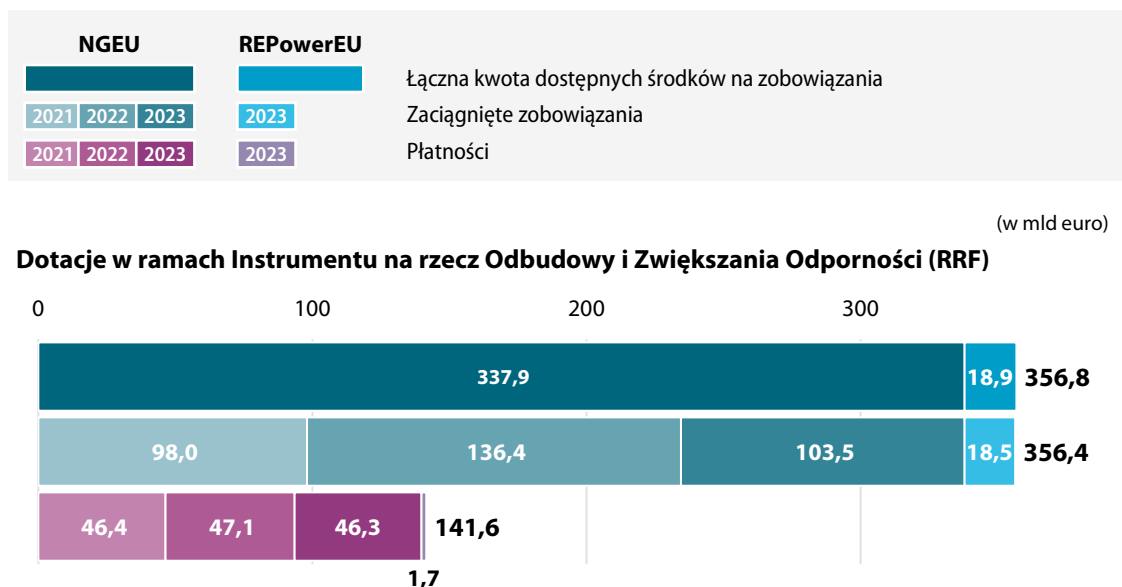
2.24. Faktyczne wypłaty dotacji w ramach RRF wyniosły w 2023 r. 48 mld euro, z czego 1,7 mld stanowiły zaliczki w ramach REPowerEU, a 46,3 mld euro wypłacono za osiągnięcie *kamieni milowych* i *wartości docelowych*. W czerwcu 2022 r. Komisja spodziewała się tymczasem, że łączne płatności w ramach RRF związane z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi i finansowane z NGEU (z wyłączeniem REPowerEU) wyniosą w 2023 r. 76,4 mld euro¹⁶. Łącznie dokonano dotąd płatności na 141,6 mld euro wobec zobowiązań wynoszących 356,4 mld euro, co oznacza, że do wypłaty w okresie do końca 2026 r. pozostaje do 215,2 mld euro dotacji w ramach RRF (zob. *rys. 2.7*).

¹⁴ Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2023 r.

¹⁵ Ocena śródkresowa Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz badanie leżące u podstaw oceny.

¹⁶ COM(2022) 315, tabela 3.

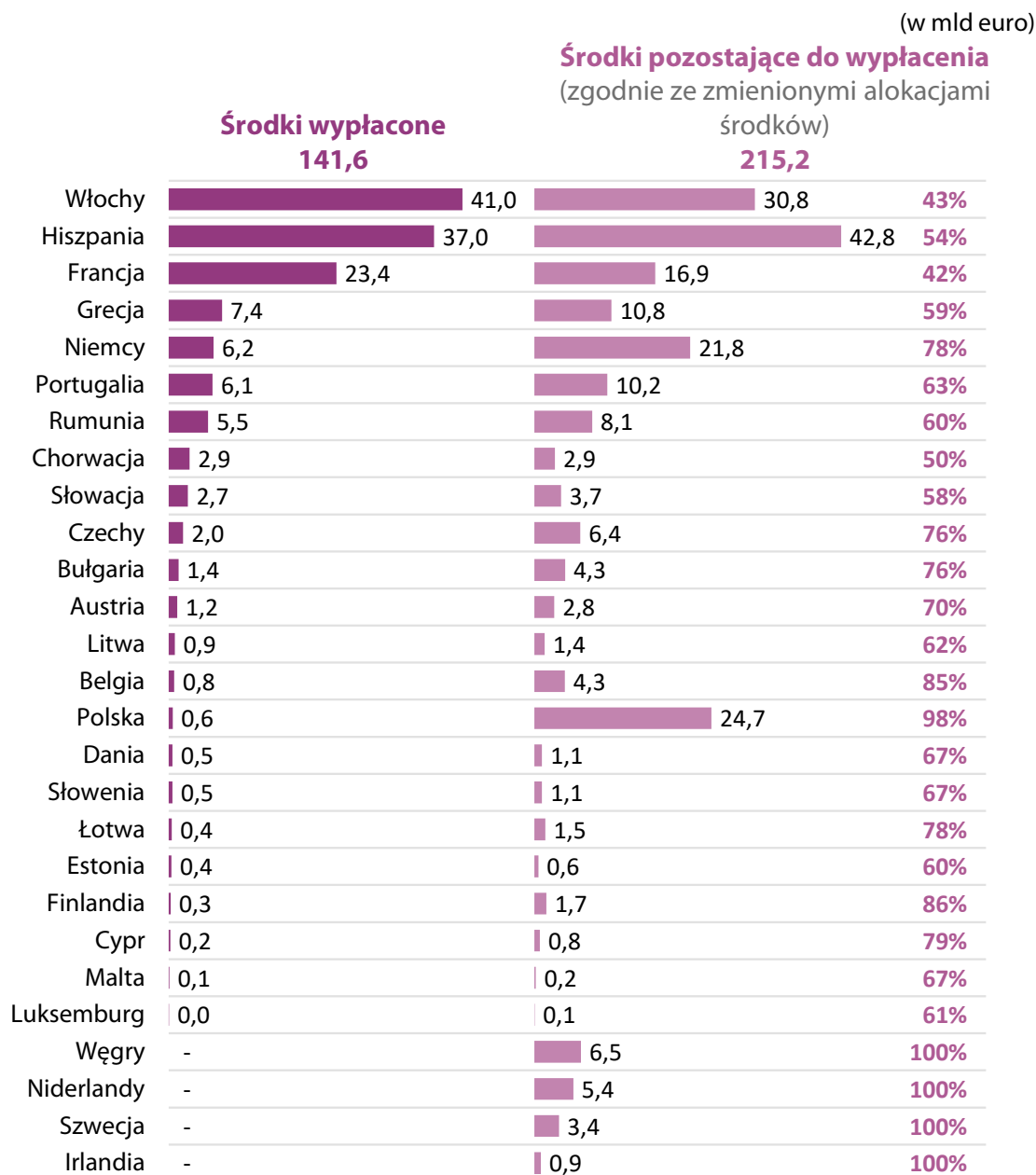
Rys. 2.7 – Wykonanie dotacji w ramach RRF w podziale na poszczególne źródła finansowania, stan na koniec 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

2.25. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice, jeśli chodzi o absorpcję dotacji w ramach RRF (zob. [rys. 2.8](#)). Do końca 2023 r. cztery państwa członkowskie (Irlandia, Węgry, Niderlandy i Szwecja) nie otrzymały żadnych płatności zaliczkowych ani nie złożyły wniosków o płatność, natomiast trzy państwa członkowskie (Belgia, Polska i Finlandia) otrzymały jedynie płatności zaliczkowe.

Rys. 2.8 – Dotacje w ramach RRF – wypłacone kwoty oraz kwoty, które mają zostać wypłacone zgodnie ze zmienionymi alokacjami środków, w podziale na państwa członkowskie, stan na koniec 2023 r.



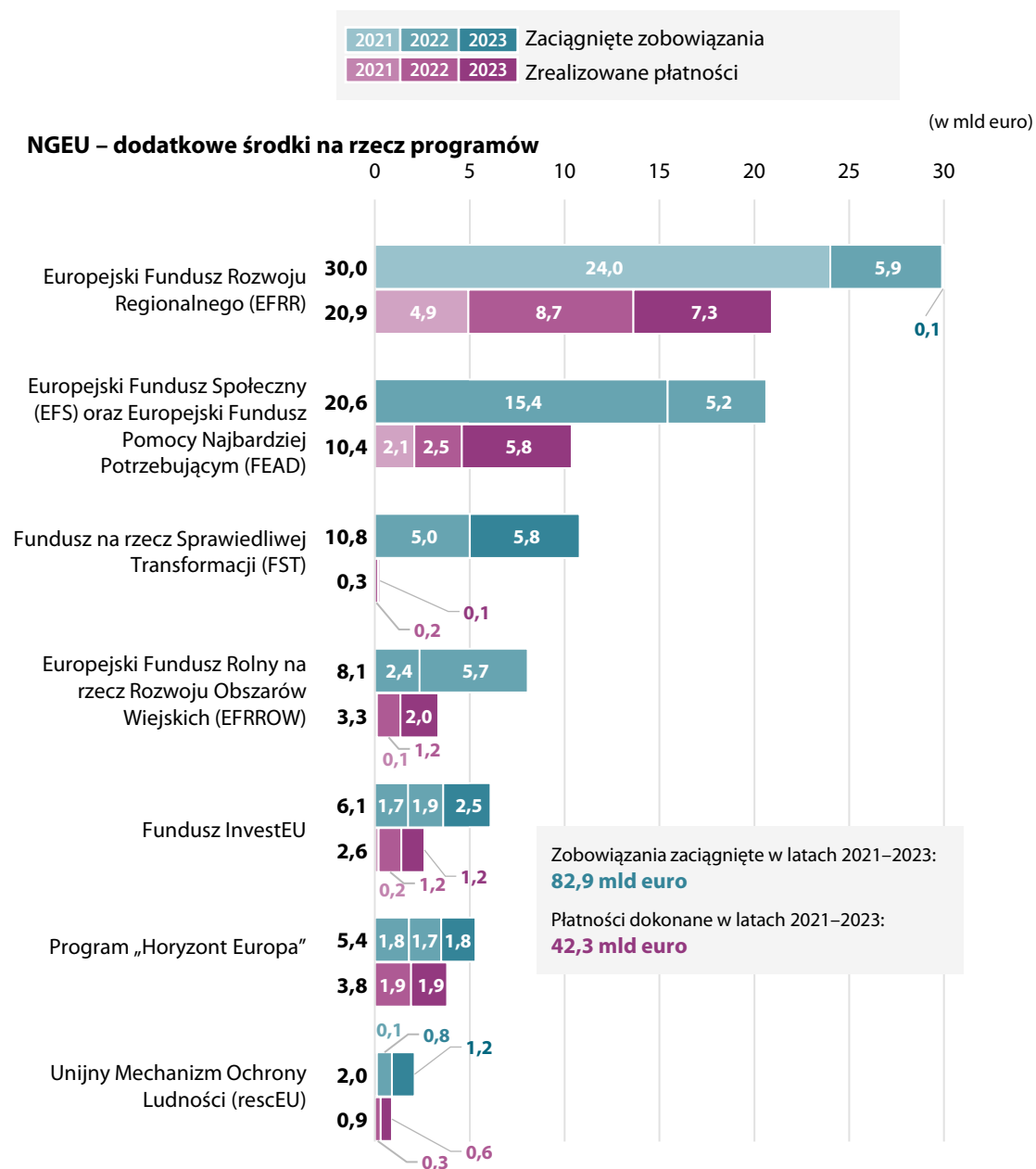
Uwaga: Na rysunku uwzględniono dane liczbowe odnoszące się do REPowerEU.

W przypadku Węgry płatności zaliczkowe odnoszące się do REPowerEU uruchomione przed końcem 2023 r. zostały wypłacone w styczniu 2024 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [tabeli wyników RRF](#) oraz danych przekazanych przez Komisję.

2.26. łączna kwota zobowiązań w ramach dodatkowych środków z NGEU na rzecz programów objętych WRF wyniosła 82,9 mld euro, podczas gdy początkowy przydział środków wynosił 83,1 mld euro. Różnica wynika głównie z tego, że 0,1 mld euro środków przydzielonych na rzecz FST nie zostało objętych zobowiązaniami. Roczne płatności w ramach dodatkowych środków z NGEU na rzecz programów objętych WRF wzrosły, z 7,2 mld euro w 2021 r. i 16,1 mld euro w 2022 r. do 19,0 mld euro w 2023 r. W konsekwencji w okresie do końca 2026 r. będzie można dokonać płatności na kwotę do 40,6 mld euro. W przypadku FST opóźnione przyjęcie stosownego aktu prawnego i programów oraz zaległości we wdrażaniu sprawiły, że łączna kwota płatności do końca 2023 r. wyniosła jedynie 0,3 mld euro. Na [rys. 2.9](#) przedstawiono szczegółowe informacje na ten temat.

Rys. 2.9 – Wykonanie NGEU w zakresie dodatkowego finansowania na rzecz programów UE, stan na koniec 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r. oraz systemu księgowego Komisji.

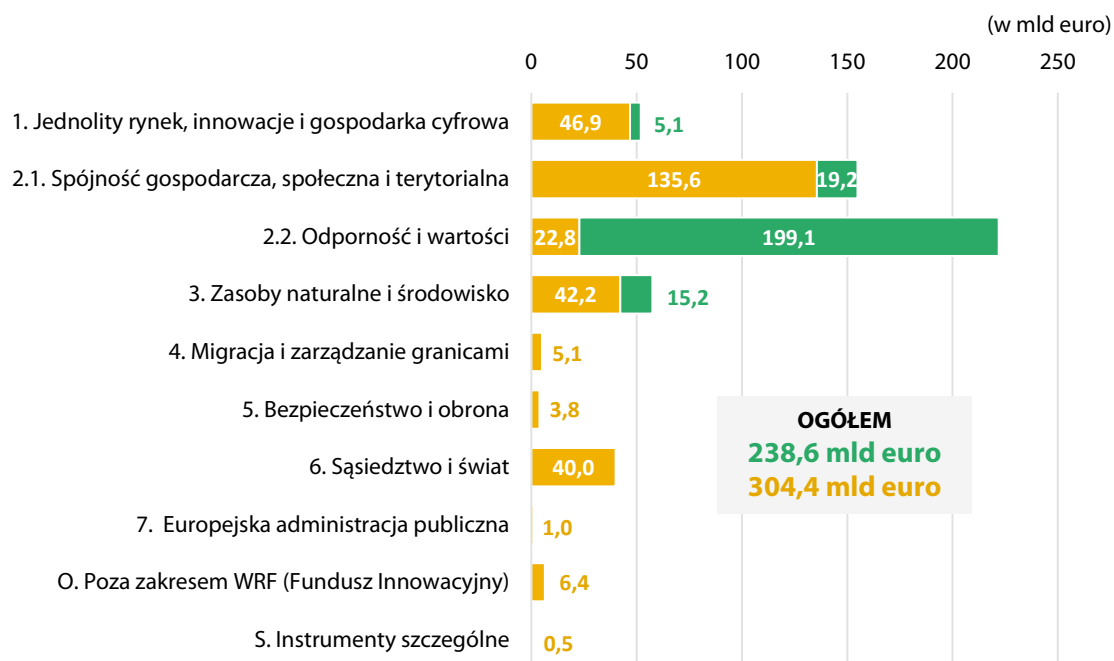
Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty sięgnęła w 2023 r. 543 mld euro, ale ma zacząć spadać w kolejnych latach

2.27. *Zobowiązania pozostające do spłaty* oznaczają sumę zaciągniętych zobowiązań, których jeszcze nie spłacono. Na koniec 2023 r. łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty, które będą musiały zostać spłacone w kolejnych latach, chyba że zostaną umorzone, sięgnęła rekordowego poziomu 543 mld euro. Oznacza to wzrost o 90,2 mld euro w porównaniu z 2022 r. (452,8 mld euro). Zobowiązania pozostające do spłaty głównie odnoszą się do środków z budżetu UE i środków przeniesionych (263,6 mld euro) oraz finansowania dotacji w ramach NGEU (238,6 mld euro). Pozostała kwota 40,8 mld euro dotyczy dochodów przeznaczonych na określony cel innych niż finansowanie NGEU. Trybunał zalecił w 2022 r.¹⁷ znaczne zmniejszenie poziomu zobowiązań pozostających do spłaty.

2.28. Na *rys. 2.10* przedstawiono łączną kwotę zobowiązań pozostających do spłaty w podziale na źródło zobowiązania i dział WRF. Zobowiązania pozostające do spłaty z NGEU obejmują całość kwoty zobowiązań z RRF (198,0 mld euro), która została uwzględniona w dziale 2.2 WRF. Zobowiązania te stanowią 83% łącznej kwoty zobowiązań pozostających do spłaty w ramach NGEU. Po dodaniu zobowiązań pozostających do spłaty wynikających z rozdziałów REPowerEU niefinansowanych ze środków NGEU łączna kwota zobowiązań do spłaty w ramach RRF wynosi 214,8 mld euro.

¹⁷ [Sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), zalecenie 2.1 dotyczące znacznego zmniejszenia poziomu zobowiązań pozostających do spłaty.

Rys. 2.10 – Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty w podziale na źródło zobowiązania i dział WRF, stan na koniec 2023 r.



■ Zobowiązania pozostające do spłaty z NGEU

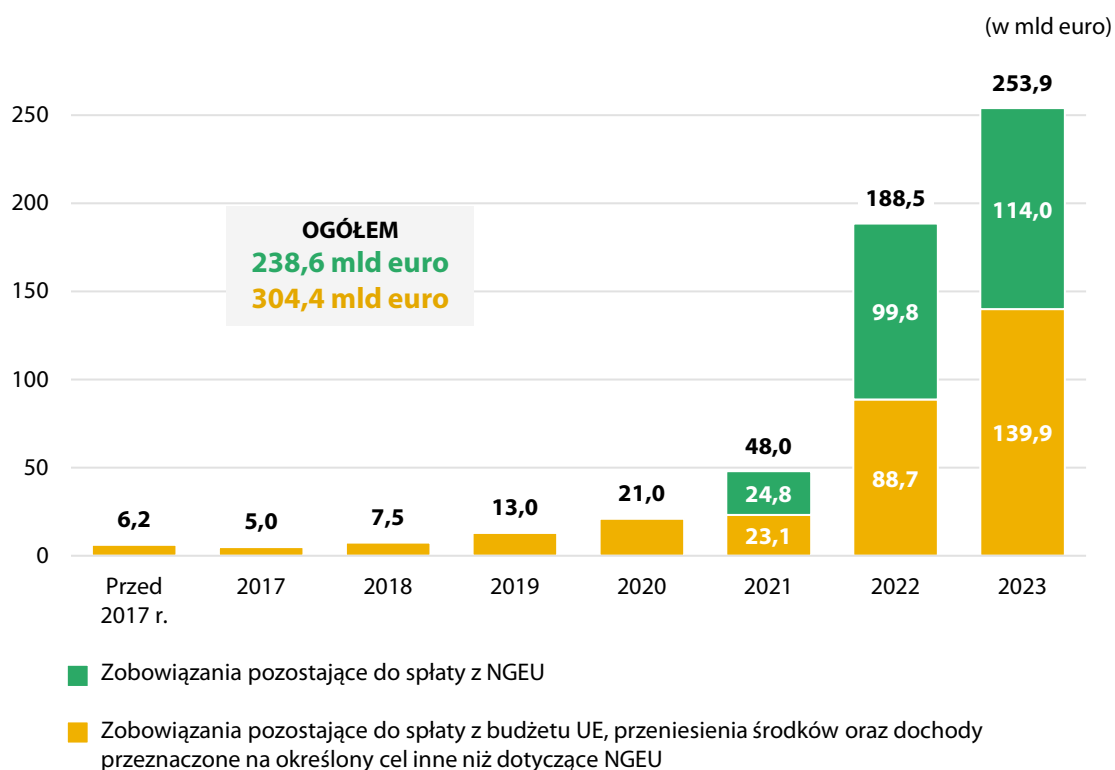
■ Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE, przeniesienia środków oraz dochody przeznaczone na określony cel inne niż dotyczące NGEU

Uwaga: Fundusz Innowacyjny jest finansowany z dochodów przeznaczonych na określony cel i nie jest objęty zakresem WRF, niemniej ujmuje się go w rachunkach UE.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

2.29. Na [rys. 2.11](#) przedstawiono łączną kwotę zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2023 r. w podziale na rok pochodzenia i rodzaj finansowania. 90,3% tych zobowiązań zaciągnięto po 2021 r.

Rys. 2.11 – Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty w podziale na rok pochodzenia i rodzaj finansowania, stan na koniec 2023 r.

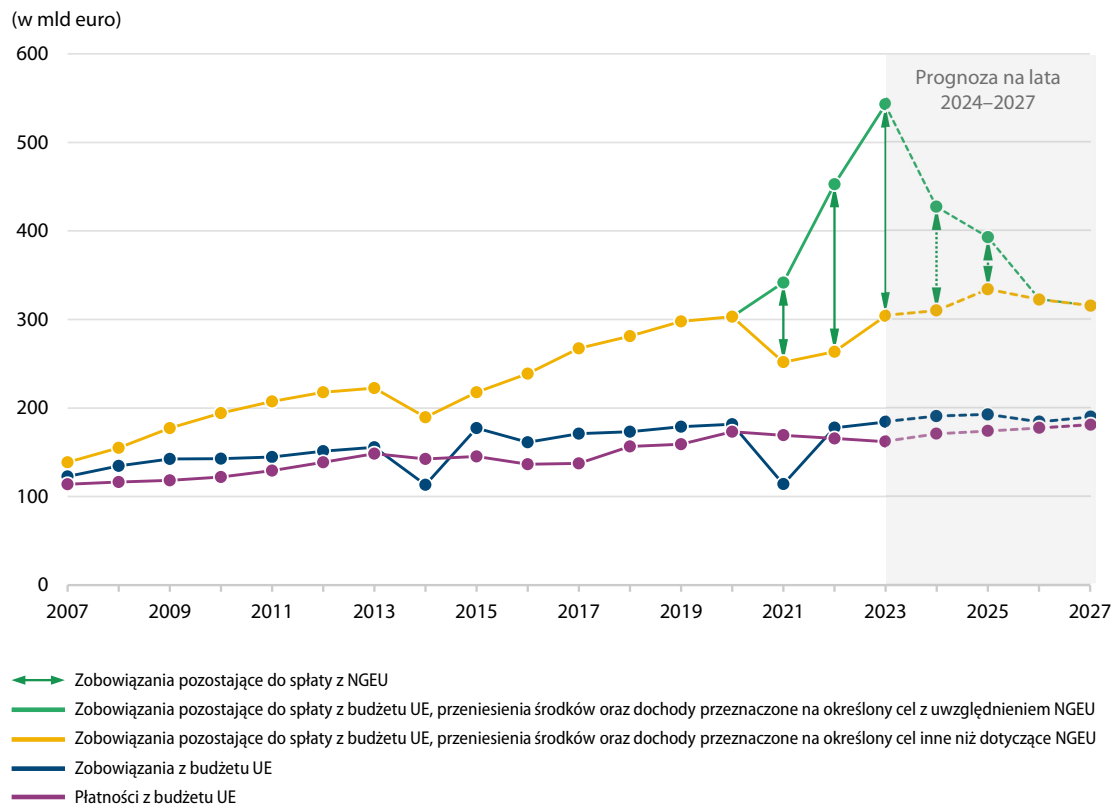


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r. oraz sprawozdań z wykonania budżetu pochodzących z systemu księgowego Komisji.

2.30. Część zobowiązań odnosząca się do poprzednich WRF staje się coraz mniejsza i zmniejszy się jeszcze bardziej w miarę zbliżania się terminów *zamykania* funduszy ESI na lata 2014–2020 w 2025 i 2026 r. Ponadto w latach 2024–2026 zmniejszy się kwota zobowiązań pozostających do spłaty w ramach NGEU, ponieważ płatności można będzie dokonywać do końca 2026 r., a niewykorzystane środki będą musiały zostać umorzone. W czerwcu 2023 r. Komisja prognozowała¹⁸, że kwota zobowiązań pozostających do spłaty związanych z wykonaniem WRF wyniesie na koniec 2027 r. 322,9 mld euro (zob. [rys. 2.12](#)).

¹⁸ COM(2023) 390, tabela 4.

Rys. 2.12 – Kwoty płatności, zobowiązań i zobowiązań pozostających do spłaty, lata 2007–2023 i prognoza na lata 2024–2027



Uwaga: W prognozach na 2024 r. i lata następne nie uwzględniono środków przeniesionych ani dochodów przeznaczonych na określony cel innych niż środki w ramach NGEU i Instrumentu na rzecz Ukrainy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ze skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2007–2023, [sprawozdania Komisji dotyczącego długoterminowej prognozy na lata 2024–2028](#) oraz [rozporządzenia Rady \(UE, Euratom\) 2024/765](#) zmieniającego WRF na lata 2021–2027.

Zagrożenia i wyzwania

W wyniku rewizji WRF wprowadzono rozwiązania mające służyć ograniczeniu ryzyka związanego z dodatkowymi kosztami finansowania NGEU oraz ewentualnym nagromadzeniem zaległości w płatnościach

2.31. W lutym 2024 r. Rada dokonała rewizji WRF¹⁹ w reakcji na wyzwania, przed którymi stanęła Unia (np. podtrzymanie wsparcia na rzecz Ukrainy, wyższe stopy procentowe, wzrost migracji i konieczność promowania technologii strategicznych). W wyniku rewizji kwota środków na zobowiązania na lata 2024–2027 zwiększyła się o 21,0 mld euro, z czego 17 mld ma zostać wykorzystane do sfinansowania nowo utworzonego Instrumentu na rzecz Ukrainy²⁰. Ponadto przegrupowano 10,6 mld euro już dostępnych środków. W zamyśle rewizja WRF ma również ograniczyć ryzyko nagromadzenia się zaległości w płatnościach w 2026 r.²¹ Komisja wcześniej zwracała uwagę na taką ewentualność.

2.32. Rada wprowadziła ponadto tzw. mechanizm kaskadowy²². Celem mechanizmu jest pokrycie kosztów zaciągania długu na potrzeby NGEU, które przekroczą roczne kwoty określone w zmienionym rozporządzeniu w sprawie WRF, jeśli odpowiednie finansowanie nie będzie dostępne w obowiązującym budżecie UE i w okresie do końca bieżących WRF²³. Komisja oszacowała w czerwcu 2023 r., że łączny niedobór środków wynikający z przekroczenia pierwotnych szacunków z 2020 r., zakładających koszty zaciągania długu w wysokości 14,9 mld euro, wyniesie od 17 do 27 mld euro w obecnych WRF²⁴. Europejski Instrument na rzecz Odbudowy (EURI) w ramach NGEU jest instrumentem szczególnym wykraczającym poza pułap określony w WRF. Nie ma on ustalonego budżetu. Środki z EURI mogą zostać uruchomione przez Parlament Europejski i Radę w ramach corocznej procedury budżetowej, jedynym warunkiem jest uprzednie rozpatrzenie innych możliwości

¹⁹ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/765.

²⁰ Rozporządzenie (UE) 2024/792.

²¹ Art. 1 pkt 7 rozporządzenia (UE, Euratom) 2024/765.

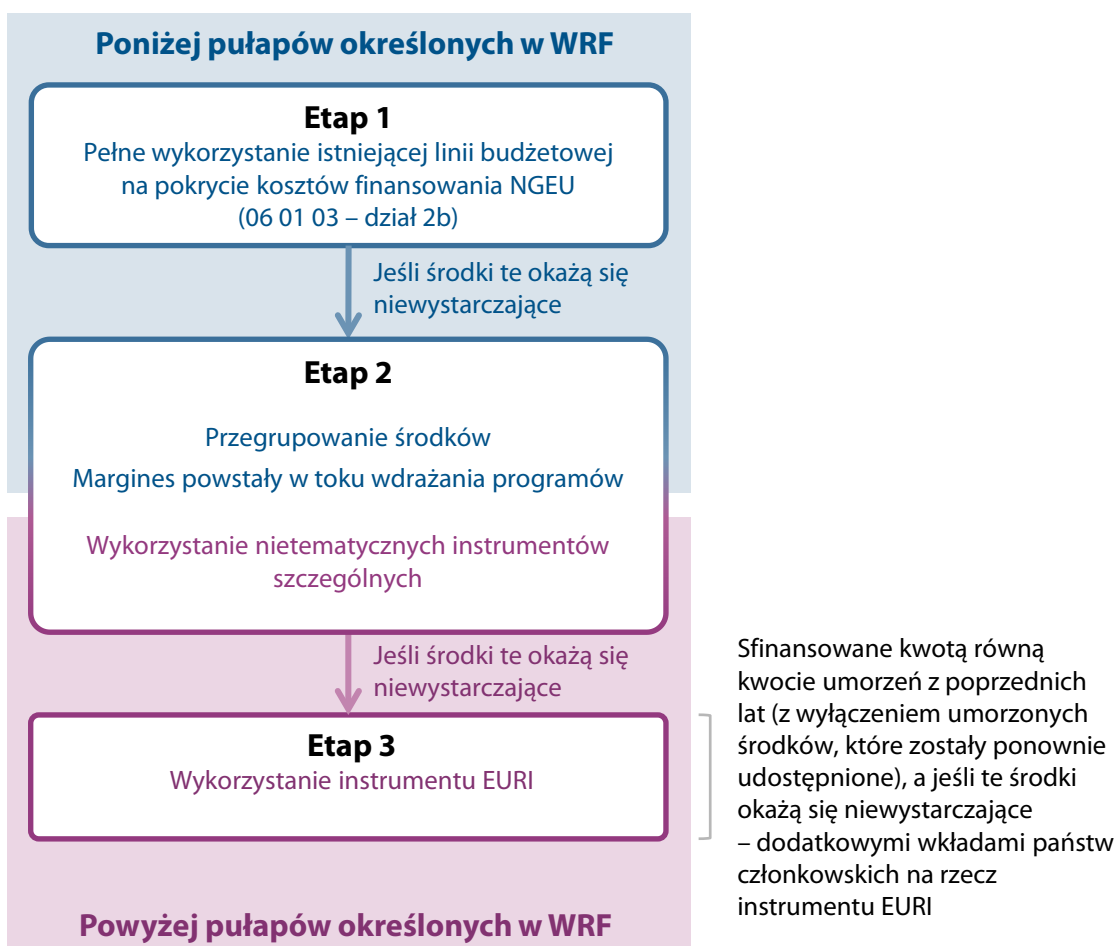
²² Tamże, art. 1 pkt 6.

²³ Tamże, art. 1 pkt 6.

²⁴ Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2024 (sekcja dotycząca programowania finansowego na lata 2025–2027, s. 9).

finansowania, w tym możliwości wykorzystania pola manewru stworzonego w toku wykonania budżetów programów oraz dzięki zmianie priorytetów (przegrupowanie środków), a także możliwości wykorzystania nietematycznych instrumentów szczególnych. W ramach EURI – jeśli dostępne środki wciąż nie wystarczają na pełne pokrycie kosztów zaciągania długu na potrzeby NGEU – w pierwszej kolejności, przed wykorzystaniem wkładów państw członkowskich, uruchamia się dostępną kwotę nieprzeniesionych umorzonych środków (zob. [rys. 2.13](#)).

Rys. 2.13 – Mechanizm kaskadowy na pokrycie odsetek oraz zwiększonych płatności kuponowych na potrzeby sfinansowania NGEU w okresie do 2027 r.



Uwaga: Nietematyczne instrumenty szczególne (*instrument elastyczności, jednolity margines*) pozwalają reagować na nieprzewidziane okoliczności i nowe pojawiające się priorytety.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/765](#).

Ryzyko umorzenia środków z funduszy polityki spójności objętych WRF na lata 2021–2027

2.33. W swoim [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#) Trybunał pokreślił, że spóźnione przyjęcie przepisów odnoszących się do funduszy z WRF na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz jednoczesne opóźnione wdrożenie szeregu instrumentów zwiększa ryzyko umorzeń środków. Absorpcja środków z EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i FST z WRF na lata 2021–2027 pozostawała w 2023 r. na niskim poziomie (zob. [rys. 2.6](#)). W rezultacie władza budżetowa zmniejszyła pulę środków na płatności na 2023 r. w przypadku EFRR (o 1,1 mld euro) i EFS+ (o 0,7 mld euro)²⁵. Zagrożenie, że dojdzie do umorzenia środków, może się urzeczywistnić już na koniec 2025 r. w odniesieniu do zobowiązań zaciągniętych w 2022 r. na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027.

2.34. W 2023 r. w swoich prognozach Komisja przewidywała, że umorzenia środków dla lat 2024–2027 wyniosą 8,1 mld euro (zgodnie z prognozami z 2022 r. miało to być 7,6 mld euro dla lat 2023–2027). W odniesieniu do funduszy polityki spójności: Funduszu Spójności, EFRR i EFS+ Komisja prognozuje, że łączna kwota umorzeń dla lat 2024–2027 wyniesie 2,2 mld euro²⁶, co oznacza pięciokrotny wzrost względem prognoz Komisji z 2022 r. zakładających 0,4 mld euro umorzeń²⁷. Jeśli chodzi natomiast o FST, opóźnione przyjęcie WRF i przepisów szczegółowych odnoszących się do programu, a także niski poziom wykonania w 2023 r. sprawią, że począwszy od 2025 r. duże kwoty środków będą zagrożone umorzeniem²⁸. W mniemaniu Trybunału umorzenie dużych kwot może z kolei zagrozić osiągnięciu celów UE.

²⁵ COM(2023) 530.

²⁶ COM(2023) 390, tabela 2.

²⁷ COM(2022) 315, tabela 2.

²⁸ COM(2023) 390, s. 7.

Dług zaciągnięty przez UE zwiększył się w 2023 r.

2.35. Analizując dług UE, Trybunał wziął pod uwagę dług zaciągnięty na rynkach, a przede wszystkim obligacje długoterminowe objęte gwarancjami budżetu UE. Były one wykorzystywane do sfinansowania NGEU i pomocy finansowej dla państw członkowskich i państw spoza UE (tymczasowe *wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej* (SURE), europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM), *pomoc makrofinansowa*, wsparcie bilansu płatniczego i pożyczki udzielane w ramach Euratomu).

Unijna zróżnicowana strategia finansowania stała się domyślnym podejściem UE do zaciągania długu

2.36. W kwietniu 2021 r. Komisja ustanowiła zróżnicowaną strategię finansowania na potrzeby programu NGEU²⁹. Począwszy od grudnia 2022 r. strategia ta stała się domyślną metodą zaciągania długu na potrzeby finansowania programów pomocy finansowej³⁰. Strategia ta zakłada rozdzielenie warunków zaciągania długu od warunków udzielonych pożyczek (np. jeśli chodzi o zapadalność i oprocentowanie). W ramach wcześniejszej strategii zaciągania długu Komisja zaciągała dług i udzielała pożyczek państwom członkowskim i państwom spoza UE na dokładnie tych samych warunkach (finansowanie wzajemne zwane finansowaniem *back-to-back*).

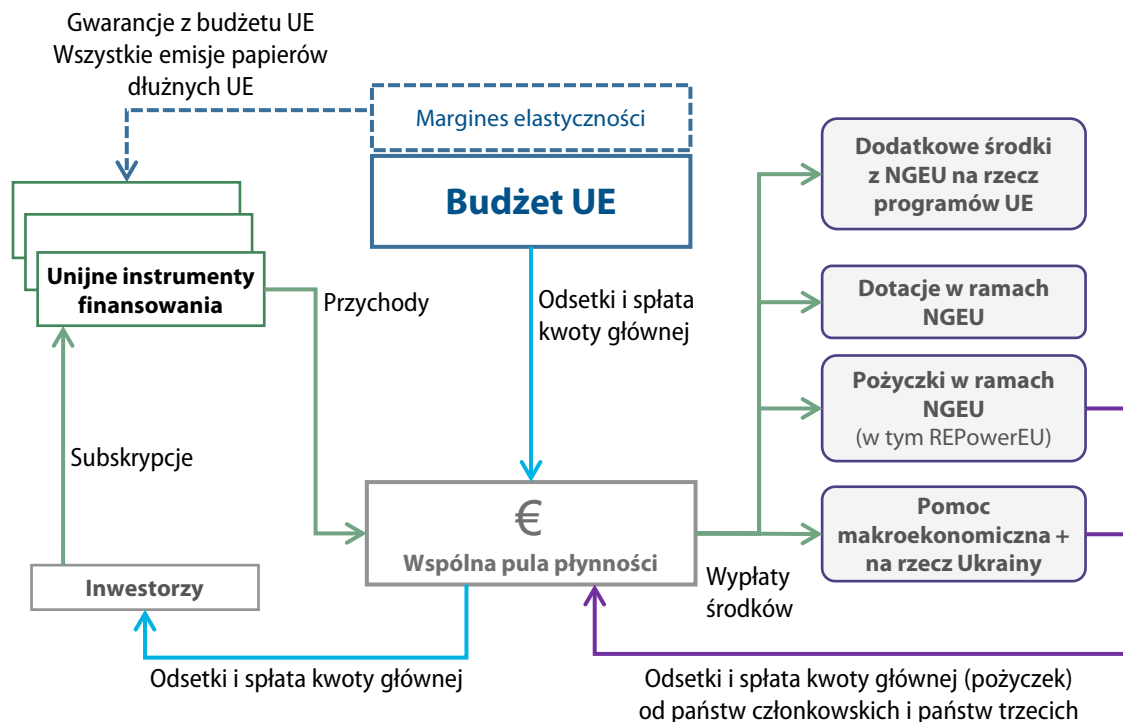
2.37. Zróżnicowana strategia finansowania opiera się na łączeniu instrumentów finansowania, wykorzystaniu wspólnej puli płynności i stałej obecności UE na rynkach kapitałowych³¹ (zob. [rys. 2.14](#)). Środki pieniężne składające się na wspólną pulę płynności są przechowywane na specjalnym rachunku w Europejskim Banku Centralnym. Zarządza nimi Komisja.

²⁹ COM(2021) 250.

³⁰ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2022/2434.

³¹ Art. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2022/2434.

Rys. 2.14 – Unijna zróżnicowana strategia finansowania, zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.



Uwaga: Margines elastyczności oznacza różnicę między kwotą zasobów własnych koniecznych do sfinansowania budżetu UE a pułapem zasobów własnych, czyli maksymalną kwotą, do której wpłacenia Komisja może – w ostateczności – zobowiązać państwa członkowskie, aby pokryć koszty obsługi zadłużenia UE. Pułap zasobów własnych ustanowiono na poziomie 1,4% dochodu narodowego brutto (DNB) UE, natomiast dodatkowy tymczasowy margines elastyczności w ramach pułapu zasobów własnych na poziomie 0,6% DNB UE. Jest on zarezerwowany na pokrycie długu związanego z NGEU.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE, Euratom) 2022/2434, decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2023/2825 oraz COM(2021) 676.

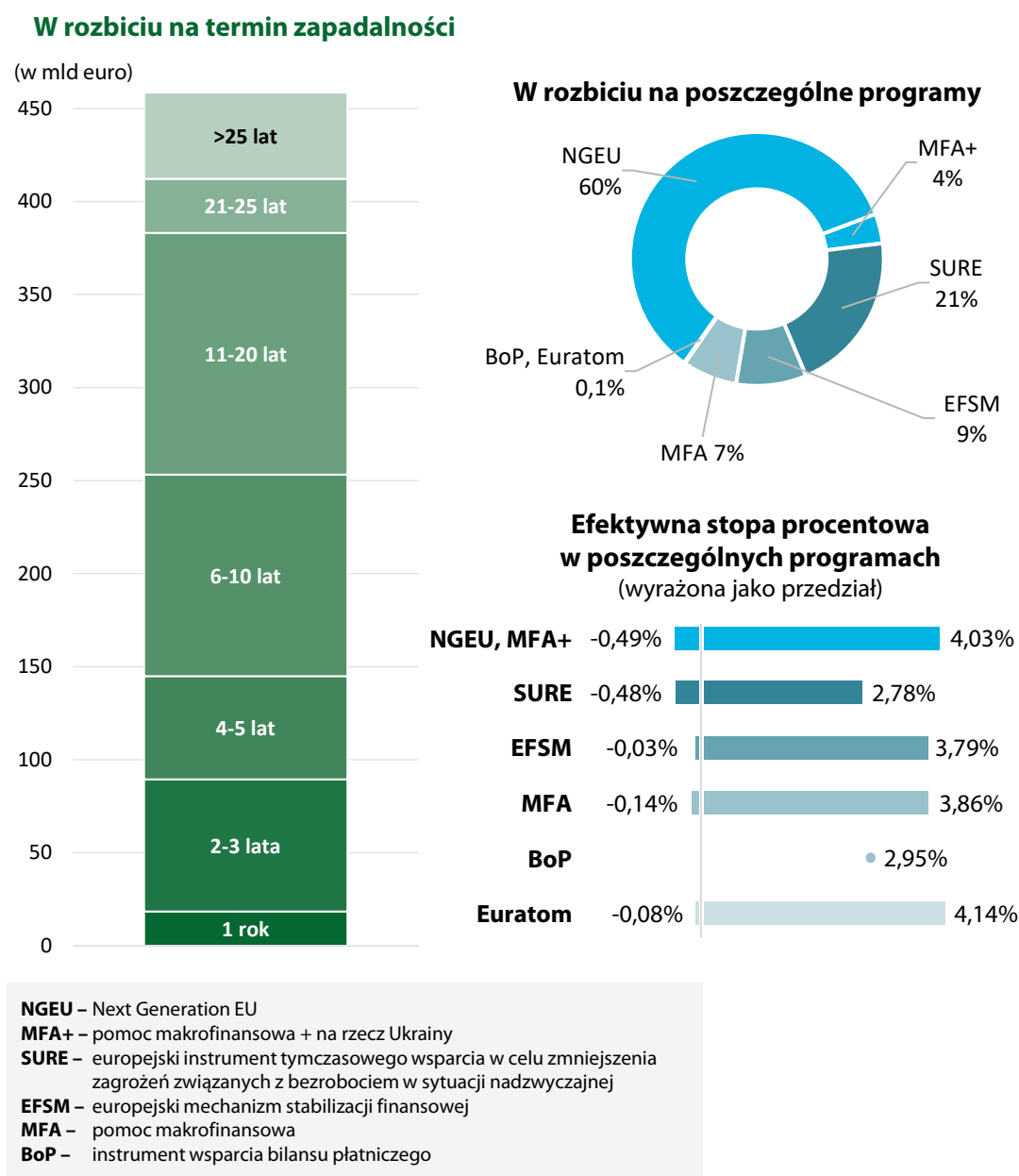
Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2023 r. o ponad 30%

2.38. W 2023 r. wartość nominalna zaciągniętego przez UE długu netto pozostającego do spłaty wzrosła o 110,5 mld euro³² i wyniosła na koniec tego roku ponad 458,5 mld euro (w 2022 r. było to 348 mld euro). Wartość nominalna zaciągniętego długu brutto oznacza kwotę główną długu zaciągniętego przez UE u wierzycieli. Nie uwzględnia ona zatem dostosowań wynikających z dyskonta, premii lub naliczonych odsetek, odzwierciedla natomiast pierwotną kwotę zaciągniętego długu bez brania pod uwagę wahań rynkowych bądź dostosowań finansowych. Dług pozostający do spłaty obejmował również eurobony, których wartość nominalna wyniosła 15,2 mld euro (w 2022 r. było to 17 mld euro). Eurobony mają termin zapadalności krótszy niż jeden rok (trzy do sześciu miesięcy) i są emitowane w ramach zarządzania płynnością, w tym w celu utrzymania bufora płynnościowego. Na [rys. 2.15](#) przedstawiono terminy zapadalności i *efektywne stopy procentowe* dla całego długu UE. Obecnie UE stała się jednym z największych emitentów długu w Europie³³.

³² Informacja dodatkowa 2.11.1.1 do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

³³ [Sprawozdanie specjalne 16/2023](#), rys. 3.

Rys. 2.15 – Terminy zapadalności i efektywne stopy procentowe dla długu zaciągniętego przez UE, stan na koniec 2023 r.

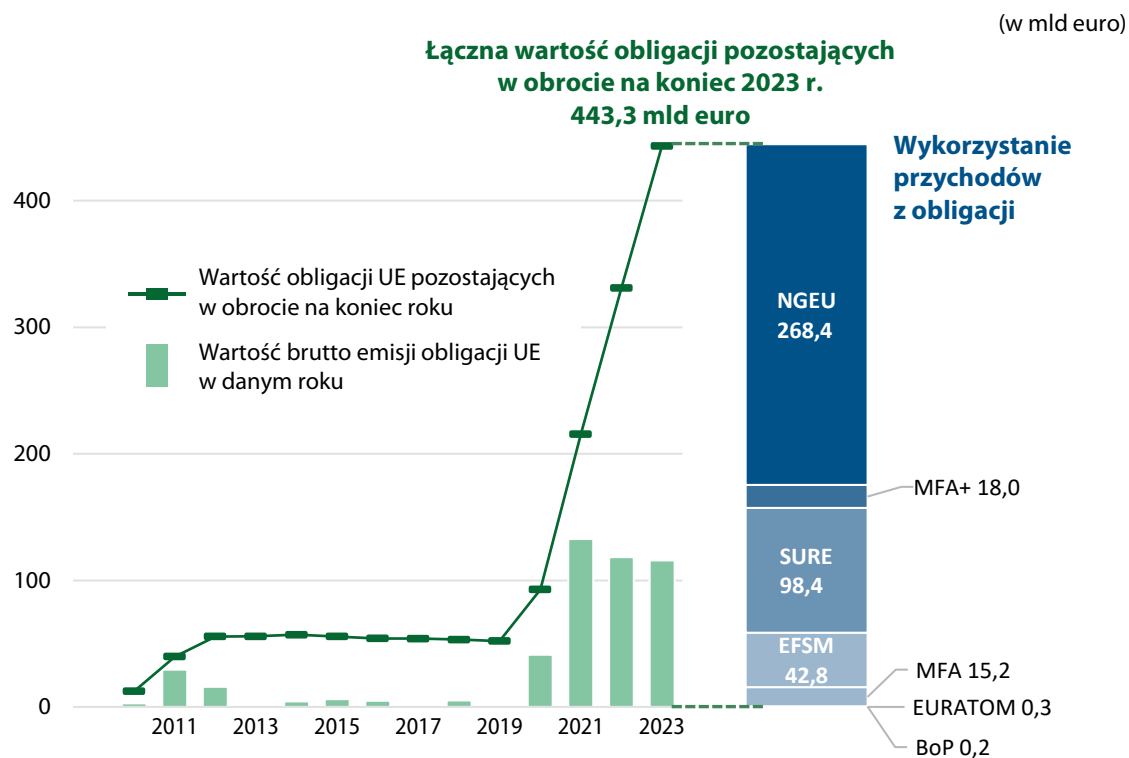


Uwaga: Kwoty podano według wartości nominalnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

2.39. Na [rys. 2.16](#) przedstawiającym emisje obligacji UE od 2010 r. (z wyłączeniem eurobonów) uwagę zwraca dramatyczny wzrost emisji obligacji oraz wartości obligacji pozostających w obrocie w okresie po 2020 r. Na wykresie przedstawiono również sposób wykorzystania przychodów z emisji obligacji w podziale na poszczególne programy UE (w okresie do końca 2023 r.).

Rys. 2.16 – Emisje obligacji UE i wartość obligacji pozostających w obrocie od 2010 r. oraz sposób wykorzystania pozyskanych przychodów (zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.)



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

Uwaga: dla emisji obligacji UE podano nominalną wartość zadłużenia brutto. Na rysunku nie uwzględniono eurobonów (15,2 mld euro).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r. oraz informacji przekazanych przez Komisję.

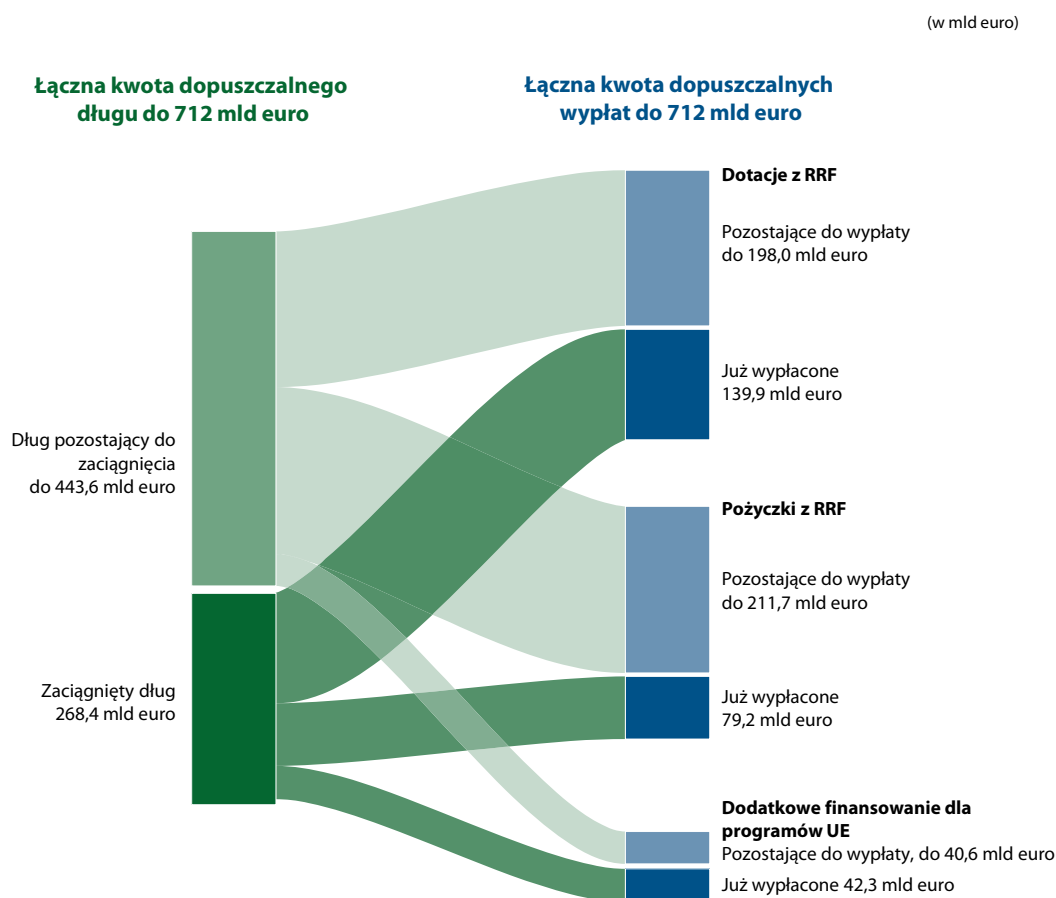
Wartość długu zaciągniętego na potrzeby NGEU może wzrosnąć ponad dwukrotnie do 2026 r., podczas gdy znakomita większość spłat jest odroczone do kolejnych WRF

2.40. Pierwotna wartość programu NGEU wynosiła 806,9 mld euro w cenach bieżących (750 mld euro w cenach z 2018 r.). W 2023 r. wartość tę skorygowano do 712 mld euro, ponieważ państwa członkowskie nie złożyły wniosków na całość dostępnego wsparcia w formie pożyczek przed terminem składania wniosków o pożyczki, który upłynął w sierpniu 2023 r. W tym momencie łączna wartość pożyczek, o jakie wniesiono dotąd w ramach NGEU, wyniosła 290,9 mld euro, a pożyczki na kwotę 94,9 mld euro przestały być dostępne.

2.41. Unia wykorzystuje środki z budżetu UE oraz margines elastyczności w ramach tymczasowego pułapu zasobów własnych (na poziomie 0,6% DNB UE), aby zabezpieczyć dług zaciągnięty na potrzeby NGEU. Zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. wartość nominalna pozostających w obrocie obligacji UE, które wykorzystano do sfinansowania dotacji i pożyczek w ramach RRF oraz innych programów finansowanych z NGEU, wynosiła 268,4 mld euro. Do końca 2026 r. UE może być zmuszona zaciągnąć na potrzeby NGEU dodatkowy dług na dalsze 443,6 mld euro (zob. [rys. 2.17](#)). Po 2026 r. operacje zaciągania pożyczek należy ściśle ograniczyć do operacji refinansujących, mających zapewnić skuteczne zarządzanie długiem³⁴.

³⁴ Motyw 18 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053

Rys. 2.17 – Dług zaciągnięty na potrzeby NGEU i wypłaty środków, zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.



Uwaga: W kwocie zaciągniętego długu nie uwzględniono krótkoterminowych eurobonów o wartości 15,2 mld euro. Zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. 7,0 mld euro z tego zaciągniętego długu nie zostało jeszcze wypłacone. Środki te przechowywane były w Europejskim Banku Centralnym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu COM(2024) 93 oraz skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

2.42. Spłata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU musi rozpocząć się przed końcem 2027 r., jeśli w ramach linii budżetowej przeznaczonej na pokrycie kosztów finansowania NGEU będą dostępne niewykorzystane środki, i musi zakończyć się najpóźniej do 2058 r.³⁵ Znakomita większość spłat została zatem odroczonej do kolejnych WRF, ponieważ harmonogram spłat musi być stabilny i przewidywalny, a roczne spłaty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU nie mogą przekroczyć 7,5% maksymalnej kwoty bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU³⁶ (tj. 31,6 mld euro rocznie). Wszystkie koszty poniesione przez UE w związku z zaciągnięciem długu na potrzeby pożyczek udzielanych w ramach NGEU, w tym koszty związane

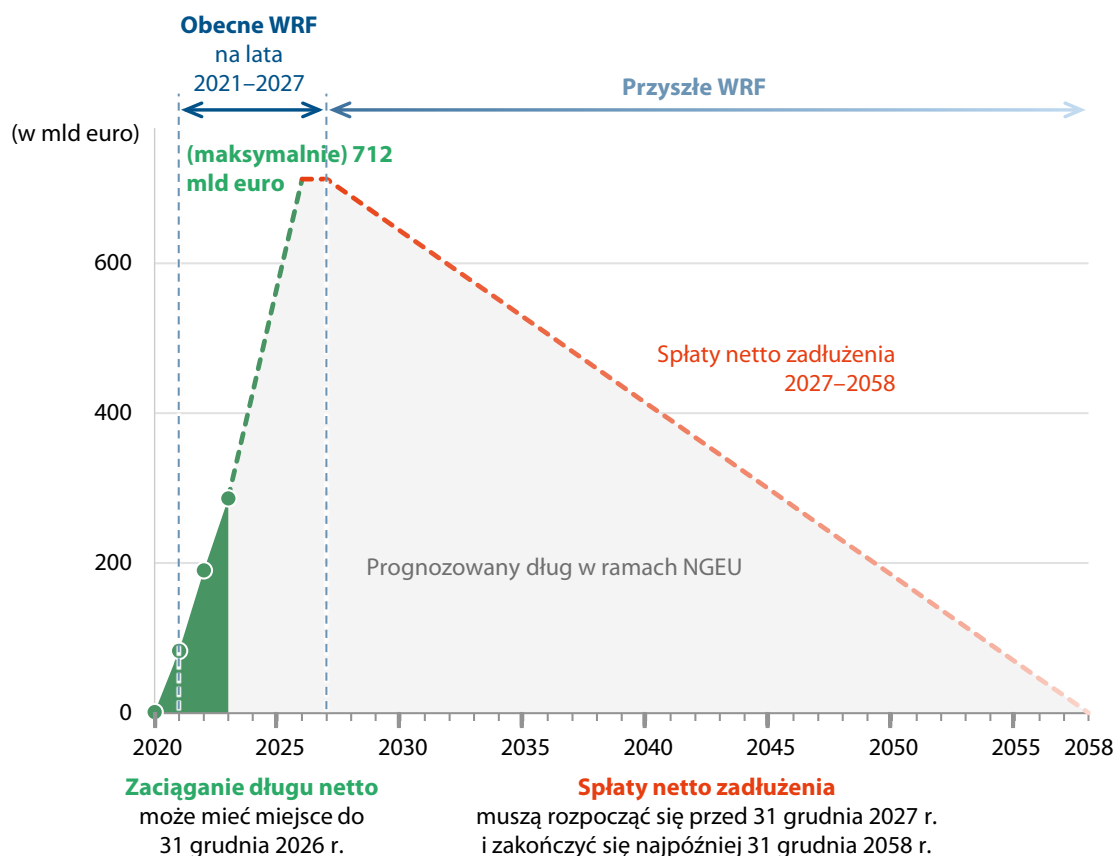
³⁵ Tamże, art. 5.

³⁶ Tamże.

z zarządzaniem oprocentowaniem oraz innymi czynnikami ryzyka finansowego, muszą zostać pokryte przez państwa beneficjentów, natomiast wszystkie koszty związane z dotacjami oraz dodatkowym finansowaniem w ramach NGEU są pokrywane ze środków z budżetu UE.

2.43. Na *rys. 2.18* przedstawiono poglądowo, jak może zmieniać się dług zaciągnięty na potrzeby NGEU, przy założeniu maksymalnej dopuszczalnej wielkości zadłużenia w ramach NGEU oraz liniowej spłaty długu. Niemniej w praktyce zaciąganie i spłata długu na potrzeby NGEU prawdopodobnie nie będzie przebiegać według takich liniowych schematów.

Rys. 2.18 – Symulacja zmian zadłużenia zaciągniętego na potrzeby NGEU, zgodnie ze stanem na koniec 2023 r.



Uwaga: W kwocie zaciągniętego długu nie uwzględniono krótkoterminowych eurobonów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r. oraz [decyzji Rady \(UE\) 2020/2053](#).

2.44. Aby zagwarantować stabilny i przewidywalny przebieg spłaty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU w perspektywie do 2058 r., Komisja może być zmuszona rolować wymagalne zadłużenie, emitując nowe instrumenty dłużne, tak aby spłacić stare instrumenty w momencie zapadalności³⁷. Ewentualne zmiany warunków rynkowych mogą przełożyć się na zwiększenie kosztów zadłużenia, które w przypadku długu zaciągniętego na potrzeby dotacji i dodatkowego finansowania w ramach NGEU³⁸ będą musiały zostać pokryte ze środków budżetu UE.

2.45. 20 czerwca 2023 r. Komisja przedstawiła „Dostosowany pakiet dotyczący kolejnej generacji zasobów własnych”. Pakiet stanowił dostosowanie trzech dodatkowych źródeł dochodów budżetu UE, które zostały pierwotnie zaproponowane w grudniu 2021 r. (ETS, mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz statystyczne zasoby własne oparte na zyskach przedsiębiorstw). W lutym 2024 r. Rada Europejska uzgodniła, że przychody z wszelkich nowych zasobów własnych wprowadzonych po 2023 r. zostaną wykorzystane do wcześniejszej spłaty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU³⁹. W swojej opinii w sprawie odnośnego wniosku Komisji⁴⁰ Trybunał stwierdził, że dostępne informacje nie były wystarczające, by mógł ocenić, czy oczekiwane roczne dochody będą w stanie pokryć – jak założono – kwoty potrzebne do spłaty długu z tytułu NGEU.

Zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel pochodzące z długu zaciągniętego na potrzeby NGEU mają istotny wpływ na wynik ekonomiczny

2.46. Dług zaciągnięty na potrzeby NGEU jest następnie wykorzystywany do sfinansowania dotacji w ramach NGEU oraz dodatkowego finansowania programów UE i przybiera formę *zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel*, które mają charakter uzupełniający względem środków zatwierdzonych w budżecie UE⁴¹. Na [rys. 2.19](#) przedstawiono informacje na temat zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel (zarówno związanych, jak i niezwiązanych z NGEU) w okresie po 2020 r.

³⁷ COM(2024) 93, s. 12 załącznika.

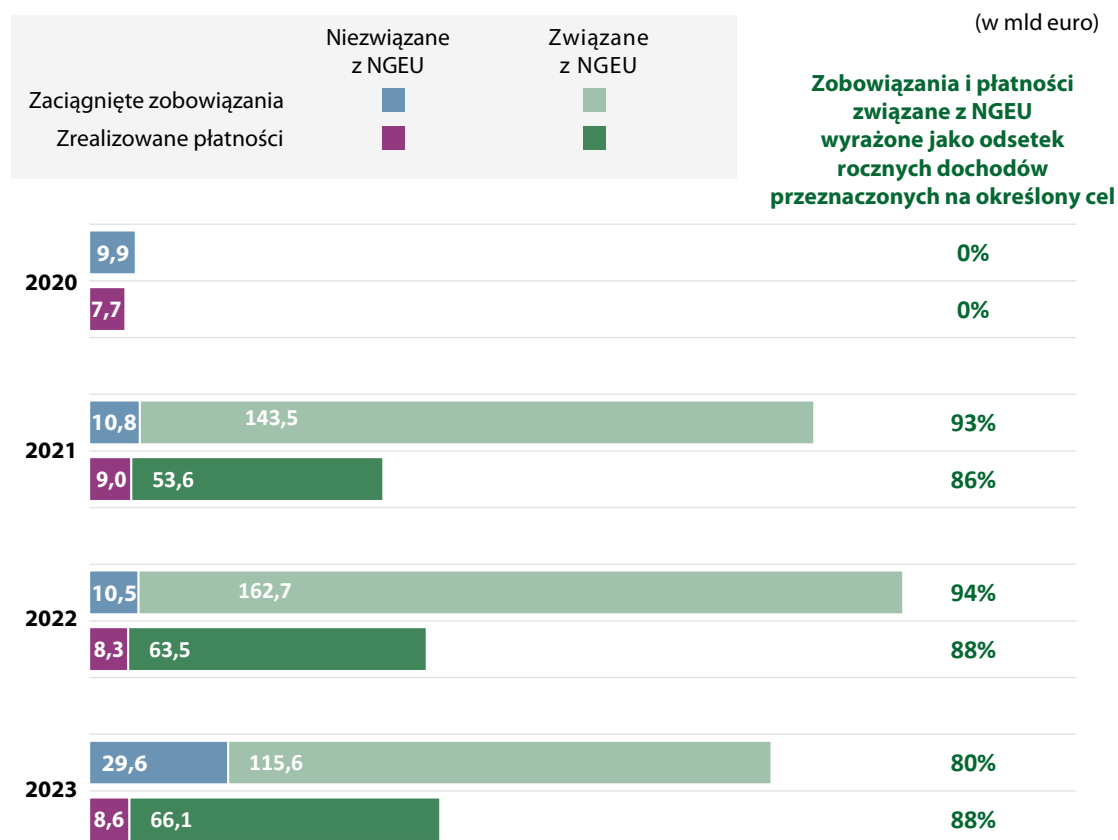
³⁸ Art. 11 ust. 1 decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2023/2825.

³⁹ Konkluzje EUCO 2/24.

⁴⁰ Opinia 04/2023, pkt 20.

⁴¹ Art. 22 rozporządzenia finansowego.

Rys 2.19 – Zobowiązania i płatności z wykorzystaniem zewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel (lata 2020–2023)



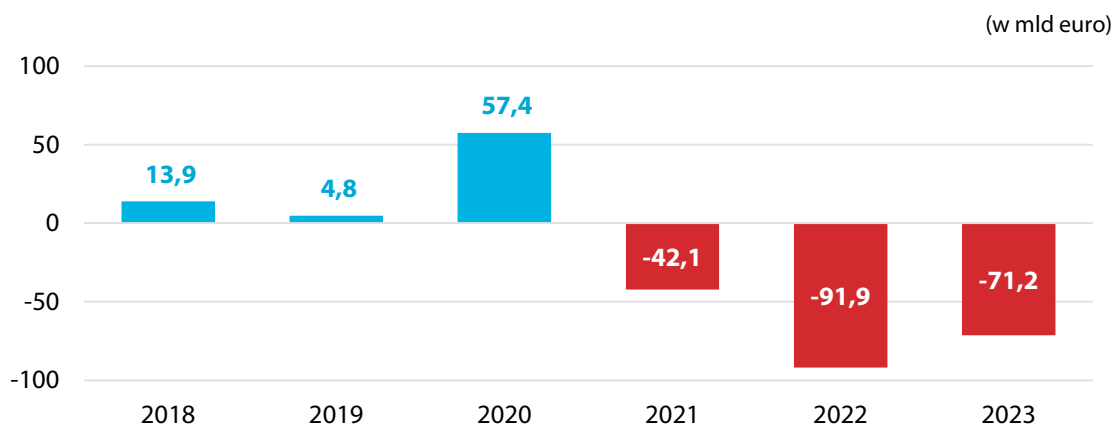
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2020–2023.

2.47. Wdrożenie NGEU formalnie nie narusza zasady, zgodnie z którą dochody i wydatki wykazane w rocznym budżecie UE powinny się równoważyć (zasada równowagi)⁴². Niemniej z księgowego punktu widzenia w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności nie ujmuje się po stronie dochodów kwot długu zaciągniętego na potrzeby NGEU, natomiast rejestruje się jako wydatki dotacje udzielane w ramach NGEU. Wpływa to ujemnie na *wynik ekonomiczny* uzyskany w danym roku (zob. [rys. 2.20](#)). Ujemne wyniki ekonomiczne powiększają deficyt w aktywach netto, co znajduje odzwierciedlenie w bilansie UE. Deficyt ten będzie musiał zostać sfinansowany w ramach przyszłych budżetów. Spłata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU jest gwarantowana do paupów zasobów własnych⁴³.

⁴² Pkt 34 opinii Służby Prawnej Rady 9062/20.

⁴³ COM(2020) 445.

Rys. 2.20 – Wynik ekonomiczny (nadwyżka bądź deficyt) dla każdego roku w latach 2018–2023



Uwaga: Dane liczbowe za 2020 r. obejmują dochody w wysokości 47,5 mld euro związane z umową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2018–2023.

Koszty finansowania długu zaciągniętego na potrzeby NGEU mogą w bieżących WRF niemal dwukrotnie przekroczyć szacunki z 2020 r. (15 mld euro)

2.48. W 2020 r. Komisja przewidziała kwotę 14,9 mld euro w ramach działu 2b WRF na potrzeby sfinansowania odsetek i *płatności kuponowych* związanych z długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU⁴⁴. Szacunki z 2020 r. oparto na przewidywanym oprocentowaniu długu wahającym się od 0,55% w 2021 r. do 1,15% w 2027 r.⁴⁵, tymczasem faktyczne oprocentowanie okazało się dużo wyższe od tych prognoz⁴⁶.

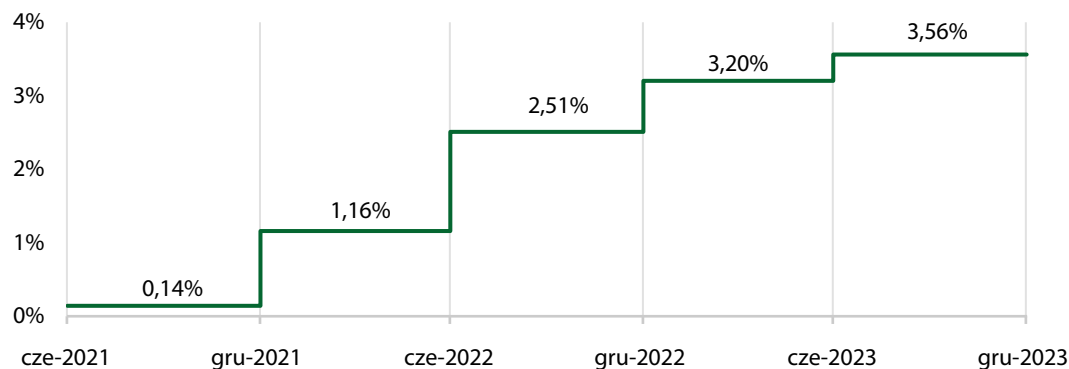
⁴⁴ Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2024 (sekcja dotycząca programowania finansowego na lata 2025–2027, s. 9).

⁴⁵ Briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027”, s. 7.

⁴⁶ Strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego pn. „Key ECB interest rates”.

2.49. Wzrost stóp procentowych niekorzystnie wpłynął na koszty finansowania ponoszone przez UE (innymi słowy koszty obsługi długu obliczane na podstawie odsetek od długu pozostającego do spłaty). Koszty te wzrosły do 3,56% w drugiej połowie 2023 r. (podczas gdy wynosiły 2,51% w drugiej połowie 2022 r. i 0,14% w drugiej połowie 2021 r.⁴⁷, zob. *rys. 2.21*).

Rys. 2.21 – Zmieniające się koszty finansowania ponoszone przez UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu [COM\(2024\) 93](#).

2.50. Komisja oszacowała⁴⁸, że dodatkowe koszty odsetek i płatności kuponowych związanych z długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU mogą wynieść w obecnych WRF od 17 do 27 mld euro. Szacunki te obarczone są jednak dużą niepewnością co do faktycznych *profilu wypłat środków* w poszczególnych latach oraz poziomu stóp procentowych⁴⁹.

⁴⁷ [COM\(2024\) 93](#), s. 8.

⁴⁸ [Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2024](#) (sekcja dotycząca programowania finansowego na lata 2025–2027, s. 9).

⁴⁹ Tamże.

Ekspozycja budżetu UE wzrosła w 2023 r. i przewiduje się, że będzie rosnąć nadal

2.51. W ramach analizy ekspozycji budżetu UE Trybunał przeanalizował:

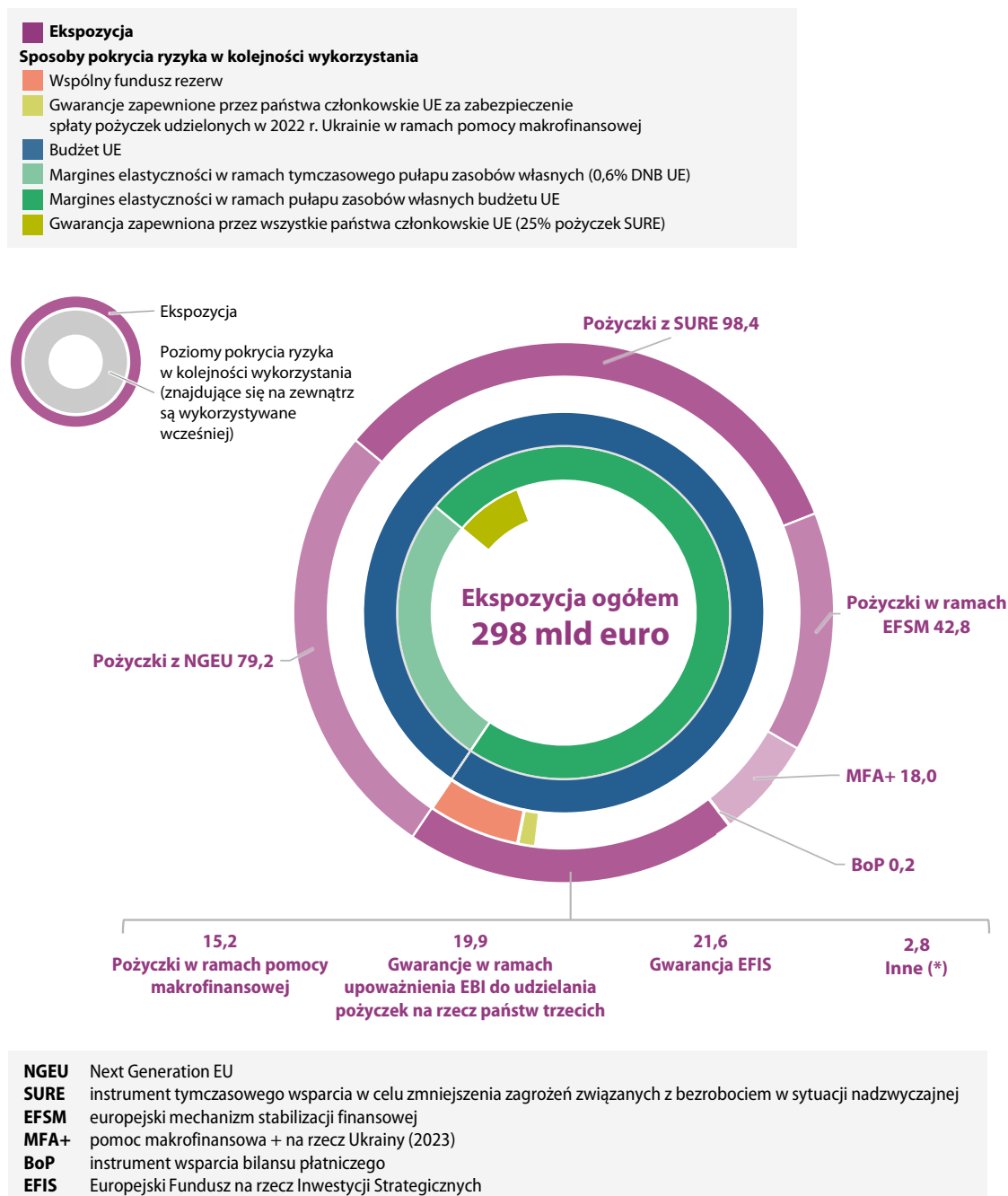
- a) gwarancje z budżetu UE na zabezpieczenie zaciągniętego na rynkach długu, z którego sfinansowano pożyczki udzielone państwom członkowskim lub państwom spoza UE. Gwarancje dotyczą ewentualnego niewywiązania się z obowiązku spłaty tych pożyczek;
- b) zobowiązania, które mogą powstać w przyszłości w razie wystąpienia określonego zdarzenia i są ujmowane w rocznym sprawozdaniu finansowym jako *zobowiązania warunkowe*. W skład tych zobowiązań wchodzi już udzielone *gwarancje budżetowe* w odniesieniu do wypłaconych kwot⁵⁰.

2.52. Łączna kwota ekspozycji budżetu UE w związku z tymi gwarancjami i zobowiązaniami wzrosła z poziomu 248,3 mld euro na koniec 2022 r. do 298,0 mld euro na koniec 2023 r. Na [rys. 2.22](#) przedstawiono szczegółowe informacje na temat ekspozycji budżetu (w kolorze fioletowym) w podziale na źródło ekspozycji. Poszczególne warstwy pokrycia ryzyka odpowiadające różnym poziomom pokrycia ryzyka przedstawiono w formie współśrodkowych kręgów. Krąg znajdujący się najbliżej danego źródła ekspozycji oznacza pierwszą warstwę pokrycia ryzyka – tę, która zostanie uruchomiona w pierwszej kolejności. Kolejne wewnętrzne kręgi oznaczają dodatkowe warstwy pokrycia ryzyka.

⁵⁰ Informacja dodatkowa 4.1.1 do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

Rys. 2.22 – Łączna kwota ekspozycji budżetu UE według stanu na koniec 2023 r. w rozbiciu na źródła ekspozycji i sposoby pokrycia ryzyka

(w mld euro)



(*) Gwarancja Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) – 0,5 mld euro, gwarancja InvestEU – 1,4 mld euro, gwarancja Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (EFZR+) – 0,6 mld euro, pożyczki Euratomu – 0,3 mld euro.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r. i stosownych przepisów.

2.53. Wzrost ekspozycji budżetu UE w 2023 r. wynikał głównie z długu w kwocie 34,1 mld euro zaciągniętego na potrzeby kolejnych pożyczek udzielonych państwom członkowskim w ramach RRF (w 2022 r. było to 27,2 mld euro), z czego 5,4 mld euro przeznaczono na pożyczki w ramach REPowerEU, a także z 18,0 mld euro na pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej + na rzecz Ukrainy. Ekspozycja w związku ze zobowiązaniami warunkowymi wynikającymi z gwarancji budżetowych wzrosła z 42,9 mld euro na koniec 2022 r. do 44,0 mld euro na koniec 2023 r. Wzrost ten wynikał głównie z większej liczby wypłat środków na inwestycje objęte gwarancją InvestEU. W październiku 2023 r. Komisja oszacowała⁵¹ na podstawie danych dostępnych na koniec 2022 r., że margines elastyczności dostępny na lata 2024–2027 będzie wystarczający do pokrycia ewentualnych strat związanych ze zobowiązaniami zabezpieczonymi tym marginesem, zarówno niezwiązanymi, jak i związanymi z operacjami w ramach NGEU.

2.54. Zgodnie z oczekiwaniami ekspozycja budżetu UE odnotowana na koniec 2023 r. ma wzrosnąć w 2024 i 2025 r., głównie z powodu nowych pożyczek z RRF. Do końca 2023 r. Komisja podpisała z państwami członkowskimi umowy na udzielenie pożyczek w ramach RRF na kwotę 290,9 mld euro, z czego 211,7 mld euro nie zostało jeszcze wypłacone.

2.55. Na początku 2024 r. unijni prawodawcy ustanowili Instrument na rzecz Ukrainy⁵². W uzupełnieniu do bezzwrotnego wsparcia w wysokości do 17 mld euro, które ma zostać udzielone w latach 2025–2027, w ramach Instrumentu przewidziano również pożyczki na kwotę do 33 mld euro. Zostaną one sfinansowane przez zaciągnięcie długu na rynkach finansowych oraz zabezpieczone przy wykorzystaniu marginesu elastyczności budżetu UE, podobnie jak w przypadku pożyczek udzielonych w ramach pomocy makrofinansowej +. W swojej [opinii](#) w sprawie Instrumentu na rzecz Ukrainy Trybunał podkreślił, że przyjęte podejście wiąże się z wysokim ryzykiem dla budżetu UE.

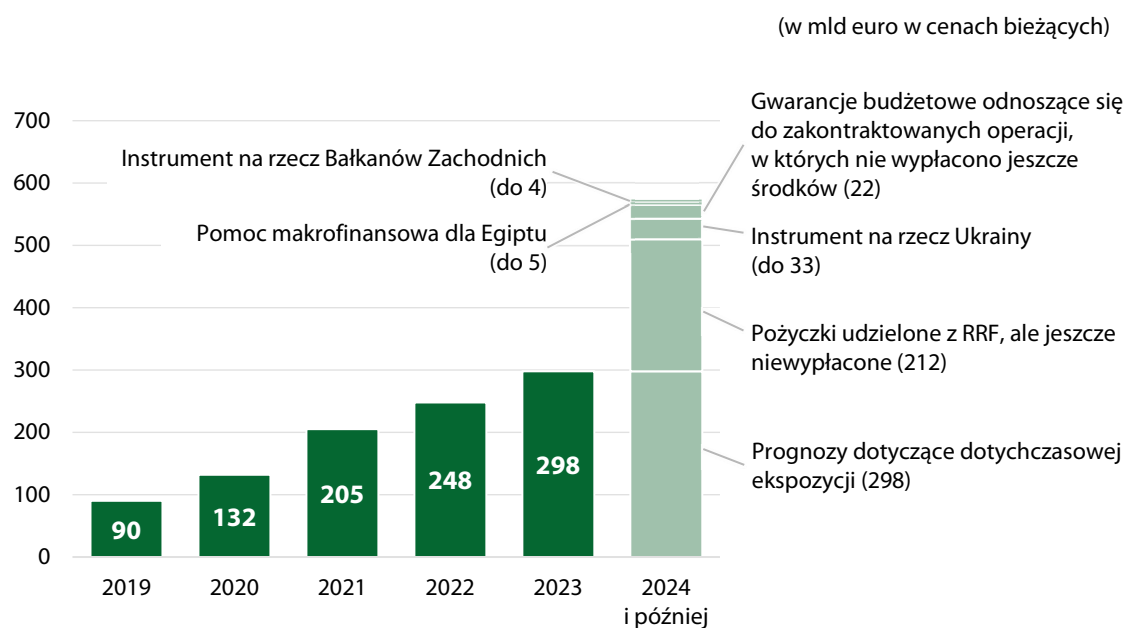
⁵¹ COM(2023) 683.

⁵² Rozporządzenie (UE) 2024/792.

2.56. Również w 2024 r. prezydencja Rady i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich⁵³. Wartość środków w ramach tego nowego instrumentu wynosi 6 mld euro, z czego 4 mld euro stanowią pożyczki. Spłata tych pożyczek ma rozpocząć się w 2034 r., a okres zapadalności wynosi do 40 lat. Pożyczki te mają zostać zabezpieczone rezerwą na poziomie 9% pochodzącą z unijnego wspólnego funduszu rezerw. W swojej [opinii](#) na temat nowego instrumentu Trybunał z zadowoleniem przyjął wprowadzenie takiej rezerwy. Ponadto Rada zaproponowała udzielenie pomocy makrofinansowej na rzecz Egiptu. W 2024 r. wsparcie to wyniesie 1 mld euro⁵⁴, a ponadto kwota 4 mld euro na lata 2024–2027 wciąż oczekuje na zatwierdzenie⁵⁵.

2.57. Na [rys. 2.23](#) porównano ekspozycję budżetu UE w przeszłości (od 2019 r.) z ekspozycją prognozowaną.

Rys. 2.23 – Porównanie ekspozycji budżetu UE w przeszłości z ekspozycją prognozowaną



Uwaga: Kwoty podano według wartości nominalnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych UE za lata 2019–2023 oraz informacji Komisji.

⁵³ [Komunikat prasowy z 4 kwietnia 2024 r.](#)

⁵⁴ [Decyzja \(UE\) 2024/1144.](#)

⁵⁵ [Komunikat prasowy z 12 kwietnia 2024 r.](#)

2.58. Całkowitą ekspozycję można przedstawić w rozbiciu na poszczególne ekspozycje roczne. Ekspozycja roczna oznacza maksymalną kwotę, jaka musiałaby w danym roku zostać pokryta z budżetu UE lub z marginesu elastyczności, gdyby nie spłacono udzielonych pożyczek⁵⁶. Komisja przekazała Trybunałowi dane (odzwierciedlające stan na koniec 2022 r.) dotyczące rocznej ekspozycji budżetu UE wynikającej z udzielenia pomocy finansowej państwom członkowskim i państwom spoza UE, a także z *upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich*. Zgodnie z danymi Komisji kwota ekspozycji w 2024 r. wynosi 8,2 mld euro (w 2023 r. – 7,7 mld euro, a w 2022 r. – 7,0 mld euro), niemniej nie uwzględnia ona ekspozycji rocznej pozostałych programów objętych gwarancjami budżetowymi (EFIS, InvestEU, EFZR i EFZR+). Trybunał zalecił Komisji w 2022 r.⁵⁷, by publikowała informacje na temat szacowanej całkowitej rocznej ekspozycji.

Agresja Rosji na Ukrainę wciąż zwiększa ryzyko finansowe dla przyszłych budżetów UE

2.59. Ekspozycja budżetu UE w związku ze wsparciem dla Ukrainy wzrosła z poziomu 16 mld euro na koniec 2022 r. do 33,7 mld euro na koniec 2023 r. Kwota ta obejmuje 18 mld euro pożyczek w ramach pomocy makrofinansowej +, 11,6 mld euro w ramach pomocy makrofinansowej, 0,3 mld euro pożyczek Euratomu, a także 3,8 mld euro gwarancji budżetowych dotyczących niespłaconych pożyczek udzielonych przez EBI i inne instytucje finansowe. Jednocześnie Komisja dokonała odpisu aktualizującego wartość pożyczek udzielonych Ukrainie w ramach pomocy makrofinansowej i pomocy makrofinansowej + w wysokości 8,8 mld euro (w 2022 r. było to 2,2 mld euro). Odpis ten odzwierciedlił oczekiwane straty kredytowe w całym cyklu życia tych pożyczek.

2.60. W 2023 r. w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej + udzielono Ukrainie wsparcia w wysokości 18 mld euro w formie wysoce preferencyjnych pożyczek, które mają być spłacane przez okres maksymalnie 35 lat począwszy od 2033 r. Na zasadzie odstępstwa od przepisów rozporządzenia finansowego⁵⁸ w odniesieniu do pożyczek udzielonych w ramach pomocy makrofinansowej + nie wprowadzono obowiązku utworzenia rezerw na pokrycie ryzyka niespłacenia

⁵⁶ Sprawozdanie specjalne 05/2023, rys. 2.

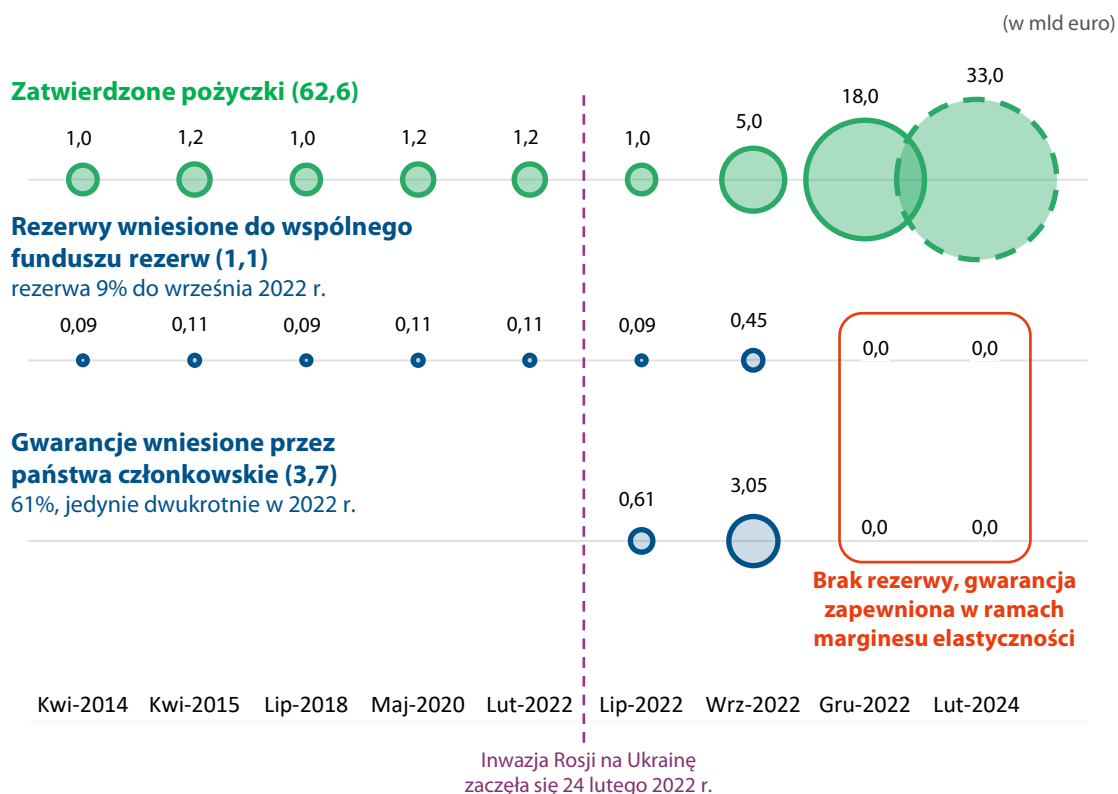
⁵⁷ Sprawozdanie roczne za 2022 r., zalecenie 2.3 dotyczące stabilnego poziomu ekspozycji budżetu UE.

⁵⁸ Art. 211 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.

pożyczek⁵⁹, ponieważ są one objęte gwarancjami z wykorzystaniem marginesu elastyczności budżetu UE. W swojej **opinii** dotyczącej tej kwestii Trybunał zwrócił uwagę, że przeniesienie ryzyka ewentualnego niewywiązania się ze spłat na przyszłe lata może wyrzucić presję na przyszłe budżety i potrzeby w zakresie płatności.

2.61. W lutym 2024 r. Parlament Europejski i Rada uzgodniły ustanowienie Instrumentu na rzecz Ukrainy (zob. pkt 2.55), aby w latach 2024–2027 zapewnić Ukrainie wsparcie finansowe w postaci pożyczek na dodatkową kwotę do 33 mld euro (zob. **rys. 2.24**). W swojej **opinii** Trybunał podkreślił, że przyjęte podejście wiąże się z wysokim ryzykiem dla budżetu UE.

Rys. 2.24 – Harmonogram zatwierdzonych pożyczek na rzecz Ukrainy w okresie od 2014 r., z uwzględnieniem rezerw i gwarancji ze strony państw członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie stosownych przepisów oraz skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

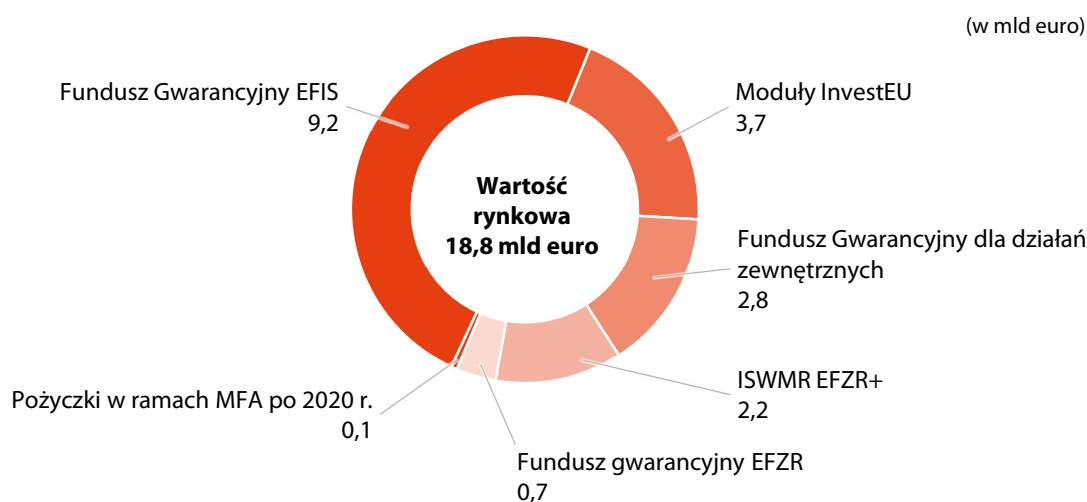
⁵⁹ Art. 14 ust. 3 wniosku COM(2022) 597.

Pomimo dodatniego wyniku osiągniętego w 2023 r. łączne wyniki wspólnego funduszu rezerw są wciąż ujemne

2.62. Od 2021 r. *wspólny fundusz rezerw* łączy wszystkie rezerwy z tytułu zobowiązań finansowych UE wynikających z *instrumentów finansowych*, gwarancji budżetowych lub pożyczek udzielonych w ramach pomocy finansowej⁶⁰. Komisja może skorzystać ze środków ze wspólnego funduszu (zanim skorzysta ze środków budżetu UE), aby zrealizować wypływ środków wymagany w razie uruchomienia gwarancji lub niewywiązania się ze zobowiązań przez państwa spoza UE.

2.63. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2023 r. zasoby wspólnego funduszu rezerw wyniosły 18,8 mld euro (14,4 mld euro w 2022 r.) (zob. [rys. 2.25](#)). Komisja szacuje, że w latach 2024–2030 do wspólnego funduszu rezerw wpłynię dodatkowo 18,8 mld euro środków⁶¹.

Rys. 2.25 – Wspólny fundusz rezerw i jego części składowe według stanu na koniec 2023 r.



EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
ISWMR – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej
EFZR+ – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus
EFZR – Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju
MFA – pomoc makrofinansowa

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

⁶⁰ Art. 212 [rozporządzenia finansowego](#).

⁶¹ [COM\(2023\) 288](#), s. 4.

2.64. Jeśli chodzi o zarządzanie wspólnym funduszem rezerw, celem Komisji jest przynajmniej zabezpieczenie wniesionego kapitału (zachowanie kapitału)⁶². Pomimo że w 2023 r. wypracowano dodatni wynik (0,9 mld euro), biorąc pod uwagę wyjątkowo niekorzystny wynik z 2022 r., który wynikał ze wzrostu stóp procentowych⁶³, łączny niezrealizowany wynik finansowy portfela środków w okresie od ustanowienia funduszu w 2021 r. był wciąż ujemny i na koniec 2023 r. wynosił -2,2%, tj. -0,4 mld euro⁶⁴. Pozostaje w mocy zalecenie Trybunału z 2022 r.⁶⁵, zgodnie z którym Komisja powinna podjąć wszelkie konieczne działania, aby jej narzędzia ograniczające ryzyko, w tym wspólny fundusz rezerw, dysponowały odpowiednimi zdolnościami.

Wysoka stopa inflacji w 2022 i 2023 r. wciąż niekorzystnie wpływa na budżet UE

2.65. W rozporządzeniu w sprawie WRF ustanowiono maksymalne pułapy roczne (dla środków na płatności i środków na zobowiązania) w cenach z 2018 r.⁶⁶ Ponieważ w przypadku rocznego budżetu UE dostosowanie do cen bieżących odbywa się na podstawie stałego rocznego wzrostu cen (*deflatora*) w wysokości 2%, *siła nabywcza* budżetu UE spada (lub rośnie) o wysokość różnicy między stałym deflatorem i średnią stopą inflacji.

⁶² Tamże, s. 2.

⁶³ [Sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), pkt 2.39.

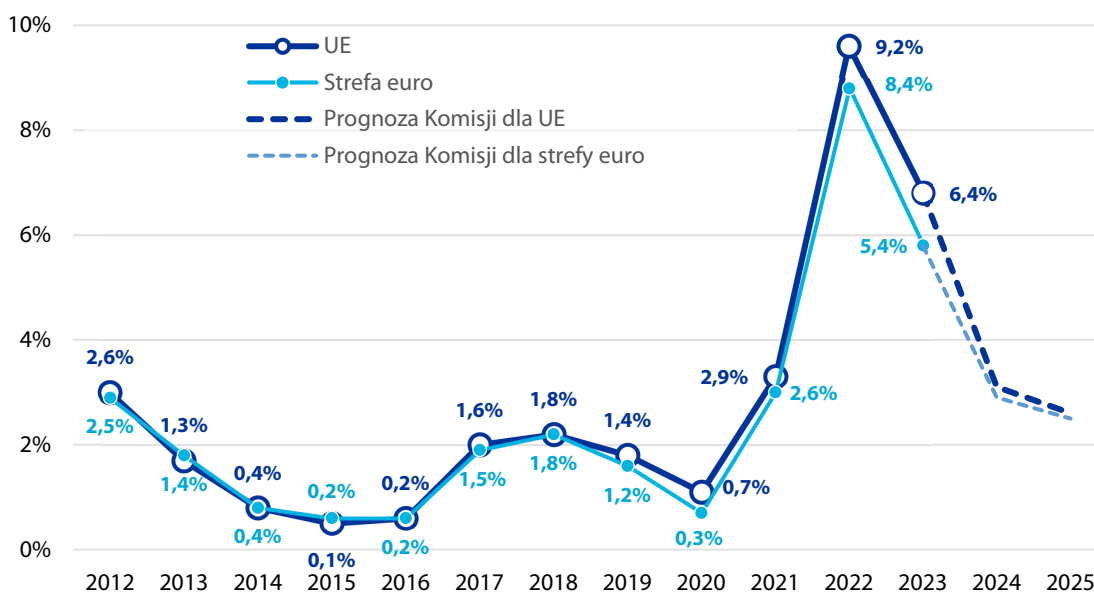
⁶⁴ Sprawozdanie finansowe wspólnego funduszu rezerw za 2023 r.

⁶⁵ [Sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), zalecenie 2.3 dotyczące stabilnego poziomu ekspozycji budżetu UE.

⁶⁶ Załącznik I do [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) zmienionego [rozporządzeniem \(UE, Euratom\) 2024/792](#).

2.66. W latach 2013–2020 stopa inflacji w UE kształtowała się poniżej progno 2%, niemniej średnia inflacja wzrosła istotnie w 2022 r., do 9,2%, po czym spadła do 6,4% w 2023 r.⁶⁷ (zob. *rys. 2.26*). Prognozy Komisji sugerują, że inflacja w UE spadnie do średnio 2,7% w 2024 r. i 2,2% w 2025 r., natomiast w strefie euro wyniesie średnio 2,5% w 2024 r. i 2,1% w 2025 r.⁶⁸ Prognozy te są ogólnie zbieżne z prognozami Europejskiego Banku Centralnego dotyczącymi strefy euro, zakładającymi inflację na poziomie 2,7% w 2024 r. i 2,1% w 2025 r.⁶⁹

Rys. 2.26 – Średnia roczna stopa inflacji w UE i strefie euro (2012–2025)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu oraz prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2024 r.

2.67. Opierając się na prognozach Komisji dotyczących inflacji⁷⁰, Trybunał szacuje, że siła nabywcza budżetu UE może spaść o około 13% w okresie do końca 2025 r. (zob. *rys. 2.27*). W sprawozdaniu za 2022 r. Trybunał sformułował zalecenie dotyczące tej kwestii⁷¹.

⁶⁷ Stopa inflacji według zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych publikowana przez Eurostat.

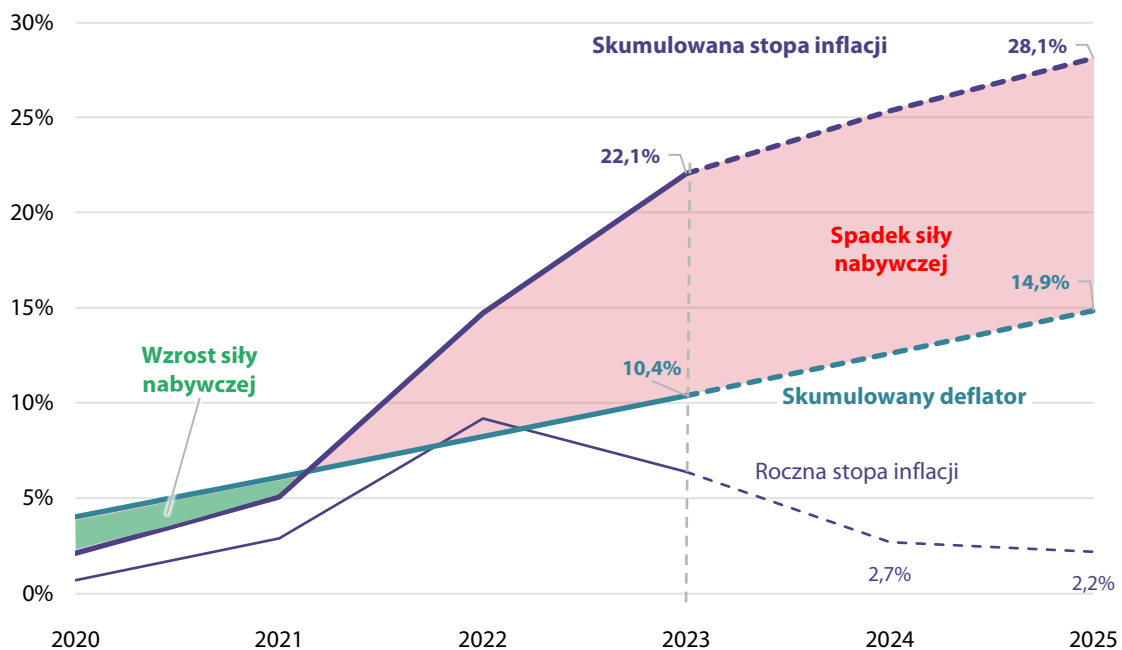
⁶⁸ Prognoza gospodarcza Komisji z wiosny 2024 r.

⁶⁹ Prognozy makroekonomiczne Europejskiego Banku Centralnego z grudnia 2023 r.

⁷⁰ Prognoza gospodarcza Komisji z wiosny 2024 r.

⁷¹ Sprawozdanie roczne za 2022 r., zalecenie 2.2 dotyczące oceny wpływu na budżet UE utrzymującej się przez kilka lat wysokiej inflacji.

Rys. 2.27 – Zmiany siły nabywczej budżetu UE (w latach 2020–2025)



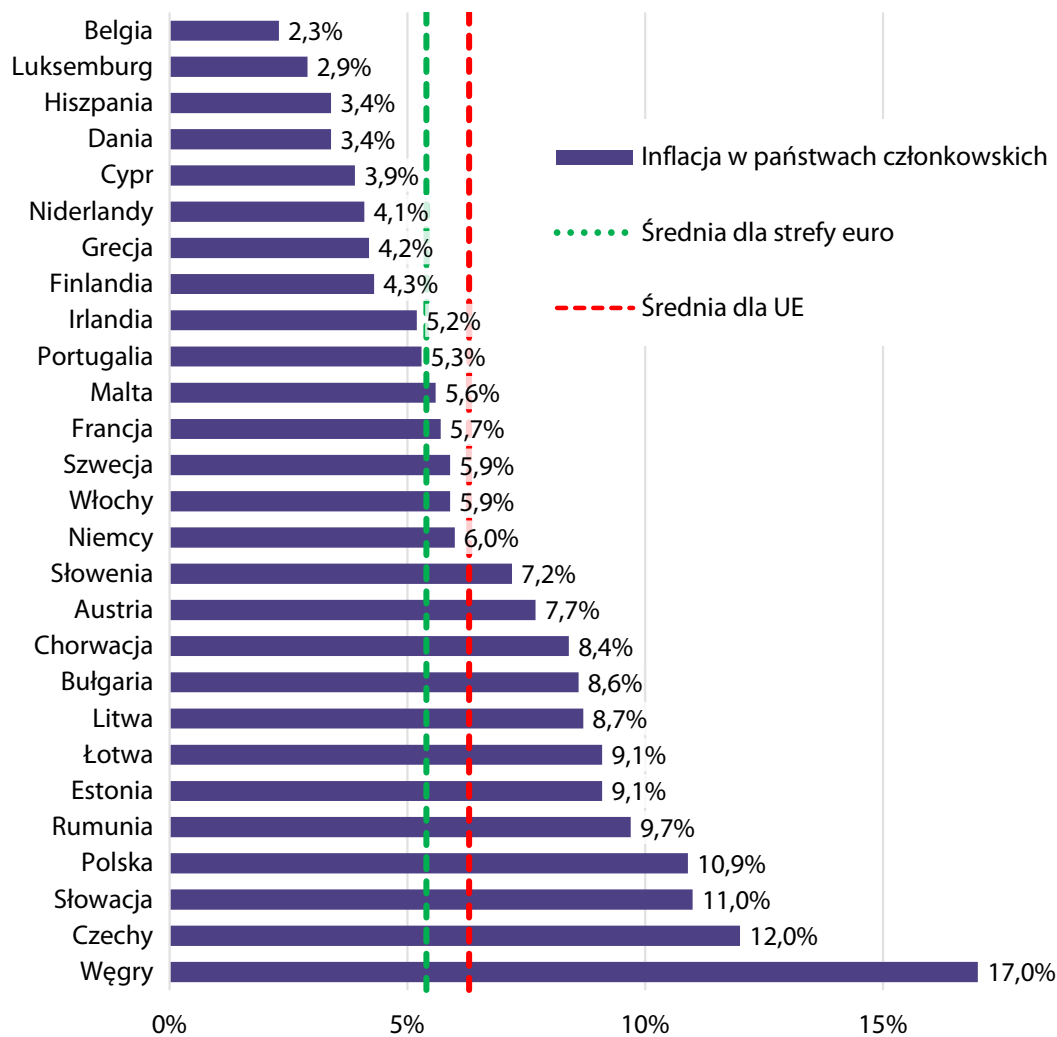
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu oraz prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2024 r.

2.68. Inflacja i powiązany z nią spadek siły nabywczej odnotowane w ostatnich latach zwiększają ryzyko, że środki UE mogą nie pozwolić na osiągnięcie założonych celów w takim samym zakresie. Należy jednak odnotować, że inflacja nie dotknęła wszystkich państw członkowskich UE w takiej samej mierze (zob. [rys. 2.28](#)).

Przedkładając zmiany do krajowych planów w ramach RRF⁷², 20 państw członkowskich (wszystkie z wyjątkiem Danii, Niemiec, Luksemburga, Malty, Niderlandów, Finlandii i Szwecji) przyznało, że osiągnięcie niektórych z celów ujętych w pierwotnych planach było po części lub całkowicie niemożliwe ze względu na presję inflacyjną.

⁷² Tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności, [przegląd sytuacji w poszczególnych krajach](#).

Rys. 2.28 – Inflacja w państwach członkowskich w 2023 r.

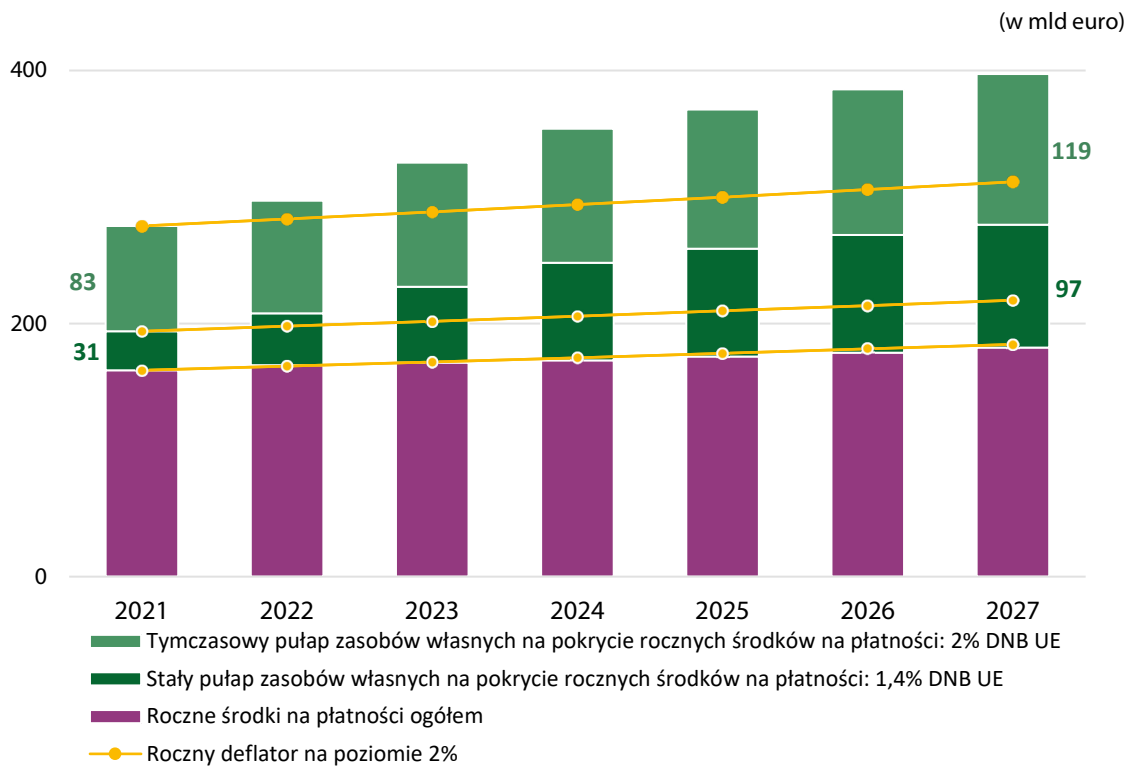


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu oraz prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2024 r.

2.69. Roczne pułapy (środków na płatności) określone w rozporządzeniu w sprawie WRF są podnoszone jedynie o stały deflator na poziomie 2% (zob. pkt 2.66). Wprawdzie głównym czynnikiem stojącym za wzrostem DNB jest wzrost gospodarczy, jednak również wysoka stopa inflacji przyczynia się do wzrostu DNB państw członkowskich i prowadzi do zwiększenia marginesu elastyczności. Ponieważ margines elastyczności zapewnia gwarancje dla długu zaciąganego przez UE, rozszerzenie marginesu zwiększa finansową wiarygodność UE jako pożyczkobiorcy. Na *rys. 2.29* przedstawiono zwiększenie marginesu elastyczności obliczone w oparciu o prognozy Komisji⁷³ dotyczące wzrostu gospodarczego i inflacji.

⁷³ COM(2023) 320.

Rys. 2.29 – Przewidywany wpływ oczekiwanego wzrostu gospodarczego i inflacji na margines elastyczności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika do komunikatu COM(2023) 320.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

2.70. W 2023 r. wykorzystano prawie wszystkie środki na zobowiązania dostępne w budżecie UE, lecz kwota wykorzystanych środków na płatności była niższa, niż pierwotnie planowano. W 2023 r. absorpcja środków z funduszy ESI na lata 2014–2020 spowolniła, lecz wydłużono o jeden rok termin na składanie wniosków o płatność. Priorytetem dla państw członkowskich była absorpcja środków z funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 oraz przyspieszenie wdrożenia NGEU, w związku z czym łączna kwota płatności z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wyniosła jedynie 12,8 mld euro, 3,2% łącznego przydziału środków z WRF na lata 2021–2027. Podobnie w przypadku płatności z EFRROW objętego nową WPR, które rozpoczęły się w 2023 r., odnotowano jedynie niewielki wskaźnik absorpcji – 1% na koniec roku (zob. pkt [2.2–2.20](#)).

2.71. Zmiany do rozporządzenia w sprawie RRF wprowadzone w 2023 r. umożliwiły włączenie specjalnych rozdziałów REPowerEU do KPO państw członkowskich. Do końca 2023 r. Komisja zaciągnęła wszystkie zobowiązania na dotacje w ramach RRF finansowane z NGEU (337,9 mld euro). Roczne wypłaty dotacji z RRF dokonane w 2023 r. wyniosły łącznie 48 mld euro i były niższe, niż się spodziewano (zob. pkt [2.21–2.26](#)).

2.72. Zobowiązania pozostające do spłaty z budżetu UE i dotyczące dotacji w ramach NGEU osiągnęły na koniec 2023 r. rekordowy poziom 543 mld euro, ale mają spaść do 322,9 mld euro do końca 2027 r. (zob. pkt [2.27–2.30](#)).

2.73. W 2023 r. utrzymał się niski poziom wykonania funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Oznacza to, że zobowiązania zaciągnięte w 2022 r. są obciążone ryzykiem umorzenia począwszy od 2025 r. Zgodnie z prognozami Komisji z 2023 r. łączna kwota umorzeń dla lat 2024–2027 wyniesie 8,1 mld euro, z czego 2,2 mld euro będzie pochodziło z funduszy polityki spójności. W mniemaniu Trybunału umorzenie dużych kwot może z kolei zagrozić osiągnięciu celów UE (zob. pkt [2.33–2.34](#)).

2.74. Unijna zróżnicowana strategia finansowania stała się w 2023 r. domyślnym podejściem UE do zaciągania długu. Jednocześnie dług UE pozostający do spłaty wzrósł w 2023 r. o 30% do ponad 458,5 mld euro, z czego 268,4 mld euro dotyczy NGEU. Ze względu na gwałtowny wzrost stóp procentowych dodatkowe koszty obsługi długu zaciągniętego na potrzeby NGEU mogą wynieść w obecnych WRF od 17 do 27 mld euro (zob. pkt [2.35–2.50](#)). Ponadto w wyniku rewizji WRF wprowadzono rozwiązania mające służyć ograniczeniu ryzyka związanego z dodatkowymi kosztami finansowania NGEU oraz ewentualnym nagromadzeniem zaległości w płatnościach w 2026 r. (zob. pkt [2.31–2.32](#)).

2.75. Kwota ekspozycji budżetu UE w związku z gwarancjami z budżetu UE i zobowiązaniami warunkowymi wzrosła z poziomu 248 mld euro w 2022 r. do 298 mld euro w 2023 r. Według stanu na koniec 2023 r. w ramach RRF przyznano dodatkowe finansowanie w formie pożyczek na kwotę 202 mld euro, ale nie zostało ono jeszcze wypłacone. Ekspozycja budżetu UE będzie zatem w dalszym ciągu rosła (zob. pkt [2.51–2.58](#)).

2.76. Ekspozycja budżetu UE w związku ze wsparciem dla Ukrainy wzrosła z poziomu 16 mld euro do 34 mld euro w 2023 r. i będzie rosła nadal po tym, jak na początku 2024 r. uzgodniono ustanowienie Instrumentu na rzecz Ukrainy. Dodatkowe pożyczki udzielone Ukrainie nie są powiązane z obowiązkiem utworzenia rezerw, co zwiększa ryzyko dla przyszłych budżetów UE (zob. pkt [2.59–2.61](#)).

2.77. Na koniec 2023 r. wspólny fundusz rezerw dysponował aktywami o wartości 18,8 mld euro. Skumulowany wynik finansowy portfela funduszu jest od 2021 r. wciąż ujemny (zob. pkt [2.62–2.64](#)).

2.78. Na budżet UE nadal ma wpływ wysoka inflacja. Opierając się na prognozach Komisji dotyczących inflacji, Trybunał oszacował, że siła nabywcza budżetu UE może spaść o około 13% w okresie do końca 2025 r. (zob. pkt [2.65–2.69](#)).

Zalecenie

Zalecenie 2.1 – Zmniejszenie ryzyka umorzeń środków

Aby zmniejszyć ryzyko umorzeń środków, Komisja powinna ściśle monitorować postępy w wyborze operacji i podjąć konieczne działania w odniesieniu do programów obciążonych ryzykiem.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Rozdział 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Spis treści

	Punkty
Wstęp	3.1.-3.2.
Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski	3.3.-3.35.
Wstęp	3.3.-3.8.
Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie	3.9.-3.12.
Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli	3.13.-3.18.
Odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności	3.19.-3.24.
Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	3.25.-3.28.
Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii	3.29.-3.33.
Główni partnerzy instytucjonalni	3.34.-3.35.
Parlament Europejski	3.34.
Rada Unii Europejskiej	3.35.
Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 4 WRF	3.36.-3.62.
Wstęp	3.36.-3.37.
Zakres prac i przyjęte podejście	3.38.
Ramy sprawozdawczości na temat wyników poprawiły się	3.39.-3.41.
Do tej pory udostępniono niewiele informacji na temat wyników osiągniętych w bieżącym okresie, a te, które są dostępne, wskazują na małe postępy	3.42.-3.43.
Informacje na temat wyników odnoszące się do okresu 2014–2020 wskazują na znaczne postępy, ale wymagają wciąż uzupełnienia	3.44.-3.56.
Wskaźniki pokazują znaczne postępy, ale nie pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu zaspokojone zostały istniejące potrzeby	3.44.-3.49.

Wciąż brak jest wystarczających informacji na temat ogólnych wyników uzyskanych w programach	3.50.-3.53.
Sprawozdawczość na temat wyników osiągniętych w ramach FZZG obejmuje również przyszłe osiągnięcia	3.54.-3.56.
Wnioski	3.57.-3.60.
Zalecenia	3.61.-3.62.
Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2020 r.	3.63.-3.66.
Część 4 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.	3.67.-3.84.
Wstęp	3.67.-3.69.
Uwagi	3.70.-3.83.
Wciąż wysoki odsetek zaleceń przyjętych w pełni lub częściowo przez jednostki kontrolowane	3.70.
Niewielki spadek odsetka zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze	3.71.-3.72.
68% zaleceń skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze	3.73.-3.76.
78% zaleceń skierowanych do pozostałych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze	3.77.-3.79.
Wzrost odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie	3.80.-3.81.
Najwyższy poziom akceptacji, realizacji i terminowości odnotowano w przypadku zaleceń dotyczących opracowywania koncepcji polityk lub programów	3.82.-3.83.
Wnioski	3.84.

Załączniki

Załącznik 3.1 – Omówienie sprawozdań specjalnych na forum komisji Parlamentu Europejskiego

Załącznik 3.2 – Przykłady działań podjętych przez Komisję na wczesnym etapie w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2023 r.

Załącznik 3.3 – Przykłady wskaźników stosowanych w ramach FAMI i klasyfikacja tych wskaźników w okresach 2014–2020 i 2021–2027

Załącznik 3.4 – Wartości głównych wskaźników w ramach FAMI w latach 2019–2022 zgodnie z treścią zestawień wyników programu

Załącznik 3.5 – Wskaźniki stosowane w ramach FAMI i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy oraz wartości osiągnięte na koniec 2022 r.

Załącznik 3.6 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2020 r.

Załącznik 3.7 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

Załącznik 3.8 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

Wstęp

3.1. Każdego roku Trybunał przedstawia analizę różnych aspektów dotyczących *wyników oraz rezultatów* osiągniętych dzięki środkom z budżetu UE, który Komisja wykonuje we współpracy z państwami członkowskimi¹.

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

- część 1 – przedstawienie rezultatów i najważniejszych wniosków pochodzących ze sprawozdań specjalnych z kontroli wykonania zadań, opublikowanych przez Trybunał w 2023 r., jak również stosownych informacji przekazanych przez Komisję oraz organy budżetowe i ustawodawcze (Parlament Europejski i Radę);
- część 2 – jest to nowa część sprawozdania, nieobecna w sprawozdaniu Trybunału za 2022 r. W części tej Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja przedstawiła informacje na temat wyników w odniesieniu do działu 4 „Migracja i zarządzanie granicami” *wieloletnich ram finansowych* (WRF). Trybunał zamierza objąć takim badaniem kolejne działy WRF w nadchodzących latach;
- część 3 – realizacja zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2020 r.;
- część 4 – realizacja zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

¹ Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

Wstęp

3.3. W sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami*² przy wykonywaniu budżetu UE. Sprawozdania dotyczą najważniejszych celów odnoszących się do wyników oraz zgodności z przepisami. W 2023 r. Trybunał [opublikował 29 sprawozdań specjalnych](#) dotyczących wielu wyzwań, z którymi UE mierzy się w różnych obszarach unijnych wydatków i polityki.




3.4. Działania kontrolne Trybunału ukierunkowane są na następujące obszary strategiczne, które traktuje on priorytetowo zgodnie ze swoją [strategią na lata 2021–2025](#):



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

3.5. Na [rys. 3.1](#) przedstawiono wykaz sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2023 r. w podziale na poszczególne obszary strategiczne.

² Art. 33 *rozporządzenia finansowego*.

Rys. 3.1 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2023 r. w podziale na obszary strategiczne

 <p>Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sprawozdanie specjalne 02/2023 pt. „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 07/2023 pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję” ▪ Sprawozdanie specjalne 16/2023 pt. „Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU” ▪ Sprawozdanie specjalne 26/2023 pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”
 <p>Konkurencyjność</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sprawozdanie specjalne 03/2023 pt. „Integracja wewnętrznego rynku energii elektrycznej” ▪ Sprawozdanie specjalne 11/2023 pt. „Unijne wsparcie na rzecz cyfryzacji szkół” ▪ Sprawozdanie specjalne 13/2023 pt. „Upoważnieni przedsiębiorcy” ▪ Sprawozdanie specjalne 15/2023 pt. „Unijna polityka przemysłowa w dziedzinie baterii” ▪ Sprawozdanie specjalne 27/2023 pt. „Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE”
 <p>Odporność i wartości europejskie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sprawozdanie specjalne 01/2023 pt. „Narzędzia ułatwiające podróżowanie po UE podczas pandemii COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 09/2023 pt. „Zabezpieczenie łańcuchów dostaw produktów rolnych podczas pandemii COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 10/2023 pt. „Działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością” ▪ Sprawozdanie specjalne 14/2023 pt. „Programowanie w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy” ▪ Sprawozdanie specjalne 20/2023 pt. „Wspieranie osób z niepełnosprawnościami” ▪ Sprawozdanie specjalne 21/2023 pt. „Inicjatywa »Spotlight« na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt”

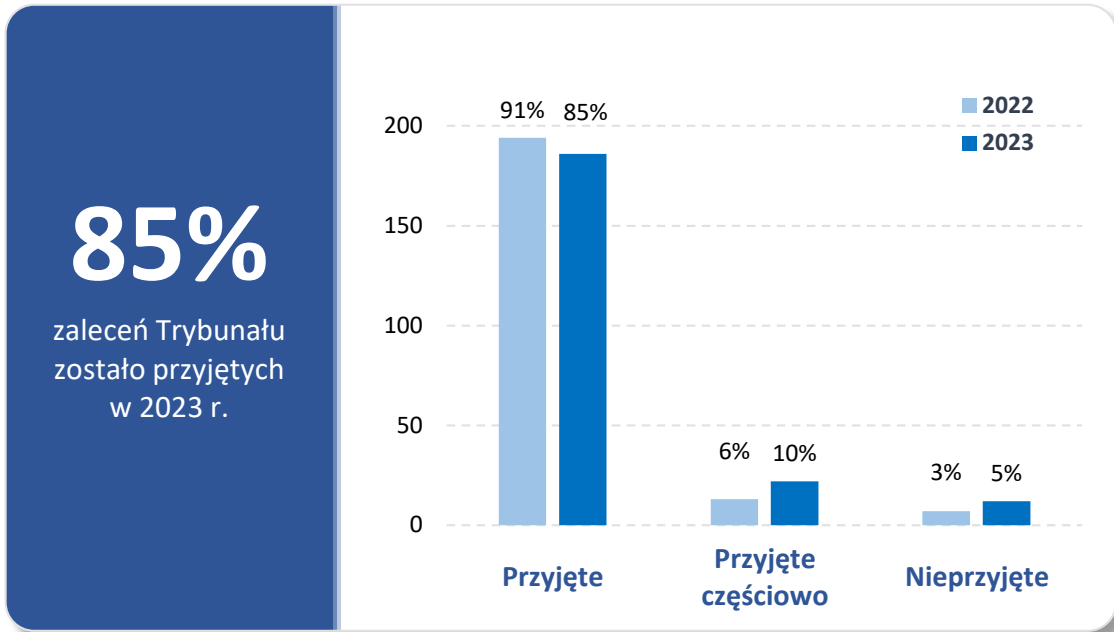
 <p>Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sprawozdanie specjalne 04/2023 pt. „Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu +” ▪ Sprawozdanie specjalne 08/2023 pt. „Intermodalny transport towarowy” ▪ Sprawozdanie specjalne 17/2023 pt. „Gospodarka o obiegu zamkniętym” ▪ Sprawozdanie specjalne 18/2023 pt. „Cele UE w dziedzinie klimatu i energii” ▪ Sprawozdanie specjalne 19/2023 pt. „Działania UE na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami” ▪ Sprawozdanie specjalne 22/2023 pt. „Energia z morskich źródeł odnawialnych w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 23/2023 pt. „Restrukturyzacja i zakładanie winnic w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 24/2023 pt. „Inteligentne miasta” ▪ Sprawozdanie specjalne 25/2023 pt. „Polityka UE w zakresie akwakultury” ▪ Sprawozdanie specjalne 29/2023 pt. „Unijne wsparcie na rzecz zrównoważonych biopaliw w transporcie”
 <p>Polityka fiskalna i finanse publiczne</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sprawozdanie specjalne 05/2023 pt. „Krajobraz finansowy UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 06/2023 pt. „Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 12/2023 pt. „Nadzór UE nad ryzykiem kredytowym banków” ▪ Sprawozdanie specjalne 28/2023 pt. „Zamówienia publiczne w UE”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.6. Jednostki kontrolowane przez Trybunał mają prawo przedstawić swoje stanowisko wobec uwag Trybunału³. W odpowiedziach na uwagi Trybunału, publikowanych wraz ze sprawozdaniami specjalnymi, jednostki kontrolowane wskazują również, czy przyjmują zalecenia kontrolerów. Sprawozdania specjalne opublikowane przez Trybunał w 2023 r. zawierały łącznie 220 zaleceń (214 w 2022 r.) dotyczących szerokiego zakresu zagadnień. Jednostki kontrolowane w pełni zaakceptowały 85% zaleceń Trybunału, a 10% – częściowo (zob. [rys. 3.2](#)).

³ Tamże, art. 259.

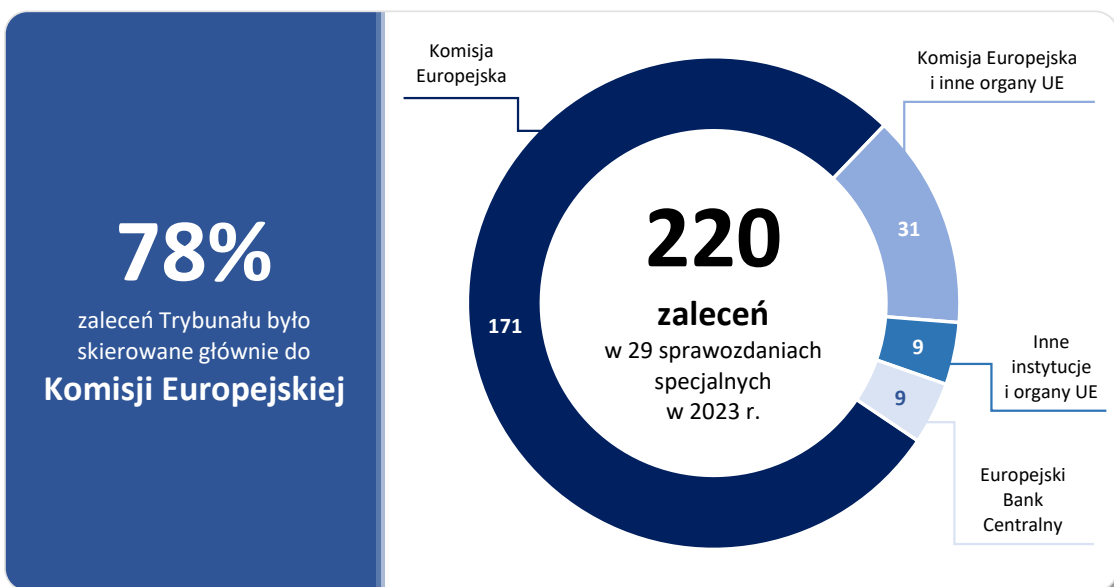
Rys. 3.2 – Przyjęcie przez jednostki kontrolowane zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2023 r. (w porównaniu z 2022 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.7. Większość zaleceń Trybunału była skierowana do Komisji (zob. [rys. 3.3](#)).

Rys. 3.3 – Zalecenia Trybunału w podziale na poszczególne jednostki kontrolowane



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.8. W kolejnych punktach poniżej Trybunał przedstawił najważniejsze wnioski płynące ze sprawozdań specjalnych, z podziałem na obszary strategiczne. Wnioski te Trybunał uzupełnił podsumowaniem odniesień do sprawozdań specjalnych Trybunału w dokumentach Rady, a także w rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej udzielenia *absolutorium*. Trybunał wspomniał również dyskusje dotyczące sprawozdań specjalnych prowadzone na forum komisji Parlamentu Europejskiego (zob. [załącznik 3.1](#)) i podał przykłady działań podjętych na wczesnym etapie przez Komisję (zob. [załącznik 3.2](#)). Powyższe informacje są uzupełnieniem stanowiska Komisji dotyczącego ustaleń Trybunału i nie wpływają na monitorowanie realizacji zaleceń, które Trybunał regularnie przeprowadza po trzech latach.

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie

3.9. W 2023 r. Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne dotyczące tematów z tego obszaru strategicznego (zob. [rys. 3.4](#)).

Rys. 3.4 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2023 r. dotyczące reakcji UE w zakresie odbudowy po kryzysie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.10. Pandemia COVID-19 przysporzyła państwom członkowskim dodatkowych trudności we wdrażaniu unijnych funduszy strukturalnych. Trybunał stwierdził⁴, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja dobrze dostosowała przepisy dotyczące polityki spójności na lata 2014–2020, tak aby zapewnić państwom członkowskim większą elastyczność. Nie przeprowadzono jednak formalnych ocen dotyczących tego, jaki wpływ w dłuższej perspektywie będzie miało wykorzystanie polityki spójności jako narzędzia reagowania kryzysowego.

3.11. Trybunał ustalił ponadto⁵, że Komisji udało się szybko ustanowić strategię finansowania i wprowadzić stosowne rozwiązania organizacyjne do celów zarządzania długiem powstałym w wyniku emisji obligacji UE na potrzeby *programu Next Generation EU*, co pozwoliło na udostępnienie wymaganych środków w przewidzianym terminie. Szybko wypracowane zdolności w zakresie zarządzania długiem wymagają jednak dostosowania, tak aby były zgodne z ustalonymi najlepszymi praktykami, a Komisja nie skoncentrowała się w wystarczającym stopniu na wyznaczeniu celów strategicznych ani na pomiarze i sprawozdawczości na temat wyników.

3.12. W 2023 r. Trybunał opublikował dwa sprawozdania na temat *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* (RRF) o budżecie 723,8 mld euro.

- o W ramach pierwszej z tych kontroli⁶ Trybunał stwierdził, że Komisji udało się w stosunkowo krótkim czasie opracować system kontroli, w ramach którego szczegółowo weryfikuje się, czy *kamienie milowe* i *wartości docelowe* zostały osiągnięte. Jednocześnie wykrył lukę na szczeblu UE w zakresie uzyskiwania pewności i rozliczalności, która zagraża ochronie interesów finansowych UE.
- o W ramach drugiej ze wspomnianych kontroli⁷ Trybunał stwierdził z kolei, że kamienie milowe, wartości docelowe i wspólne wskaźniki są przydatne do zmierzenia poczynionych postępów, ale dotyczą przede wszystkim *produktów*, a nie rezultatów, i nie obejmują wszystkich aspektów wyników RRF. Ponadto tabela wyników RRF jest przyjazna w obsłudze, lecz Trybunał odnotował pewne problemy z jakością danych i przejrzystością. Pierwsze sprawozdania dotyczące RRF były w przeważającej mierze zgodne z wymogami sprawozdawczymi, niemniej zawarto w nich niewiele informacji na temat wyników.

⁴ Sprawozdanie specjalne 02/2023.

⁵ Sprawozdanie specjalne 16/2023.

⁶ Sprawozdanie specjalne 07/2023.

⁷ Sprawozdanie specjalne 26/2023.

Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli

3.13. W 2023 r. Trybunał opublikował pięć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (zob. *rys. 3.5*).

Rys. 3.5 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2023 r. dotyczące konkurencyjności gospodarczej UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.14. Trybunał ustalił⁸, że pomimo pewnych istotnych osiągnięć dokonanych w ostatnich latach w zakresie integracji wewnętrznego rynku energii elektrycznej UE postępy na tym polu w poszczególnych segmentach rynku i regionach UE były powolne i nierównomierne. Wybór przez Komisję określonych narzędzi regulacyjnych doprowadził do skomplikowania struktury prawnej zasad handlu transgranicznego i opóźnień w ich wdrożeniu. Ze względu na uchybienia w unijnych ramach zarządzania i monitorowaniu przez Komisję oraz Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki sposób funkcjonowania unijnego rynku energii elektrycznej nie poprawił się wystarczająco.

⁸ Sprawozdanie specjalne 03/2023.

3.15. Ponadto Trybunał stwierdził⁹, że Komisja skutecznie promowała unijną politykę przemysłową w dziedzinie baterii pomimo pewnych niedociągnięć w monitorowaniu oraz koordynowaniu i ukierunkowywaniu działań. Zapewnienie dostępu do surowców pozostaje głównym wyzwaniem strategicznym dla unijnego łańcucha wartości baterii.

3.16. Jeśli chodzi o edukację, Trybunał ustalił¹⁰, że działania UE pomogły szkołom w dążeniu do cyfryzacji, ale państwa członkowskie nie przyjęły strategicznego podejścia do wykorzystywania finansowania unijnego, a tylko niewielka liczba szkół dysponuje obecnie szybkim łączem internetowym koniecznym, aby móc w pełni czerpać z możliwości, jakie niesie edukacja cyfrowa.

3.17. W UE wprowadzono system upraszczający procedury celne dla wiarygodnych przedsiębiorców zwanych upoważnionymi przedsiębiorcami. Zgodnie z ogólnym wnioskiem Trybunału¹¹ system ten ułatwia legalny handel oraz poprawia bezpieczeństwo łańcucha dostaw i ochronę interesów finansowych UE. Ramy regulacyjne tego programu są ogólnie solidne i obejmują jasne i przejrzyste ramy prawne, ale niektóre pojęcia nie zostały precyzyjnie zdefiniowane. Działania Komisji w zakresie monitorowania wdrażania programu nie wystarczają do zapewnienia, by państwa członkowskie przyznawały upoważnionym przedsiębiorcom korzyści z jego tytułu, a ponadto Komisja nie monitoruje systematycznie wdrażania umów o wzajemnym uznawaniu zawartych z państwami trzecimi. Ponadto w programie nie ma odpowiednich ram pomiaru wyników, w tym założeń i celów ilościowych.

3.18. W 2020 r. UE ustanowiła ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) przez państwa członkowskie oraz mechanizm współpracy między państwami członkowskimi i Komisją Europejską w tej dziedzinie. Trybunał stwierdził¹², że ogólnie rzecz biorąc, Komisja podjęła odpowiednie kroki w celu ustanowienia i wdrożenia ram monitorowania BIZ w UE. Niemniej w obrębie UE wciąż występują poważne ograniczenia, jeśli chodzi o *skuteczność* i *efektywność* ram w zapobieganiu zagrożeniom dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁹ Sprawozdanie specjalne 15/2023.

¹⁰ Sprawozdanie specjalne 11/2023.

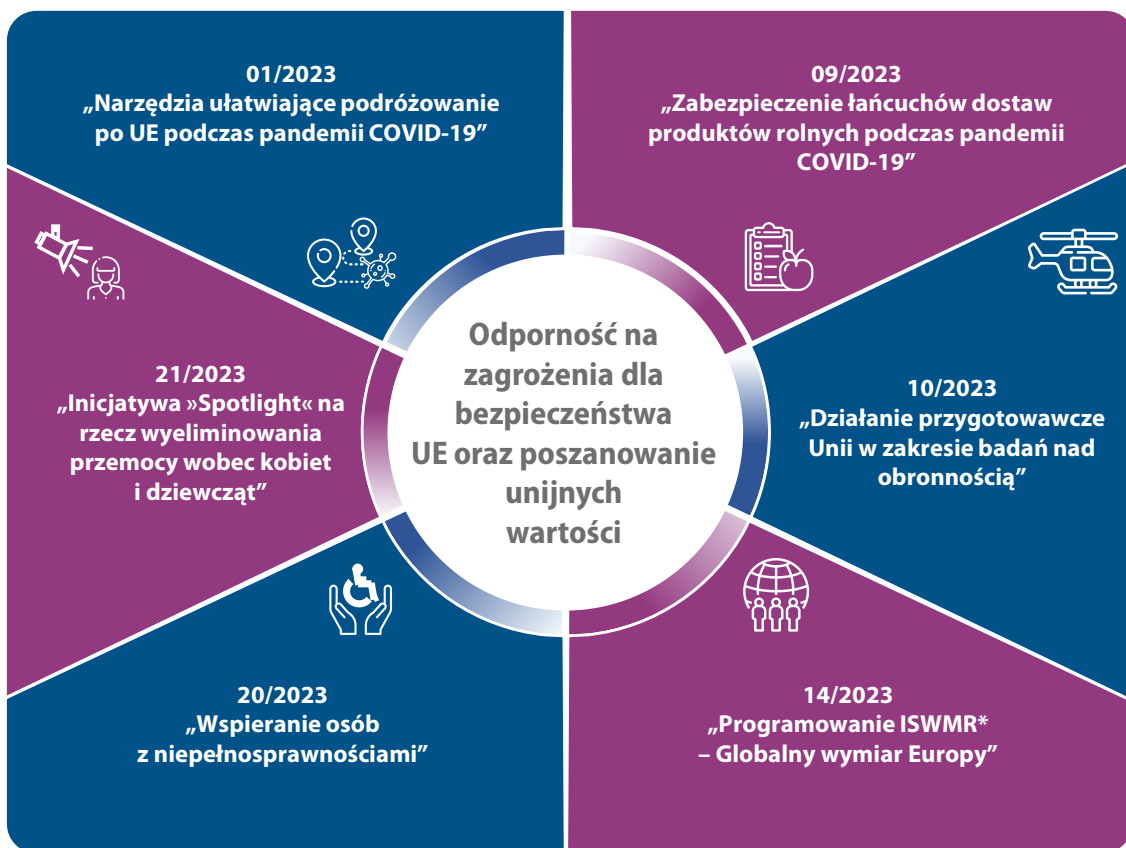
¹¹ Sprawozdanie specjalne 13/2023.

¹² Sprawozdanie specjalne 27/2023.

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

3.19. W 2023 r. Trybunał opublikował sześć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (zob. *rys. 3.6*).

Rys. 3.6 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2023 r. dotyczące odporności i europejskich wartości



* Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.20. Pandemia COVID-19 istotnie wpłynęła na swobodny przepływ obywateli i łańcuchy dostaw produktów rolnych. W odpowiedzi na tę kryzysową sytuację Komisja przyjęła nadzwyczajne środki. W roku 2023 Trybunał przeprowadził dwie kontrole dotyczące tego obszaru. Jeśli chodzi o swobodę przemieszczania się, Trybunał ustalił¹³, że mimo ograniczonych uprawnień w zakresie polityki zdrowia publicznego Komisja szybko przystąpiła do działania i zaproponowała odpowiednie rozwiązania techniczne mające ułatwić podróżowanie po UE podczas pandemii. Państwa członkowskie korzystały jednak z zaproponowanych narzędzi w bardzo różnym zakresie, w związku z czym wpływ tych inicjatyw na ułatwienie podróżowania w UE nie był jednolity. Jeśli chodzi o łańcuchy dostaw produktów rolnych, Trybunał stwierdził¹⁴, że reakcja Komisji była w przeważającej mierze odpowiednia, działania były jednak niedostatecznie ukierunkowane przez państwa członkowskie. Komisja szybko opublikowała przydatne wytyczne dotyczące przepływu towarów i pracowników o krytycznym znaczeniu, które pozwoliły ograniczyć zakłócenia w sektorze rolno-spożywczym. Wsparcie bezpośrednie, które zostało wdrożone szybko, zostało jednak udzielone przede wszystkim przez te państwa członkowskie, które pod koniec 2019 r. dysponowały dużymi kwotami niewykorzystanych jeszcze środków finansowych w ramach *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* (EFRROW).

3.21. Jeśli chodzi o obszar obronności, Trybunał stwierdził¹⁵, że choć realizacja [działania przygotowawczego Unii w zakresie badań nad obronnością](#) pozwoliła zdobyć pewne doświadczenia i wyciągnąć wnioski, to wartość tego działania jako poligonu doświadczalnego dla zwiększenia wydatków UE na obronę okazała się umiarkowana ze względu na ograniczenia czasowe i niewiele wypracowanych rezultatów.

3.22. UE przyjęła kilka strategii mających na celu poprawę jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Trybunał ustalił¹⁶, że w [strategii na lata 2021–2030](#) ustanowiono stosowne cele, ale niektóre kwestie pozostają nierozwiązane, a wdrożony system monitorowania nie dostarcza informacji, w jaki sposób finansowanie UE przyczyniło się do poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Ogólnie rzecz biorąc, kluczowe wskaźniki równości osób z niepełnosprawnościami nie poprawiły się znacząco w ostatnich latach. Trybunał opublikował [uproszczoną wersję](#) tego sprawozdania specjalnego we wszystkich językach UE.

¹³ Sprawozdanie specjalne 01/2023.

¹⁴ Sprawozdanie specjalne 09/2023.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne 10/2023.

¹⁶ Sprawozdanie specjalne 20/2023.

3.23. W 2017 r. UE uruchomiła inicjatywę „Spotlight” w ramach partnerstwa strategicznego z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Głównym celem tej inicjatywy było zapewnienie wszystkim kobietom i dziewczętom – w szczególności zmarginalizowanym i znajdującym się w trudnej sytuacji – życia wolnego od przemocy i szkodliwych praktyk. Trybunał stwierdził¹⁷, że wprowadzenie inicjatywy „Spotlight” stanowiła ambitną próbę przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i dziewcząt, lecz jej oddziaływanie jest jak dotąd niewielkie. Czteroletni okres trwania programu nie był wystarczający, by doprowadzić do trwałych zmian na całym świecie.

3.24. Nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy) to główne narzędzie finansowania współpracy UE z krajami partnerskimi. W odniesieniu do instrumentu Trybunał stwierdził¹⁸, że Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) opracowały kompleksowe programy geograficzne i uwzględniły w nich szeroki zakres potrzeb krajów partnerskich i priorytetów unijnych. Niemniej kontrolerzy wykryli pewne niedociągnięcia, jeśli chodzi o metody, które wykorzystano do przydziału finansowania krajom partnerskim, a także o ramy monitorowania.

¹⁷ Sprawozdanie specjalne 21/2023.

¹⁸ Sprawozdanie specjalne 09/2023, sprawozdanie specjalne 10/2023 oraz sprawozdanie specjalne 14/2023.

Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne

3.25. W 2023 r. Trybunał opublikował dziesięć sprawozdań specjalnych dotyczących tematów z tego obszaru strategicznego (zob. *rys. 3.7*).

Rys. 3.7 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2023 r. dotyczące zmiany klimatu, środowiska i zasobów naturalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.26. Jeśli chodzi o obszar klimatu i energii, Trybunał sformułował następujące ustalenia:

- o UE osiągnęła swoje cele w dziedzinie klimatu i energii na 2020 r., ale niektóre państwa członkowskie nie wniosły oczekiwanego wkładu w ich osiągnięcie. Komisja nie oceniła jednak, czy poczynione postępy były efektem realizowanej polityki, czy czynników zewnętrznych, takich jak kryzys finansowy z 2009 r. i pandemia COVID-19¹⁹.
- o Działania UE przyczyniły się do rozwoju produkcji energii z morskich źródeł odnawialnych, a w szczególności morskiej energetyki wiatrowej. Wyznaczono ambitne poziomy docelowe, których osiągnięcie może jednak okazać się trudne²⁰.
- o W unijnej polityce dotyczącej biopaliw brakuje długoterminowego planowania, co obniża bezpieczeństwo inwestycji. Ponadto stosowanie biopaliw nie jest rozpowszechnione ze względu na problemy dotyczące zrównoważonego charakteru, ograniczoną dostępność biomasy i wysokie koszty. Ogólnie rzecz biorąc, pomimo unijnego wsparcia w zakresie badań rozwój rynku biopaliw produkowanych z odpadów i pozostałości przebiegał wolniej, niż oczekiwano²¹.

¹⁹ Sprawozdanie specjalne 18/2023.

²⁰ Sprawozdanie specjalne 22/2023.

²¹ Sprawozdanie specjalne 29/2023.

3.27. Jeśli chodzi o zarządzanie zasobami naturalnymi, Trybunał sformułował następujące ustalenia:

- o Nie wykorzystuje się w wystarczającym stopniu dostępnych narzędzi gospodarowania glebami rolnymi i obornikiem w sposób zrównoważony, a w kwestii poprawy zdrowia gleb pozostaje wiele do zrobienia. Ten stan rzeczy wynika z faktu, że w wielu przypadkach standardy i wymogi w ramach tych standardów zdefiniowano w sposób mało ambitny, a ukierunkowanie środków na poziomie krajowym było niedostateczne²².
- o Wykryto niedociągnięcia w zakresie koncepcji i wdrażania ram polityki mających na celu zwiększenie konkurencyjności plantatorów winorośli. Ponadto Trybunał stwierdził, że te ramy polityki nie obejmują właściwych definicji, spójnych strategii i odpowiednich wskaźników. Trybunał stwierdził również, że w ramach działania na rzecz restrukturyzacji i systemu zezwoleń, które zostały objęte kontrolą, pomimo dużych nakładów finansowych jedynie częściowo uwzględniono ochronę środowiska²³.
- o Jakość strategicznych dokumentów unijnych dotyczących *zrównoważonego rozwoju* akwakultury w UE poprawiła się. Na szczeblu państw członkowskich wieloletnie plany strategiczne na rzecz akwakultury były zasadniczo zgodne z wytycznymi Komisji, lecz niektóre kluczowe strategie na rzecz środowiska nie uwzględniały akwakultury w odpowiedni sposób. Co więcej, procedury planowania przestrzennego i udzielania zezwoleń wciąż hamowały rozwój sektora²⁴.

²² Sprawozdanie specjalne 19/2023.

²³ Sprawozdanie specjalne 23/2023.

²⁴ Sprawozdanie specjalne 25/2023.

3.28. Trybunał przyjrzał się również przekrojowym tematom dotyczącym klimatu i środowiska i sformułował następujące ustalenia:

- o Działania UE już zakończone w ramach światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu co do zasady pozwoliły uzyskać założone produkty, istniały jednak możliwości dalszego ograniczenia kosztów i wykazania oddziaływania inicjatywy²⁵.
- o Intermodalny transport towarowy w UE wciąż nie może konkurować z transportem drogowym na równych warunkach ze względu na bariery regulacyjne i infrastrukturalne²⁶.
- o Znalaziono jedynie ograniczone dowody na to, że plany działania Komisji dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności działania dotyczące projektowania produktów i procesów produkcyjnych z uwzględnieniem obiegu zamkniętego, faktycznie wpłynęły na funkcjonowanie gospodarki o obiegu zamkniętym w państwach członkowskich²⁷.
- o Komisja dobrze opracowała [sztandarowe projekty](#), zaspokajając w ten sposób potrzeby miast UE oraz innych zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje. Nie określono jednak odpowiednich wskaźników ani poziomów docelowych oraz nie opracowano planów oceny procesu powielania rozwiązań projektowych, a to oznaczało, że Komisja nie była w stanie dokonać odpowiednich pomiarów ogólnego oddziaływania projektów²⁸.

²⁵ Sprawozdanie specjalne 04/2023.

²⁶ Sprawozdanie specjalne 08/2023.

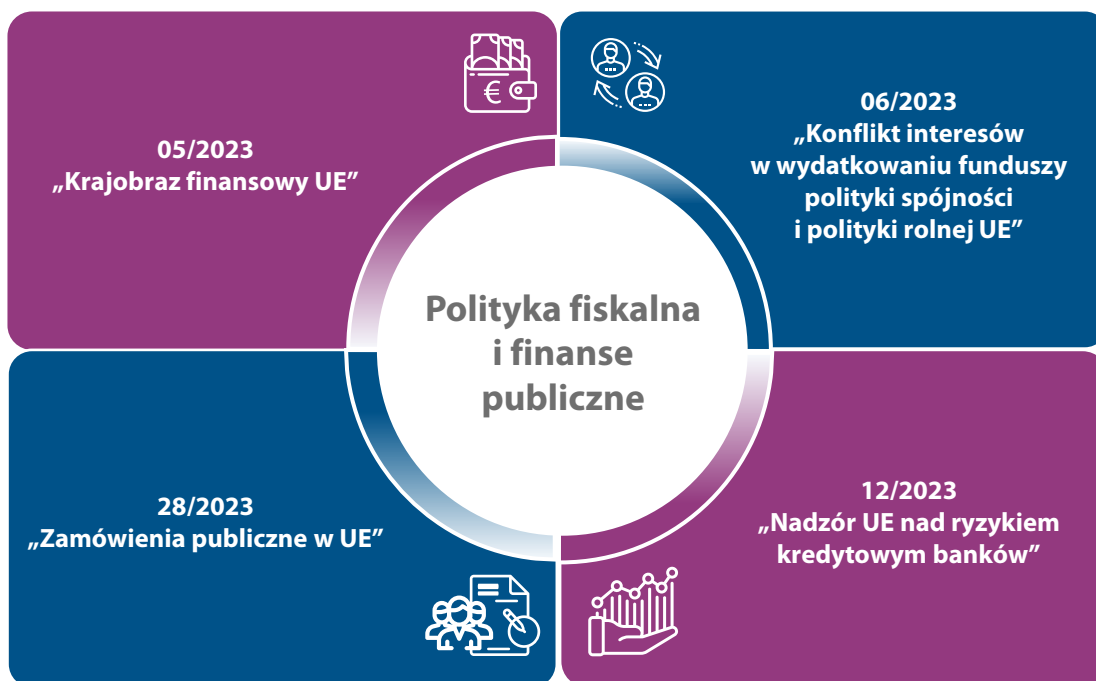
²⁷ Sprawozdanie specjalne 17/2023.

²⁸ Sprawozdanie specjalne 24/2023.

Polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii

3.29. W 2023 r. Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne dotyczące tematów z tego obszaru strategicznego (zob. *rys. 3.8*).

Rys. 3.8 – Sprawozdania specjalne opublikowane w 2023 r. dotyczące polityki fiskalnej i finansów publicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.30. Krajobraz finansowy Unii zmieniał się na przestrzeni dziesięcioleci. Obecnie wiele instrumentów unijnych składających się na ten krajobraz funkcjonuje poza budżetem. Trybunał stwierdził²⁹, że nawet jeśli istniały uzasadnione przyczyny tworzenia instrumentów poza budżetem Unii, fragmentaryczne podejście do kształtowania krajobrazu finansowego UE doprowadziło do powstania swoistej mozaiki, która nie gwarantuje pełnej rozliczalności publicznej.

3.31. W wyniku przeprowadzonej kontroli dotyczącej konfliktów interesów w wydatkowaniu środków w ramach polityki rolnej i polityki spójności Trybunał stwierdził³⁰, że Komisja i państwa członkowskie ustanowiły ramy w celu zapobiegania takim konfliktom i zarządzania nimi, ale wciąż istnieją luki w propagowaniu przejrzystości i wykrywaniu sytuacji mogących prowadzić do konfliktu interesów.

²⁹ Sprawozdanie specjalne 05/2023.

³⁰ Sprawozdanie specjalne 06/2023.

3.32. W wyniku kontroli dotyczącej sposobu, w jaki Europejski Bank Centralny (EBC) szacował ryzyko, na jakie narażone są banki (takie jak ryzyko kredytowe, problemy związane z zarządzaniem wewnętrznym, płynnością i modelem biznesowym), Trybunał stwierdził³¹, że chociaż EBC zintensyfikował działania, powinien być zrobić więcej, aby zyskać większą pewność, że banki właściwie zarządzają ryzykiem kredytowym i odpowiednio się przed nim zabezpieczają.

3.33. Zamówienia publiczne w UE są ważnym elementem unijnego jednolitego rynku. Trybunał ustalił³², że w ostatnim dziesięcioleciu obniżył się poziom konkurencji w zamówieniach publicznych i nic nie wskazuje na to, by reforma unijnych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych z 2014 r. miała odwrócić tę tendencję. Z ustaleń kontrolerów wynika, że najważniejsze cele reformy unijnej z 2014 r. mające zapewnić konkurencję – takie jak uproszczenie i skrócenie postępowań – nie zostały osiągnięte, a niektóre z wyznaczonych celów mogą wręcz konkurencję ograniczać.

³¹ Sprawozdanie specjalne 12/2023.

³² Sprawozdanie specjalne 28/2023.

Główni partnerzy instytucjonalni

Parlament Europejski

3.34. W rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2022 Parlament Europejski odniósł się do sześciu z 29 sprawozdań³³. Przykładowo:

- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące działania przygotowawczego Unii w zakresie badań nad obronnością³⁴, Parlament Europejski wezwał Komisję do zapewnienia odpowiedniego budżetu i wykwalifikowanych zasobów kadrowych w celu zacieśnienia współpracy i pobudzenia inwestycji w dziedzinie obronności oraz wdrożenia Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO);
- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące ISWMR – Globalny Wymiar Europy³⁵, Parlament Europejski podkreślił znaczenie osiągnięcia wszystkich celów dotyczących wydatków i programów określonych w instrumencie oraz wezwał do przedstawienia wyczerpujących informacji na temat osiągniętych postępów;
- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące ram monitorowania wyników RRF³⁶, Parlament Europejski zalecił, aby przy wdrażaniu przyszłych instrumentów opartych na wynikach kamienie milowe i wartości docelowe były jasno określone i powiązane w odpowiednim czasie, aby uniknąć luk w rozliczalności oraz aby ułatwić pomiar produktów i rezultatów.

³³ Sprawozdanie specjalne 06/2023, sprawozdanie specjalne 09/2023, sprawozdanie specjalne 10/2023, sprawozdanie specjalne 14/2023, sprawozdanie specjalne 16/2023 oraz sprawozdanie specjalne 26/2023.

³⁴ Sprawozdanie specjalne 10/2023.

³⁵ Sprawozdanie specjalne 14/2023.

³⁶ Sprawozdanie specjalne 26/2023.

Rada Unii Europejskiej

3.35. Do końca kwietnia 2024 r. Rada opracowała konkluzje dotyczące 20 spośród 29 sprawozdań opublikowanych przez Trybunał w 2023 r. Ogólnie rzecz biorąc, w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału; zawarto w nich również dodatkowe uwagi, przykładowo:

- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące dostosowania zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19³⁷, Rada zwróciła się do Komisji, by przeanalizowała wpływ, jaki wykorzystywanie funduszy polityki spójności do reagowania na ostatnie kryzysy wywarło na długoterminowe cele tej polityki, oraz by ściśle monitorowała *absorpcję środków REACT-EU*;
- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące intermodalnego transportu towarowego³⁸, Rada przypomniała, że inwestycje muszą być uzupełnione odpowiednimi zasobami finansowymi na szczeblu unijnym, a także zasobami z sektora prywatnego oraz zasobami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, tak aby zapewnić odpowiednie funkcjonowanie i utrzymanie sieci transportu publicznego;
- o jeśli chodzi o sprawozdanie Trybunału dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym³⁹, Rada wezwała Komisję, by wraz z państwami członkowskimi oceniła, czy regulacje i wytyczne dotyczące funduszy strukturalnych i wszystkie inne dostępne źródła finansowania odpowiednio ułatwiają i wspierają finansowanie projektów w całym łańcuchu wartości gospodarki o obiegu zamkniętym.

³⁷ Sprawozdanie specjalne 02/2023.

³⁸ Sprawozdanie specjalne 08/2023.

³⁹ Sprawozdanie specjalne 17/2023.

Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 4 WRF

Wstęp

3.36. Aby zapewnić obszerniejsze informacje na temat wyników wykonania budżetu UE Trybunał przeanalizował w tym roku dostępne informacje na temat wyników dotyczące wybranego działu wieloletnich ram finansowych (WRF). Kontrolerzy skoncentrowali się na dziale 4 „Migracja i zarządzanie granicami” oraz dwóch następujących funduszach: *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji* (FAMI) oraz *Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami* (FZZG), na który składają się *Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej* (IZGW) oraz *instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej* (CCEI). Łącznie fundusze te **stanowią** 62,5% łącznego budżetu działu 4 WRF na *okres programowania 2021–2027* (wynoszącego 22,7 mld euro). Pozostała część budżetu działu 4 jest przeznaczona na agencje zdecentralizowane. W rozdziale 8 niniejszego sprawozdania rocznego przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące *prawidłowości* wydatków poniesionych w ramach tego działu WRF.

3.37. Kompleksowe informacje na temat wyników osiągniętych w ramach programów finansowanych w poszczególnych działach WRF stają się bardziej dostępne wkrótce przed końcem okresu programowania i po jego zakończeniu. Ze względu na to, że FAMI i FZZG znajdują się na wczesnym etapie wdrożenia w WRF na lata 2021–2027, w *sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania za 2021 i 2022 r.* przedstawiono głównie informacje na temat wdrożenia wcześniejszych funduszy z okresu 2014–2020. Fundusz FAMI zachował ciągłość między dwoma okresami, natomiast poprzednikiem IZGW w okresie 2014–2020 był *Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy*. CCEI jest nowym instrumentem wprowadzonym w okresie 2021–2027.

Zakres prac i przyjęte podejście

3.38. Trybunał przeanalizował sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania, które jest najważniejszym ogólnym sprawozdaniem Komisji na temat wyników wykonania budżetu UE, a także wyniki własnych prac kontrolnych. Na potrzeby niniejszego rozdziału kontrolerzy nie przeprowadzili prac kontrolnych na szczeblu państw członkowskich. Trybunał sprawdził, czy Komisja prawidłowo zastosowała ramy sprawozdawczości na temat wyników w *zestawieniach wyników programów* z działu 4 WRF zamieszczonych w sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania za 2021 i 2022 r. Kontrolerzy uwzględnili wyniki wcześniejszych prac kontrolnych Trybunału, przeanalizowali, w jaki sposób wykorzystano wskaźniki do przedstawienia informacji na temat wyników oraz sprawdzili wybrane wskaźniki uwzględnione w zestawieniach wyników programów. Trybunał przeanalizował również, jak wskaźniki zmieniły się względem poprzedniego okresu programowania.

Ramy sprawozdawczości na temat wyników poprawiły się

3.39. W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie składały *roczne sprawozdania z wdrażania*, przy czym końcowe sprawozdanie z wdrażania ma zostać złożone przed 31 grudnia 2024 r. W okresie programowania 2021–2027 natomiast państwa członkowskie muszą przysyłać Komisji roczne sprawozdania z wykonania. Sprawozdawczość w okresie 2021–2027 zmieniła się względem okresu 2014–2020⁴⁰ – dane finansowe i dane na temat wyników mają być przekazywane z większą częstotliwością (zob. *tabela 3.1*).

⁴⁰ Art. 41 i 42 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#) ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące unijnych funduszy objętych zarządzaniem dzielonym, w tym FAMI i FZZG.

**Tabela 3.1 – Ramy sprawozdawczości w okresie 2021–2027
w zestawieniu z okresem 2014–2020**

Główne elementy sprawozdań z wdrażania / sprawozdań z wykonania	Częstotliwość przekazywania informacji sprawozdawczych	
	2014–2020	2021–2027
Część opisowa	Raz na rok	Raz na rok
Tabele finansowe	Raz na rok	Pięć razy w roku
Tabela wskaźników	Raz na rok	Dwa razy w roku

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przepisów odnoszących się do poszczególnych funduszy.

3.40. Trybunał odnotował również poprawę, jeśli chodzi o podejście do wskaźników. W przepisach⁴¹ nałożono na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia metodyki ustanawiania ram wykonania, którą państwa członkowskie muszą udostępnić na żądanie Komisji. W okresie 2014–2020 w przepisach odnoszących się do poszczególnych funduszy⁴² ustanowiono wskaźniki powiązane z celami, nie wprowadzając rozróżnienia między rezultatami i produktami, podczas gdy w okresie 2021–2027 w przepisach tych⁴³ wprowadzono *wskaźniki rezultatu* i produktu dla poszczególnych celów, jak również główne wskaźniki wykonania (wybrane wskaźniki rezultatu i produktu). Ponadto Komisja stworzyła *zestaw metadanych*, aby wskazać główne parametry wskaźników z obecnego okresu programowania (np. definicja, jednostka pomiaru, częstotliwość, źródło danych, to, czy dany wskaźnik dotyczy produktów czy rezultatów).

⁴¹ Tamże, art. 17.

⁴² Rozporządzenie (UE) nr 516/2014 w odniesieniu do FAMI oraz rozporządzenie (UE) nr 515/2014 w odniesieniu do Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy.

⁴³ Rozporządzenie (UE) 2021/1147 w odniesieniu do FAMI oraz rozporządzenie (UE) 2021/1148 w odniesieniu do FZZG–IZGW.

3.41. Jak wynika z tabel Komisji z danymi na temat wyników opracowanych na potrzeby projektu budżetu na 2024 r., większość wskaźników z okresu 2014–2020 odnoszących się do FAMI i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy zostało sklasyfikowanych przez Komisję jako wskaźniki rezultatu. W swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym wyników wykonania budżetu za 2019 r.⁴⁴ Trybunał uznał jednak, że dwie trzecie wskaźników odnoszących się do tego okresu było wskaźnikami produktu. W ocenie Trybunału poprawność klasyfikowania poszczególnych wskaźników poprawiła się w okresie programowania 2021–2027. Przykłady poprawek wprowadzonych w tych wskaźnikach zamieszczono w załączniku 3.3.

Do tej pory udostępniono niewiele informacji na temat wyników osiągniętych w bieżącym okresie, a te, które są dostępne, wskazują na małe postępy

3.42. Po dwóch latach wdrażania WRF na okres 2021–2027 programy wciąż znajdują się na wczesnym etapie realizacji. W związku z tym sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2022 r. wskazuje na niewielkie postępy w osiąganiu celów. Podobnie jak w przypadku innych programów objętych *zarządzaniem dzielonym* programy państw członkowskich realizowane w ramach FAMI i IZGW zostały zatwierdzone dopiero w ostatnim kwartale 2022 r. Ponadto do opóźnionego rozpoczęcia wdrożenia w bieżącym okresie mogło przyczynić się przedłużenie o rok okresu realizacji poprzedników tych funduszy z wcześniejszego okresu programowania.

3.43. W przypadku FAMI wszystkie *kluczowe wskaźniki efektywności* uwzględnione w zestawieniu wyników programu zamieszczonych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r. wskazują na brak postępów w osiąganiu założonych wartości docelowych. Komisja odnotowała w zestawieniu, że przeprowadzenie rzetelnej analizy postępów było niemożliwe. W przypadku FZZG z kolei jedynie w odniesieniu do jednego z ośmiu kluczowych wskaźników efektywności ujętych w zestawieniu wyników odnotowano 12% postęp w osiąganiu wartości docelowych, a w odniesieniu do pozostałych wskaźników odnotowano brak postępów. Tym jednym wskaźnikiem był odsetek przejść granicznych i laboratoriów celnych wyposażonych w odpowiedni sprzęt – wskaźnik ten został ujęty w ramach celu szczegółowego dotyczącego usprawnienia kontroli celnych.

⁴⁴ Sprawozdanie dotyczące wyników wykonania budżetu UE za 2019 r., pkt 5.14.

Informacje na temat wyników odnoszące się do okresu 2014–2020 wskazują na znaczne postępy, ale wymagają wciąż uzupełnienia

Wskaźniki pokazują znaczne postępy, ale nie pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu zaspokojone zostały istniejące potrzeby

3.44. Większość wskaźników w ramach FAMI i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy wykazuje znaczne postępy poczynione na drodze do osiągnięcia założonych wartości docelowych. W swoim [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.](#) Trybunał przeanalizował wyniki osiągnięte w ramach FAMI. Od 2019 do 2022 r. dokonano znacznych postępów na drodze do osiągnięcia założonych poziomów kluczowych wskaźników efektywności w ramach FAMI (zgodnie z treścią zestawienia wyników programu za 2022 r.) (zob. [załącznik 3.4](#)). Większość wskaźników wzrosła o niemal 50% lub więcej. Niemniej wyniki osiągnięte w ramach FAMI były poniżej oczekiwań, jeśli chodzi o ułatwianie powrotów migrantów, a liczba przekroczeń granicy z wykorzystaniem automatycznych bramek sfinansowanych ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy była wciąż daleka od założonego poziomu docelowego. Na postępy szczególnie niekorzystnie wpłynęły ograniczenia w podróżowaniu nałożone w związku z pandemią COVID-19.

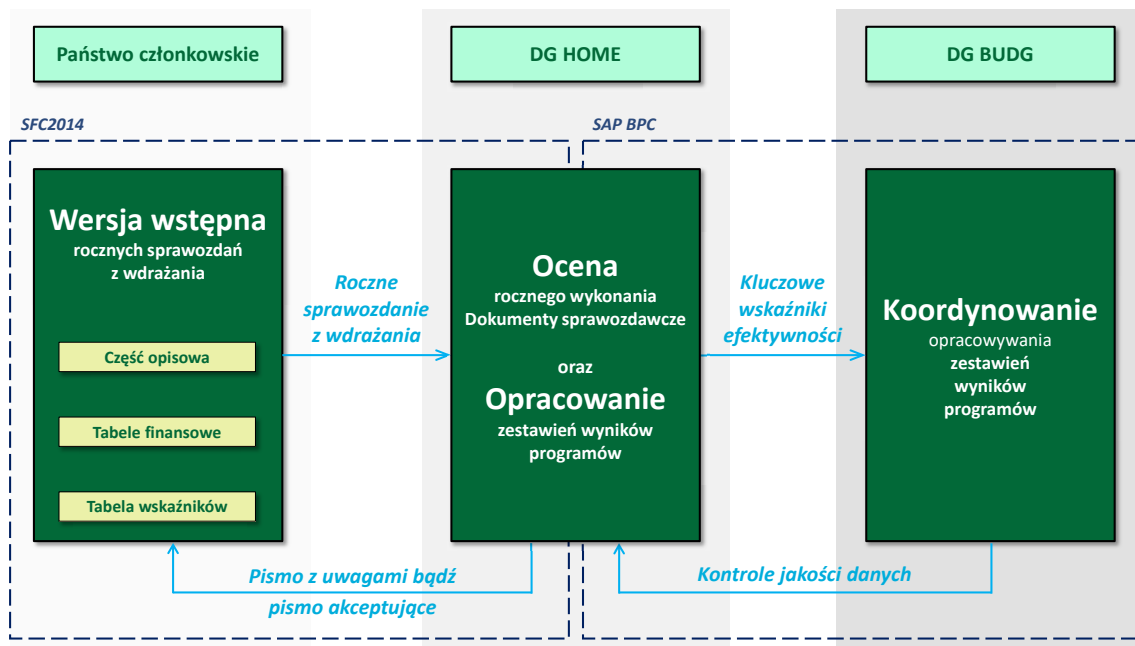
3.45. Poziomy docelowe oznaczają skumulowane wartości liczbowe ustanowione przez państwa członkowskie. Trybunał stwierdził w swoim [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.](#), że w ramach sprawozdawczości na temat wyników nie uwzględnia się określonych ilościowo potrzeb. W związku z tym, nawet jeśli kluczowe wskaźniki efektywności pokazują, że poziomy docelowe zostały osiągnięte, określenie, w jakim zakresie sfinansowane działania zaspokoiły potrzeby na szczeblu UE bądź państwa członkowskiego, wymagałoby przeprowadzenia osobnej oceny przez Komisję (zob. pkt [3.51](#)).

3.46. Przykładowo poziom docelowy dla wskaźnika z okresu 2014–2020 „łączna liczba osób objętych pomocą” wynosił 1,3 mln osób do końca 2022 r. Zgodnie z informacjami z zestawienia wyników programu poziom docelowy został osiągnięty w 100% – pomocy udzielono 3,5 mln osób, przekraczając ten poziom niemal trzykrotnie. 22 państwa członkowskie osiągnęły postępy przekraczające 100% w przypadku tego wskaźnika.

3.47. Państwa członkowskie proponują poziomy docelowe dla wskaźników (przy opracowywaniu konkretnych programów krajowych), te zaś są następnie poddawane przeglądowi przez Komisję. Trybunał uważa, że w okresie 2014–2020 Komisja nie we wszystkich przypadkach dopilnowała, by poziomy docelowe były odpowiednio korygowane w celu uwzględnienia zmieniających się potrzeb i strategii państw członkowskich. W rezultacie niektóre wartości docelowe były nieprawidłowe. Przykładowo w odniesieniu do FAMI w przypadku wskaźnika z okresu 2014–2020 „łączna liczba osób objętych pomocą” wartość docelowa tego wskaźnika dla jednego z większych państw członkowskich wyniosła 13 000 osób, co stanowiło 1% założonej łącznej wartości kluczowego wskaźnika efektywności na szczeblu programu. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r. znalazła się informacja, że to państwo członkowskie udzieliło pomocy ponad 150 000 osób, czyli 12-krotnie przekroczyło założony poziom docelowy.

3.48. W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie korzystały ze wspólnego systemu informacyjnego dla funduszy objętych zarządzaniem dzielonym (SFC2014). Wykorzystywały go do przesyłania Komisji sprawozdań z wdrażania (w których znajdują się informacje na temat wskaźników) (zob. [rys. 3.9](#)). W przypadku obu funduszy objętych analizą Trybunału Komisja przyznała w zestawieniach wyników programów, że należałoby poprawić jakość monitorowania wyników przez zapewnienie bardziej systematycznych i wiarygodnych danych odnoszących się do wskaźników rezultatu. Kontrole przeprowadzone przez DG BUDG w odniesieniu do danych na temat wyników zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania opisano w [przeglądzie Trybunału na temat tego sprawozdania rocznego za 2022 r.](#) Polegają one na zweryfikowaniu danych pod kątem kompletności, formatu i ogólnego prawdopodobieństwa.

Rys. 3.9 – Przepływ danych ze sprawozdań z wdrażania do zestawień wyników programów wraz z powiązаныmi mechanizmami kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.49. Trybunał sprawdził poprawność danych dotyczących czterech kluczowych wskaźników efektywności na okres 2014–2022 zawartych w zestawieniach wyników programów za 2022 r. oraz jednego takiego wskaźnika z zestawień wyników programów za 2021 r. Sprawdzone dane dotyczące 12 państw członkowskich i wszystkich lat w okresie od 2014 do 2022 r. Trybunał ustalił, że we wszystkich przypadkach do systemu SFC2014 wprowadzono prawidłowe dane. Jednocześnie kontrolerzy odnotowali, że DG HOME często formułuje uwagi dotyczące danych na temat wskaźników przesłanych przez państwa członkowskie w wersjach wstępnych sprawozdań z wdrażania. W przypadkach gdy DG HOME uznała, że wartości wskaźnika podane przez państwo członkowskie były niepoprawne, a jednocześnie dysponowała danymi lepszej jakości z innych źródeł (np. *Frontexu*, unijnej agencji straży granicznej i przybrzeżnej), korzystała z tych innych danych. Przykładowo jedno ze względnie mniejszych państw członkowskich podało niepoprawnie, że udzieliło wsparcia dziesięciu *krajowym ośrodkom koordynacji*. Komisja skorygowała tę wartość w zestawieniu wyników programu do jednego ośrodka.

Wciąż brak jest wystarczających informacji na temat ogólnych wyników uzyskanych w programach

3.50. Informacje na temat postępów w osiągnięciu poziomów docelowych założonych w poszczególnych programach pozwalają ocenić wkład funduszy w realizację celów polityki. Niemniej jak zwrócił uwagę Trybunał w [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.](#) wskaźniki są dopiero pierwszym krokiem w procesie analizy wyników. Trybunał ustalił, że wciąż brak jest wystarczających informacji na temat ogólnych wyników programów.

3.51. Podobnie jak inne programy wydatków FAMI i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizje są objęte ocenami okresowymi i *ocenami ex post* przeprowadzanymi przez Komisję w trakcie okresu programowania WRF. Oceny okresowe poprzedników tych funduszy z WRF na lata 2014–2020 zostały przeprowadzone w 2018 r. W toku ocen uznano, że ogólne wyniki programów zostaną oszacowane w ramach oceny *ex post*. Ponadto w stosownych sprawozdaniach przyznano, że w danych na temat wyników przekazywanych przez państwa członkowskie występują problemy. W przepisach odnoszących się do poszczególnych funduszy przewidziano przeprowadzenie oceny *ex post* na czerwiec 2024 r., ale termin ten wydłużono o jeden rok. Przyczyną opóźnienia była agresja Rosji na Ukrainę rozpoczęta w lutym 2022 r., która spowodowała masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy do państw członkowskich i skutkowała wydłużeniem o jeden rok okresu realizacji funduszu.

3.52. W swoim [sprawozdaniu specjalnym 24/2019](#) dotyczącym *azyłu*, relokacji i powrotów migrantów Trybunał stwierdził, że ramy monitorowania wyników FAMI ustanowiono z opóźnieniem i nie określono przy tym poziomów docelowych oraz że konieczna byłaby większa ilość danych na temat wyników, by móc dokonać rzetelnej oceny polityki na szczeblu UE.

3.53. W swoim [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.](#) Trybunał stwierdził z kolei, że ze środków FAMI udzielono istotnego wsparcia, aby pomóc państwom członkowskim sprostać kosztom i wyzwaniom związanym z działaniami w zakresie azyłu i migracji. Nie weryfikuje się jednak w wystarczającym stopniu wiarygodności i spójności informacji na temat wskaźników przekazywanych przez państwa członkowskie i wykorzystywanych następnie w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania. Ponadto wartości ustanowionych wskaźników wskazują na adekwatność wydatków i ich unijną wartość dodaną, lecz nie dostarczają dowodów na *oszczędność* i efektywność, ponieważ dwie trzecie z nich mierzy realizację działań i uzyskane produkty.

Sprawozdawczość na temat wyników osiągniętych w ramach FZZG obejmuje również przyszłe osiągnięcia

3.54. W zestawieniach wyników programów za 2022 r. Komisja oceniła, że ogólnie rzecz biorąc, w ramach przedmiotowych funduszy realizowano cele ustanowione na okres 2014–2020. W zestawieniach tych Komisja przedstawiła postępy w osiąganiu tych kluczowych wskaźników efektywności, które uznała za najbardziej istotne dla danego programu (osiem wskaźników dla FAMI i trzy dla Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy). Jeśli chodzi o FAMI, Komisja uznała, że 50% stosownych wartości docelowych zostało osiągnięte, w 25% przypadków wskaźniki były na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, a w 25% poczyniono umiarkowane postępy. Jeśli chodzi natomiast o Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy Komisja podała, że trzy wybrane wskaźniki zostały osiągnięte w 100% (szczegółowe informacje zamieszczono w [załączniku 3.5](#)). W przypadku Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy Komisja nie przedstawiła wskaźników wykazujących mniejsze postępy na rysunkach w zestawieniu wyników programu, ale omówiła je w tekście.

3.55. Kontrolerzy Trybunału uznają, że wskaźniki wybrane przez Komisję w odniesieniu do FAMI dają ogólnie wyważony obraz postępów w realizacji programu, lecz kluczowe wskaźniki efektywności wybrane dla Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy były mniej wyważone. W [załączniku 3.5](#) przedstawiono wszystkie kluczowe wskaźniki efektywności dla obu funduszy wraz z założonymi poziomami docelowymi i osiągniętymi wartościami.

3.56. Trybunał stwierdził, że zestawienia wyników programów były ogólnie zgodne z instrukcjami DG BUDG, zawierały analizę kluczowych wskaźników efektywności na przestrzeni czasu oraz wyjaśnienia w tych przypadkach, w których poziomy docelowe założone dla okresu 2014–2020 nie zostały w pełni osiągnięte. W sekcji zestawienia wyników FAMI za 2022 r. zawierającej skrócony opis programu Komisja przedstawiła wartości odnoszące się do wcześniejszych osiągnięć w ramach FAMI. W odniesieniu do FFZG tymczasem Komisja przedstawiła razem dotychczasowe osiągnięcia (cztery z ośmiu danych liczbowych) oraz przyszłe planowane osiągnięcia (również cztery z ośmiu danych liczbowych) (zob. [ramka 3.1](#)). Nie jest to zgodne z instrukcjami, zgodnie z którymi w tej sekcji należy przedstawić konkretne osiągnięcia.

Ramka 3.1 – Dane liczbowe ze skróconego opisu FZZG za 2022 r.

Dotychczasowe osiągnięcia*

W 2022 r. **zarejestrowano** 161 192 trafienia w systemie informacyjnym Schengen.

W okresie od 2014 do 2022 r. **zrealizowano** 453 działania w ramach pomocy konsularnej.

W okresie od 2014 do 2022 r. **utworzono** 755 wyspecjalizowanych stanowisk w państwach trzecich.

W okresie od 2014 do 2022 r. **stworzono lub zmodernizowano** 47 812 elementów infrastruktury służącej kontroli na granicach (kontrola i nadzór) oraz odnośnych środków.

Przyszłe osiągnięcia**

W okresie od 2021 do 2023 r. środki z CCEI **zostaną wykorzystane do zakupu, utrzymania lub modernizacji** ponad 1 300 elementów wyposażenia przejść granicznych.

Ponad 200 przejść granicznych (znajdujących się w 24 państwach członkowskich) **otrzyma** sprzęt do kontroli celnych [...].

W okresie od 2021 do 2023 r. środki z CCEI **zostaną wykorzystane do zakupu, utrzymania lub modernizacji** ponad 500 elementów wyposażenia laboratoriów celnych.

W wyniku podpisania umów o udzielenie *dotacji* w ramach CCEI ponad 30 laboratoriów celnych (znajdujących się w 18 państwach członkowskich) **otrzyma** stosowny sprzęt laboratoryjny.

* Dane liczbowe dotyczące realizacji wcześniejszych programów z WRF na lata 2014–2020.

** Szacunki dotyczące jednego z instrumentów FZZG, CCEI. Program ten nie miał poprzednika w WRF na lata 2014–2020.

Źródło: sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej z zarządzania i wykonania opublikowane w czerwcu 2023 r.

Wnioski

3.57. W obecnym okresie WRF ramy monitorowania wyników poprawiły się względem poprzedniego okresu (pkt [3.39–3.41](#)).

3.58. Dostępnych jest niewiele informacji na temat wyników osiągniętych w ramach FAMI i FZZG w bieżącym okresie (pkt [3.42](#) oraz [3.43](#)), ponieważ realizacja tych instrumentów dopiero się rozpoczęła.

3.59. Większość wskaźników dotyczących okresu 2014–2020 wykazuje znaczne postępy na drodze do osiągnięcia założonych poziomów docelowych. Wskaźniki nie zawsze pokazują jednak, w jakim zakresie sfinansowane działania zaspokoily potrzeby (pkt [3.44–3.47](#)). Komisja przyznała, że dane na temat wyników przekazywane przez państwa członkowskie nie są w pełni wiarygodne (pkt [3.48](#) oraz [3.49](#)). Wciąż brak jest wystarczających informacji na temat ogólnych wyników uzyskanych w programach, w tym oszczędności i efektywności programów (pkt [3.50–3.53](#)).

3.60. Kluczowe wskaźniki efektywności wybrane przez Komisję do zaprezentowania w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r. były w przypadku Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy mniej wyważone niż w przypadku FAMI (pkt [3.54](#) oraz [3.55](#)). Zestawienia wyników programów zawierały racjonalne uzasadnienia w tych przypadkach, w których poziomy docelowe nie zostały w pełni osiągnięte, jednak w przypadku FZZG Komisja ujęła planowane przyszłe osiągnięcia w ramach programu w sekcji zestawienia wyników zawierającej skrócony opis programu (pkt [3.56](#)).

Zalecenia

3.61. W rozdziale 3 swojego [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#) Trybunał stwierdził, że Komisja częściowo zrealizowała zalecenie sformułowane przez Trybunał w [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2019 r.](#), zgodnie z którym miała jeszcze bardziej poprawić wiarygodność informacji na temat wyników przedstawianych w dokumentach programowych i sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

3.62. Na podstawie wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 3.1 – Poprawa jakości informacji na temat wyników zawartych w zestawieniach wyników programów realizowanych w dziale 4 WRF

- a) Komisja powinna przedstawiać w sekcji zestawienia wyników zawierającej skrócony opis programu faktyczne osiągnięcia, a nie ewentualne osiągnięcia w przyszłości.
- b) Komisja powinna wskazać w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, które kluczowe wskaźniki efektywności są oparte na źródłach danych innych niż sprawozdania z wdrażania przedkładane przez państwa członkowskie.

Termin realizacji: a) i b) – sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r.

Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2020 r.

3.63. W tej części znajdują się informacje dotyczące monitorowania realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2020.

3.64. W sprawozdaniu tym Trybunał przedstawił cztery zalecenia, przy czym pierwsze zostało podzielone na dwa zalecenia częściowe. Wszystkie te zalecenia zostały skierowane do Komisji oraz przez nią zatwierdzone.

3.65. Trybunał przeprowadził przegląd, w ramach którego ocenił, w jakim stopniu zaradzono wykrytym uchybieniom. W przypadku trzech z pięciu zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał w momencie przeprowadzania monitorowania, na początku kwietnia 2024 r., termin realizacji jeszcze nie upłynął. Jeśli chodzi o dwa pozostałe zalecenia, Komisja zrealizowała jedno w przeważającej mierze, a drugie – częściowo.

3.66. W [załączniku 3.6](#) przedstawiono ocenę statusu realizacji pięciu zaleceń.

Część 4 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

Wstęp

3.67. Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie skontrolowane przez niego jednostki podjęły działania w związku z jego zaleceniami. Badanie to przeprowadza trzy lata po wydaniu zaleceń. Monitorowanie realizacji zaleceń stanowi ważny element cyklu kontroli. Jest bowiem źródłem informacji zwrotnych na temat tego, czy skontrolowane jednostki wdrożyły zalecane działania i rozwiązały problemy, na które Trybunał zwrócił uwagę. Ma również duże znaczenie przy opracowywaniu koncepcji i planowaniu przyszłych prac kontrolnych Trybunału oraz monitorowaniu zagrożeń.

3.68. W tym roku Trybunał przeanalizował realizację zaleceń pochodzących z wszystkich 26 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2020 r. Łącznie monitorowaniem objęto 195 zaleceń. Z tej liczby 185 było skierowanych do Komisji Europejskiej, z czego siedem do Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego, które działa na zasadzie partnerstwa między Komisją a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Pozostałe dziesięć zaleceń skierowano do zdecentralizowanych agencji i innych organów UE (agencji UE) oraz Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO).

3.69. Na potrzeby monitorowania realizacji zaleceń Trybunał dokonał przeglądu dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami jednostek kontrolowanych. Aby mieć pewność, że dokonał przeglądu w sposób rzetelny i wyważony, przesłał następnie swoje ustalenia tym jednostkom i uwzględnił otrzymane odpowiedzi w końcowej analizie. W celu uniknięcia dublowania zaleceń są one wymieniane w kontekście tej jednostki kontrolowanej, do której skierowano je w pierwszej kolejności. Wyniki prac Trybunału odpowiadają sytuacji na koniec kwietnia 2024 r.

Uwagi

Wciąż wysoki odsetek zaleceń przyjętych w pełni lub częściowo przez jednostki kontrolowane

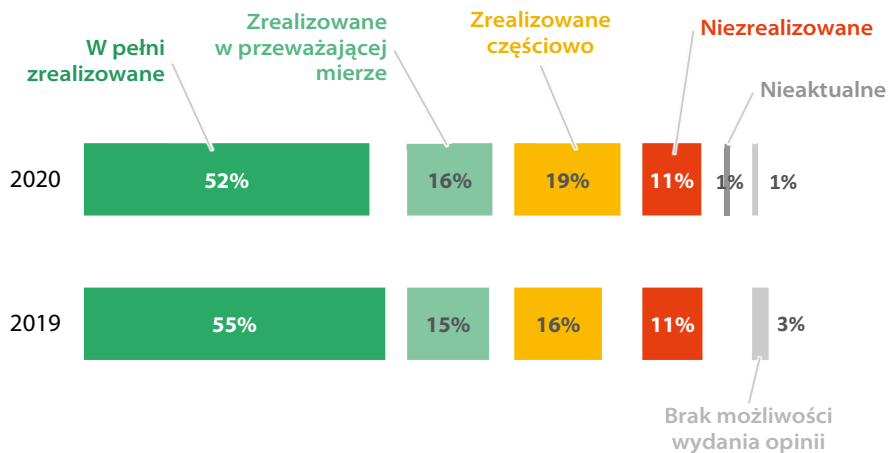
3.70. Spośród 195 zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał jednostki kontrolowane przyjęły w pełni 153 z nich (80%), częściowo – 26 (13%), nie przyjęły natomiast 13 (7%). Trzy zalecenia skierowane do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja Europejska są wyłączone z tego zestawienia, ponieważ jednostki te nie poinformowały Trybunału, w jakim stopniu te zalecenia przyjmują.

Niewielki spadek odsetka zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze

3.71. W przypadku dziewięciu z 195 zaleceń objętych monitorowaniem przez Trybunał w momencie przeprowadzania monitorowania termin realizacji jeszcze nie upłynął. Spośród pozostałych 186 zaleceń jednostki kontrolowane zrealizowały w pełni 97 (52%), natomiast 29 zaleceń (16%) zostało zrealizowanych w przeważającej mierze (zob. *rys. 3.10*).

3.72. W porównaniu z poprzednim rokiem łączny odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze nieznacznie spadł, z 70% do 68%, podczas gdy odsetek zaleceń zrealizowanych jedynie częściowo zwiększył się, z 16% do 19%. Odsetek zaleceń, które nie zostały zrealizowane, utrzymał się na tym samym poziomie. Brak realizacji zaleceń Trybunału przez jednostki kontrolowane wynikał często z tego, że uprzednio jednostki te ich nie przyjęły. Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono bardziej szczegółowo w *załączniku 3.7* i *załączniku 3.8*.

Rys. 3.10 – Status realizacji przez jednostki kontrolowane zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2019 i 2020 r.

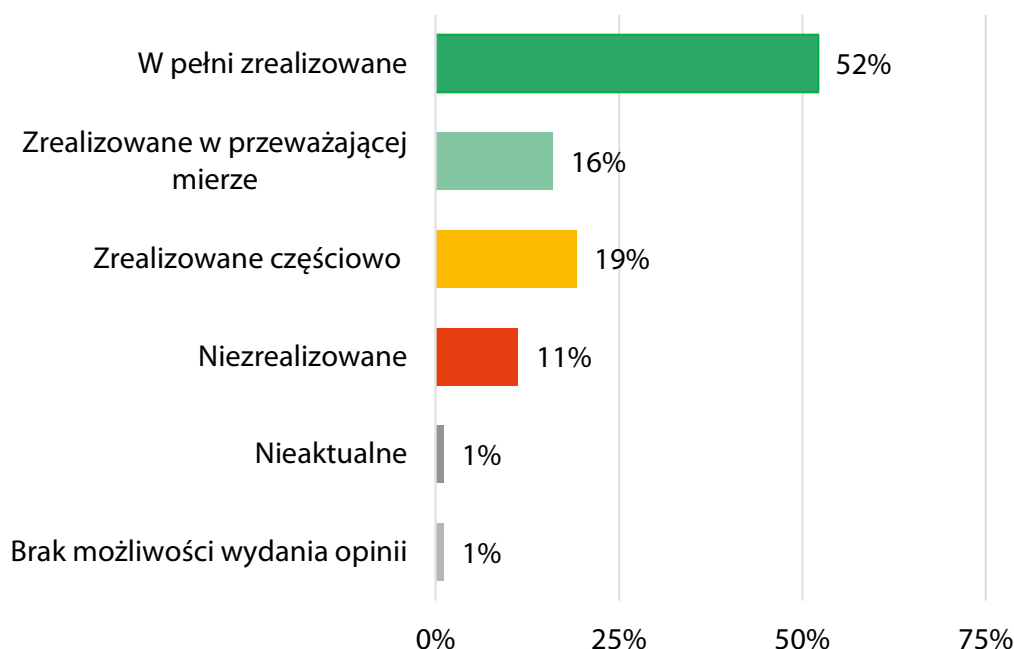


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

68% zaleceń skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

3.73. Łącznie do Komisji skierowano 185 zaleceń. W momencie przeprowadzania monitorowania przez Trybunał w przypadku ośmiu spośród tych zaleceń nie upłynął jeszcze termin realizacji. Jeśli chodzi o pozostałe 177 zaleceń, Komisja w pełni zrealizowała 92 (52%) z nich, a 27 (16%) – w przeważającej mierze. 34 zalecenia (19%) zrealizowała częściowo, a 20 (11%) nie zrealizowała wcale (zob. *rys. 3.11*). W dwóch przypadkach (1%) status realizacji zaleceń nie wymagał oceny, gdyż Trybunał uznał, że przedmiotowe zalecenia są nieaktualne. W dwóch innych przypadkach (1%) Trybunał nie był w stanie wydać opinii, gdyż na tak wczesnym etapie nie można było ocenić poziomu realizacji danego zalecenia.

Rys. 3.11 – Realizacja zaleceń Trybunału sformułowanych pod adresem Komisji w sprawozdaniach specjalnych z 2020 r.



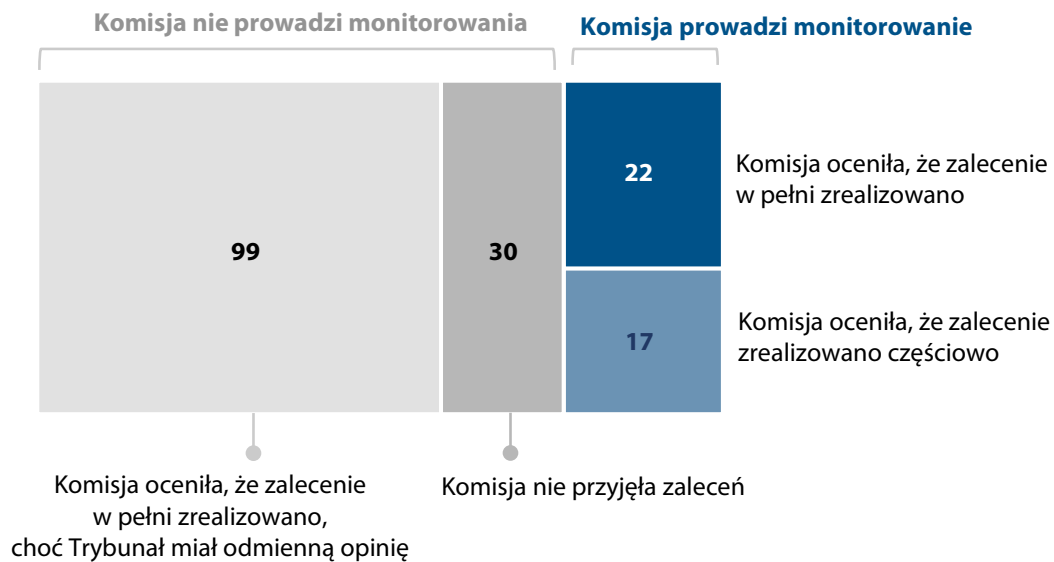
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.74. Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono bardziej szczegółowo w [załączniku 3.7](#). Zamieszczono tam również krótki opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień (np. w przypadku zaleceń zrealizowanych częściowo).

3.75. Trybunał przeanalizował 97 zaleceń pochodzących ze sprawozdań specjalnych z 2018 r. oraz 71 zaleceń ze sprawozdań z 2019 r., które były wciąż niezrealizowane w momencie przeprowadzania przeglądów realizacji zaleceń za lata 2021 i 2022⁴⁵. W 2023 r. 129 z tych 168 zaleceń pozostało niezrealizowanych, a Komisja zaprzestała ich monitorowania (zob. [rys. 3.12](#)). Nie przyjęła ona 30 z tych 129 zaleceń już na etapie publikacji sprawozdań specjalnych Trybunału, w których je zawarto. W przypadku pozostałych 99 uznała natomiast, że w momencie przeprowadzania przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń w dwóch ostatnich latach były już one w pełni zrealizowane, choć Trybunał miał odmienną opinię w tym względzie.

⁴⁵ [Sprawozdanie Trybunału dotyczące wyników wykonania budżetu UE za 2021 r.](#), pkt 3.13–3.15 oraz [sprawozdanie Trybunału dotyczące wyników wykonania budżetu UE za 2022 r.](#), pkt 3.94–3.95.

Rys. 3.12 – Monitorowanie przez Komisję zaleceń ze sprawozdań specjalnych z 2018 i 2019 r., które w momencie dokonywania przeglądów przez Trybunał w dwóch ostatnich latach nie były w pełni zrealizowane



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.76. Komisja w dalszym ciągu monitorowała pozostałe 39 ze 168 zaleceń, które nie zostały w pełni zrealizowane. W jej opinii 22 z tych 39 zaleceń zostało już zrealizowanych. Podobnie jak w przypadku zaleceń ze sprawozdań specjalnych z 2018 i 2019 r. Trybunał w dalszym ciągu monitoruje niezrealizowane zalecenia ze sprawozdań specjalnych w oparciu o dane Komisji, nie dokonał jednak ich szczegółowej analizy.

78% zaleceń skierowanych do pozostałych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze

3.77. Sprawozdania specjalne 22/2020 i 23/2020 zawierały łącznie 10 zaleceń skierowanych do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja Europejska (agencje UE i EPSO).

3.78. W momencie przeprowadzania monitorowania przez Trybunał nie minął jeszcze termin przewidziany na zrealizowanie jednego z tych zaleceń. Jeśli chodzi o pozostałe dziewięć zaleceń, jednostki kontrolowane w pełni zrealizowały pięć (56%) z nich, dalsze dwa (22%) – w przeważającej mierze, pozostałe dwa (22%) natomiast – częściowo.

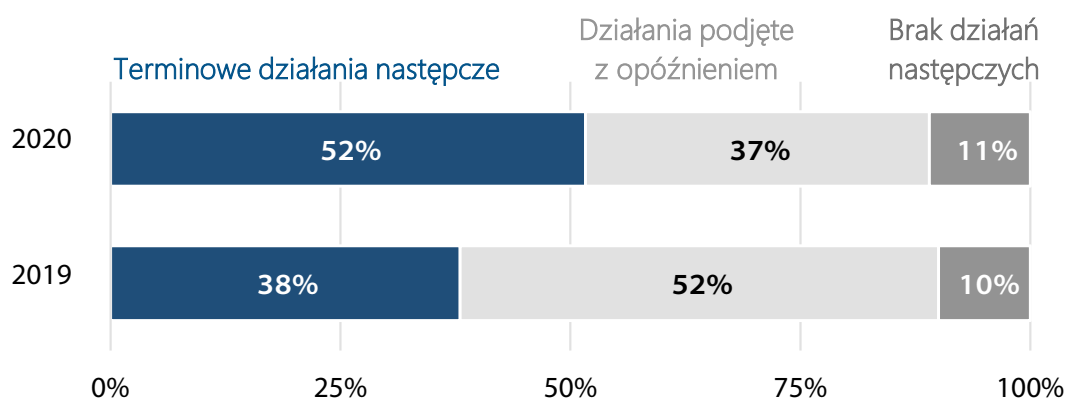
3.79. W załączniku 3.8 przedstawiono szczegółowe informacje na temat statusu realizacji tych zaleceń. Zamieszczono tam również krótki opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień (w przypadku zaleceń zrealizowanych częściowo).

Wzrost odsetka zaleceń, które zrealizowano w terminie

3.80. Terminy realizacji zaleceń są omawiane i uzgadniane z jednostkami kontrolowanymi, a następnie podawane w sprawozdaniach specjalnych w celu zapewnienia jasnych informacji wszystkim zainteresowanym stronom.

3.81. W porównaniu z poprzednim rokiem odsetek zaleceń, które zostały zrealizowane w terminie, wzrósł z 38% do 52%, zaś odsetek zaleceń, w przypadku których nie podjęto żadnych działań, utrzymał się na względnie stabilnym poziomie (zob. rys. 3.13). Chociaż terminowość działań podejmowanych przez jednostki kontrolowane w celu realizacji zaleceń Trybunału poprawiła się, nie powróciła ona jeszcze do poziomu sprzed pandemii COVID-19 (60% lub więcej).

Rys. 3.13 – Terminowość działań podejmowanych przez jednostki kontrolowane w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniach specjalnych z 2020 i 2019 r.



Uwaga: W obliczeniach pominięto zalecenia, dla których wyznaczony termin jeszcze nie minął (cztery przypadki w odniesieniu do 2019 r. i dziewięć przypadków dla 2020 r.), w odniesieniu do których Trybunał nie był w stanie wydać opinii (siedem przypadków w odniesieniu do 2019 r. i dwa dla 2020 r.) lub które są już nieaktualne (dwa przypadki w odniesieniu do 2020 r.).

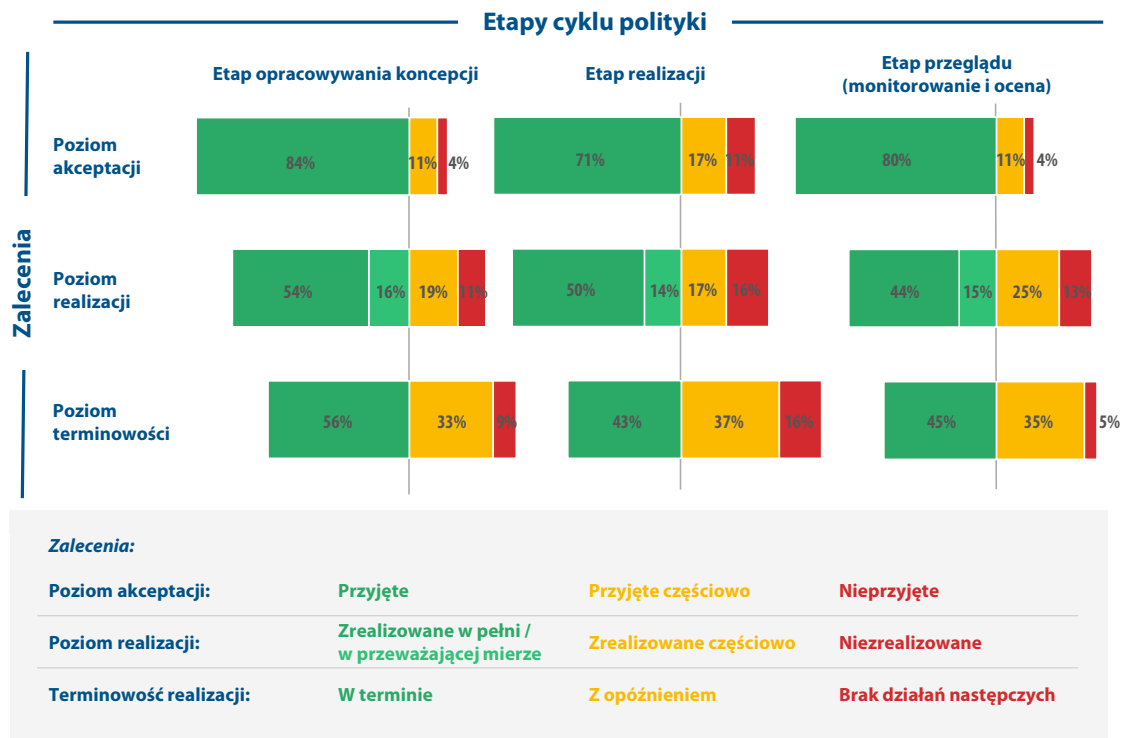
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Najwyższy poziom akceptacji, realizacji i terminowości odnotowano w przypadku zaleceń dotyczących opracowywania koncepcji polityk lub programów

3.82. W tym roku po raz pierwszy Trybunał pogrupował swoje zalecenia w podziale na etapy realizacji polityki, których dane zalecenie dotyczy: etap opracowywania koncepcji, etap wdrażania i etap przeglądu (monitorowanie i ocena). Klasyfikacja ta umożliwiła Trybunałowi przeanalizowanie, czy istnieją różnice między trzema wspomnianymi etapami polityki pod względem poziomu akceptacji, realizacji i terminowości działań naprawczych podjętych w reakcji na zalecenia Trybunału.

3.83. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że zalecenia Trybunału rozkładają się względnie równomiernie między tymi trzema etapami: po 36% zaleceń dotyczy etapu opracowywania i etapu wdrażania polityki, natomiast 28% dotyczy etapu przeglądu. W przypadku zaleceń dotyczących etapu opracowywania koncepcji i etapu przeglądu polityki odsetek przyjętych zaleceń (odpowiednio 84% i 80%) jest wyższy w porównaniu z etapem wdrażania (71%). Łączny odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze jest najniższy na etapie przeglądu (59%). Na kolejnych miejscach znalazły się etap wdrażania (64%) i etap opracowywania koncepcji (70%). Terminowość działań podjętych przez jednostki kontrolowane w celu realizacji zaleceń Trybunału jest najniższa na etapie wdrażania i najwyższa na etapie opracowywania koncepcji. Szczegółowe wyniki analizy Trybunału przedstawiono na *rys. 3.14*.

Rys. 3.14 – Poziom akceptacji, realizacji i terminowości realizacji zaleceń w podziale na poszczególne etapy cyklu polityki



Uwaga: Aby poprawić czytelność danych, na rys. 3.14 nie uwzględniono trzech zaleceń, co do których nie poinformowano Trybunału o poziomie akceptacji, dwóch przypadków, w których Trybunał uznał zalecenie za nieaktualne, dwóch przypadków, w których Trybunał nie był w stanie sformułować wniosków, ponieważ było zbyt wcześnie, aby ocenić poziom realizacji zalecenia, oraz dziewięciu zaleceń, w przypadku których termin realizacji nie upłynął jeszcze w momencie przeprowadzania przez Trybunał monitorowania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski

3.84. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że odsetek zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych z 2020 r., które zostały w pełni lub częściowo zaakceptowane przez jednostki kontrolowane, pozostał na wysokim poziomie (93%) w porównaniu z poprzednim rokiem. Chociaż odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze nieznacznie spadł, z 70% w ubiegłym roku do 68% w tym roku, odsetek zaleceń zrealizowanych w terminie wzrósł z 38% do 52%. Ten ostatni fakt można wytłumaczyć stopniowym słabnięciem skutków pandemii COVID-19, nawet jeśli odnotowany odsetek nie powrócił jeszcze do poziomu sprzed pandemii COVID-19, gdy wynosił 60% lub więcej. Po raz pierwszy Trybunał przeanalizował, czy istnieją różnice między poszczególnymi etapami cyklu polityki pod względem poziomu akceptacji zaleceń Trybunału oraz ich odpowiedniej i terminowej realizacji. Analiza ta wykazała, że najwyższy odsetek w pełni przyjętych zaleceń występuje na etapie opracowywania koncepcji i na etapie przeglądu polityki. Poziom realizacji zaleceń był jednak najniższy na etapie przeglądu, natomiast poziom terminowości był najwyższy na etapie opracowywania koncepcji.

Załączniki

Załącznik 3.1 – Omówienie sprawozdań specjalnych na forum komisji Parlamentu Europejskiego

Numer sprawozdania	Tytuł sprawozdania	Komisje	Dokument roboczy Komisji Kontroli Budżetowej
Sprawozdanie specjalne 01/2023	„Narzędzia ułatwiające podróżowanie po UE podczas pandemii COVID-19”		
Sprawozdanie specjalne 02/2023	„Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19”	CONT REGI	✓
Sprawozdanie specjalne 03/2023	„Integracja wewnętrznego rynku energii elektrycznej”		
Sprawozdanie specjalne 04/2023	„Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu +”		
Sprawozdanie specjalne 05/2023	„Krajobraz finansowy UE”	CONT BUDG	
Sprawozdanie specjalne 06/2023	„Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE”	CONT	✓
Sprawozdanie specjalne 07/2023	„Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję”	CONT	✓
Sprawozdanie specjalne 08/2023	„Intermodalny transport towarowy”	TRAN	
Sprawozdanie specjalne 09/2023	„Zabezpieczenie łańcuchów dostaw produktów rolnych podczas pandemii COVID-19”		
Sprawozdanie specjalne 10/2023	„Działanie przygotowawcze Unii w zakresie badań nad obronnością”	SEDE-BUDG ITRE	
Sprawozdanie specjalne 11/2023	„Unijne wsparcie na rzecz cyfryzacji szkół”	CONT CULT	✓
Sprawozdanie specjalne 12/2023	„Nadzór UE nad ryzykiem kredytowym banków”		

Numer sprawozdania	Tytuł sprawozdania	Komisje	Dokument roboczy Komisji Kontroli Budżetowej
Sprawozdanie specjalne 13/2023	„Upoważnieni przedsiębiorcy”	IMCO	
Sprawozdanie specjalne 14/2023	„Programowanie w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy”	AFET-DEVE	
Sprawozdanie specjalne 15/2023	„Unijna polityka przemysłowa w dziedzinie baterii”		
Sprawozdanie specjalne 16/2023	„Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU”	CONT BUDG	✓
Sprawozdanie specjalne 17/2023	„Gospodarka o obiegu zamkniętym”	REGI	
Sprawozdanie specjalne 18/2023	„Cele UE w dziedzinie klimatu i energii”	CONT ENVI	✓
Sprawozdanie specjalne 19/2023	„Działania UE na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami”	AGRI ENVI	
Sprawozdanie specjalne 20/2023	„Wspieranie osób z niepełnosprawnościami”	EMPL	
Sprawozdanie specjalne 21/2023	„Inicjatywa »Spotlight« na rzecz wyeliminowania przemocy wobec kobiet i dziewcząt”	FEMM-DEVE	
Sprawozdanie specjalne 22/2023	„Energia z morskich źródeł odnawialnych w UE”	PECH	
Sprawozdanie specjalne 23/2023	„Restrukturyzacja i zakładanie winnic w UE”	AGRI	
Sprawozdanie specjalne 24/2023	„Inteligentne miasta”		
Sprawozdanie specjalne 25/2023	„Polityka UE w zakresie akwakultury”	PECH	
Sprawozdanie specjalne 26/2023	„Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”	CONT BUDG-ECON RRF WG	✓

Numer sprawozdania	Tytuł sprawozdania	Komisje	Dokument roboczy Komisji Kontroli Budżetowej
Sprawozdanie specjalne 27/2023	„Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE”		
Sprawozdanie specjalne 28/2023	„Zamówienia publiczne w UE”	CONT IMCO	✓
Sprawozdanie specjalne 29/2023	„Unijne wsparcie na rzecz zrównoważonych biopaliw w transporcie”	TRAN ENVI	

Załącznik 3.2 – Przykłady działań podjętych przez Komisję na wczesnym etapie w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2023 r.

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie

W odpowiedzi na potrzebę dostosowania przepisów dotyczących polityki spójności do sytuacji kryzysowych Komisja przedstawiła szereg wniosków ustawodawczych, które w lutym 2023 r. doprowadziły do [kilku zmian](#) dotyczących rozdziałów *REPowerEU* w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ustanowiła również w lutym 2024 r. *Platformę na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy*.

Jeżeli chodzi o RRF, w następstwie jednego z zaleceń sformułowanych przez Trybunał we wrześniu 2023 r. Komisja opracowała wytyczne dotyczące cofnięcia działania powiązanego z uprzednio osiągniętym kamieniem milowym bądź wartością docelową. Wytyczne te opublikowano jako załącznik II do [sprawozdania dotyczącego wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: czynione postępy](#).

Zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli

W marcu 2023 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski ustawodawcze w ramach przeglądu struktury rynku energii elektrycznej. W [pierwszym](#) z nich zmieniono zasady dotyczące struktury rynku energii elektrycznej, drugi [wniosek](#) natomiast dotyczył zmiany rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii.

W kwietniu 2023 r. Komisja [przedstawiła](#) wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie kluczowych czynników sprzyjających skutecznemu kształceniu i szkoleniu cyfrowemu, wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie poprawy oferty edukacyjnej i szkoleniowej w zakresie umiejętności cyfrowych, a także [dokument roboczy](#) przedstawiający ustalenia ze zorganizowanego dialogu z udziałem państw członkowskich na temat edukacji cyfrowej i umiejętności cyfrowych.

W następstwie wniosków przedstawionych przez Komisję w lipcu 2023 r. przyjęto nowe [rozporządzenie w sprawie baterii](#), a w grudniu 2023 r. Parlament Europejski zagłosował za [aktem w sprawie surowców krytycznych](#). W lutym 2024 r. współprawodawcy osiągnęli wstępne porozumienie w sprawie aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, który dotyczy również segmentu produkcji baterii w Europie.

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

W czerwcu 2023 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący zalecenia Rady w sprawie przystąpienia do globalnej sieci cyfrowych zaświadczeń zdrowotnych ustanowionej przez Światową Organizację Zdrowia oraz w sprawie tymczasowych ustaleń służących ułatwieniu podróży międzynarodowych.

W styczniu 2024 r. opublikowano [sprawozdanie w sprawie stosowania środków kryzysowych](#) przyjętych na podstawie [art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków](#), a środki kryzysowe przyjęte do końca 2023 r. wymieniono w załączniku I do sprawozdania.

W marcu 2024 r. przyjęto [strategię na rzecz europejskiego przemysłu obronnego](#).

Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne

W lipcu 2023 r. Komisja opublikowała dwa wnioski ustawodawcze: [jeden](#) mający na celu ukierunkowaną zmianę dyrektywy ramowej w sprawie odpadów w odniesieniu do wyrobów włókienniczych i żywności oraz [drugi](#) dotyczący dyrektywy w sprawie monitorowania i odporności gleby. Celem tej drugiej zmiany jest wprowadzenie solidnych i spójnych ram monitorowania gleby dla wszystkich gleb w całej UE oraz ciągła poprawa zdrowia gleb.

W październiku 2023 r. Komisja, przyjmując swój [program prac na 2024 r.](#), zapowiedziała ocenę dyrektywy azotanowej. Następnie w grudniu 2023 r. Komisja rozpoczęła [otwarte konsultacje publiczne](#).

W kwietniu 2024 r. Komisja upubliczniła projekt zmian do załącznika III do dyrektywy azotanowej w celu uzyskania [informacji zwrotnych od obywateli](#) na temat projektu. Zmiany załącznika obejmowały zaktualizowane przepisy dotyczące stosowania niektórych materiałów nawozowych z nawozu naturalnego.

We wrześniu 2023 r. Komisja przyjęła [wniosek](#) dotyczący rozporządzenia w sprawie ograniczenia celowo dodawanych mikrodrobin plastiku i środków w zakresie niezamierzonego uwalniania mikrodrobin plastiku, a w październiku 2023 r. przyjęła [europejski plan działania na rzecz energii wiatrowej](#). Jednocześnie zmieniona została [dyrektywa w sprawie energii ze źródeł odnawialnych](#).

W listopadzie 2023 r. osiągnięto wstępne porozumienie w sprawie [przeglądu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych](#), który obejmował włączenie praktyk gospodarki o obiegu zamkniętym do przyszłych dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik. W tym samym miesiącu Komisja przyjęła [wniosek ustawodawczy](#) dotyczący dyrektywy w sprawie łączenia rodzajów transportu na rzecz bardziej zrównoważonych przewozów towarowych.

Polityka fiskalna i finanse publiczne

W listopadzie 2023 r. w intranecie Komisji udostępnianym państwom członkowskim za pośrednictwem CIRCABC opublikowano dokument zawierający odpowiedzi na często zadawane pytania na temat konfliktu interesów w wydatkach UE w obszarach polityki spójności i rolnictwa.

Załącznik 3.3 – Przykłady wskaźników stosowanych w ramach FAMI i klasyfikacja tych wskaźników w okresach 2014–2020 i 2021–2027

Okres programowania	Fundusz	Cel	Wskaźnik	Klasyfikacja (Komisji)	Klasyfikacja (Trybunału)
2014–2020	FAMI	1	1. Liczba osób należących do grup docelowych, którym udzielono pomocy w ramach projektów dotyczących systemów przyjmowania i systemów azylowych wspieranych z Funduszu	Wskaźnik rezultatu*	Wskaźnik produktu
2014–2020	FAMI	1	3.1 Liczba osób, którzy wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej z pomocą Funduszu	Wskaźnik rezultatu*	Wskaźnik produktu
2014–2020	FAMI	2	1. Liczba osób należących do grup docelowych, objętych środkami poprzedzającymi wyjazd wspieranymi w ramach Funduszu	Wskaźnik rezultatu*	Wskaźnik produktu
2021–2027	FAMI	1	2. Liczba uczestników szkoleń, którzy trzy miesiące po zakończeniu szkolenia potwierdzają, że korzystają z umiejętności i kompetencji nabytych w jego trakcie	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik rezultatu
2021–2027	FAMI	2	1. Liczba uczestników kursów językowych, którzy po odbyciu kursu językowego poprawili stopień znajomości języka państwa przyjmującego o co najmniej jeden poziom według europejskiego systemu opisu kształcenia językowego lub według jego krajowego odpowiednika	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik rezultatu
2021–2027	FAMI	3	1. Liczba osób powracających, które powróciły dobrowolnie	Wskaźnik rezultatu	Wskaźnik rezultatu

* Dokument pt. „MFF Performance results reports – Performance data tables” (s. 1158, 1160 i 1163) wykorzystany w projekcie budżetu na 2024 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 3.4 – Wartości głównych wskaźników w ramach FAMI w latach 2019–2022 zgodnie z treścią zestawień wyników programu

Wskaźniki stosowane w ramach FAMI w okresie 2014–2020	Postępy	Poziom docelowy na 2022 r.	Osiągnięte wartości	Zmiana wartości wskaźnika od 2019 r.	Ocena
1.1 Azyl – liczba osób, którym udzielono pomocy	>100%	1,3 mln	3,5 mln	+67%	Poziom docelowy osiągnięty
1.2 Nowa/zmodernizowana infrastruktura zakwaterowania do celów przyjmowania migrantów	>100%	51 028	51 581	+72%	Poziom docelowy osiągnięty
1.6 Liczba osób przesiedlonych	85%	108 860	92 331	+47%	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego
2.2 Integracja obywateli państw trzecich – liczba <i>beneficjentów</i>	>100%	2,6 mln	10 mln	+69%	Poziom docelowy osiągnięty
2.3 Integracja obywateli państw trzecich – liczba działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym	>100%	7 443	15 709	+75%	Poziom docelowy osiągnięty
3.3.1 Współfinansowane powroty – łączna liczba osób	70%	612 400	425 870	+54%	Umiarkowane postępy
3.3.2 Współfinansowane powroty – liczba osób powracających dobrowolnie	78%	297 930	232 782	+46%	Umiarkowane postępy
4.1 Liczba wnioskodawców ubiegających się o azyl i osób korzystających z azylu przekazanych z jednego państwa członkowskiego do innego	93%	38 703	35 857	+12%	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego

Źródło: zestawienia wyników programu dla Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

Załącznik 3.5 – Wskaźniki stosowane w ramach FAMI i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy oraz wartości osiągnięte na koniec 2022 r.

FAMI

Cel	Wskaźnik	Uwzględniony w zestawieniu wyników	Poziom docelowy	Osiągnięta wartość	Postępy
1. Wzmocnienie i rozwinięcie wszelkich aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym jego wymiaru zewnętrznego	1.1 Liczba osób należących do grup docelowych, którym udzielono pomocy [...]	✓	1 263 700	3 502 656	>100%
	1.2 Pojemność (tzn. liczba miejsc) nowej infrastruktury zakwaterowania do celów przyjmowania [...] oraz [udoskonalonej] istniejącej infrastruktury zakwaterowania do celów przyjmowania [...]	✓	51 028	51 581	>100%
	1.3 Liczba osób, którzy wzięli udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej [...]		25 205	89 969	>100%
	1.4 Liczba dokumentów informacyjnych na temat kraju pochodzenia i misji informacyjnych przeprowadzonych z pomocą Funduszu		117 721*	72 246*	>100%
	1.5 Liczba projektów wspieranych w ramach Funduszu służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie azylu w państwach członkowskich		113*	132*	86%
	1.6 Liczba osób przesiedlonych przy wsparciu z Funduszu	✓	108 860	92 331	85%
2. Wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich zgodnie z ich potrzebami gospodarczymi i społecznymi	2.1 Liczba osób należących do grup docelowych, objętych środkami poprzedzającymi wyjazd wspieranymi w ramach Funduszu		240 920	176 998	73%
	2.2 Liczba osób należących do grup docelowych, wspieranych z Funduszu poprzez środki integracji w ramach strategii krajowych, lokalnych i regionalnych	✓	2 618 062	9 993 193	>100%

Cel	Wskaźnik	Uwzględniony w zestawieniu wyników	Poziom docelowy	Osiągnięta wartość	Postępy
	2.3 Liczba lokalnych, regionalnych i krajowych ram/środków/narzędzi polityki udostępnionych dzięki środkom wspieranym w ramach Funduszu, z myślą o integracji obywateli państw trzecich, angażujących społeczeństwo obywatelskie, wspólnoty migrantów oraz wszelkie inne odpowiednie zainteresowane strony	✓	7 443	15 709	>100%
	2.4 Liczba projektów dotyczących współpracy z innymi państwami członkowskimi dotyczących integracji obywateli państw trzecich		62*	52*	84%
	2.5 Liczba projektów wspieranych w ramach Funduszu służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie integracji w państwach członkowskich		134*	325*	>100%
3. Rozwijanie sprawiedliwych i skutecznych strategii powrotów w państwach członkowskich wspierających walkę z nielegalną migracją	3.1 Liczba osób, które wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce powrotów i zorganizowanych z pomocą Funduszu		28 040	37 322	>100%
	3.2 Liczba osób powracających, które przed powrotem lub po nim otrzymały pomoc współfinansowaną z Funduszu		200 020	154 869	77%
	3.3.1 Łączna liczba osób powracających, których powrót był współfinansowany z Funduszu	✓	612 400	425 870	70%
	3.3.2 Liczba dobrowolnych powrotów	✓	297 930	232 782	78%
	3.4 Liczba monitorowanych operacji wydalenia współfinansowanych z Funduszu		6 856	40 454	>100%
	3.5 Liczba projektów wspieranych w ramach Funduszu służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie powrotów w państwach członkowskich		44*	62*	>100%

Cel	Wskaźnik	Uwzględniony w zestawieniu wyników	Poziom docelowy	Osiągnięta wartość	Postępy
4. Wzmocnienie solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi	4.1 Liczba wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób korzystających z takiej ochrony przekazanych z jednego państwa członkowskiego do innego	✓	38 703	35 857	93%
	4.2 Liczba projektów dotyczących współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie wzmocnienia solidarności i podziału odpowiedzialności		6*	6*	100%

* Wartości dla tych wskaźników uzyskano z bazy danych Excel przesłanej przez Komisję (która z kolei opierała się na sprawozdaniach z wdrażania przesłanych do systemu SFC2014).

Źródło: dokument Komisji pt. „MFF Performance results reports – Performance data tables” sporządzony na potrzeby projektu budżetu na 2024 r.





Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy






Cel	Wskaźnik	Uwzględniony w zestawieniu wyników	Poziom docelowy	Osiągnięta wartość	Postępy
1. Wspieranie wspólnej polityki wizowej w celu ułatwienia legalnego podróżowania, zapewnienia ubiegającym się o wizę usług wysokiej jakości i równego traktowania obywateli państw trzecich oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji	1.1 Liczba działań w ramach współpracy konsularnej realizowanych z pomocą Instrumentu		146	453	>100%
	1.2 Liczba przeszkolonych pracowników i liczba szkoleń dotyczących aspektów związanych ze wspólną polityką wizową zrealizowanych z pomocą Instrumentu		11 365	7 051	62%
	1.3 Liczba wyspecjalizowanych stanowisk w państwach trzecich wspieranych przez Instrument		395	755	>100%
	1.4 Odsetek i liczba konsulatów utworzonych lub zmodernizowanych z pomocą Instrumentu w stosunku do łącznej liczby konsulatów	✓	923	3 279	>100%
2. Wspieranie zarządzania granicami, w tym poprzez przekazywanie informacji między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Frontexem, aby z jednej strony zapewnić wysoki poziom ochrony <i>granic zewnętrznych</i> , w tym poprzez przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, a z drugiej strony sprawne przekraczanie granic zewnętrznych zgodnie z <i>dorobkiem</i> Schengen	2.1 Liczba przeszkolonych pracowników i liczba szkoleń dotyczących aspektów związanych z zarządzaniem granicami zrealizowanych z pomocą Instrumentu		34 603	41 355	>100%
	2.2 Ilość infrastruktury służącej kontroli na granicach (kontrole i nadzór) oraz środki opracowane lub zmodernizowane z pomocą Instrumentu	✓	19 902	47 812	>100%
	2.3 Liczba przekroczeń zewnętrznych granic przez bramki ABC wspierane przez Instrument w stosunku do łącznej liczby przekroczeń granicy		357 233 078	137 493 358	38%
	2.4 Ilość stworzonej/rozbudowanej w ramach Eurosur infrastruktury służącej nadzorowaniu granicy krajowej	✓	30	30	100%
	2.5 Liczba zdarzeń zgłoszonych przez państwa członkowskie do systemu europejskiego obrazu sytuacji		157 593	194 009	>100%







Źródło: dokument Komisji pt. „MFF Performance results reports – Performance data tables” sporządzony na potrzeby projektu budżetu na 2024 r.










Załącznik 3.6 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2020 r.

Poziom akceptacji zaleceń:  przyjęte;  przyjęte częściowo;  nieprzyjęte.

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

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

Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
<p>Zalecenie 1.1 lit. a)</p> <p>Przygotowując kolejne WRF, Komisja powinna:</p> <p>dopilnować, by w <i>ocenach skutków</i> analizie poddawano kluczowe merytoryczne (tj. nie tylko proceduralne) aspekty przepisów takich jak <i>rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów</i>, które obejmują kilka programów.</p>			Termin realizacji jeszcze nie upłynął (31 grudnia 2026 r.).	
<p>Zalecenie 1.1 lit. b)</p> <p>Przygotowując kolejne WRF, Komisja powinna:</p> <p>zaplanować ewaluacje w odniesieniu do wszystkich programów wydatków, w tym ewaluacje dotyczące konkretnych aspektów tematycznych takich programów, tak aby ich rezultaty mogły zostać wykorzystane w odpowiednich ocenach skutków.</p>			Termin realizacji jeszcze nie upłynął (31 grudnia 2026 r.).	






Zalecenie Trybunału	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
		Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
<p>Zalecenie 1.2</p> <p>Komisja powinna kontynuować i realizować swoje plany utworzenia łatwego w obsłudze punktu dostępu do wszystkich ocen skutków, ewaluacji i przeprowadzonych na ich potrzeby badań. Cel ten można osiągnąć poprzez powiązanie odpowiednich rejestrów dowodowych i portali oraz podjęcie współpracy z innymi instytucjami, tak aby utworzyć wspólny rejestr dowodowy, tzw. wspólny portal legislacyjny.</p>			Chociaż wspólny portal legislacyjny jest obecnie opracowywany, nie będzie on specjalnie przeznaczony do wykorzystania jako punkt dostępu do ocen skutków, ewaluacji i przeprowadzonych na ich potrzeby badań.	
<p>Zalecenie 1.3</p> <p>Komisja powinna w wyraźny sposób wskazywać odnośne działania następcze wynikające z ewaluacji poprzez informowanie o nich w swoich rocznych planach zarządzania lub innych publicznie dostępnych dokumentach o równoważnym statusie.</p>			Chociaż w planach zarządzania, <i>rocznych sprawozdaniach z działalności</i> i załącznikach do nich wskazywano działania następcze wynikające z ocen, konkretne działania następcze, które należało podjąć, nie zawsze były jasno określone.	
<p>Zalecenie 1.4</p> <p>Przedstawiając warianty w ocenach skutków, Komisja powinna podawać więcej informacji ilościowych, w szczególności uwzględnić ocenę kosztów i korzyści oraz analizę kosztów i wyników.</p>			Termin realizacji jeszcze nie upłynął (31 grudnia 2026 r.).	













Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



















Załącznik 3.7 – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

Poziom akceptacji zaleceń:  przyjęte;  przyjęte częściowo;  nieprzyjęte.




























Poziom realizacji:  w pełni;  w przeważającej mierze;  częściowo;  niezrealizowane;  zalecenie jest już nieaktualne bądź brak jest możliwości wydania opinii.

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

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 01/2020 pt. „Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów”	1 lit. a)	77				
	1 lit. b)	77				
	1 lit. c)	77			Komisja podtrzymała swoją decyzję, by odrzucić to zalecenie. Choć Komisja nie sprzeciwia się przyjmowaniu środków, gdy tylko zostaną one opracowane, zgodnie z treścią planu prac w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego na lata 2022–2024, twierdzi jednak, że nie może się do tego systematycznie zobowiązać. Od momentu opublikowania przedmiotowego sprawozdania z kontroli Komisja przyjęła pięć rozporządzeń i przewiduje przyjęcie środków wykonawczych, gdy tylko zostaną one opracowane.	
	1 lit. d)	77				

























Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 lit. a)	78			Komisja próbowała ulepszyć swoje szacunki, zgodnie z którymi 10% oszczędności energii jest traconych w wyniku niezgodności produktów elektrycznych z przepisami dotyczącymi ekoprojektu i etykietowania energetycznego. Niemniej ze względu na trudności z uzyskaniem niezbędnych danych Komisja postanowiła nadal stosować te same szacunki dotyczące strat w wysokości 10%. W następstwie sprawozdania technicznego, które JRC opublikował w kwietniu 2023 r., Komisja zamierza rozpocząć w 2024 r. projekt pilotażowy w celu poprawy szacunków rachunkowych dotyczących wpływu ekoprojektu. Dodała jednak do rocznych sprawozdań rachunkowych dotyczących wpływu ekoprojektu nową sekcję dotyczącą niezgodności, w której przedstawiono bardziej adekwatne dane. Pomimo tych wysiłków rozliczanie wpływu do tej pory się nie poprawiło. Komisja musi zgromadzić dane dotyczące rzeczywistego zużycia, zanim będzie mogła potwierdzić różnice w wydajności produktu między warunkami rzeczywistymi i testowymi.	
	2 lit. b)	78				
	2 lit. c)	78				
	3 lit. a)	80				
	3 lit. b)	80				
	3 lit. c)	80				






















Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 02/2020 pt. „Instrument na rzecz MŚP – skuteczny i innowacyjny program, przed którym stoją wyzwania”	1 lit. a)	132	✓			
	1 lit. b)	132	✓			
	2 lit. a)	135	✓			
	2 lit. b)	135	✓			
	2 lit. c)	135	✓			
	2 lit. d)	135	✓			
	2 lit. e)	135	✓		Komisja postanowiła nie publikować odsetka zaakceptowanych wniosków, ponieważ uważa, że informacje te mogłyby być mylące, biorąc pod uwagę nadchodzące istotne zmiany w zasadach ponownego składania wniosków, które zaplanowano w programie prac na 2024 r.	
	3 lit. a)	137	✓		Zalecenie 3 lit. a) nie ma już zastosowania, ponieważ etap 1 instrumentu na rzecz MŚP został zastąpiony nowym programem „Plug In” Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC), zainicjowanym w następstwie dyskusji między Komisją a państwami członkowskimi na forum Komitetu Programowego EIC.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. b)	137			Zalecenie 3 lit. b) nie ma już zastosowania, ponieważ etap 1 instrumentu na rzecz MŚP został zastąpiony nowym programem „Plug In” EIC, a zatem nie istnieją programy krajowe podobne do etapu 1 instrumentu na rzecz MŚP obecnie zarządzanego na szczeblu UE. Beneficjenci programu „Plug In” EIC mają dostęp do oferowanych przez EIC usług coachingu i przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw.	
	3 lit. c)	137				
	4 lit. a)	138				
	4 lit. b)	138				
	4 lit. c)	138				
	5 lit. a)	139				
	5 lit. b)	139				
	5 lit. c)	139				
	5 lit. d)	139				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 03/2020 pt. „Komisja przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego w UE, ale pewne elementy wymagają uaktualnienia”	1	76	✓	✗	Od 2020 r. nie zaplanowano przyjęcia ani nie przyjęto żadnej nowej ani zmienionej dyrektywy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej lub gospodarowania odpadami promieniotwórczymi (stan na grudzień 2023 r.). Komisja planuje wdrożyć to zalecenie w stosownych przypadkach na rok przed terminem transpozycji wszelkich ewentualnych przyszłych dyrektyw Euratomu.	🔄
	2	79	✓	✗	Komisja nie zakończyła jeszcze własnej wewnętrznej oceny obowiązujących ram prawnych i uważa, że zakończy tę ocenę dopiero po zainicjowaniu nowej procedury ustawodawczej dotyczącej zaktualizowanych ram obejmujących projekty inwestycyjne w dziedzinie energetyki jądrowej.	✗
	3	80	✓	📄		🔍
Sprawozdanie specjalne 04/2020 pt. „Wykorzystanie nowych technologii obrazowania na potrzeby monitorowania wspólnej polityki rolnej – ogólnie odnotowano stałe postępy, ale w przypadku monitorowania w zakresie klimatu i środowiska zachodziły one wolniej”	1 pkt 1	82	✓	📄		🔍
	1 pkt 2	82	✓	📄		🔍
	1 pkt 3	82	✓	📄		🔍
	2 pkt 1	84	✓	📄		🔍
	2 pkt 2	84	✓	📄		🔍
	1 lit. a)	67	✓	📄		🔍













Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 05/2020 pt. „Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin – ograniczone postępy w zakresie pomiaru i zmniejszania ryzyka”	1 lit. b)	67				
	2 lit. a)	71				
	2 lit. b)	71				
	3	74			W 2024 r. Komisja wycofała swój wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin, który opublikowano w 2020 r.	
Sprawozdanie specjalne 06/2020 pt. „Zrównoważona mobilność w miastach w UE – bez zaangażowania ze strony państw członkowskich nie będzie możliwa istotna poprawa”	1 lit. a)	75				
	1 lit. b)	75			Zmienione rozporządzenie w sprawie TEN-T, które zobowiązuje państwa członkowskie do przekazywania danych, nie zostało jeszcze zatwierdzone. W związku z tym Komisja nie ma jeszcze informacji pozwalających prowadzić sprawozdawczość na temat postępów państw członkowskich i węzłów miejskich w dążeniu do bardziej zrównoważonej mobilności miejskiej.	
	2 lit. a)	75			W trakcie negocjacji ustawodawczych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) Komisja nie zdołała włączyć do ram prawnych szczegółowych przepisów, które nakładałyby w odniesieniu do programów obowiązek uzależnienia dostępu do środków na rzecz mobilności w miastach od ustanowienia planu zrównoważonej mobilności miejskiej (lub zobowiązania do przyjęcia takiego planu w rozsądnym terminie).	










Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 lit. b)	75				
	2 lit. c)	75				
Sprawozdanie specjalne 07/2020 pt. „Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur”	1 lit. a)	68				
	1 lit. b)	68			Komisja poinformowała państwa członkowskie o badaniu kosztów administracyjnych i przedstawiła informacje na temat zakresu ankiet i orientacyjnego harmonogramu. Planuje również podać bardziej szczegółowe informacje na temat tego, co państwa członkowskie muszą dostarczyć, w tym na temat tego, jakie treści i dane są potrzebne i w jakim terminie.	
	1 lit. c)	68			Komisja jedynie powiadomiła państwa członkowskie o badaniu. Jak dotąd nie udzielono wsparcia ani nie zgłoszono takiego zapotrzebowania.	
	1 lit. d)	68			Ponieważ ankieta na potrzeby badania nie została jeszcze rozpoczęta, Komisja nie może udowodnić, że gromadzone dane zostaną zweryfikowane w celu zagwarantowania wystarczającej jakości.	
	2	70			We wrześniu 2023 r. Komisja zleciła przeprowadzenie badania próby programów operacyjnych z lat 2014–2020 w celu zmierzenia skutków i przeanalizowania oddziaływania środków upraszczających, ale badanie to nie zostało jeszcze zakończone.	
	3	74				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 08/2020 pt. „Unijne inwestycje w obiekty kultury – kwestia wymagająca lepszego ukierunkowania działań i sprawniejszej koordynacji”	1 lit. a)	99			Komisja poczyniła pewne przygotowania i omówiła z Radą ewentualne nowe ramy strategiczne UE, które mogłyby obejmować cele strategiczne i operacyjne, starania te nie przyniosły jednak skutków. Komisja nie prowadziła dalszych prac nad szczegółowymi celami strategicznymi i operacyjnymi ani ustaleniami dotyczącymi monitorowania, ponieważ państwa członkowskie nie osiągnęły konsensusu.	
	1 lit. b)	99			Nie określono ani nie przypisano obowiązków w zakresie realizacji celów strategicznych i operacyjnych.	
	1 lit. c)	99				
	2 lit. a)	99				
	2 lit. b)	99				
	2 lit. c)	99			Komisja zbadała możliwość ustanowienia programu, który opierałby się na prywatnych źródłach finansowania obiektów dziedzictwa kulturowego, ale program ten nie posunął się naprzód. W związku z tym Komisja nie koordynowała inicjatyw, które opierają się na prywatnych źródłach finansowania obiektów dziedzictwa kulturowego, z innymi inicjatywami UE w dziedzinie kultury (np. znak dziedzictwa europejskiego, Europejskie Stolicy Kultury).	
	3	105			Komisja przeanalizowała i zaproponowała uproszczone formy wsparcia dla inwestycji w obiekty kultury finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Przepisy dotyczące finansowania z EFRR nie przyznają	







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					pierwszeństwa projektom, które obejmują plany poprawy samowystarczalności finansowej obiektów kultury.	
	4	105	✓			
Sprawozdanie specjalne 09/2020 pt. „Drogowa sieć bazowa UE – czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna”	1 lit. a)	71	✓			
	1 lit. b)	71	✓		Inwestycje w drogi składające się na sieć bazową transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) nie zostały potraktowane priorytetowo i nadal istnieją wyzwania, którym należy sprostać, takie jak niewystarczająca jakość (zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostępności wystarczającej liczby bezpiecznych i chronionych parkingów i miejsc odpoczynku).	
	2 lit. a)	72	✓		Komisja usprawniła monitorowanie rozwoju sieci bazowej TEN-T. We wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T przewidziano jednak cele pośrednie jedynie w odniesieniu do barier między różnymi rodzajami transportu i w ich obrębie oraz w odniesieniu do wzmocnienia transportu multimodalnego, ale nie przewidziano oceny postępów poczynionych przez państwa członkowskie.	
	2 lit. b)	72	✓		We wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T przewidziano usprawnienie monitorowania. Komisja opracowuje obecnie zaktualizowany system informacyjny TENtec, który umożliwi zautomatyzowaną wymianę danych z państwami członkowskimi i odpowiednimi organami UE. Ponadto obecnie opracowywany jest zaktualizowany system monitorowania, ale w opisie systemu nie odniesiono się konkretnie do monitorowania rezultatów takich jak	
















Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
					oszczędność czasu, średnia prędkość i przepustowość, co ułatwiłoby ocenę wpływu sieci bazowej UE.	
	3	73				
Sprawozdanie specjalne 10/2020 pt. „Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci”	1 lit. a)	80				
	1 lit. b)	80				
	1 lit. c)	80				
	1 lit. d)	80				
	2 lit. a)	83			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	2 lit. b)	83			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	3 lit. a)	86			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	3 lit. b)	86			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	3 lit. c)	86			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	4 lit. a)	89			Zgodnie z art. 54 wniosku Komisji (COM(2021) 812 final) planuje się przyjęcie aktów wykonawczych dotyczących europejskich korytarzy transportowych, dwóch priorytetów horyzontalnych i złożonych odcinków transgranicznych. Będzie ono zależeć od wyników analizy pierwszego planu prac koordynatorów europejskich.	
	4 lit. b)	89			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	



















Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4 lit. c)	89			Komisja zaproponowała wzmocnienie roli koordynatorów europejskich. Nadal trwają prace nad aktami wykonawczymi dotyczącymi europejskich korytarzy transportowych, dwóch priorytetów horyzontalnych i złożonych odcinków transgranicznych.	
Sprawozdanie specjalne 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć	1 lit. a)	91				
	1 lit. b)	91				
	1 lit. c)	91				







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
większy nacisk na opłacalność inwestycji”	2	92			Komisja przyjęła to zalecenie jedynie częściowo. Wprowadziła ona potrzebę przestrzegania zasad należytego zarządzania finansami, ale wskazała jednocześnie, że w ramach zarządzania dzielonego wybór projektów należy do kompetencji i obowiązków <i>instytucji zarządzających</i> państw członkowskich. Komisja podkreśliła swoje zobowiązanie do zachęcania instytucji zarządzających, by stosowały określone kryteria i procedury wyboru w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną budynków. Obejmują one pewne kluczowe parametry umożliwiające powiązanie inwestycji w efektywność energetyczną budynków z zamierzonymi lub uzyskanymi oszczędnościami energii. Komisja nie przedstawiła jednak żadnych dowodów na to, że korzysta ze swojej funkcji doradczej w komitetach monitorujących, aby wpływać na procedury wyboru projektów i dopilnowywać, by w ramach tych procedur przestrzegane były zasady należytego zarządzania finansami.	
	3 lit. a)	93				
	3 lit. b)	93				




Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. c)	93	⊗	⊗	Komisja nie przyjęła zalecenia, zgodnie z którym przy podejmowaniu decyzji w sprawie przydziału zasobów w ramach przeglądu śródkresowego dla okresu 2021–2027 powinna stosować wskaźniki do monitorowania opłacalności inwestycji. W swojej odpowiedzi Komisja stwierdziła, że wszelkie realokacje zasobów będą dokonywane z inicjatywy państwa członkowskiego w oparciu o kryteria, które niekoniecznie uwzględniają opłacalność.	⊗
Sprawozdanie specjalne 12/2020 pt. „Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki”	1	61	✓	✓		⊗
	2 ppkt (i)	62	✓	✓		⊗
	2 ppkt (ii)	62	✓	✓		⊗
	2 ppkt (iii)	62	✓	✓		⊗
	3 ppkt (i)	63	✓	✓		⊗
	3 ppkt (ii)	63	✓	✓		⊗
	3 ppkt (iii)	63	✓	✓		⊗







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4 ppkt (i)	64			Załącznik 1 do umowy o doradztwo w zakresie <i>InvestEU</i> , którą podpisały Komisja i Europejski Bank Inwestycyjny (<i>EBI</i>), dotyczy rozpowszechniania i aktywnego gromadzenia wiedzy i dowodów, najlepszych praktyk i innych informacji rynkowych (w tym identyfikowania konkretnych luk i potrzeb rynkowych). W załączniku ustanowiono ogólne ramy mające zastosowanie do późniejszego prowadzenia działalności Centrum i zarządzania tą działalnością oraz do umów, które mają zostać podpisane z <i>krajowymi bankami lub instytucjami prorozwojowymi</i> . Po kontroli Trybunału nie przeprowadzono żadnej oceny potrzeb w zakresie doradztwa i prawdopodobnego zapotrzebowania na ukierunkowane usługi doradcze na podstawie doświadczeń zdobytych w latach 2015–2020. Ostatnią analizę luk rynkowych przeprowadzono w 2016 r. (przed sformułowaniem przedmiotowego zalecenia przez Trybunał).	
	4 ppkt (ii)	64			Po kontroli Trybunału nie przeprowadzono żadnej oceny potrzeb w zakresie doradztwa i prawdopodobnego zapotrzebowania na ukierunkowane usługi doradcze na podstawie doświadczeń zdobytych w latach 2015–2020 (zob. zalecenie 4 ppkt (i)). Ocena ta jest konieczna, aby pomoc doradcza służyła zaspokojeniu wciąż niezaspokojonych potrzeb. Ponadto Trybunał nie otrzymał dowodów na to, że priorytetowo traktuje się projekty, które mogłyby otrzymać wsparcie w ramach gwarancji <i>InvestEU</i> .	










Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4 ppkt (iii)	64			Zgodnie z dowodami otrzymanymi przez Trybunał po 2020 r. podpisano trzy umowy z krajowymi bankami i instytucjami prorozwojowymi (dwie z bankami z Francji i jedną z bankiem z Włoch). Żadne z ośmiu państw członkowskich, które zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2018 r. nie zawarły umów o współpracy (Dania, Estonia, Grecja, Cypr, Luksemburg, Malta, Rumunia i Zjednoczone Królestwo[, które opuściło Unię Europejską 31 stycznia 2020 r.]), nie jest objęte nowymi umowami mającymi zwiększyć zasięg geograficzny usług doradczych w Unii Europejskiej.	
	4 ppkt (iv)	64			Po 2020 r. podpisano trzy umowy z krajowymi bankami i instytucjami prorozwojowymi. Ta niewielka liczba nie zaświadcza o przyjęciu bardziej proaktywnego podejścia przez obecność na szczeblu lokalnym z myślą o zwiększeniu liczby wniosków o usługi doradcze.	
	4 ppkt (v)	64				
	4 ppkt (vi)	64			Zalecenie zostało częściowo zrealizowane przez wprowadzenie wniosku o udzielenie informacji, o którym mowa w wymogach sprawozdawczych określonych w załączniku 4 do umowy podpisanej między Komisją a EBI. Trybunał nie otrzymał dowodów na to, że wprowadzenie zalecanych ram monitorowania osiągniętych wyników skutkowało również opracowaniem sprawozdań obejmujących koszty i korzyści związane ze świadczeniem usług doradczych.	
	1 lit. a)	76				







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 13/2020 pt. „Różnorodność biologiczna na użytkach rolnych – wspólna polityka rolna nie zapobiegła pogorszeniu sytuacji”.	1 lit. b)	76				
	1 lit. c)	76				
	2	78			W nowym rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR nałożono na państwa członkowskie wymóg zwiększenia poziomu ambicji w odniesieniu do celów środowiskowych i klimatycznych. Istnieją jedynie ograniczone dowody na to, że <i>płatności bezpośrednie</i> przyczyniły się w większym stopniu do utrzymania różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Wnioski z trwającej kontroli Trybunału mają w zamierzeniu zapewnić dalsze informacje w tej kwestii.	
	3 lit. a)	80				
	3 lit. b)	80			Zatwierdzając <i>plany strategiczne WPR</i> państw członkowskich, Komisja oceniła krajowe plany strategiczne i w razie potrzeby przesłała zalecenia dotyczące sekcji poświęconej różnorodności biologicznej. Nadal nie ma rozstrzygających dowodów, pozwalających ocenić poziom ambicji i atrakcyjność nowych programów pomocy państw członkowskich zarówno dla gospodarstw posiadających grunty orne, jak i gospodarstw posiadających użytki zielone w porównaniu z sytuacją sprzed wprowadzenia nowej WPR. Trwająca kontrola Trybunału ma w zamierzeniu zapewnić dalsze informacje w tym zakresie.	
	4	82				







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 14/2020 pt. „Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii”	1 lit. a)	83				
	1 lit. b)	83			Formuła obliczeniowa stosowana w okresie programowania 2021–2027 ma skutkować przydzieleniem większych zasobów krajom o największych potrzebach. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania zaangażowanie państw i wyniki osiągnięte w przeszłości w odniesieniu do praworządności i korupcji są mierzone głównie za pomocą wskaźników dobrego rządzenia na świecie. W ramach przeglądu śródkresowego zaangażowanie na rzecz praworządności zostanie ocenione wyłącznie w przypadku krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa. Z opracowanych instrukcji nie wynika jasno, w jaki sposób wyniki przeglądu śródkresowego będą miały wpływ na przydziały środków dla poszczególnych państw.	










Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2	84			Dwie inicjatywy „Drużyny Europy” realizowane w Kenii obejmują różne prowadzone już i przyszłe działania, które są – lub będą – koordynowane wspólnie z innymi europejskimi darczyńcami. Dzięki tym inicjatywom działania prawdopodobnie będą miały znacznie większe oddziaływanie w Kenii, niż gdyby UE działała samodzielnie. Obszary priorytetowe zdefiniowano bardzo szeroko, a wybrane przez Komisję sektory i kwoty współfinansowania pochodzące od partnerów UE w ramach inicjatyw „Drużyny Europy” mają charakter orientacyjny. Takie podejście zapewnia elastyczność, ale może ograniczyć możliwość ukierunkowania finansowania UE na konkretne pole działania i osłabić jego potencjalne oddziaływanie. Komisja nie przedstawiła kontrolerom wykazu przydzielonych środków finansowych w podziale na sektory w wieloletnim programie indykatywnym. W związku z tym nie można ocenić, czy i w jaki sposób środki przyznane na rzecz poszczególnych sektorów osiągną masę krytyczną wystarczającą do tego, by można było uzyskać istotne rezultaty. Nie przeprowadzono analizy oddziaływania w poprzednim okresie programowania, a obowiązujące ramy interwencji są niekompletne, ponieważ w wielu wskaźnikach brakuje określonych ilościowo poziomów docelowych.	







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3	89			W wieloletnim programie indykatywnym dla Kenii na lata 2021–2027 wskazano przykładowe sektory, które mają potencjał do tego, by wspierać zrównoważony rozwój gospodarczy, tworzyć miejsca pracy i przyczynić się do wzrostu eksportu, a także wspierać praworządność oraz walkę z korupcją. W programie tym nie wskazano wielkości środków przydzielonych na działania promujące rozwój gospodarczy i praworządność w latach 2021–2024, ponieważ przydziały finansowe w ramach programu są rozbite w podziale na obszary priorytetowe (które są zdefiniowane bardzo szeroko), a nie w podziale na poszczególne sektory. Komisja nie przedstawiła kontrolerom wykazu przydzielonych środków finansowych w podziale na sektory. W związku z tym bardzo trudno jest ocenić, w jaki sposób przyznano priorytet poszczególnym sektorom. Ramy interwencji obowiązujące w ramach wieloletniego programu indykatywnego są niekompletne, ponieważ nie określono poziomów docelowych dla wskaźników rezultatu i oddziaływania. Również w programach rocznych nie określono poziomów docelowych dla wielu wskaźników. Oszacowanie oddziaływania realizowanych działań nie jest zatem możliwe.	
	1 lit. a)	66				










Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 15/2020 pt. „Ochrona dzikich owadów zapylających w UE – inicjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji”	1 lit. b)	66			W czerwcu 2022 r. Komisja powołała grupę roboczą, która miała pomóc jej w opracowaniu polityki dotyczącej owadów zapylających i monitorowaniu jej wdrażania. Komisja nie przedstawiła wystarczających dowodów na temat struktury zarządzania ani na temat tego, czy przydzieliła konkretne obowiązki różnym dyrekcjom generalnym Komisji zaangażowanym w inicjatywę na rzecz owadów zapylających. W ramach zmienionej inicjatywy na rzecz owadów zapylających nie określono poziomów docelowych ani kryteriów pozwalających ocenić postępy w realizacji proponowanych działań.	
	2 lit. a)	68			Komisja oceniła dostępne informacje na temat dzikich owadów zapylających i opublikowała w kwietniu 2023 r. ogólną ocenę priorytetowych ram działania państw członkowskich. Przeprowadzona przez Komisję ocena działań lub powiązanych z nimi korzyści dla dzikich owadów zapylających nie obejmowała wszystkich państw członkowskich i regionów, ponieważ dotyczyła jedynie tych priorytetowych ram działania, które zostały zaktualizowane lub przedłożone po maju 2020 r. (oceną objęto 42 priorytetowe ramy działania przedłożone przez 18 państw członkowskich). W związku z powyższym Komisja nie była w stanie przedstawić ogólnej oceny działań podjętych przez państwa członkowskie w celu ochrony dzikich owadów zapylających ze względu na jakość informacji zamieszczanych przez państwa członkowskie.	
	2 lit. b)	68				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 lit. c)	68				
	3 lit. a)	69			Na posiedzeniu stałego komitetu w grudniu 2023 r. Komisja przedstawiła projekt zmian w odpowiednich przepisach UE dotyczących pestycydów, które obejmują zabezpieczenia dla trzmieli i pszczół samotnic. Odnośne wnioski Komisji nie zostały jeszcze opublikowane. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) aktualizuje obecnie własny protokół w sprawie weryfikacji pozwoleń udzielanych w sytuacji nadzwyczajnej przez państwa członkowskie. Opublikowanie przez Komisję zmienionych wytycznych dotyczących pozwoleń udzielanych w sytuacji nadzwyczajnej nie doprowadziło do poprawy jakości uzasadnień, które państwa członkowskie mają obowiązek składać, aby otrzymać takie pozwolenie.	





































Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. b)	69			W październiku 2023 r. Komisja wraz z państwami członkowskimi opracowała plan mający na celu opracowanie 12 brakujących metod badań, z których dziesięć dotyczyło trzmieli i pszczół samotnic. Ze względu na brak wystarczająco solidnych danych Komisja nie była w stanie określić celów w zakresie ochrony trzmieli i pszczół samotnic w trakcie oceny ryzyka związanego z pestycydami dla pszczół. W grudniu 2023 r. Komisja rozpoczęła omawianie z państwami członkowskimi ewentualnych projektów zmian w odpowiednich przepisach UE. Zmiany te zakładają wymóg przeprowadzania, w pewnych okolicznościach, systematycznych badań terenowych dotyczących trzmieli i pszczół samotnic przy zatwierdzaniu pestycydów w UE. Komisja nie opublikowała jeszcze swojego wniosku ustawodawczego. W zmienionych wytycznych EFSA z 2023 r. dotyczących sposobu oceny ryzyka dla pszczół określono metody przeprowadzania tych badań, ale nie zostały one jeszcze zatwierdzone przez państwa członkowskie.	
	1 lit. a)	59				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 16/2020 pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”	1 lit. b)	59			W zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2023 r. nie uwzględniono polityk w zakresie badań i rozwoju. Jeśli chodzi o badania i rozwój, poziom docelowy określony w 2000 r. w ramach strategii lizbońskiej zakładał wzrost wydatków w tym obszarze do 3% PKB we wszystkich państwach członkowskich, jak również zapewnienie, by do 2010 r. UE stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną na świecie gospodarką opartą na wiedzy. W strategii „Europa 2020” przyjęto wprawdzie ten sam poziom docelowy wynoszący 3%, ale dla UE jako całości, dzięki czemu państwa członkowskie mogły określić swoje własne krajowe poziomy docelowe w tym zakresie. Ten poziom docelowy na szczeblu UE nigdy nie został osiągnięty i pozostaje istotnym priorytetem politycznym.	
	2 lit. a)	61				
	2 lit. b)	61				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 lit. c)	61			W odróżnieniu od wcześniejszych cykli europejskiego semestru w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) nałożono wymóg podjęcia określonych działań w celu realizacji konkretnych zaleceń Komisji. Przed ustanowieniem RRF nie podejmowano żadnych konkretnych działań w razie stwierdzenia odchylenia od wymaganych celów redukcji deficytu w ramach klauzuli dotyczącej reformy strukturalnej lub klauzuli dotyczącej inwestycji. Komisja nie przedstawiła dowodów na to, że wykorzystwała swoje uprawnienia (na podstawie art. 2a ust. 3 lit. a) rozporządzenia 1466/97/WE) do zalecenia państwom członkowskim określonych działań, jeśli nie realizują one zaleceń dla poszczególnych krajów. Zamierza utrzymać swoje dotychczasowe podejście polegające na corocznym ponownym wydawaniu tych zaleceń, które pozostają w pełni lub w przeważającej mierze nieuwzględnione.	
	3	62				













Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	4	63			W działaniach realizowanych w ramach RRF związanych z zaleceniami dla poszczególnych krajów określono kamienie milowe i wartości docelowe wraz z konkretnymi terminami osiągnięcia, a tabela wyników zawiera informacje na temat wdrożonych działań. Wciąż w ramach zaleceń dla poszczególnych krajów łączy się rozmaite reformy i środki z zakresu polityki w ramach jednego zalecenia oraz brak jest wymiernych celów i ram czasowych (rocznych lub wieloletnich). Ponadto zalecenia te nie zawierają w pełni udokumentowanych powodów, dla których niektóre kwestie są traktowane priorytetowo w stosunku do innych, nieuwzględnionych w zaleceniach, lub dlaczego zalecenia z poprzedniego roku zostały zaniechane.	
	5 lit. a)	64				
	5 lit. b)	64			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 17/2020 pt. „Instrumenty ochrony handlu – sprawnie działający system, który chroni unijne przedsiębiorstwa przed przywozem towarów po cenach dumpingowych i subsydiowanych”	1	92				
	2	94				
	3 ppkt (i)	96				
	3 ppkt (ii)	96				
	4 pkt 1	98				
	4 pkt 2	98			Nadal trwają prace nad regularnymi ocenami mającymi na celu oszacowanie ogólnej skuteczności środków ochrony handlu.	
	5	99			Aktualizując swoje strony internetowe, DG TRADE zapewniła dodatkowe wyjaśnienia co do wszczynania dochodzeń z urzędu. Komisja skorzystała ze swoich uprawnień do wszczynania dochodzeń z urzędu tylko w jednej sprawie odnoszącej się do trwającego dochodzenia w sprawie ceł wyrównawczych dotyczącego przywozu z Chin bateryjnych samochodów elektrycznych.	
6	102					

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 18/2020 pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”	1	57				
	2 lit. a)	58				
	2 lit. b)	58				
Sprawozdanie specjalne 19/2020 pt. „Cyfryzacja przemysłu europejskiego – ambitna inicjatywa, której powodzenie zależy od trwałego zaangażowania ze strony UE, rządów i przedsiębiorstw”	1	80				
	2	80				
	3	81				
	4	81				
	5	82				
	6	82				
	7	82				
	8	83				
	9	83				







Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 20/2020 pt. „Zwalczanie ubóstwa dzieci – należy lepiej ukierunkować wsparcie udzielane przez Komisję”	1	97	✓			
	2	100	✓			
	3	103	✓			
	4	108	✓			
Sprawozdanie specjalne 21/2020 pt. „Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności”	1 pkt 1	72	✓			
	1 pkt 2	72	✓		Ponieważ Komisja nie zakończyła oceny (zalecenie 1 pkt 1), nie mogła podjąć żadnych działań następczych (zalecenie 1 pkt 2).	
	2 pkt 1	73	✓			
	2 pkt 2	73	✓			
	2 pkt 3	73	✓			
	3	74	✓		Komisja wprowadziła nowe wskaźniki wykonania. Nie są one jednak odpowiednie do wykazania efektów kontroli <i>pomocy państwa</i> , ponieważ nie pomagają stwierdzić, czy Komisja zapobiegła zakłóceniom konkurencji między państwami członkowskimi ani czy podejmowane przez nią decyzje przyczyniły się do ochrony stabilności finansowej.	










Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 22/2020 pt. „Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę”	1 lit. a)	85	✓			
	1 lit. b)	85	✓			
	2 lit. b)	86	✓		W opinii agencji Komisja nie konsultuje się z nimi w trakcie procesu planowania (przygotowania do kolejnych WRF), jeśli chodzi o składane przez agencje wnioski o zasoby. Nie ustanowiono żadnej formalnej procedury konsultacji z agencjami w sprawie tych wniosków.	
	2 lit. c)	86	✓		Pomimo zalecenia Trybunału, aby Komisja rozpatrywała wnioski agencji w terminie, nadal rozpatruje się je przede wszystkim w ramach dotychczasowego cyklu budżetowego. Oznacza to, że potrzeby zidentyfikowane na koniec roku X są finansowane, jeśli zostaną zaakceptowane, z budżetu na rok X+2, a agencje nie mają elastyczności w odniesieniu do swoich <i>planów zatrudnienia</i> .	
	3 lit. b)	88	✓		Komisja nie monitoruje wdrażania nowych wytycznych dotyczących informacji na temat wyników w sposób, który zapewniałby ogólny, systematyczny przegląd: niedociągnięć stwierdzonych przez Komisję w informacjach na temat wyników przekazywanych przez agencje; sugestii Komisji dotyczących poprawy; statusu wdrożenia tych sugestii oraz – jeżeli zarząd odrzuci sugestie Komisji – przyczyn odrzucenia sugestii.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. c)	88			W przypadku wszystkich agencji (z wyjątkiem Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin i Centrum Tłumaczeń) w odnośnych rozporządzeniach ustanawiających przewidziano okresową ocenę zewnętrzną. Oceny zewnętrzne agencji o większych zarządach opóźniły się. W niektórych ocenach zewnętrznych nie oceniono struktury zarządzania agencji (dotyczy to Europejskiej Agencji Kosmicznej, Europejskiej Agencji Leków i Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych).	
	4 lit. b)	89				
	4 lit. c)	89				
Sprawozdanie specjalne 24/2020 pt. „Kontrole połączeń przedsiębiorstw i postępowania antymonopolowe w UE	1	94			Komisja przyjęła bardziej proaktywne podejście do wykrywania, przyjmując szereg inicjatyw. Nie przyjęła jednak ani nie zrealizowała drugiej części zalecenia odnoszącej się do wyboru spraw na podstawie kryteriów, którym przypisano by jasno określone wagi, na przykład z wykorzystaniem systemu punktacji.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
prowadzone przez Komisję – konieczne jest wzmocnienie nadzoru rynku”	2 lit. a)	99	✓		Komisja jeszcze bardziej usprawniła uproszczoną procedurę, ograniczając wymogi informacyjne, jeśli chodzi o zgłaszanie połączeń przedsiębiorstw, przedstawiła wytyczne mające na celu zapewnienie lepszego uwzględnienia <i>transakcji</i> mających znaczenie dla jednolitego rynku, a ponadto zamierza uruchomić aplikację umożliwiającą przesyłanie zgłoszeń elektronicznie. Druga część zalecenia 2 lit. a), odnosząca się do przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów i korzyści wynikających z pobierania opłat z tytułu zgłoszenia połączenia, nie została ani przyjęta, ani zrealizowana.	
	2 lit. b)	99	✓			
	2 lit. c)	99	✓		Komisja rozpoczęła ocenę odstraszać efektów unijnych działań w zakresie egzekwowania zasad konkurencji, w tym grzywien. Sprawozdanie końcowe ma zostać opublikowane 30 listopada 2024 r. W związku z powyższym metodyka nie została jeszcze zaktualizowana.	
	3	100	✓			
	4 lit. a)	103	✓			
	4 lit. b)	103	✗		Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	1 lit. a)	129	✓			
	1 lit. b)	129	✓			
	1 lit. c)	129	✓			

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 25/2020 pt. „Unia rynków kapitałowych – powolne postępy na drodze do ambitnego celu”	2 lit. a)	132			Komisja nie przyjęła ani nie zrealizowała tego zalecenia.	
	2 lit. b)	132			Ze względu na pandemię COVID-19 i przesunięcie nacisku z procesu europejskiego semestru na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w latach 2021–2022 nie wydano żadnych zaleceń dla poszczególnych krajów związanych z unią rynków kapitałowych. W planach odbudowy i zwiększania odporności poszczególnych państw członkowskich przewidziano pewne działania związane z unią rynków kapitałowych, ale mają one charakter ogólny.	
	2 lit. c)	132			Wprawdzie Komisja kontynuuje działania informacyjne skierowane do państw członkowskich zgłaszających zapotrzebowanie, lecz podejście to nie gwarantuje, że państwa członkowskie o największych potrzebach będą ubiegać się o <i>pomoc techniczną</i> . W związku z tym nie nastąpiła poprawa, jeśli chodzi o sam model oparty na zgłoszonym zapotrzebowaniu.	
	3 lit. a)	136				
	3 lit. b)	136				
	3 lit. c)	136				
	4 lit. a)	139				
	4 lit. b)	139				
	4 lit. c)	139				





Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Sprawozdanie specjalne 26/2020 pt. „Środowisko morskie – ochrona przewidziana przez UE jest szeroko zakrojona, lecz powierzchowna”	1 (tiret pierwsze)	88			W lutym 2023 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz mórz. Nałożono w nim na państwa członkowskie wymóg opublikowania do marca 2024 r. planów działania mających sprawić, że rybołówstwo będzie miało bardziej zrównoważony charakter. W planie zobowiązano również Komisję do wydania do końca 2024 r. wytycznych dla państw członkowskich w sprawie ustanowienia środków ochrony. Komisja nie zakończyła jeszcze oceny dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, która może pomóc w zidentyfikowaniu niedociągnięć, co z kolei ułatwi szybsze wdrożenie środków ochrony.	
	1 (tiret drugie)	88			W czerwcu 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, w którym nakłada się na państwa członkowskie wymóg wprowadzenia środków mających na celu przywrócenie co najmniej 30% siedlisk morskich do dobrego stanu do 2030 r., 60% do 2040 r. i 90% do 2050 r. Ostateczny kompromisowy tekst rozporządzenia został przyjęty na posiedzeniu Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) 22 listopada 2023 r. Wykazy gatunków zagrożonych zawarte w załącznikach do dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej, o których mowa w wielu aktach prawnych UE zawierających przepisy dotyczące środków ochrony środowiska morskiego, pozostają niezmienione od dziesięcioleci. Komisja nie podjęła żadnych istotnych działań w celu zmiany tych wykazów i rozszerzenia ochrony na większą liczbę gatunków w świetle aktualnej wiedzy naukowej.	






Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	2 (tiret pierwsze)	94				
	2 (tiret drugie)	94				
	3	97				




Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 3.8 – Monitorowanie realizacji przez pozostałe jednostki kontrolowane zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.










Poziom akceptacji zaleceń:  przyjęte,  przyjęte częściowo,  nieprzyjęte,  brak informacji.

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

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

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
Agencje zdecentralizowane i inne organy UE (agencje UE)						
Sprawozdanie specjalne 22/2020 pt. „Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę”	2 lit. a)	86			Agencje uznają jednolite dokumenty programowe za odpowiednie narzędzia, jeśli chodzi o planowanie zasobów oraz uwzględnianie priorytetów, potencjalne synergie i korzyści skali. Wprawdzie jednolite dokumenty programowe zawierają szczegółowy przegląd planowania danej agencji na nadchodzące lata, są one jednak mniej skuteczne jako narzędzie wpływania na przydział zasobów dla poszczególnych agencji. Ponadto wniosek dotyczący nowych WRF nie został jeszcze przedstawiony, a agencje nie dokonały jeszcze oceny swoich potrzeb i nie przedstawiły Komisji stosownych informacji w odniesieniu do kolejnych WRF.	

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	3 lit. a)	88			Systematyczne wykorzystywanie przez agencje jednolitych dokumentów programowych i skonsolidowanych rocznych sprawozdań z działalności do sprawozdawczości na temat wyników należy uznać za krok w dobrym kierunku. Agencje informowały jednak o trudnościach w ustaleniu związku między osiągniętymi wynikami a wkładem, jaki te wyniki wnoszą w realizację celów polityki UE. Uważają, że konieczne jest, aby Komisja przedstawiła więcej wytycznych dotyczących tego, w jaki sposób można mierzyć wpływ działań agencji pod kątem wkładu w realizowanie polityk UE.	
	4 lit. a)	89				
Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO)						
Sprawozdanie specjalne 23/2020 pt. „Europejski Urząd Doboru Kadr – czas dostosować proces doboru pracowników do zmieniających się potrzeb kadrowych”	1 (tiret pierwsze)	92				
	1 (tiret drugie)	92				
	1 (tiret trzecie)	92				
	1 (tiret czwarte)	92				

Numer i tytuł sprawozdania	Nr zal.	Punkt sprawozdania	Poziom akceptacji	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału		
				Poziom realizacji	Uwagi	Poziom terminowości
	1 (tiret piąte)	92			W styczniu 2023 r. zarząd EPSO zatwierdził nowy model przeprowadzania konkursów, którego celem jest znaczne skrócenie czasu trwania konkursów otwartych, ze średnio 15 miesięcy w 2022 r. do sześciu miesięcy. W czerwcu 2023 r. EPSO opublikowało pierwszy konkurs otwarty w ramach nowego modelu, którego czas trwania oszacowano na sześć miesięcy. W listopadzie 2023 r. EPSO przesunęło na późniejszy termin etap testów ze względu na problemy z internetową platformą testową. W związku z tym cel, jakim było skrócenie czasu trwania konkursów otwartych w ramach nowego modelu, nie został jeszcze osiągnięty (stan na luty 2024 r.).	
	2	96				
	3	97				

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 4

Dochody

Spis treści

	Punkty
Wstęp	4.1.-4.6.
Krótki opis	4.2.-4.3.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.4.-4.6.
Prawidłowość transakcji	4.7.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	4.8.-4.33.
Na prace weryfikacyjne Komisji dotyczące DNB niekorzystnie wpłynęły opóźnienia ze strony państw członkowskich	4.9.-4.11.
Komisja nie naliczała odsetek w przypadkach, gdy kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB były rozwiązywane po terminie	4.12.-4.14.
Nastąpił spadek liczby zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW, ale pewne długotrwałe problemy pozostają nierozwiązane	4.15.-4.17.
Utrzymujące się uchybienia w rachunkowości i zarządzaniu TZW w państwach członkowskich	4.18.-4.22.
Występują pewne niedociągnięcia, jeśli chodzi o wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania dochodów UE opartych na tworzywach sztucznych	4.23.-4.24.
Niewystarczające postępy we wdrażaniu pewnych działań ujętych w planie działania na rzecz unii celnej	4.25.-4.29.
Niewystarczające monitorowanie przez Komisję wdrożenia przez państwa członkowskie kryteriów i norm ryzyka finansowego	4.30.-4.33.
Roczne sprawozdania z działalności	4.34.-4.35.
Wnioski i zalecenia	4.36.-4.41.
Wnioski	4.36.-4.37.
Zalecenia	4.38.-4.41.

Załączniki

Załącznik 4.1 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

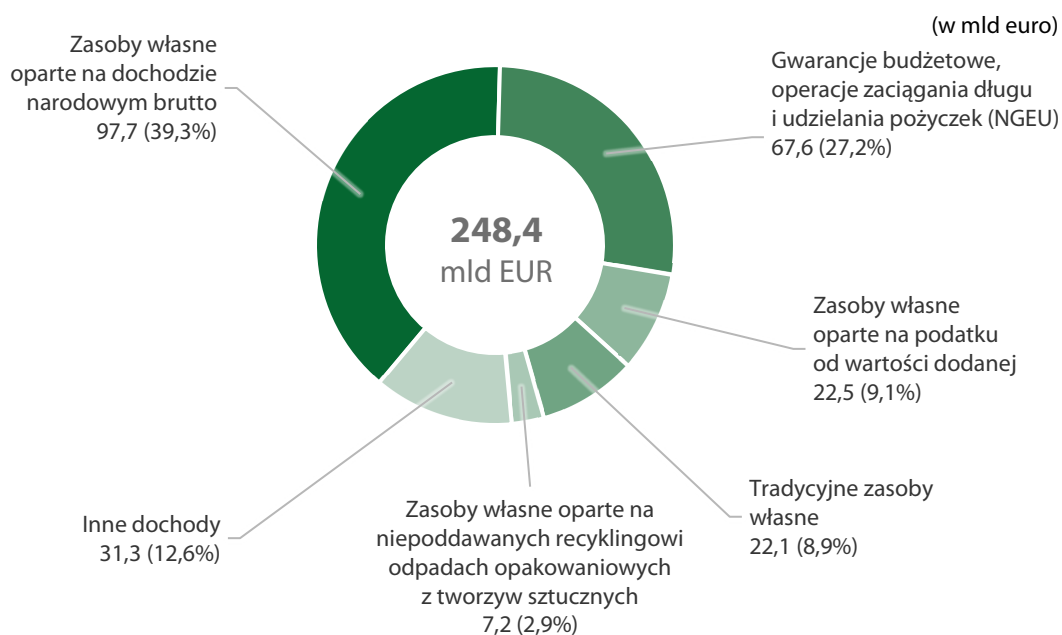
Załącznik 4.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

Załącznik 4.3 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE

Wstęp

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, na które składają się cztery odrębne kategorie *zasobów własnych*, dochody przeznaczone na finansowanie wydatków w ramach *Next Generation EU (NGEU)*¹, a także inne dochody. Strukturę dochodów w 2023 r. przedstawiono na *rys. 4.1*.

Rys. 4.1 – Struktura dochodów w 2023 r. (*)



(*) Łączna kwota 248,4 mld euro odpowiada faktycznym dochodom budżetowym UE. Kwota w wysokości 171,9 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności została obliczona z zastosowaniem rachunkowości memoriałowej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2023 r.

¹ Dochody te obejmują kwoty pożyczone przez Komisję zgodnie z przepisami [rozporządzenia Rady \(UE\) 2020/2094](#) ustanawiającego Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.

Krótki opis

4.2. W 2023 r. 60% dochodów UE pochodziło z następujących zasobów własnych²:

- a) **zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB)** stanowią 39% dochodów UE i są wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB;
- b) **zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT)** stanowią 9% dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów oblicza się, mnożąc jednolitą stawkę poboru przez całkowitą kwotę wpływów państw członkowskich z VAT pobranych w odniesieniu do wszystkich dostaw podlegających opodatkowaniu po uprzednim podzieleniu tej kwoty przez średnią ważoną stawkę VAT;
- c) **tradycyjne zasoby własne (TZW)** składają się na 9% dochodów UE. Obejmują one należności celne z tytułu przywozu towarów pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 75% łącznej kwoty tych należności, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 25% na pokrycie kosztów związanych z poborem należności;
- d) **zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych** (tzw. zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych) zapewniają UE 3% dochodów. Wkłady w ramach tych zasobów oblicza się, mnożąc masę niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich przez określoną jednolitą stawkę poboru.

4.3. Kwoty pożyczone w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU stanowią 27% dochodów UE. Istnieją również inne źródła dochodów Unii. Najważniejszym z nich są wkłady i zwroty związane z realizacją zawartych przez UE umów i *programów* unijnych (9% dochodów UE), takie jak środki odzyskane od państw członkowskich w działach budżetu „Zasoby naturalne i środowisko” oraz „Spójność, odporność i wartości”, a także wkłady państw niebędących członkami UE na rzecz programów i działań UE.

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

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.4. Prace Trybunału miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w dochodach UE i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do dochodów w 2023 r.:

- a) reprezentatywną próbę 65 wystawionych przez Komisję *nakazów odzyskania środków* (w tym 10 nakazów odnoszących się do *dotacji* w ramach NGEU);
- b) systemy Komisji służące do:
 - (i) weryfikowania, czy przekazane przez państwa członkowskie dane dotyczące DNB, VAT i odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia i pobrania wkładów opartych na zasobach własnych. W tym ostatnim przypadku Trybunał wykorzystał również wnioski z opublikowanego przez siebie sprawozdania specjalnego na temat zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych³;
 - (ii) zarządzania TZW i weryfikowania, czy państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania prawidłowych kwot TZW do budżetu UE oraz prowadzenia odnośnej sprawozdawczości;
 - (iii) obliczania wysokości kwot wynikających z korekt w odniesieniu do zasobów własnych;
 - (iv) nakładania grzywien i kar;
- c) systemy rachunkowości i zarządzania w zakresie TZW w trzech państwach członkowskich (w Danii, Hiszpanii i Francji). Państwa te zostały wybrane na podstawie kwoty pobranych należności celnych i oceny ryzyka przeprowadzonej przez Trybunał;
- d) wiarygodność informacji na temat *prawidłowości* zasobów własnych zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG) i Eurostatu.

³ [Sprawozdanie specjalne 16/2024](#) pt. „Dochody UE oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi – Niełatwe początki ze względu na niewystarczająco porównywalne i wiarygodne dane”.

4.5. W swojej analizie systemów Komisji służących do obliczania wkładów opartych na DNB, VAT i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi Trybunał przyjął za punkt wyjścia statystyki oraz dane przekazane przez państwa członkowskie i zweryfikowane przez Komisję. Systemy stosowane przez Komisję na potrzeby związanych z NGEU operacji zaciągania długu i udzielania pożyczek zostały przeanalizowane w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat zarządzania długiem przez Komisję⁴.

4.6. Jeżeli chodzi o TZW, w odniesieniu do należności celnych istnieje ryzyko, że importerzy nie złożą krajowym organom celnym odnośnego zgłoszenia celnego lub złożą zgłoszenie nieprawidłowe. Faktycznie uiszczone należności celne przywózowe mogą zatem okazać się niższe niż kwota, która powinna być zostać pobrana – różnica ta jest znana pod nazwą „luki w należnościach celnych”. Te niedobory w kwotach pobranych należności celnych nie są objęte zakresem opinii pokontrolnej Trybunału dotyczącej prawidłowości dochodów. Niemniej luka w należnościach celnych może wpłynąć na kwoty należności ustalane przez państwa członkowskie, w związku z czym również w tym roku Trybunał zweryfikował działania UE mające prowadzić do zmniejszenia tej luki i ograniczenia ryzyka niekompletności TZW. W toku tej weryfikacji Trybunał już trzeci rok z rzędu przeanalizował postępy poczynione przez Komisję, jeśli chodzi o wdrażanie planu działania na rzecz unii celnej⁵. Ponadto dokonał przeglądu sprawozdawczości państw członkowskich dla Komisji na temat wdrożenia ram dotyczących kryteriów i norm ryzyka finansowego⁶. Ramy te mają zagwarantować jednolite stosowanie kontroli celnych na szczeblu UE.

⁴ [Sprawozdanie specjalne 16/2023](#) pt. „Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU – pomimo obiecujących początków konieczne jest dalsze dostosowanie do najlepszych praktyk”.

⁵ Komunikat Komisji pt. „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania” ([COM\(2020\) 581](#)), 28 września 2020 r.

⁶ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 31 maja 2018 r. ustanawiająca środki jednolitego stosowania kontroli celnych poprzez określenie wspólnych kryteriów i norm ryzyka finansowego (FRC).

Prawidłowość transakcji

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

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

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

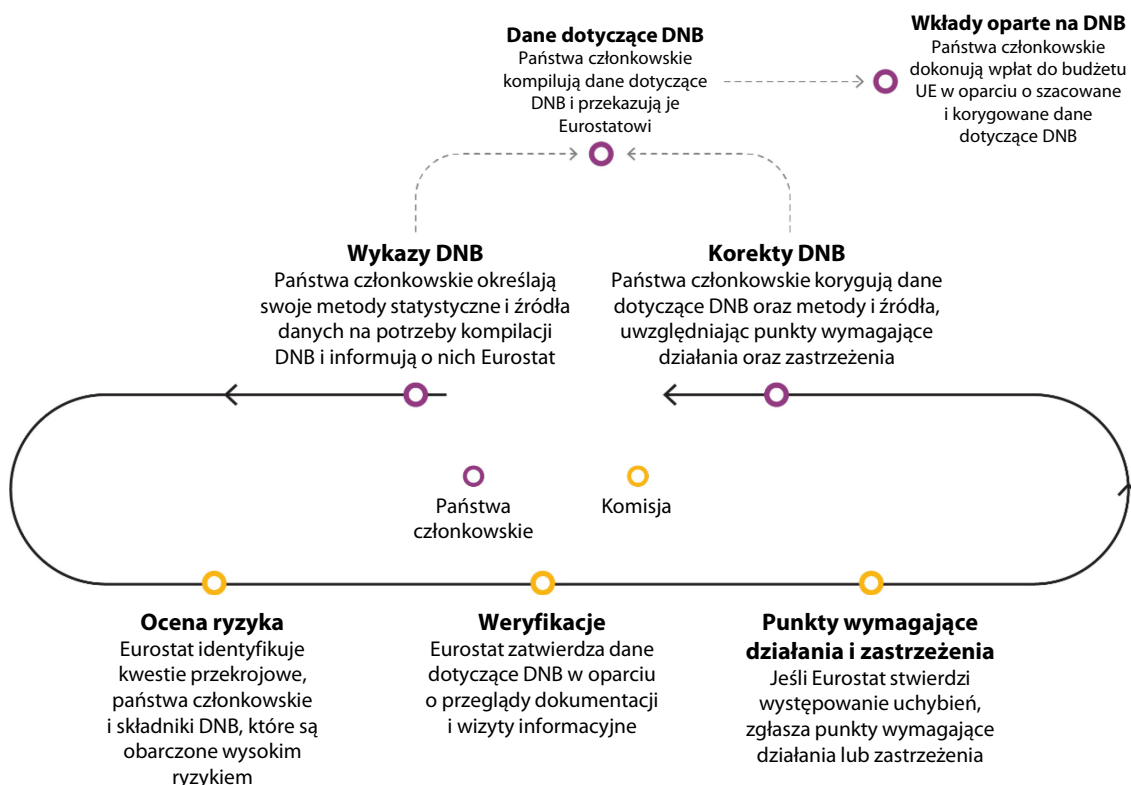
Na prace weryfikacyjne Komisji dotyczące DNB niekorzystnie wpłynęły opóźnienia ze strony państw członkowskich

4.9. Na **rys. 4.2** przedstawiono cykl weryfikacji DNB. W 2023 r. Komisja zniósła 98 zastrzeżeń dotyczących DNB, co oznacza, że na koniec tego roku łącznie zniósła 260 z 300 zastrzeżeń zgłoszonych w wyniku cyklu weryfikacji z lat 2016–2019 (zob. **załącznik 4.1**). Trybunał ustalił, że w przypadku 22 z 40 zastrzeżeń, które pozostają nierozstrzygnięte, państwa członkowskie przedstawiły informacje i informacje te były weryfikowane przez Komisję. Jeśli chodzi o pozostałe zastrzeżenia, w przypadku których termin upłynął co najmniej rok wcześniej, państwa członkowskie nie podjęły działań w przypadku czterech zastrzeżeń⁷, a w pozostałych 14⁸ przedstawiły jedynie cząstkowe informacje w celu rozwiązania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń. Opóźnienia ze strony państw członkowskich w rozwiązywaniu kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń prowadziły do opóźnień w weryfikowaniu przedstawionych informacji przez Komisję i znoszeniu przez nią zastrzeżeń. Ten stan rzeczy zwiększa niepewność w budżetach krajowych i budżecie UE co do wysokości wkładu opartego na DNB.

⁷ Luksemburg (3) i Malta (1).

⁸ Bułgaria (1), Chorwacja (6), Grecja (4), Luksemburg (2), a także Malta (1).

Rys. 4.2 – Cykl weryfikacji DNB



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów Eurostatu opisujących jego podejście do weryfikacji.

4.10. Komisja kontynuowała prace w ramach bieżącego cyklu weryfikacji na lata 2020–2024, dokonując aktualizacji swojej oceny ryzyka. Przeprowadziła kontrole dokumentacji w odniesieniu do wykazów DNB, w których opisane są stosowane przez państwa członkowskie procedury kompilacji danych, a przedstawiciele Komisji odbyli wizyty w krajowych urzędach statystycznych, aby sprawdzić jakość danych dotyczących DNB. Pierwsze zastrzeżenie zgłoszone przez Komisję w ramach bieżącego cyklu i odnoszące się do konkretnego państwa członkowskiego dotyczyło Bułgarii i uchybienia w procesie kompilacji DNB.

4.11. Zgodnie z zaleceniem Trybunału sformułowanym w [sprawozdaniu rocznym za 2020 r.](#) (zob. [załącznik 4.2](#)) w 2023 r. Komisja zniósła zastrzeżenie dotyczące DNB odnoszące się do globalizacji dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Luksemburga. Zniesienie tych zastrzeżeń miało istotny wpływ jedynie w przypadku Belgii (0,11% DNB za 2019 r.). Komisja oczekuje lepszego odzwierciedlenia wpływu globalizacji na DNB państw członkowskich w wyniku rewizji głównej rachunków narodowych w 2024 r.

Komisja nie naliczała odsetek w przypadkach, gdy kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB były rozwiązywane po terminie

4.12. Jeśli państwa członkowskie spóźnią się z wprowadzeniem do danych dotyczących DNB korekt, które są niezbędne, by rozwiązać kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję, a do tego korekty te mają istotny wpływ na DNB, Komisja powinna naliczyć odsetki za zwłokę⁹. Trybunał sprawdził, czy jakiegokolwiek z 98 zastrzeżeń dotyczących DNB i zniesionych przez Komisję w 2023 r. kwalifikowało się do naliczenia odsetek za zwłokę. W przypadku pięciu zastrzeżeń państwa członkowskie przedstawiły skorygowane dane częściowo po terminie, a w przypadku jednego zastrzeżenia – całkowicie po terminie. Wszystkie te sześć przypadków miało istotny wpływ na DNB.

4.13. Komisja nie naliczyła żadnych odsetek za zwłokę w sześciu wspomnianych przypadkach, argumentując, że nie mogła dokładnie obliczyć wpływu spóźnionego przestania danych:

- o w pięciu przypadkach, w których państwa członkowskie przekazały część danych po terminie, niemożność ta była spowodowana trudnościami w określeniu wpływu opóźnienia w przekazaniu części danych w oderwaniu od danych przekazanych w terminie;
- o przypadek, w którym całość danych została przekazana po terminie, dotyczył więcej niż jednego zastrzeżenia i Komisja stwierdziła, że nie można było określić ilościowo dokładnego wpływu tego spóźnienia na poszczególne zastrzeżenia.

4.14. Trybunał odnotowuje, że w przepisach nie przewidziano sytuacji, w której przekazana została jedynie część informacji. Decyzja Komisji, by we wspomnianych przypadkach odstąpić od naliczenia odsetek za zwłokę, wyeliminowała zachętę dla państw członkowskich, by przekazywać w terminie wszystkie niezbędne informacje pozwalające rozwiązać kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń.

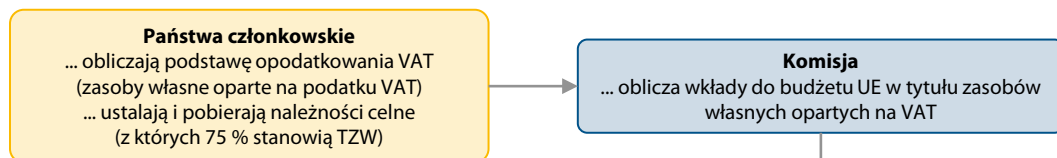
⁹ Art. 12 ust. 2 lit. d) [rozporządzenia \(UE, Euratom\) nr 609/2014](#) w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB.

Nastąpił spadek liczby zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW, ale pewne długotrwałe problemy pozostają nierozwiązane

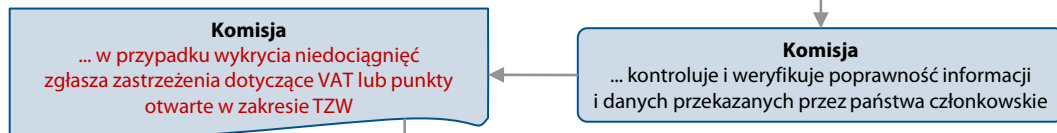
4.15. Na *rys. 4.3* przedstawiono poglądowo proces weryfikowania przez Komisję obliczeń podstawy podatku VAT i TZW dokonywanych przez państwa członkowskie. W *załączniku 4.1* zawarto przegląd nierozstrzygniętych zastrzeżeń i punktów otwartych zgłoszonych przez Komisję w wyniku wykrytych uchybień zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. W porównaniu z poprzednim rokiem liczba *zastrzeżeń dotyczących VAT* spadła z 81 do 67 (spadek o 17%), a liczba *punktów otwartych w zakresie TZW* zmniejszyła się z 283 do 274 (spadek o 3%).

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

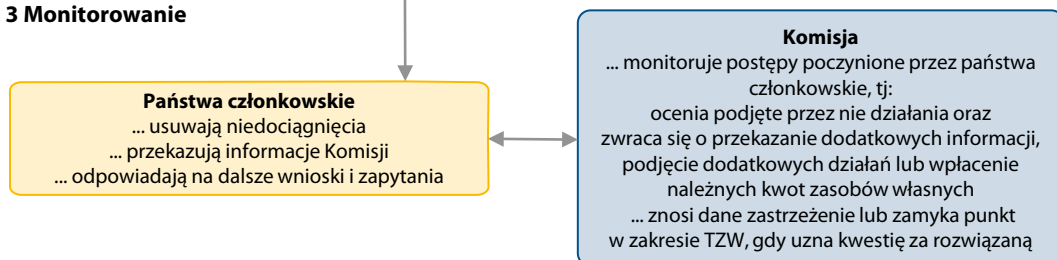
ETAP 1 Obliczenia



ETAP 2 Weryfikacja



ETAP 3 Monitorowanie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.16. W 2023 r. Komisja poczyniła postępy w znoszeniu zastrzeżeń dotyczących VAT zgłoszonych na mocy przepisów decyzji w sprawie zasobów własnych z 2014 r.¹⁰ Jednocześnie zgłosiła mniejszą liczbę nowych zastrzeżeń w związku z wprowadzeniem uproszczonych sprawozdań dotyczących VAT zgodnie z przepisami decyzji w sprawie zasobów własnych z 2020 r.¹¹ Liczba zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu (czyli przez ponad pięć lat) również spadła – z 14 do 10 w ciągu roku. Niemniej osiem z tych nierozstrzygniętych od dawna zastrzeżeń zostało sformułowanych 6–11 lat temu. Trybunał odnotował pewne opóźnienia w przekazywaniu przez państwa członkowskie informacji mających na celu rozwiązanie nierozstrzygniętych od dawna kwestii.

4.17. Liczba punktów otwartych w zakresie TZW, które pozostają nierozstrzygnięte od długiego czasu, wzrosła z 97 do 103 na koniec 2023 r. Podobnie jak w zeszłym roku¹² Trybunał ustalił, że Komisja nie analizowała punktów otwartych zgodnie z wcześniej określonymi priorytetami, a w wymianie informacji między państwami członkowskimi i Komisją występowały opóźnienia.

Utrzymujące się uchybienia w rachunkowości i zarządzaniu TZW w państwach członkowskich

4.18. Trybunał skontrolował trzy państwa (Danię, Hiszpanię i Francję) w celu zbadania, w jaki sposób sporządzają one deklaracje w zakresie TZW (w tym deklaracje dotyczące pobranych należności i deklaracje dotyczące należności, które zostały naliczone, ale nie zostały dotychczas pobrane)¹³, a także przeanalizował procedury zarządzania kwotami TZW należnymi na rzecz budżetu UE (zob. [załącznik 4.3](#)).

4.19. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych problemów w procesie sporządzania deklaracji w zakresie TZW i zarządzania pobranymi należnościami celnymi w przypadku Danii i Hiszpanii, odnotował jednocześnie niedociągnięcia w przypadku Francji (zob. [ramka 4.1](#)).

¹⁰ Decyzja 2014/335/UE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

¹¹ Decyzja (UE, Euratom) 2020/2053 uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom.

¹² Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 4.18.

¹³ Decyzja (UE, Euratom) 2018/194 ustanawiająca wzory sprawozdań dotyczących rachunków należności z tytułu zasobów własnych, zmieniona decyzją (UE) 2022/523.

Ramka 4.1

Niedociągnięcia w rachunkowości i zarządzaniu pobranymi należnościami celnymi wykryte we Francji

W kwietniu 2023 r. ze względu na błąd administracyjny francuskie organy celne nieprawidłowo potrąciły kwotę 412 000 euro z kont TZW, a nie z budżetu krajowego. W rezultacie zmniejszyła się kwota wpłacona do budżetu UE.

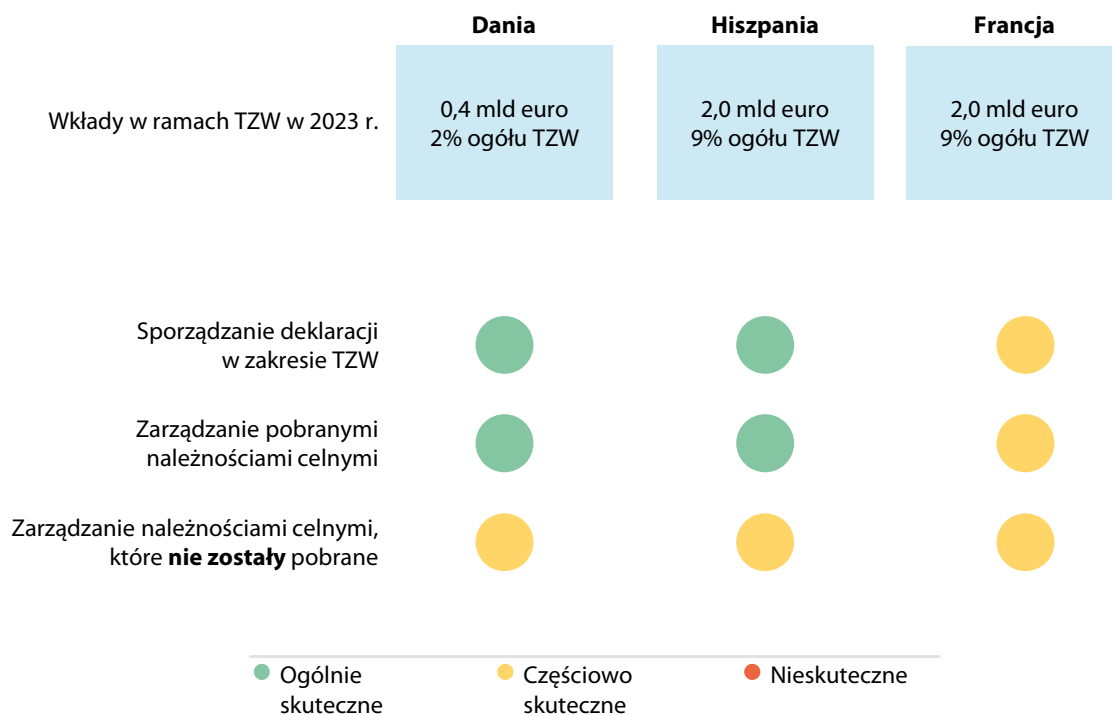
Trybunał wykrył dwa przypadki (o łącznej wartości 478 000 euro), gdy opłacenie należności celnych było objęte gwarancją, a importerzy nie zgłosili żadnych zastrzeżeń. Kwoty te powinny zostać udostępnione do budżetu UE w momencie ustanowienia gwarancji, a tymczasem zostały pierwotnie ujęte w deklaracji należności, które zostały naliczone, ale nie zostały dotychczas pobrane. Dopiero później francuskie organy celne odnotowały te kwoty prawidłowo w deklaracji należności pobranych – w jednym przypadku opóźnienie wyniosło sześć miesięcy.

Trybunał odnotował również, że w szeregu przypadków zmniejszenia kwoty pobranych należności celnych (wynikających z uzasadnionych wniosków importerów, wyników *kontroli po zwolnieniu towarów* bądź wyroków sądowych) zmniejszenia tego dokonano z opóźnieniem wynoszącym od trzech do siedmiu miesięcy. Przez czas trwania tych opóźnień TZW wpłacone przez Francję na rzecz UE były zawyżone.

4.20. Jeśli chodzi o zarządzanie należnościami celnymi, które zostały naliczone, ale nie zostały dotychczas pobrane, kontrole Trybunału przeprowadzone w trzech przedmiotowych państwach członkowskich wykazały kilka niedociągnięć. Trybunał odnotował przypadki niewyegzekwowania długu celnego w terminie w Danii, przypadki opóźnień w naliczaniu długu celnego w Hiszpanii, a także przypadki nieodpisania przez Francję nieściągalnych należności celnych.

4.21. Komisja wciąż wykrywa, zgłasza i monitoruje podobne uchybienia w rachunkowości i zarządzaniu w zakresie jeszcze niepobranych należności celnych w państwach członkowskich. Przeprowadzoną przez Trybunał ocenę kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie TZW funkcjonujących w państwach członkowskich przedstawiono na [rys. 4.4](#).

Rys. 4.4 – Ocena kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w wybranych państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

4.22. Jeśli chodzi o zalecenie sformułowane przez Trybunał w odniesieniu do należności celnych zawarte w [sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r.](#) (zob. [załącznik 4.2](#)), Trybunał zbadał postępy w rozwiązywaniu problemu występującego od dawna we Włoszech – chodzi o rozbieżności między deklaracjami pobranych należności celnych i deklaracjami należności celnych, które zostały naliczone, ale nie zostały dotychczas pobrane. Rozbieżności te dotyczą kwot odzyskanych należności. Trybunał stwierdził, że dzięki działaniom następczym podjętym przez Włochy przy wsparciu Komisji rozbieżności te nie wystąpiły w deklaracjach w zakresie TZW za 2023 r. Komisja nie przeprowadziła jeszcze kontroli na miejscu, aby potwierdzić wiarygodność tych deklaracji.

Występują pewne niedociągnięcia, jeśli chodzi o wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania dochodów UE opartych na tworzywach sztucznych

4.23. W 2023 r. państwa członkowskie przedstawiły pierwsze dane statystyczne za 2021 r. na temat masy wytworzonych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz ilości takich odpadów poddanych recyklingowi. Pozwoliło to Komisji na dostosowanie kwot zasobów własnych, które wcześniej zostały obliczone na podstawie prognoz. Komisja prowadzi obecnie weryfikacje danych przedłożonych przez państwa członkowskie. Grecja przedstawiła swoje pierwsze roczne sprawozdanie na temat zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych cztery miesiące po terminie¹⁴. Opóźnienie to uniemożliwiło Komisji uwzględnienie danych dotyczących Grecji w obliczeniach dostosowań za 2021 r., które są uwzględnione w budżecie na 2024 r. Miało to krótkotrwały wpływ na obliczenia i rozkład kwot dostosowań należnych poszczególnym państwom członkowskim lub należnych od tych państw.

4.24. W swoim sprawozdaniu specjalnym na temat zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych Trybunał zwrócił uwagę na uchybienia, jeśli chodzi o wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania wkładów państw członkowskich. Uchybienia te dotyczą punktu pomiaru odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi, statystycznych metod kompilacji danych oraz poziomu pewności co do tego, czy odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych są faktycznie poddawane recyklingowi (zob. [ramka 4.2](#)).

¹⁴ Art. 5 ust. 5 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2021/770](#) w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych.

Ramka 4.2

Uchybienia w zakresie wiarygodności i porównywalności danych

Punkt pomiaru

Państwa członkowskie mają obowiązek mierzyć masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w momencie wprowadzenia odpadów do procesu recyklingu lub, w drodze odstępstwa, na wyjściu z operacji sortowania, przy czym stosuje się wówczas średnie wskaźniki strat¹⁵. Większość państw członkowskich (20) skorzystała z tego odstępstwa i zastosowała wskaźniki strat wahające się od 6% do 54%. Cztery państwa członkowskie za punkt pomiaru przyjęły wprowadzenie odpadów do procesu recyklingu, a trzy nie przedstawiły stosownych informacji. Wobec braku jasnych unijnych zasad dotyczących średnich wskaźników strat szacunki państw członkowskich dotyczące odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi są mniej wiarygodne i w mniejszym stopniu pozwalają na porównania między państwami.

Statystyczne metody kompilacji danych

Państwa członkowskie mają obowiązek stosować dwie różne podstawowe metody kompilacji danych¹⁶, aby oszacować ilość odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w danym roku. Następnie muszą wyważyć wyniki uzyskane tymi dwoma metodami. Jedynie 14 państw członkowskich przedstawiło dane uzyskane przy wykorzystaniu obu metod, a do tego żadne z nich nie zbilansowało wyników uzyskanych tymi metodami, jak wymagają przepisy. Zamiast tego wszystkie państwa członkowskie przedłożyły dane oparte jedynie na jednej z metod, wskazując je jako dane, które miały zostać wykorzystane do obliczenia ich wkładu.

Poziom pewności co do tego, czy odpady z tworzyw sztucznych są faktycznie poddawane recyklingowi

Ani Komisja, ani państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nie prowadziły kontroli ani audytów, by ocenić, czy odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych były faktycznie poddawane recyklingowi przez podmioty prowadzące taką działalność w państwach członkowskich. Ani w przepisach dotyczących ochrony środowiska, ani w przepisach odnoszących się do zasobów własnych nie nałożono wymogu przeprowadzania takich kontroli. Ponadto państwa członkowskie mają duże trudności z pozyskaniem wiarygodnych danych na temat ilości odpadów poddanych recyklingowi w przypadku wywozu odpadów z tworzyw sztucznych poza UE. Istnieje zatem ryzyko, że dane wykorzystywane do obliczenia zasobów własnych są niewiarygodne.

Niewystarczające postępy we wdrażaniu pewnych działań ujętych w planie działania na rzecz unii celnej

4.25. Trybunał zwrócił już uwagę w sprawozdaniu za 2021 r. na niewystarczające postępy we wdrażaniu planu działania Komisji na rzecz unii celnej¹⁷. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał wykrył dalsze opóźnienia¹⁸ w przypadku wybranych działań. W ramach prac kontrolnych prowadzonych w tym roku kontrolerzy Trybunału przeanalizowali ogólnie wdrożenie planu oraz sprawdzili, jak zrealizowano zalecenie Trybunału ujęte w [sprawozdaniu rocznym za 2021 r.](#)

4.26. Zgodnie z oceną Komisji z czerwca 2023 r. spośród 29 działań zawartych w planie 21 było jeszcze w toku wdrażania, ponieważ ustanowione dla nich cele nie zostały osiągnięte. W przypadku ośmiu z tych działań wystąpiły opóźnienia i przekroczone planowany termin, natomiast w przypadku 13 działań termin jeszcze nie upłynął. Cztery z opóźnionych działań odnoszą się do rozwiązań mających zmniejszyć lukę w należnościach celnych. Są to przykładowo przyjęcie nowej strategii w zakresie zarządzania ryzykiem oraz rozwiązania mające usprawnić zarządzanie handlem elektronicznym.

4.27. Jeśli chodzi o zalecenie ze [sprawozdania rocznego Trybunału za 2021 r.](#) (zgodnie z którym Komisja powinna niezwłocznie wdrożyć odpowiednie działania przewidziane w planie działania i odnoszące się do czynników ryzyka finansowego), Trybunał stwierdził, że zostało ono zrealizowane częściowo (zob. [załącznik 4.2](#)).

¹⁵ Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

¹⁶ Rozporządzenie (UE) 2023/595 w sprawie ustanowienia formularza sprawozdania dotyczącego zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych.

¹⁷ Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 3.13.

¹⁸ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 4.24.

4.28. W maju 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący istotnej reformy przepisów celnych¹⁹ z myślą o usprawnieniu funkcjonowania unii celnej (zob. [ramka 4.3](#)). Proponowana reforma ma zaradzić niektórym z uchybień wcześniej wskazanym przez Trybunał, takim jak brak ogólnounijnej analizy danych dotyczącej wszystkich przywozów do UE w celu wykrywania ryzyka finansowego w obszarze ceł²⁰ oraz niespójne stosowanie kontroli celnych²¹.

Ramka 4.3

Unijna reforma celna

Reforma zasadza się na dwóch głównych elementach: powołaniu Urzędu UE ds. Celnych oraz stworzeniu unijnego centrum danych celnych.

Kluczową funkcją nowo powstałego Urzędu UE ds. Celnych ma być gromadzenie wiedzy specjalistycznej i kompetencji, które są obecnie rozproszone po całej UE, na potrzeby wyznaczania kierunku krajowym organom celnym w UE, koordynowania ich działań i wspierania ich. Urząd będzie odpowiadał również za zarządzanie ryzykiem na szczeblu UE.

Nowe unijne centrum danych celnych jest elementem niezbędnym do usprawnienia nadzoru i uproszczenia procedur w ramach unii celnej. Koncepcja centrum obejmuje wspólną ogólnounijną analizę ryzyka opartą na scentralizowanych danych, która pozwoli efektywniej i skuteczniej chronić zewnętrzną granicę UE w odniesieniu do towarów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu Komisji pt. „Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom” ([COM\(2023\) 257](#)).

4.29. Komisja powiązała wdrożenie 16 spośród 29 działań ujętych w planie działania na rzecz unii celnej (zob. pkt [4.26](#)) ze swoim wnioskiem dotyczących reformy celnej, wniosek ten nie został jednak jeszcze przyjęty. W opinii Trybunału pięć spośród ośmiu działań, w których odnotowano opóźnienia, może zostać zakończonych dopiero w momencie, gdy odpowiednie przepisy zawarte w proponowanej zmianie *unijnego kodeksu celnego* wejdą w życie (zgodnie z oczekiwaniami począwszy od 2028 r.).

¹⁹ [COM\(2023\) 258](#).

²⁰ [Sprawozdanie roczne za 2020 r.](#), pkt 3.18.

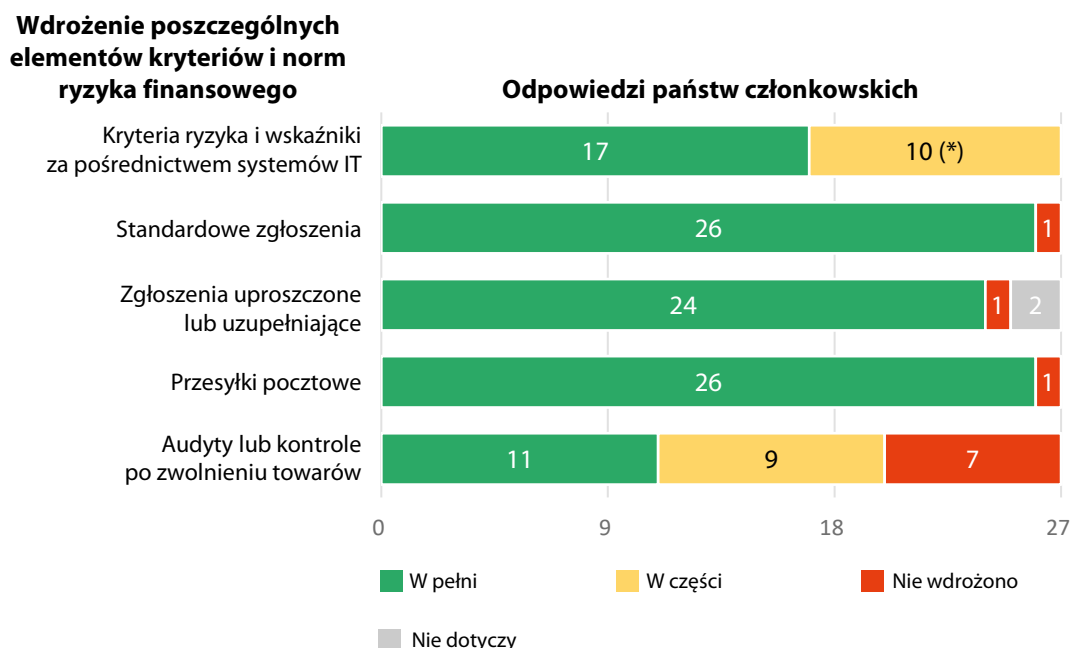
²¹ [Sprawozdanie specjalne 04/2021](#) pt. „Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE”, pkt 46–52.

Niewystarczające monitorowanie przez Komisję wdrożenia przez państwa członkowskie kryteriów i norm ryzyka finansowego

4.30. Ramy dotyczące kryteriów i norm ryzyka finansowego (zob. pkt 4.6) stanowią zbiór zasad, które umożliwiają systemom odpraw celnych państw członkowskich systematyczne identyfikowanie transakcji wiążących się z potencjalnym ryzykiem finansowym, a tym samym wymagających dalszego zbadania lub przeprowadzenia działań kontrolnych. W zamierzeniu ramy te mają uwzględniać większość znanych rodzajów ryzyka finansowego i przyczyniać się do stosowania spójniejszego podejścia do kontroli celnych.

4.31. Zgodnie z założeniami ram państwa członkowskie powinny były zacząć stosować decyzję w sprawie kryteriów i norm ryzyka finansowego od 2019 r. W 2021 i 2023 r. państwa członkowskie przekazały Komisji informacje na temat postępów we wdrażaniu ram i na tej podstawie Komisja sporządziła dwa sprawozdania. W sprawozdaniu sporządzonym na podstawie informacji z 2021 r. stwierdzono, że ramy nie zostały w pełni wdrożone we wszystkich państwach członkowskich, w związku z czym nie przyczyniają się jeszcze do jednolitego stosowania kontroli. W aktualizacji za 2023 r. odnotowano nieznaczące postępy bądź niewielki regres w różnych obszarach wdrożenia. Na *rys. 4.5* przedstawiono w zarysie ustalenia ze sprawozdania za 2023 r. odnoszące się do wybranych obszarów.

Rys. 4.5 – Wdrożenie kryteriów i norm ryzyka finansowego przez poszczególne państwa członkowskie (stan na koniec 2023 r.)



(*) Państwa członkowskie, które wskazały maksymalnie dwa kryteria ryzyka / szczegółowe wskaźniki ryzyka, które nie mogą zostać wdrożone, lub w przypadku których ze względu na ograniczenia systemów informatycznych nie można zestawiać jednocześnie wszystkich wskaźników ryzyka.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania Komisji.

4.32. Trybunał ustalił, że choć Komisja przeanalizowała informacje przedstawione przez państwa członkowskie, nie zweryfikowała ich poprawności w drodze wizyt monitorujących przed wykorzystaniem tych informacji we własnych sprawozdaniach. Komisja nie oceniła też wpływu zgłoszonych opóźnień, co pozwoliłoby jej wesprzeć państwa członkowskie we wdrożeniu istotniejszych elementów kryteriów i norm ryzyka finansowego bez dalszej zwłoki.

4.33. Ramy dotyczące kryteriów i norm ryzyka finansowego wciąż nie są spójnie stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Jak informował Trybunał już wcześniej²², brak ujednoczenia stwarza ryzyko dla całej unii celnej, ponieważ pozwala importerom wciąż koncentrować przywozy w tych miejscach wprowadzania towarów do UE, w których poziom kontroli jest niski. Może to niekorzystnie wpływać na pobieranie należności celnych i kwoty TZW wpłacane do budżetu UE.

²² Sprawozdanie 04/2021, pkt 62 oraz sprawozdanie specjalne 19/2017 na temat procedur przywozowych, pkt 148.

Roczne sprawozdania z działalności

4.34. Informacje na temat prawidłowości zasobów własnych przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2023 r. opublikowanych przez DG BUDG i Eurostat potwierdziły zasadniczo ustalenia i wnioski Trybunału.

4.35. W swoim sprawozdaniu z działalności za 2022 r. DG BUDG podała, że zniósła zastrzeżenie zgłoszone w związku z tym, że kwoty TZW przekazane przez Zjednoczone Królestwo i państwa członkowskie do budżetu UE były nieprawidłowe ze względu na zaniżenie wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin w latach 2011–2017. Po opłaceniu wszystkich należnych kwot przez Zjednoczone Królestwo 15 lutego 2023 r. Komisja zamknęła odnośne *postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*. Komisja oczekuje, że w 2024 r. zakończy prace mające na celu ilościowe określenie strat w TZW w odniesieniu do państw członkowskich. Oprze się przy tym na metodyce zastosowanej w przypadku Zjednoczonego Królestwa.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

4.36. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w transakcjach dotyczących dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące zarządzaniu dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Trybunał ocenił jednak jako częściowo skuteczne pewne elementy systemów służące Komisji do zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i VAT oraz punktami otwartymi w zakresie TZW, kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w niektórych państwach członkowskich skontrolowanych przez Trybunał, a także systemy mające zagwarantować wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania wkładów własnych opartych na tworzywach sztucznych (zob. pkt [4.9](#), [4.16](#), [4.17](#), [4.20](#) oraz [4.24](#)).

4.37. Trybunał wykrył ponadto opóźnienia w realizacji niektórych działań przewidzianych w planie działań Komisji na rzecz unii celnej, w szczególności tych dotyczących wdrożenia unijnej reformy celnej (zob. pkt [4.26](#)). Ustalił również, że Komisja nie przeprowadziła wizyt monitorujących w celu zweryfikowania sprawozdawczości państw członkowskich na temat wdrożenia ram dotyczących kryteriów i norm ryzyka finansowego (zob. pkt [4.32](#)). Uchybienia te nie mają jednak wpływu na opinię pokontrolną Trybunału na temat prawidłowości dochodów, ponieważ nie dotyczą transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Zalecenia

4.38. W [załączniku 4.2](#) przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji zalecenia ujętego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. Jedno z zaleceń częściowych składających się na to zalecenie Komisja zrealizowała w pełni, natomiast drugie z zaleceń częściowych nie ma już zastosowania.

4.39. Trybunał poddał też przeglądowi trzy zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2019 r. i 2021 r., które według planów miały zostać zrealizowane w trakcie 2023 r. Trybunał uważa, że Komisja zrealizowała te zalecenia częściowo.

4.40. W swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych Trybunał sformułował zalecenia mające usprawnić zarządzanie tym źródłem dochodów UE (zob. pkt 4.23 i 4.24).

4.41. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 4.1 – Naliczanie państwowym członkowskim odsetek za zwłokę w sytuacjach, gdy kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB nie są w pełni rozwiązane w terminie

Komisja powinna naliczać odsetki za zwłokę w sytuacjach, gdy państwa członkowskie nie dostarczą w terminie poprawnych danych dotyczących DNB oraz wszystkich informacji koniecznych do pełnego rozwiązania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń.

Termin realizacji: do połowy 2025 r.

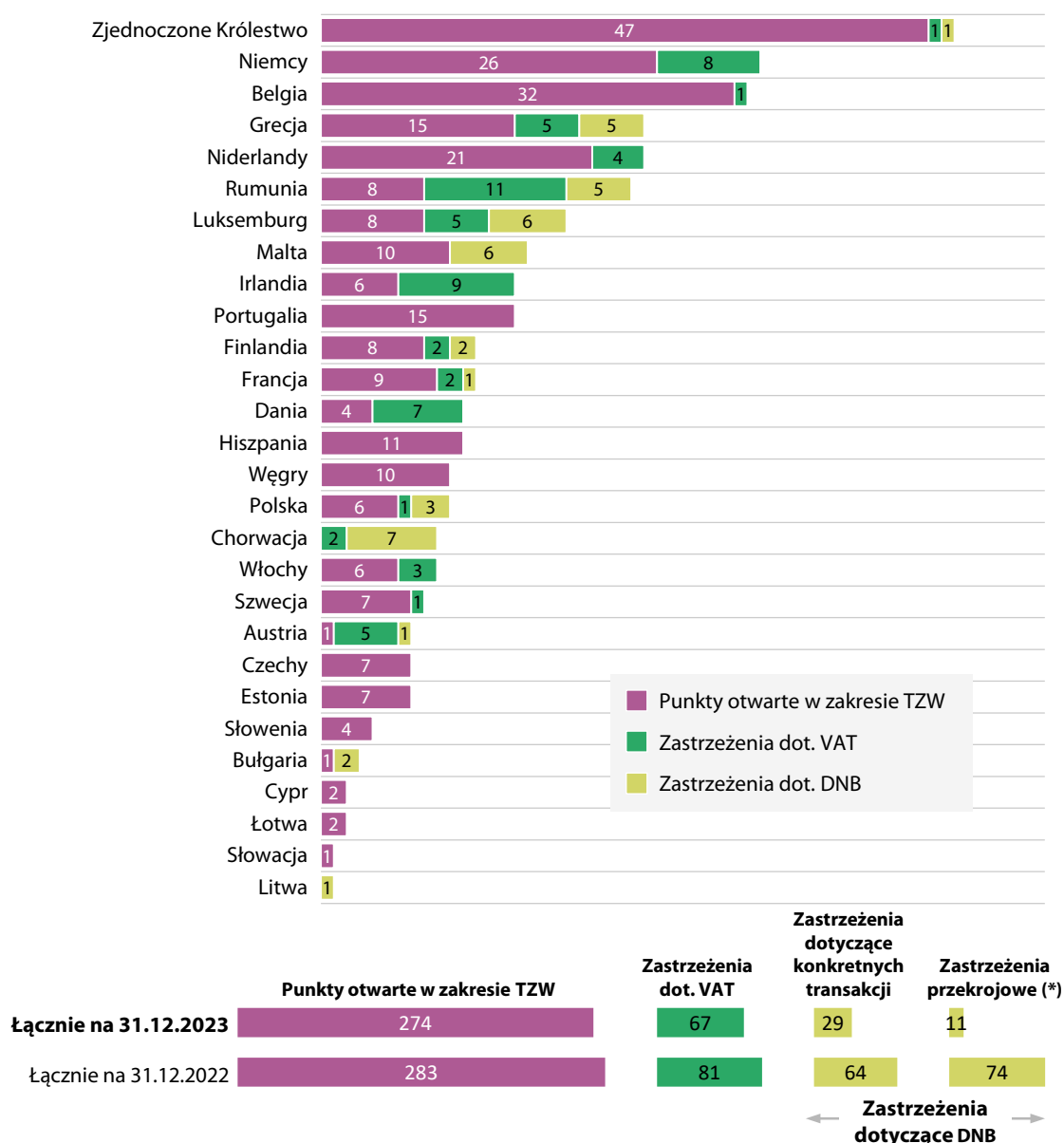
Zalecenie 4.2 – Zweryfikowanie postępów zgłoszonych przez państwa członkowskie i wskazanie zasadniczych elementów kryteriów i norm ryzyka finansowego, które powinny zostać wdrożone

Komisja powinna zweryfikować w drodze wizyt monitorujących (na podstawie próby), na jakim obecnie etapie znajduje się wdrożenie ram dotyczących kryteriów i norm ryzyka finansowego w państwach członkowskich, wskazać te elementy ram, które powinny zostać wdrożone w pierwszej kolejności, a także podjąć niezbędne działania, by wesprzeć państwa członkowskie w bezzwłocznym wdrożeniu tych elementów.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Załączniki



Załącznik 4.1 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.





(*) Rodzaj zastrzeżenia dotyczącego DNB, które odnosi się do zagadnienia przekrojowego i wymaga przeprowadzenia analizy porównawczej rozwiązań przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik 4.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

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

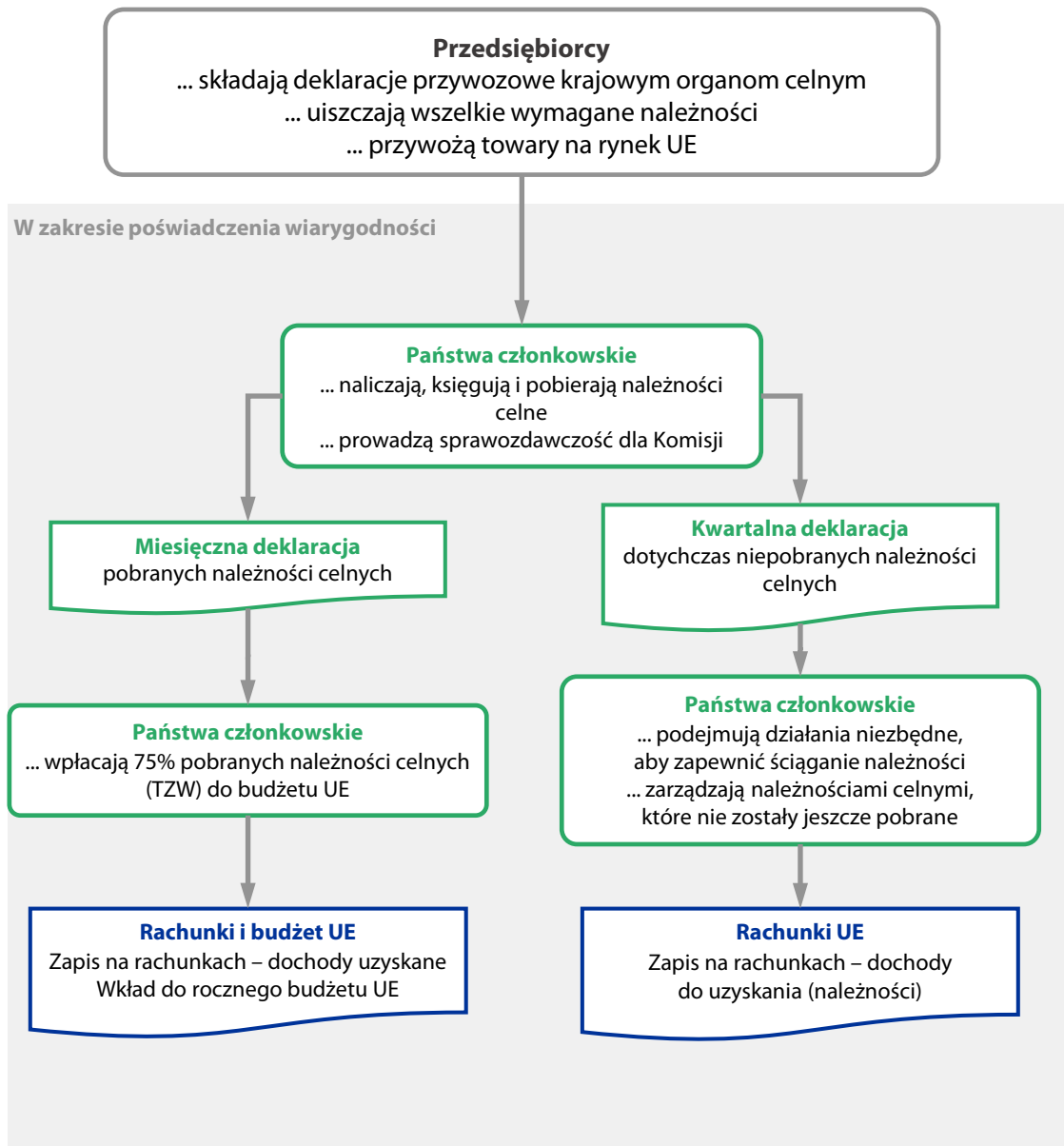
Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1:</p> <p>Komisja powinna zapewniać państwom członkowskim systematyczne wsparcie przy wyborze importerów obarczonych największym ryzykiem do objęcia audytem po zwolnieniu towarów. W tym celu powinna:</p> <p>a) gromadzić i analizować istotne dane dotyczące przywozów na szczeblu unijnym oraz przekazywać wyniki swoich analiz państwom członkowskim (termin realizacji – do końca 2021 r.);</p> <p>b) po uruchomieniu systemu „Surveillance III” – zapewnić wytyczne na temat sposobu przeprowadzania analizy danych w nowym systemie (termin realizacji – do czerwca 2023 r.).</p>		<p>Komisja rozszerzyła zakres początkowo przewidziany dla niektórych projektów przez gromadzenie i analizę danych przywozowych w celu zidentyfikowania importerów na szczeblu UE. Do tej pory nie podzieliła się jednak wynikami tej analizy z krajowymi organami celnymi [zob. zalecenie 1 lit. a)]. Jeśli chodzi o zalecenie 1 lit. b), Trybunał odnotowuje, że pełne zdolności w zakresie analizy danych będzie można osiągnąć dopiero wówczas, gdy system „Surveillance III” stanie się w pełni funkcjonalny. Funkcjonalności i możliwości systemu „Surveillance III” są znane od 2022 r., ale Komisja nie opracowała jeszcze żadnych wytycznych na temat tego, jak można wykorzystywać ten system do identyfikowania importerów obarczonych największym ryzykiem na szczeblu UE w celu objęcia ich audytami po zwolnieniu towarów.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>a) Zalecenie 2: Komisja powinna – we współpracy z organami statystycznymi państw członkowskich – wciąż pracować nad usprawnieniem sposobu uwzględnienia globalizacji w rachunkach narodowych, tak aby wyeliminować zastrzeżenie dotyczące DNB odnoszące się do tej kwestii, które obejmuje okres od 2018 r. (termin realizacji – do połowy 2023 r.).</p> <p>b) Jeśli okazałoby się, że wpływ zniesienia powyższego zastrzeżenia w odniesieniu do rachunków narodowych byłby istotnie zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich, Komisja powinna ponownie ocenić jakość danych dotyczących DNB z lat poprzednich, tak aby poinformować <i>władzę budżetową</i> o ewentualnych konsekwencjach powiązanych zmian danych statystycznych na dochody budżetowe za okres od 2010 r. (termin realizacji – do połowy 2023 r.).</p>		<p>Jeśli chodzi o zalecenie 2 lit. a), zob. pkt 4.11. Zalecenie 2 lit. b) nie ma już zastosowania, ponieważ zniesienie <i>zastrzeżenia przekrojowego</i> dotyczącego globalizacji miało niewielki wpływ na państwa członkowskie.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1:</p> <p>Komisja powinna podjąć konieczne działania (w tym w razie potrzeby wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego), aby zagwarantować, że Włochy wyeliminują utrzymujące się uchybienia w rachunkowości w zakresie TZW. Działania te powinny rozwiązać problem występujących od dawna rozbieżności, które zmniejszają wiarygodność składanych przez ten kraj deklaracji należności celnych pobranych i dotychczas niepobranych (termin realizacji – połowa 2023 r.).</p>		Zob. pkt 4.22 .
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 3:</p> <p>Komisja powinna poprawić ocenę czynników ryzyka finansowego w zakresie TZW, wdrażając w terminie odpowiednie działania przewidziane w planie działania na rzecz unii celnej (termin realizacji – zgodnie z terminami przewidzianymi w planie działania na rzecz unii celnej).</p>		Zob. pkt 4.25 i 4.29 .

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 4.3 – Proces sporządzania deklaracji należności (pobranych i dotychczas niepobranych) w zakresie TZW oraz zapisywania należności na rachunkach i w budżecie UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie obowiązujących przepisów unijnych.

Rozdział 5

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

Spis treści

	Punkty
Wstęp	5.1.-5.6.
Krótki opis	5.2.-5.5.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.6.
Prawidłowość transakcji	5.7.-5.25.
Najwięcej błędów wykrytych w wydatkach na badania naukowe jest związanych z kosztami osobowymi	5.13.-5.21.
Nieprawidłowe wyliczenie stawek godzinowych w programie „Horyzont 2020”	5.14.-5.16.
Nieprawidłowe wyliczenie stawek dziennych w przypadku dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”	5.17.-5.19.
Nieprzestrzeganie zasady podwójnego pułapu	5.20.
Inne błędy dotyczące kosztów osobowych	5.21.
Inne niekwalifikowalne <i>koszty bezpośrednie</i>	5.22.-5.23.
Transakcje, w których występowała większa liczba błędów kwantyfikowalnych	5.24.
Nowi beneficjenci oraz <i>małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)</i> są bardziej narażone na popełnianie błędów	5.25.
Przegląd systemu kontroli <i>ex ante</i> w CINEA w odniesieniu do dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach transportu i energii	5.26.-5.34.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	5.35.-5.40.
Wnioski i zalecenia	5.41.-5.44.
Wnioski	5.41.-5.42.
Zalecenia	5.43.-5.44.

Załączniki

**Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji
wcześniejszych zaleceń – dział „Jednolity rynek, innowacje
i gospodarka cyfrowa”**

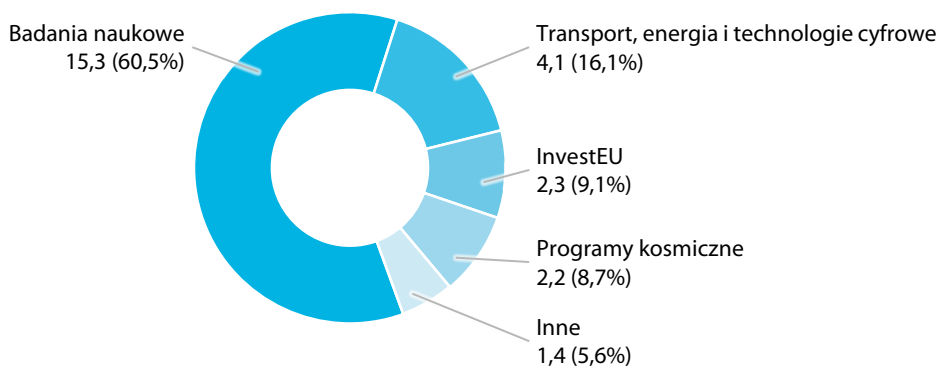
Wstęp

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 1 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”. Na *rys. 5.1* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2023 r.

Rys. 5.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

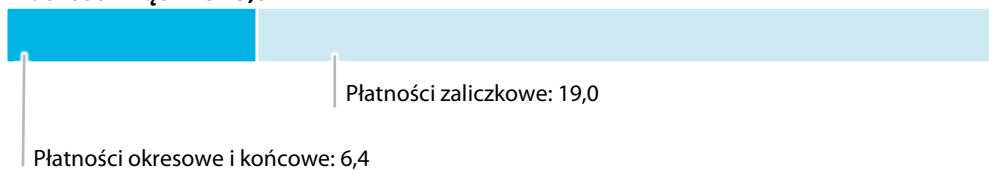


Płatności w 2023 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

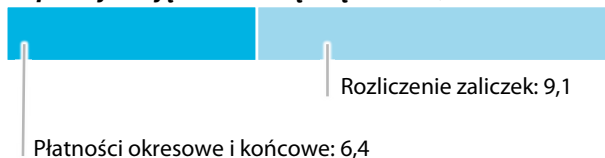


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2023 r.

Płatności – łącznie 25,3



Populacja objęta kontrolą – łącznie 15,5



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2023 r.

Krótki opis

5.2. W ramach działu „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” finansowane są różnorodne *programy* mające na celu wspieranie projektów unijnych m.in. na rzecz badań naukowych i innowacji, rozwoju infrastruktury europejskiej w sektorach transportowym, energetycznym i cyfrowym, na rzecz komunikacji, transformacji cyfrowej i jednolitego rynku, a także polityki kosmicznej.

5.3. Głównymi programami na rzecz badań naukowych i innowacji są „*Horyzont 2020*” na lata 2014–2020 i „*Horyzont Europa*” będący jego następcą na lata 2021–2027. W trzecim roku realizacji programu „*Horyzont Europa*” podpisano 10 674 umowy o udzielenie *dotacji* i dwie umowy ramowe. Program ten nadal przekłada się na niewielką część populacji objętej przez Trybunał kontrolą za rok 2023, ponieważ większość dokonanych płatności stanowiły płatności zaliczkowe.

5.4. Z działu 1 WRF finansowane są również duże projekty infrastrukturalne realizowane m.in. w ramach *instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)* oraz programy kosmiczne, w tym Galileo (unijny globalny system nawigacji satelitarnej), EGNOS (europejski system wspomaganie satelitarne) oraz Copernicus (europejski program obserwacji Ziemi). Dział ten obejmuje również fundusz *InvestEU*, któremu przyznano – podobnie jak programom „*Horyzont 2020*” i „*Horyzont Europa*” – dodatkowe środki z inicjatywy Next Generation EU (NGEU).

5.5. Większość środków wydatkowanych na wspomniane programy jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję, w tym za pośrednictwem *agencji wykonawczych*, i ma formę dotacji dla prywatnych bądź publicznych *beneficjentów* uczestniczących w projektach. Komisja udziela beneficjentom zaliczek w momencie podpisania umowy o udzielenie dotacji, a następnie dokonuje zwrotu poniesionych przez nich kosztów finansowanych przez UE, odliczając wysokość zaliczek. Programy kosmiczne są zasadniczo zarządzane pośrednio, w oparciu o *umowy o delegowaniu zadań* i *umowy o przyznanie wkładu* podpisane między Komisją i wyspecjalizowanymi organami wdrażającymi (takimi jak Europejska Agencja Kosmiczna i Agencja Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego). Instrumenty finansowe w ramach *InvestEU* są natomiast wdrażane głównie przez EBI lub EFI, które z kolei korzystają z usług pośredników finansowych. Dodatkowe środki finansowe pochodzące z NGEU są zarządzane zgodnie z zasadami programów, na które zostały przydzielone.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.6. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2023 r.:

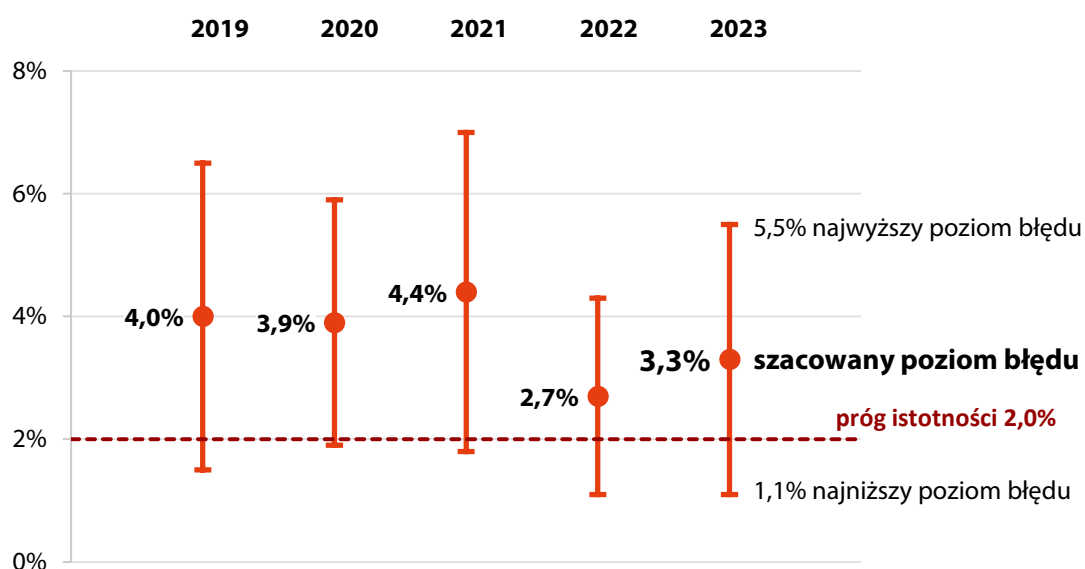
- a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną ze 127 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Składało się na nią: 97 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (90 transakcji w ramach programu „Horyzont 2020” i siedem transakcji w ramach programu „Horyzont Europa”) oraz 30 transakcji dotyczących innych programów i działań, w szczególności instrumentu „Łącząc Europę”, programów kosmicznych i instrumentów finansowych. Kontroli poddano beneficjentów w 20 państwach członkowskich i pięciu państwach niebędących członkami UE. Trybunał wziął również pod uwagę wyniki dorocznych kontroli agencji UE i *wspólnych przedsięwzięć*. Przeprowadzone prace miały pozwolić na oszacowanie poziomu *błędu* w przedmiotowym dziale WRF i tym samym stanowić wkład *w poświadczenie wiarygodności*;
- b) system kontroli *ex ante* ustanowiony w *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA)* na potrzeby dotacji udzielanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach transportu i energii;
- c) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD) i *Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Zdrowia i Cyfryzacji (HaDEA)*, które zostały następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania*.

Prawidłowość transakcji

5.7. Z ogólnej liczby 127 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 39 (31%). Na podstawie 32 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,3% (zob. *rys. 5.2*). Na *rys. 5.3* zaprezentowano obliczony przez Trybunał szacowany poziom błędu za 2023 r. w rozbiciu na kategorie błędów oraz w podziale na transakcje z zakresu badań naukowych i pozostałe transakcje.

Rys 5.2 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych

Szacowany poziom błędu



Wielkość próby (liczba transakcji)

2019	2020	2021	2022	2023
133	133	130	127	127

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 5.3 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5.8. W ramach programu „Horyzont 2020” usprawniono koncepcję unijnego finansowania na rzecz badań naukowych i innowacji, a także powiązaną strategię kontroli¹. Uproszczenie przepisów mogło zmniejszyć ryzyko występowania błędów, jednak wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazują, że nawet po dziewięciu latach wdrażania programu poziom błędów nadal nie spadł poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

5.9. W wydatkach w ramach programu „Horyzont 2020” utrzymuje się zatem wysoki poziom ryzyka. Pozostają one głównym źródłem błędów wykrywanych przez Trybunał. Trybunał wykrył *błędy kwantyfikowalne* związane z kosztami niekwalifikowalnymi w 30 z 97 objętych próbą transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji, w tym w jednej transakcji z programu „Horyzont Europa”. Złożyły się one na 71% szacowanego przez Trybunał poziomu błędów w tym dziale za 2023 r.

¹ [Sprawozdanie roczne za 2018 r.](#), pkt 5.13, [sprawozdanie specjalne 28/2018](#) pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy”.

5.10. Jeśli chodzi o pozostałe programy i działania, Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w dwóch z 30 transakcji ujętych w próbie. Obie te transakcje pochodziły z projektów realizowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Jeden z wykrytych błędów wiązał się z poważnym naruszeniem przepisów UE dotyczących zamówień publicznych, które poskutkowało udzieleniem zamówienia konsorcjum niespełniającemu kryteriów kwalifikacji.

5.11. Komisja zastosowała środki naprawcze, które bezpośrednio dotyczyły ośmiu transakcji wchodzących w skład próby. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędów dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,3 punktu procentowego. W przypadku siedmiu błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów Komisja (lub audytorzy prowadzący prace na zlecenie beneficjentów) dysponowała wystarczającymi informacjami zawartymi w sprawozdaniach okresowych i dokumentach potwierdzających przedłożonych przez beneficjentów, aby zapobiec błędom lub wykryć je i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby Komisja lub audytorzy działający na zlecenie beneficjentów w odpowiedni sposób wykorzystali wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędów w ramach tego rozdziału byłby o 1,4 punktu procentowego niższy.

5.12. W tym roku kontrolerzy Trybunału zaobserwowali, że wzrosła liczba przypadków, w których beneficjenci deklarowali koszty przekraczające maksymalną kwotę dotacji określoną w umowie o udzielenie dotacji, czego przyczyną była po części bardzo wysoka stopa inflacji utrzymująca się w ostatnich latach. Praktyka ta stanowi uzgodnione rozwiązanie odgrywające rolę bufora, tj. daje możliwość zastąpienia kosztów niekwalifikowalnych dodatkowymi wydatkami, które zostały zaakceptowane. W ocenie Trybunału rozwiązanie to będzie stawać się coraz powszechniejsze, w miarę jak zbliżać się będzie zakończenie programów z WRF na lata 2014–2020, a beneficjenci będą zgłaszać poniesione przez siebie koszty końcowe. W tym roku Trybunał zaobserwował, że praktykę tę zastosowano w przypadku 22 skontrolowanych transakcji (17%). W przypadku czterech spośród tych transakcji poziom stwierdzonych błędów był niższy ze względu na zastosowanie rozwiązania buforowego, natomiast błędy wykryte w pięciu innych przypadkach zostały w pełni zniwelowane.

Najwięcej błędów wykrytych w wydatkach na badania naukowe jest związanych z kosztami osobowymi

5.13. Po dziewięciu latach realizacji programu „Horyzont 2020” obliczanie kosztów osobowych pozostaje głównym źródłem błędów w zestawieniach poniesionych wydatków. Jak stwierdził Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych², nie tylko metodyka obliczania kosztów osobowych jest złożona, ale także krajowe zasady rachunkowości, których należy przestrzegać. Trybunał zaobserwował podobny problem w odniesieniu do skontrolowanych transakcji z programu „Horyzont Europa”. Z ogólnej liczby 30 transakcji w obszarze badań naukowych ujętych w próbie Trybunału, w których Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne, w przypadku 22 z nich (tj. około 73%) stwierdził on, że nieprawidłowo zastosowano metodykę obliczania kosztów osobowych.

Nieprawidłowe wyliczenie stawek godzinowych w programie „Horyzont 2020”

5.14. W sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata³ Trybunał zwrócił uwagę, że zasada, zgodnie z którą należy stosować roczną stawkę godzinową obliczoną dla ostatniego zamkniętego roku budżetowego, może prowadzić do błędów. Ustalenie to znalazło potwierdzenie również w odniesieniu do 2023 r.

5.15. Trybunał ustalił, że zamiast obliczyć stawkę godzinową za rok budżetowy beneficjenci obliczali stawkę za cały okres sprawozdawczy lub tylko za te miesiące roku, które były objęte okresem sprawozdawczym. W trzech przypadkach (choć tylko jeden z nich miał wpływ finansowy) beneficjent przydzielił pracowników do projektu finansowanego ze środków UE w niepełnym wymiarze określonym wartością procentową i zgłosił koszty zgodnie z tym odsetkiem, nie obliczając stawki godzinowej.

² Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.16, sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.11, sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 4.13, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.12, sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.13.

³ Sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.12, sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 4.14, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.15, sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.15.

5.16. Ponadto w przypadku siedmiu transakcji Trybunał stwierdził, że zastosowano nieprawidłowe stawki godzinowe ze względu na to, że w obliczeniach uwzględniono koszty niekwalifikowalne, takie jak świadczenie z tytułu urlopu rodzicielskiego (za które beneficjent otrzymał zwrot od państwa), wypłacane wstecznie podwyżki wynagrodzeń oraz niekwalifikowalne premie.

Nieprawidłowe wyliczenie stawek dziennych w przypadku dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”

5.17. W WRF na lata 2021–2027 Komisja wprowadziła możliwość uzyskania zwrotu kosztów osobowych z wykorzystaniem stawek dziennych. W przypadku zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy stawkę tę oblicza się, dzieląc roczne koszty zatrudnienia pracownika przez 215 dni. W umowach o udzielenie dotacji dotyczących trzech skontrolowanych projektów zrealizowanych w ramach programu „Horyzont Europa” przewidziano, że roczne koszty zatrudnienia pojedynczej osoby należy podzielić przez 215. Trybunał odnotowuje jednak, że w wytycznych Komisji⁴ przedstawiono dwie możliwości: standardowy wariant polegający na wyliczeniu jednej stawki dziennej dla całego okresu sprawozdawczego albo wariant zakładający wyliczenie odrębnych stawek dziennych dla każdego roku kalendarzowego z wykorzystaniem wyłącznie danych za odpowiednie miesiące w danym okresie sprawozdawczym. Zdaniem Trybunału taki zapis w wytycznych jest problematyczny, ponieważ powoduje u beneficjentów dezorientację co do tego, jak prawidłowo wyliczyć stawkę dzienną.

5.18. W przypadku dwóch skontrolowanych transakcji realizowanych w ramach programu „Horyzont Europa” Trybunał stwierdził, że beneficjenci nie zadeklarowali kosztów osobowych w oparciu o wyliczone stawki dzienne. Przykład przedstawiono w [ramce 5.1](#).

⁴ Wytyczne Komisji Europejskiej pt. „EU Grants: AGA – Annotated Grant Agreement, EU Funding Programmes 2021-2027”, wersja 1.0 – 1 maja 2024 r.

Ramka 5.1

Przykład beneficjenta realizującego projekt w ramach programu „Horyzont Europa”, który nie wyliczył stawek dziennych

Organizacja non-profit będąca beneficjentem w Belgii otrzymała dotację w ramach programu „Horyzont Europa” i zadeklarowała koszty personelu pracującego nad projektem w 13-miesięcznym okresie sprawozdawczym. Beneficjent zadeklarował wszystkie koszty pracy jednej z osób, zakładając, że osoba ta pracowała wyłącznie przy realizacji projektu. W związku z tym nie wyliczył stawki dziennej i nie zastosował jej do liczby dni, w których dana osoba pracowała przy tym projekcie. Z dokumentacji wynika, że w odnośnym okresie sprawozdawczym osoba ta pracowała przy realizacji projektu przez 208,5 dnia. Jako że pełnemu wymiarowi czasu pracy w programie „Horyzont Europa” odpowiada większa liczba dni (215 dni w roku, 233 dni w okresie sprawozdawczym), koszty zgłoszone przez beneficjenta były zbyt wysokie.

5.19. W 2023 r. dobrana przez Trybunał próba transakcji z programu „Horyzont Europa” była wprawdzie ograniczona do jedynie trzech umów o udzielenie dotacji, na jej podstawie kontrolerzy byli jednak w stanie stwierdzić, że istnieje ryzyko, iż – pomimo wysiłków Komisji na rzecz uproszczenia – problemy związane z kosztami osobowymi będą nadal występować.

Nieprzestrzeganie zasady podwójnego pułapu

5.20. Zasada podwójnego pułapu stanowi, że w przypadku projektów finansowanych ze środków unijnych łączna liczba zadeklarowanych godzin na osobę w ujęciu rocznym nie może przekroczyć liczby godzin rocznego efektywnego czasu pracy wykorzystanej do obliczenia stawki godzinowej. Co więcej, łączna kwota zadeklarowanych kosztów osobowych (do zwrotu jako koszty faktycznie poniesione) w odniesieniu do danej osoby w ujęciu rocznym nie może przekraczać łącznych kosztów osobowych ujętych w systemie rachunkowości beneficjenta dla tej osoby za dany rok. W 2023 r. Trybunał odnotował ten rodzaj błędu w ośmiu transakcjach – beneficjenci zadeklarowali w odniesieniu do nich koszty osobowe wyższe niż koszty faktycznie poniesione w danym roku i otrzymali ich zwrot.

Inne błędy dotyczące kosztów osobowych

5.21. Do innych błędów dotyczących kosztów osobowych należało deklarowanie niekwalifikowalnych miesięcy pracy w przypadku pracowników pracujących wyłącznie na rzecz danego projektu (tj. deklarowanie pełnych miesięcy, choć pracownicy przepracowali mniej niż połowę dni roboczych), a także: a) zgłaszanie pełnych kosztów osobowych mimo braku ewidencji czasu pracy lub oświadczenia, że pracownik pracował wyłącznie przy danym projekcie, b) zgłaszanie kosztów osobowych w odniesieniu do osób, których powiązania z projektem nie dało się wykazać, c) zgłaszanie pełnych kosztów osobowych wskutek błędów pisarskich.

Inne niekwalifikowalne koszty bezpośrednie

5.22. Jednym z podstawowych warunków kwalifikowalności kosztów jest to, że muszą one zostać poniesione w związku z danym działaniem i być niezbędne do jego wykonania. W odniesieniu do 2022 r. Trybunał informował⁵ o przypadkach, w których zgłoszone koszty nie spełniały tego wymogu. Podobnie w odniesieniu do 2023 r. kontrolerzy Trybunału wykryli osiem takich przypadków. Beneficjenci zadeklarowali koszty podróży i koszty reprezentacyjne, które nie były niezbędne do realizacji projektu, koszty usług doradczych o charakterze ogólnym w zakresie zarządzania finansami oraz koszty remontu i wyposażenia laboratorium, podczas gdy w umowie o udzielenie dotacji dopuszczano wyłącznie zadeklarowanie kosztów materiałów zużywalnych.

5.23. W przypadku innych rodzajów kosztów Trybunał wykrył między innymi następujące błędy: niekwalifikowalne towary i usługi fakturowane wewnątrznie, koszty nieponiesione, brak dokumentacji potwierdzającej oraz nieprawidłowe kursy wymiany.

Transakcje, w których występowała większa liczba błędów kwantyfikowalnych

5.24. W wielu przypadkach (w 12 z 32 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne) beneficjenci zgłosili niekwalifikowalne wydatki w co najmniej dwóch kategoriach kosztów. Trybunał odnotował, że przypadki polegające na występowaniu jednocześnie kilku błędów w zestawieniu poniesionych wydatków zdarzały się niezależnie od tego, czy beneficjenci byli prywatni, czy publiczni, a także zarówno

⁵ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.22.

wśród nowych, jak i doświadczonych uczestników programu. Przykład takiej sytuacji przedstawiono w *ramce 5.2*.

Ramka 5.2

Przykład jednoczesnego występowania kilku błędów w jednym zestawieniu poniesionych wydatków

Organizacja międzyrządowa będąca beneficjentem publicznym we Francji zadeklarowała koszty osobowe i koszty innych usług. W przypadku jednego z pracowników uwzględniła w kosztach premię, dla której brakowało podstawy prawnej i dokumentacji potwierdzającej. W przypadku innego pracownika beneficjent zastosował do wyliczeń nieprawidłową liczbę godzin efektywnego czasu pracy, co spowodowało zawyżenie stawki godzinowej. Ponadto, deklarując koszty innych usług, beneficjent uwzględnił kwoty zawierające podatek VAT, mimo że organizacja mogła uzyskać zwrot podatku VAT od francuskiego organu podatkowego.

Nowi beneficjenci oraz *małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)* są bardziej narażone na popełnianie błędów

5.25. Jedną z strategii mających na celu wsparcie badań naukowych w Europie polega na zwiększeniu udziału w tych badaniach podmiotów z sektora prywatnego, w szczególności nowych beneficjentów i MŚP. MŚP stanowiły 11% podmiotów w próbie (odpowiadały za 14 ze 127 transakcji), lecz związane z nimi błędy przełożyły się na 25% szacowanego poziomu błędów. Trybunał wykrył też błędy w zestawieniach poniesionych wydatków przedłożonych przez czterech spośród 12 beneficjentów po raz pierwszy uczestniczących w programie, w tym dwóch z tych beneficjentów należało do kategorii MŚP. Uzyskane wyniki pokazują, że MŚP i nowi beneficjenci są bardziej narażeni na popełnianie błędów niż inni beneficjenci – ustalenie to sformułowała też Komisja w wyniku przeprowadzonych przez siebie audytów⁶, a także Trybunał w sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata⁷.

⁶ Sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.16.

⁷ Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.19, sprawozdanie roczne za 2019 r., pkt 4.16, sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 4.20, sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 5.24.

Przegląd systemu kontroli *ex ante* w CINEA w odniesieniu do dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach transportu i energii

5.26. Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) jest odpowiedzialna za wdrażanie instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w zakresie transportu i energii. Obecnie trwają dwa okresy programowania, tj. wdrażane są instrument CEF 1 (na lata 2014–2020) i CEF 2 (na lata 2021–2027).

5.27. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności CINEA za 2022 r. przeprowadzone przez nią w 2022 r. kontrole *ex ante* doprowadziły do niezatwierdzenia kosztów w wysokości 84,6 mln euro ze względu na niekwalifikowalność i nieprawidłowości (1,8% przedłożonych zestawień poniesionych wydatków). Kwota ta obejmuje wszystkie dotacje zarządzane przez CINEA, przy czym dotacje w ramach instrumentu CEF w sektorach transportu i energii stanowią około 70% płatności dokonanych w 2022 r.

5.28. Pierwotna strategia kontroli *ex ante* ustanowiona dla programu CEF 1 powstała w 2016 r. W strategii skoncentrowano się na czynnikach ryzyka o największym wpływie na koszty deklарowane przez beneficjentów w odniesieniu do danych działań (tj. nacisk położono na niektóre rodzaje kosztów, wysoki poziom wkładów czy transakcje o wysokich kosztach). W pierwszej kolejności CINEA bierze pod uwagę *poświadczenie sprawozdania finansowego*, jeżeli jego przedłożenie jest wymagane. Wymaga się go w przypadku, gdy wkład UE na rzecz projektu wynosi co najmniej 325 000 euro. Biorąc pod uwagę wielkość projektów, przewiduje się, że w okresie realizacji projektu większość beneficjentów przedstawi poświadczenie sprawozdania finansowego. Powinno ono opierać się na próbie obejmującej 10% łącznej kwoty wydatków ujętych w zestawieniu poniesionych wydatków przedłożonym przez beneficjenta. Pewność *ex ante* uzyskiwana jest, gdy uwzględnione zostanie co najmniej 25% kosztów. W związku z tym w przypadku przedłożenia poświadczenia sprawozdania finansowego kontrole CINEA obejmują dodatkowe 15% zadeklarowanych kosztów.

5.29. W 2017 r. CINEA przeprowadziła ocenę strategii *ex ante*, w wyniku czego wprowadzono w niej niewielkie zmiany (zob. zestawienie porównawcze w [tabeli 5.1](#)).

5.30. W strategii kontroli dla instrumentu CEF 2 uwzględniono wnioski wyciągnięte z kontroli *ex ante* przeprowadzonych na potrzeby CEF 1, w szczególności w zakresie podejścia do doboru próby. W strategii tej przedstawiono trzy różne podejścia do doboru próby (zob. zestawienie porównawcze w [tabeli 5.1](#)).

Tabela 5.1 – Zestawienie porównawcze dotyczące doboru próby do kontroli *ex ante* w programach CEF

Strategia kontroli <i>ex ante</i> dla CEF 1	Strategia dla CEF 1 po zmianach	Strategia kontroli <i>ex ante</i> dla CEF 2
Uwzględnienie co najmniej 25% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent – jeśli nie przedłożono poświadczenia sprawozdania fin.	Uwzględnienie 15%–20% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent – jeśli nie przedłożono poświadczenia sprawozdania fin.	Uwzględnienie 10%–20% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent, w tym co najmniej trzy pozycje kosztów przekraczające 5 000 euro (<i>poszerzony dobór próby</i>)
Uwzględnienie co najmniej 15% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent – jeśli przedłożono poświadczenie sprawozdania fin.	Uwzględnienie 10%–15% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent – jeśli przedłożono poświadczenie sprawozdania fin.	Uwzględnienie 5%–10% kategorii kosztów o najwyższym udziale (powyżej 15% łącznych kosztów), o których zwrot ubiega się beneficjent, w tym co najmniej trzy pozycje kosztów przekraczające 10 000 euro (<i>standardowy dobór próby</i>)
		Uwzględnienie maksymalnie 5% łącznych kosztów, o których zwrot ubiega się beneficjent, lub niedobieranie próby (<i>zawężony dobór próby</i>)

5.31. Trybunał dokonał przeglądu strategii kontroli *ex ante* przyjętych na potrzeby instrumentów CEF 1 i CEF 2 oraz przeanalizował, jakie wprowadzono usprawnienia w strategii dla CEF 2 w porównaniu ze strategią dla CEF 1. Sprawdzał, czy wytyczne odzwierciedlały te strategie, a także zweryfikował, jaki poziom pewności można było uzyskać w wyniku kontroli *ex ante*. Prace te uzupełnił przegląd kontroli *ex ante* przeprowadzonych w odniesieniu do próby dziesięciu zestawień poniesionych wydatków, z których siedem dotyczyło instrumentu CEF 1 i trzy – CEF 2 (jako że CEF 2

jest nadal na wczesnym etapie wdrażania). Na podstawie tych dziesięciu dokumentacji kontrolnych Trybunał sprawdził, czy przestrzegano wewnętrznych wytycznych, jak udokumentowano prace kontrolne oraz czy wyciągnięto prawidłowe wnioski.

5.32. Obie strategie opracowano w oparciu o rzetelną analizę ryzyka i nieprawidłowości, które wystąpiły w przeszłości. Niemniej, chociaż CINEA przyznała, że w przypadku instrumentu CEF 1 błędy w postępowaniach o udzielenie zamówienia miały duży wpływ, i stwierdziła, że nie ma pewności, czy wszyscy audytorzy sporządzający poświadczenia sprawozdań finansowych mieli wystarczające doświadczenie w kontrolowaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, agencja ta przewiduje, że w niektórych przypadkach (np. w razie zawężonego doboru próby) nie będzie przeprowadzać szczegółowych kontroli zamówień publicznych udzielanych w ramach projektów z CEF 2. W zależności od rzeczywistej skali przypadków, w których stosowany będzie zawężony dobór próby, Trybunał uważa, że takie podejście może obniżyć poziom pewności wynikający z kontroli *ex ante*.

5.33. Metody doboru próby przewidziane w strategiach kontroli *ex ante* dla instrumentów CEF 1 i CEF 2 zostały prawidłowo przedstawione w odpowiednich wytycznych. Wytyczne dotyczące zamówień nie są jednak wystarczająco szczegółowe, nie opisano w nich bowiem zakresu kontroli, jakimi należy objąć pozycje z próby.

5.34. W toku przeglądu dziesięciu dokumentacji opisanych powyżej Trybunał stwierdził, że wytyczne zostały zastosowane, ale brakuje dowodów na przeprowadzenie prac kontrolnych. W dokumentacji podano jedynie wynik wykonanych prac, tj. zatwierdzenie lub niezatwierdzenie danej pozycji kosztów. W przypadku jednej z dokumentacji Trybunał stwierdził, że do próby dobrano mniej pozycji kosztów, chociaż ani w strategii, ani w wytycznych nie przewidziano takiego wyjątku. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili przegląd weryfikacji, którymi objęto faktury i postępowania o udzielenie zamówienia, i ustalili, że wyciągnięte wnioski były zasadniczo prawidłowe.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

5.35. Zbadane przez Trybunał roczne sprawozdania z działalności (sporządzone przez DG RTD i HaDEA) odzwierciedlały informacje, jakimi dysponowały ta dyrekcja generalna oraz agencja, i w związku z tym zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia *prawidłowości* transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków w dziale 1 WRF.

5.36. Jeśli chodzi o program „Horyzont 2020”, DG RTD podała, że skumulowany reprezentatywny wykryty poziom błędu wynosi 2,57% w odniesieniu do wszystkich dyrekcji generalnych i innych organów UE zarządzających unijnymi wydatkami na badania naukowe. Skumulowany *poziom błędu rezydualnego* – obliczony po uwzględnieniu działań naprawczych – wyniósł 1,55% (1,64% dla samej DG RTD). Audyty *ex post*, w następstwie których ustalono te poziomy błędu, dotyczyły płatności dokonanych w latach 2014–2022. Od stycznia 2023 r. DG RTD oblicza *reprezentatywny poziom błędu* na podstawie metodyki zalecanej przez Trybunał⁸, o czym poinformowała w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2023 r.

5.37. W związku z tym, że seria audytów *ex post* dotyczących programu ramowego „Horyzont Europa” ma rozpocząć się dopiero pod koniec 2024 r., DG RTD nie podała wykrytego poziomu błędu dla tego programu w 2023 r. Komisja założyła, że poziom błędu rezydualnego nie powinien przekroczyć 2% w momencie zakończenia tego programu ramowego.

5.38. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2023 r. DG RTD podała, że dziewięć zaleceń sformułowanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego nie zostało jeszcze zrealizowanych. Trzy z tych niezrealizowanych w terminie zaleceń były zaklasyfikowane jako „bardzo ważne”. Ze względu na możliwość utraty reputacji w sprawozdaniu z działalności DG RTD za 2022 r. sformułowano *zastrzeżenie*, które dotyczyło opóźnień we wdrażaniu systemów zarządzania i kontroli komponentu inwestycyjnego instrumentu „Akcelerator” EIC oraz niedociągnięć w tych systemach. Zastrzeżenie to zostało wycofane po terminowym zastosowaniu środków naprawczych. Ponadto po zweryfikowaniu stanu realizacji zaleceń na początku 2024 r. Służba Audytu

⁸ Sprawozdanie roczne za 2018 r., pkt 5.34.

Wewnętrzne zmieniła klasyfikację zalecenia z „o zasadniczym znaczeniu” na „ważne”.

5.39. Główne istotne wydatki HaDEA w ramach działu 1 WRF w 2023 r. odnosiły się do programów „Horyzont Europa” i „Horyzont 2020” oraz do komponentu dotyczącego infrastruktury usług cyfrowych (DSI) rozbudowywanej w ramach instrumentu CEF w obszarze telekomunikacji. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” HaDEA zgłosiła reprezentatywny wykryty poziom błędu wynoszący 2,57% oraz poziom błędu rezydualnego wynoszący 1,74%. Jeśli chodzi o infrastrukturę usług cyfrowych rozbudowywaną w ramach instrumentu CEF w obszarze telekomunikacji, agencja podała, że spodziewany reprezentatywny poziom błędu wynosi 2,82%, a poziom błędu rezydualnego – 2,46%. Ze względu na niewielkie finansowe znaczenie błędów nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń. Poziomy błęd stwierdzone podczas audytów *ex post* pozostałych programów były stosunkowo niskie.

5.40. Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2023 r. na temat szacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszarów polityki objętych działem 1 WRF. Poziom błęd obliczony przez Komisję dla działu 1 WRF wyniósł 1,4%. Wartość ta znajduje się w dolnym zakresie przedziału, w jakim mieści się poziom błęd oszacowany przez Trybunał, i poniżej progu istotności.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

5.41. Ogół dowodów kontroli uzyskanych przez Trybunał i przedstawionych w niniejszym rozdziale wskazuje, że w wydatkach w dziale „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” wystąpił istotny poziom błędów. Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędów wynoszący 3,3%. Najwięcej błędów wystąpiło w obszarze wydatków na badania naukowe i innowacje, przede wszystkim w związku z kosztami osobowymi.

5.42. Szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności podane w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania wynosi 1,4%. Wartość ta znajduje się w dolnym zakresie przedziału, w jakim mieści się poziom błędów oszacowany przez Trybunał, i poniżej progu istotności. W związku z tym Trybunał jest zdania, że choć Komisja wdrożyła już pewne działania, poziom ten jest wciąż zaniżony.

Zalecenia

5.43. W [załączniku 5.1](#) przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2021 i 2022 r., które miały zostać zrealizowane do 2023 r. Komisja zrealizowała w pełni trzy zalecenia, dwa natomiast – częściowo.

5.44. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 5.1 – Dołożenie starań, by zasady dotyczące wyliczania stawek dziennych były w większym stopniu prawidłowo stosowane przez beneficjentów

Komisja powinna – w odniesieniu do sprawozdawczości w ramach programu „Horyzont Europa” – zastosować środki wykraczające poza dotychczasowe działania informacyjne, tak by zasady dotyczące wyliczania stawek dziennych były w większym stopniu prawidłowo stosowane przez beneficjentów.

Termin realizacji: do połowy 2025 r.

Zalecenie 5.2 – Zapewnienie przejrzystości w dokumentach dotyczących programu „Horyzont Europa”

Komisja powinna – w odniesieniu do programu „Horyzont Europa” – jeszcze bardziej przejrzysto wyjaśnić zasady i metody wyliczania dziennych stawek na potrzeby ustalania kosztów osobowych, które przedstawiła we wzorze umowy o udzielenie dotacji.

Termin realizacji: do połowy 2025 r.

Zalecenie 5.3 – Opracowanie wytycznych dotyczących kontroli *ex ante* w obszarze zamówień publicznych


Komisja powinna dopracować wytyczne, określając w nich, jaki powinien być zakres weryfikacji przeprowadzanych w ramach kontroli *ex ante* dotyczących zamówień publicznych udzielanych przy realizacji projektów z instrumentu CEF, jeśli chodzi o sprawdzenie, czy zastosowane kryteria kwalifikacji i wyboru są spójne z kryteriami podanymi w ogłoszeniu o zamówieniu.


Termin realizacji: do końca 2024 r.

Załączniki

Załącznik 5.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”

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

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do połowy 2023 r. w przypadku programu „Horyzont 2020” i do połowy 2024 r. w przypadku programu „Horyzont Europa”):</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna zdecydowanie zachęcać do korzystania z narzędzia Personnel Costs Wizard (zob. pkt 4.25) (udostępnionego w portalu dla uczestników), w szczególności przez pewne kategorie beneficjentów bardziej narażone na popełnianie błędów, takie jak MŚP i nowe podmioty (w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”).</p>		<p>W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” zalecenie zostało w pełni wdrożone.</p> <p>Opracowanie oprogramowania na potrzeby programu „Horyzont Europa” zostało ujęte w planie prac w dziedzinie IT na 2023 r. i jest obecnie w toku. Realizacja zalecenia w odniesieniu do programu „Horyzont Europa” zostanie zweryfikowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w przyszłym roku.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do połowy 2023 r.):</p> <p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna wydać wytyczne dla beneficjentów dotyczące szczegółowych różnic między programem „Horyzont Europa” a „Horyzont 2020” i innymi podobnymi programami, zwracając szczególną uwagę na kwestie dotyczące kwalifikowalności.</p>		
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do końca 2022 r.):</p> <p>Zalecenie 3</p> <p>W przypadku programu „Horyzont 2020” Komisja powinna usprawnić istniejące mechanizmy kontroli <i>ex ante</i>, tak aby identyfikować i usuwać ewentualne niedopuszczalne korekty kosztów osobowych wprowadzane przez beneficjentów po ponownym obliczeniu stawek godzinowych.</p>		<p>Komisja przeprowadziła ocenę wykonalności i zobowiązała się do końca 2024 r. dodać przypomnienie, które ma pojawiać się w trakcie wypełniania przez beneficjentów sprawozdań finansowych i informować, że ponowne obliczenie stawek godzinowych nie jest dozwolone.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do połowy 2023 r.):</p> <p>Zalecenie 4</p> <p>Komisja powinna jeszcze bardziej udoskonalić wytyczne dla niezależnych audytorów, którym beneficjenci powierzają przygotowanie poświadczeń sprawozdań finansowych, aby ograniczyć dużą liczbę uchybień wykrywanych przez Trybunał w ramach kontroli tych poświadczeń.</p>		
2022	<p>Trybunał zaleca, co następuje (z terminem realizacji do końca 2023 r.):</p> <p>Zalecenie 2 – Poprawa przeprowadzanych przez ekspertów ocen dotacji w formie płatności ryczałtowych</p> <p>W odniesieniu do dotacji w formie płatności ryczałtowych Komisja powinna zapewnić, aby eksperci dokonywali ocen wniosków o udzielenie dotacji, a w szczególności budżetów projektów zaproponowanych we wnioskach, z należyтым uwzględnieniem odpowiednich poziomów odniesienia i aby oceny te były właściwie dokumentowane.</p>		<p>Komisja opublikowała dokument skierowany do ekspertów, w którym zobowiązała ich, by przy ocenie proponowanych budżetów korzystali z tablicy wskaźników zawierającej dane dotyczące kosztów osobowych. Eksperti nadal nie mają jednak obowiązku odpowiedniego dokumentowania swoich ocen. Komisja planuje podjąć odpowiednie działania do końca 2024 r.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 6

Spójność, odporność i wartości

Spis treści

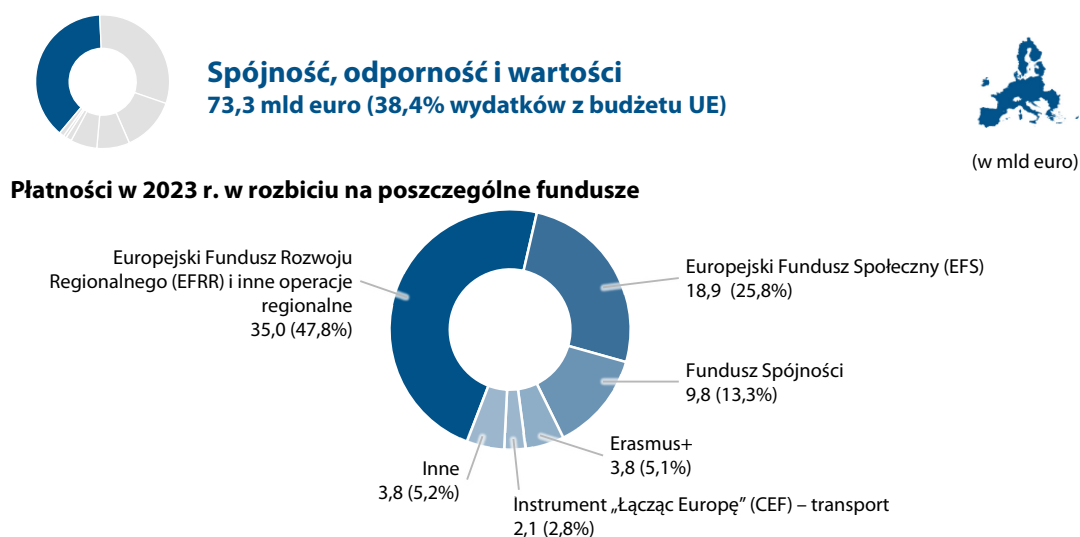
	Punkty
Wstęp	6.1.-6.14.
Krótki opis	6.2.-6.5.
Cele polityki i instrumenty finansowania	6.2.
Zarządzanie funduszami	6.3.-6.5.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.6.-6.14.
Prawidłowość transakcji, roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	6.15.-6.71.
Wyniki badania transakcji przez Trybunał	6.15.-6.41.
Wykryte projekty niekwalifikowalne	6.21.
Wykryte koszty niekwalifikowalne	6.22.-6.24.
Wykryto przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego – zamówienia publiczne i pomoc państwa	6.25.-6.31.
Brak podstawowych dokumentów potwierdzających	6.32.-6.33.
Problemy w zakresie instrumentów finansowych	6.34.-6.35.
Transakcje zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję	6.36.-6.38.
Nie monitorowano osiągnięcia zamierzonych wyników objętego zobowiązaniem zawartym w umowach o udzielenie dotacji	6.39.-6.41.
Ocena prac instytucji audytowych w ramach zarządzania dzielonego	6.42.-6.54.
Na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowym wydatkowaniem znajdują się instytucje zarządzające, drugą linię stanowią instytucje audytowe	6.42.-6.44.
Poziomy błędny rezydualny przekraczają próg istotności w przypadku ponad 60% wartości pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności skontrolowanych przez Trybunał w 2023 r.	6.45.-6.49.
Uchybienia w pracach instytucji audytowych sprawiają, że Komisja może w ograniczonym stopniu polegać na ich wynikach	6.50.-6.54.
Przegląd polityki spójności na lata 2014–2020 wskazuje na utrzymujące się problemy związane z zarządzaniem i kontrolą	6.55.-6.56.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności	6.57.-6.71.
Utrzymujące się niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli	6.58.-6.61.
Komisja uważa, że w przypadku funduszy EFRR / Funduszu Spójności poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków jest istotny	6.62.-6.65.
Niedociągnięcia wykryte w pracach Komisji na rzecz uzyskania pewności	6.66.-6.67.
Brak pewności co do zamknięcia okresu programowania 2014–2020	6.68.-6.71.
Wnioski i zalecenia	6.72.-6.77.
Wnioski	6.72.-6.75.
Zalecenia	6.76.-6.77.
Załączniki	
Załącznik 6.1 – Struktura dobranej próby transakcji oraz powiązane ustalenia sformułowane przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2023 r.	
Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność, odporność i wartości”	

Wstęp

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 2 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Spójność, odporność i wartości”. Na *rys. 6.1* zaprezentowano przegląd głównych funduszy i kwoty wydatkowane w ramach tego działu w 2023 r.

Rys. 6.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



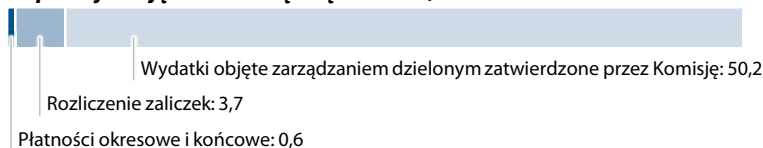
Płatności i populacja objęta kontrolą w 2023 r.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (poddział 2a)

Płatności – łącznie: 65,7

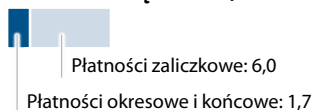


Populacja objęta kontrolą – łącznie: 54,5

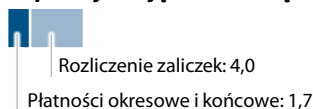


Odporność i wartości (poddział 2b)

Płatności – łącznie: 7,6



Populacja objęta kontrolą – łącznie: 5,6



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej* za 2023 r.

Krótki opis

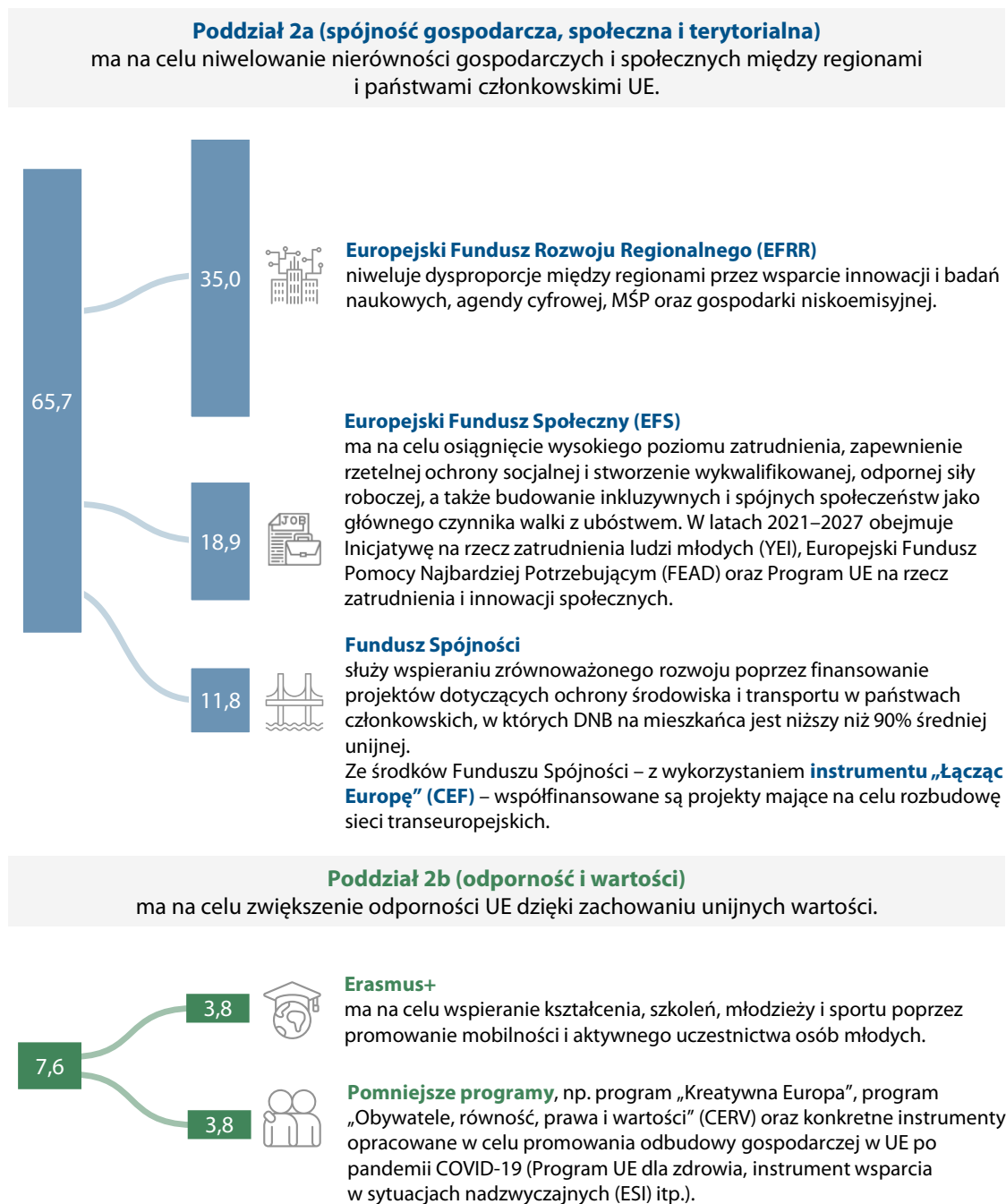
Cele polityki i instrumenty finansowania

6.2. Wydatki w ramach niniejszego działu mają na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE (poddział 2a) oraz wspieranie i ochronę wartości unijnych, a tym samym zwiększanie odporności Unii na obecne i przyszłe wyzwania (poddział 2b). Na **rys. 6.2** przedstawiono cele polityki realizowanej w ramach działu 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” (poddział 2a¹ i poddział 2b) oraz powiązane fundusze i instrumenty².

¹ Art. 162 i 174–178 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

² Informacje na temat wydatków z *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)* w 2023 r. Trybunał zamieścił w **rozdziale 11**.

Rys. 6.2 – Cele polityki i powiązane płatności (w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zarządzanie funduszami

6.3. Fundusze polityki spójności (EFRR / Fundusz Spójności i EFS) są wdrażane w trybie zarządzania dzielonego. Na rys. 6.3 przedstawiono procesy zarządzania, kontroli i uzyskiwania pewności w tym obszarze polityki oraz powiązane role i zadania.

Rys. 6.3 – Procesy zarządzania, kontroli i uzyskiwania pewności w obszarze spójności



(*) Zgodnie z art. 130 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zwrot *płatności okresowych* jest ograniczony do 90%.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.4. Kluczową rolę w ramach kontroli i uzyskiwania pewności dotyczących wydatków realizowanych w trybie zarządzania dzielonego w okresie programowania 2014–2020 odgrywają *instytucje audytowe*³. Zgłaszają one *poziom błąd rezydualnego*⁴, przyczyniając się tym sposobem do zapewnienia, by poziom *nieprawidłowości* w rocznych zestawieniach wydatków odnoszących się do *programów operacyjnych (PO)* pozostawał poniżej 2% ujętej w zestawieniach kwoty (czyli poniżej *progu istotności w zakresie legalności i prawidłowości*⁵). Po przeprowadzeniu kontroli przez *instytucje zarządzające* – stanowiące pierwszą linię obrony przed nieprawidłowościami – państwa członkowskie poświadczają roczne zestawienia wydatków dla każdego programu operacyjnego i przedkładają sprawozdanie Komisji, która ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE. Ramy kontroli i uzyskiwania pewności opierają się na połączonych pracach w zakresie prawidłowości wykonywanych na wszystkich tych trzech poziomach, co przedstawiono na **rys. 6.3**.

6.5. Dział 2 WRF „Spójność, odporność i wartości” obejmuje także unijne środki finansowe wydatkowane w ramach *programów* lub *działań*, które są zarządzane bezpośrednio przez dyrekcje generalne Komisji⁶ albo – zwłaszcza w ramach poddziału 2b – pośrednio, przy wsparciu organizacji partnerskich lub innych organów (takich jak krajowe agencje programu *Erasmus+*) (zob. **rys. 6.2**). W przypadku pomniejszych programów w ramach poddziału 2b Komisja odpowiada wyłącznie za zapewnienie prawidłowości wydatków.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.6. Przeprowadzone przez Trybunał prace miały stanowić wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* zgodnie z opisem w **załączniku 1.1** i umożliwić ocenę prawidłowości wydatków zarówno w ramach całego działu 2 WRF, jak i w ramach

³ [Sprawozdanie roczne za 2017 r.](#), pkt 6.5–6.15, i [sprawozdanie roczne za 2018 r.](#), rys. 6.1.

⁴ W *rocznych sprawozdaniach z działalności* Komisja posługuje się terminami „*wskaźnik ryzyka rezydualnego*” (ang. *residual risk rate, RRR*) w odniesieniu do zamknięcia *okresu programowania 2007–2013* i „*łączny poziom błędu rezydualnego*” (ang. *residual total error rate, RTER*) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. W niniejszym rozdziale w obydwu przypadkach jest mowa o „*poziomie błędu rezydualnego*”.

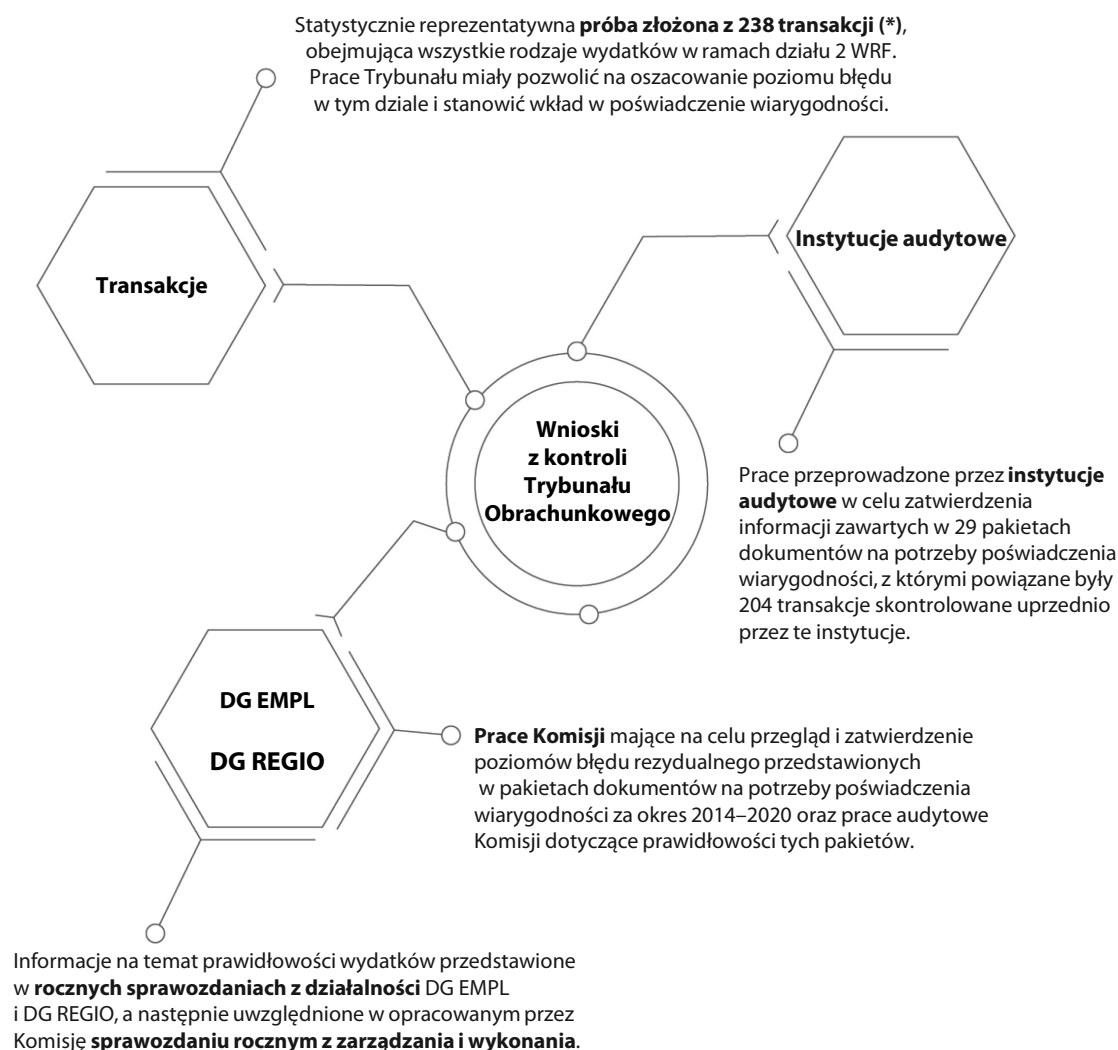
⁵ Art. 28 ust. 11 [rozporządzenia delegowanego Komisji \(UE\) nr 480/2014 uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1303/2013](#).

⁶ DG EAC, DG EMPL, DG HERA, DG REFORM, DG REGIO, DG SANTE oraz *Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA)* pod nadzorem DG MOVE w odniesieniu do wydatków w populacji objętej kontrolą Trybunału za 2023 r.

funduszy polityki spójności (poddział 2a WRF). W związku z tym Trybunał ocenił wiarygodność prac audytowych przeprowadzonych przez instytucje audytowe oraz prace wykonane przez Komisję w ramach funkcji audytu.

6.7. Aby sformułować wnioski, Trybunał zastosował podejście kontrolne i metody kontroli wydatków w obszarze spójności przedstawione w **załączniku 1.1**, takie jak w poprzednich latach, i przeanalizował elementy wyszczególnione na **rys. 6.4**.

Rys. 6.4 – Elementy objęte kontrolą



(*) W przypadku funduszy polityki spójności **próba** składała się z 204 *transakcji*, w odniesieniu do których wydatki zostały poświadczone w ramach *pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności* (wydatki te zostały uprzednio skontrolowane przez *instytucje audytowe*), a także z 12 *instrumentów finansowych* (poddział 2a). W próbie znalazły się też 22 transakcje pośrednio lub bezpośrednio zarządzane przez Komisję (osiem w ramach poddziału 2a i 14 w ramach poddziału 2b).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.8. Łączna populacja o wartości 60,2 mld euro (zob. [rys. 6.1](#)) obejmuje wydatki dokonane w trybie zarządzania pośredniego z okresu 2014–2020, które wyniosły 50,2 mld euro i zostały ujęte w zatwierdzonych zestawieniach wydatków przedłożonych w ramach 416 PO i w 357 pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok obrachunkowy 2021/2022. Składają się na nią też wydatki z okresu 2007–2013 poniesione w ramach dziewięciu programów operacyjnych, które Komisja zamknęła całkowicie lub częściowo⁷ w 2023 r. (0,4 mld euro).

6.9. Jeśli chodzi o okres 2021–2027, w 2023 r. Komisja dokonała płatności zaliczkowych w wysokości 3,9 mld euro i płatności okresowych w kwocie 1,9 mld euro. Wydatki te nie znalazły się w próbie Trybunału, bowiem mogą zostać dobrane do próby dopiero po tym, jak zostaną poniesione przez beneficjentów i zwrócone, a także zweryfikowane przez *organy wdrażające programy*. Muszą następnie zostać ujęte we wnioskach o płatność, płatność musi zostać dokonana, a Komisja uwzględni te wydatki w zatwierdzonych zestawieniach wydatków⁸.

6.10. Od początku 2020 r. UE podjęła szereg działań w celu sprostania wyzwaniom związanym z wybuchem pandemii COVID-19 (*inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa – CRII i CRII+*), a także napływem uchodźców i migracjami (*działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie – CARE*). Uproszczono między innymi procedury wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2014–2020, w tym umożliwiono uzyskanie dofinansowania ze środków UE na poziomie 100%. W skład próby Trybunału wchodzi także projekty, w przypadku których skorzystano z tej możliwości. Ponadto w ramach inicjatywy *REACT-EU* zapewniono dodatkowe finansowanie z możliwością dofinansowania unijnego na poziomie 100%. W związku z tym, że okres kwalifikowalności wydatków za lata 2014–2020 upłynął 31 grudnia 2023 r., możliwe, że dodatkowe finansowanie z *REACT-EU* zwiększyło presję na wydatkowanie⁹. Jednocześnie dofinansowanie na poziomie 100% pozwoliło państwom członkowskim na szybszą *absorpcję* dostępnych środków z programów na lata 2014–2020.

⁷ Komisja wypłaca tylko kwoty bezsporne, natomiast kwestie sporne mające istotny wpływ pozostają nierozstrzygnięte. Dopiero po rozwiązaniu wszystkich kwestii problematycznych wypłaca się ostateczne saldo i zamyka program operacyjny.

⁸ Do kwietnia 2024 r. Komisja przyjęła 354 programy w ramach EFRR, Funduszu Spójności i EFS+ na okres 2021–2027.

⁹ [Sprawozdanie specjalne 02/2023](#) pt. „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19”.

6.11. Próbę 204 transakcji obejmujących poświadczony w 2023 r. wydatki ujęte w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności Trybunał dobrał w dwóch etapach. Najpierw wybrał 29 pakietów dokumentów (w odniesieniu do 2022 r. – 35 pakietów) z okresu programowania 2014–2020 obejmujących 58 PO (w odniesieniu do 2022 r. – 66 PO). Z tych pakietów dokumentów Trybunał dobrał do próby transakcje, które zostały skontrolowane przez instytucje audytowe. W odniesieniu do 88 transakcji z 2023 r. kontrolerzy Trybunału odbyli wizyty kontrolne na miejscu (w odniesieniu do 2022 r. było to 67 transakcji). Dzięki wizytom tym przeprowadzili wywiady z pracownikami organów wdrażających programy i beneficjentami, uzyskali dodatkowe dowody takie jak oryginały dokumentów i skontrolowali bezpośrednio w terenie *produkty* sfinansowane ze środków unijnych.

6.12. W odniesieniu do roku obrachunkowego 2021/2022 państwa członkowskie zgłosiły wypłaty dokonane za pośrednictwem instrumentów finansowych w ramach 124 programów operacyjnych na kwotę 3,0 mld euro (w odniesieniu do 2022 r. – 5,5 mld euro w ramach 128 PO). W próbie Trybunału znalazło się 12 instrumentów finansowych z okresu 2014–2020 (w 2022 r. – 15), w ramach których dokonano płatności na rzecz *ostatecznych odbiorców*. W ramach tych instrumentów objętych próbą Trybunał skontrolował 67 pożyczek, 36 opłat za zarządzanie, 31 *inwestycji kapitałowych* i *quasi-kapitałowych* oraz 21 gwarancji.

6.13. W [załączniku 6.1](#) przedstawiono strukturę dobranej próby transakcji oraz sformułowane przez Trybunał ustalenia dotyczące transakcji w 27 państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie¹⁰ w odniesieniu do poddziału 2a WRF.

6.14. W ramach badania transakcji za 2023 r. Trybunał dobrał również do próby 22 transakcje z kwoty 6,9 mld euro wydatkowanej na programy, którymi Komisja *zarządziła pośrednio lub bezpośrednio*. Objęły one wkład ze środków *Funduszu Spójności* na rzecz instrumentu „*Łącząc Europę*” (CEF), innowacyjne działania miejskie, program Erasmus+, wkład ze środków instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (ESI) na rzecz opracowania i dostawy szczepionek przeciwko COVID-19 oraz transakcje związane z zamówieniami Komisji na usługi i roboty budowlane.

¹⁰ Programy Zjednoczonego Królestwa na okres 2014–2020 nadal odpowiadają za część wydatków w ramach działu 2 WRF.

Prawidłowość transakcji, roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Wyniki badania transakcji przez Trybunał

6.15. Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 2 WRF za 2023 r. wynosi 9,3%¹¹ (zob. *rys. 6.5*). Szacunki te opierają się na przeprowadzonej przez Trybunał kontroli 238 transakcji, w których wykrył on i skwantyfikował 49 błędów (w 2022 r. – 50). Błędy te nie zostały wcześniej wykryte lub nie zostały w wystarczającym stopniu skorygowane przez instytucje audytowe. Trybunał uwzględnił też w swoich szacunkach ustalenia instytucji audytowych, które zgłosiły 52 błędy (w 2022 r. – 58) w odniesieniu do tych samych transakcji. Przy sporządzaniu szacunków Trybunał wziął pod uwagę korekty nałożone przez organy wdrażające programy (o łącznej wartości 337,0 mln euro).

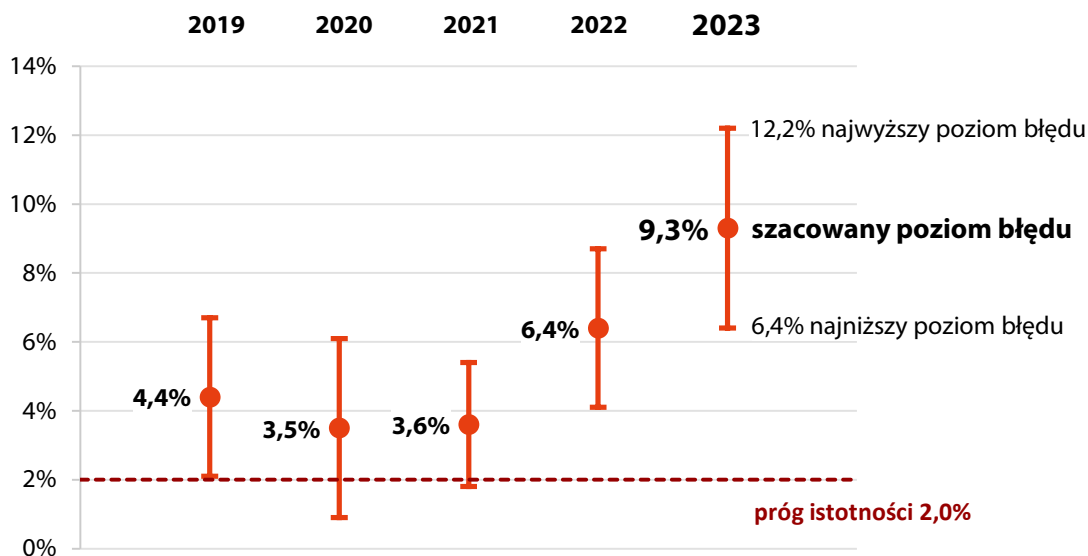
6.16. Art. 287 ust. 2 TFUE stanowi, że „Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. Czyniąc to, sygnalizuje w szczególności wszelkie nieprawidłowości”. Poziom błędu oznacza odsetek zadeklarowanych wydatków, w przypadku którego – jak wynika z prac Trybunału – na co najmniej jeden sposób nie spełniono warunków płatności określonych w *rozporządzeniu finansowym*, *rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów* i *rozporządzeniu w sprawie ochrony interesów finansowych UE*. Błędy tego rodzaju mają bezpośredni i wymierny wpływ finansowy na kwotę płatności z budżetu UE zatwierdzonej w danym momencie. Nie należy jednak wnioskować, że *szacowany* przez Trybunał *poziom błąd* odpowiada potencjalnej kwocie *korekt finansowych*, które zgodnie z obowiązującymi przepisami może nałożyć Komisja. Trybunał prowadzi obecnie kontrolę wykonania zadań, aby sprawdzić, czy korekty finansowe nakładane przez Komisję w obszarze spójności są tak skonstruowane i stosowane, by chronić budżet UE. Kontrola ta ma służyć ocenie, czy korekty finansowe są skuteczne, a także, czy w latach 2014–2020 Komisja odpowiednio je stosowała do ochrony unijnych interesów finansowych. Wyniki kontroli mają zostać

¹¹ Szacowany poziom błędu tylko w poddziale 2a wynosi 10,1% (najniższy poziom błędu szacuje się na 6,9%, a najwyższy poziom błędu – na 13,3%). Szacowany poziom błędu tylko w zakresie funduszy polityki spójności wynosi 10,1% (najniższy poziom błędu sięga 6,8%, a najwyższy poziom błędu – 13,4%).

przedstawione w sprawozdaniu specjalnym, które ukaże się w pierwszej połowie 2025 r.

Rys 6.5 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych

Szacowany poziom błędu



Wielkość próby (liczba transakcji)

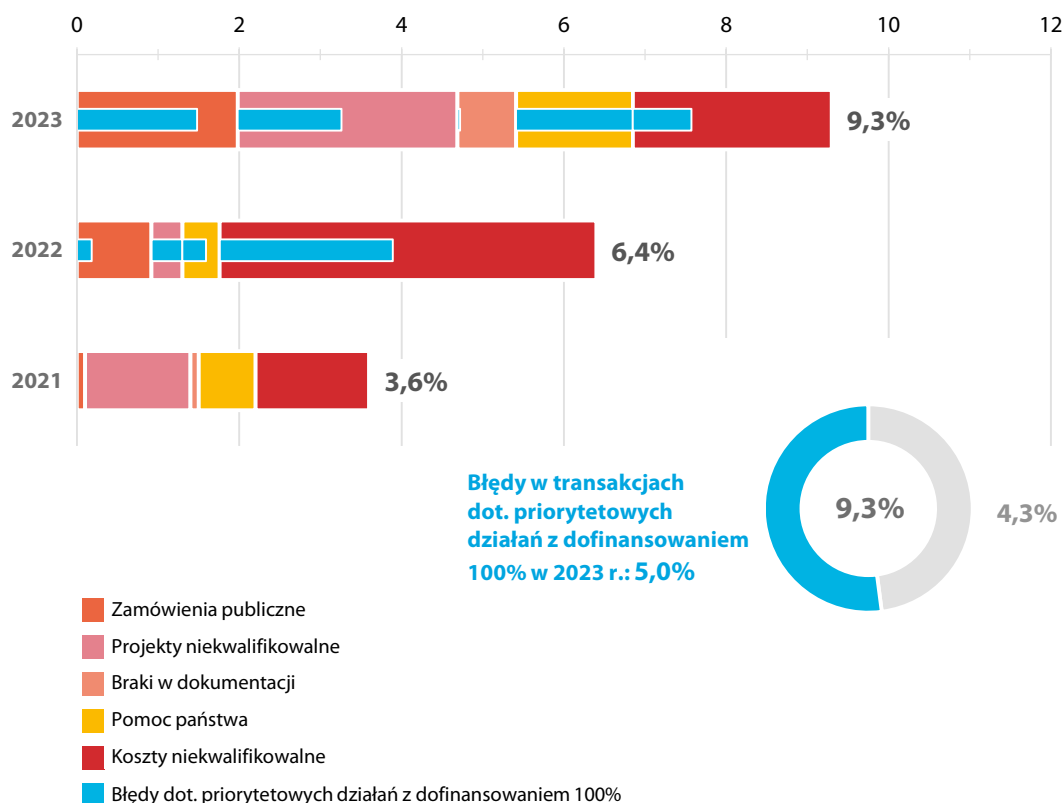
2019	2020	2021	2022	2023
236	213	243	260	238

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.17. W tym roku oszacowany przez Trybunał poziom błędów po raz kolejny znacząco przekracza poziom istotności wynoszący 2%. Trybunał odnotował, że szereg czynników zwiększa dodatkowo presję na organy administracji państw członkowskich i podwyższa ryzyko, jeśli chodzi o ich zdolność do dopilnowania, by wydatki były prawidłowe i zgodne z zasadami *należytego zarządzania finansami*. Do czynników tych można zaliczyć udostępnienie dużej kwoty dodatkowych zasobów z REACT-EU oraz koniec okresu kwalifikowalności w obszarze spójności na lata 2014–2020 przypadający na 31 grudnia 2023 r. Ostatnie kilka lat tego okresu pokrywa się z okresem kwalifikowalności RRF.

6.18. Na [rys. 6.6](#) zestawiono tegoroczny szacowany poziom błędów (w rozbiciu na punkty procentowe) z szacowanymi poziomami błędów w dwóch poprzednich latach. Na wykresie przedstawiono także ogólny wpływ na szacowany poziom błędów, jaki mają transakcje, na które przekazano dodatkowe finansowanie z REACT-EU, i transakcje objęte elastycznością w ramach CRII+ oraz CARE (zob. niebieskie paski na wykresie).

Rys. 6.6 – Porównanie wkładu poszczególnych kategorii błędów w szacowany poziom błędu (w punktach procentowych)



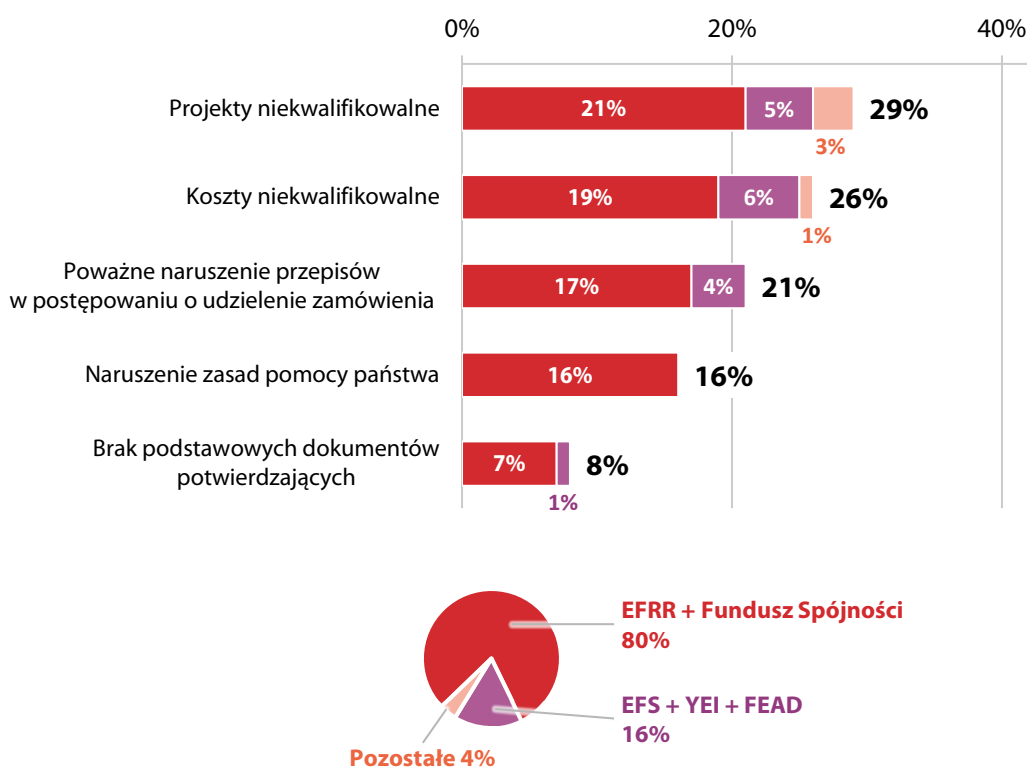
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.19. 52 błędy kwantyfikowalne zgłoszone przez instytucje audytowe dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych (34), nieprawidłowości w *postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego* (12), brakujących dokumentów potwierdzających (3), błędów rachunkowych i obliczeniowych (3), stosowania *uproszczonych metod rozliczania kosztów* (2) oraz przypadków naruszenia zasad *pomocy państwa*¹² (2). Państwa członkowskie zastosowały korekty finansowe w celu skorygowania wykrytych pojedynczych błędów i obniżenia poziomów błędu rezydualnego do lub poniżej progu istotności wynoszącego 2%. W szacowanym przez Trybunał poziomie błędów uwzględnione są korekty nałożone przez organy krajowe.

¹² Poszczególne transakcje mogą być obciążone błędami z więcej niż jednej kategorii.

6.20. Na [rys. 6.7](#) przedstawiono 49 błędów wykrytych przez Trybunał, dodatkowych w stosunku do błędów wykrytych lub niewystarczająco skorygowanych przez instytucje audytowe w tych samych transakcjach. Zaprezentowano je w rozbiu na kategorie (przed uwzględnieniem korekt finansowych) i w podziale na fundusze UE. Największy udział w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów miały błędy dotyczące projektów niekwalifikowalnych, kosztów niekwalifikowalnych oraz naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Więcej informacji na temat tych błędów znajduje się w pkt [6.21–6.38](#).

Rys. 6.7 – Udział poszczególnych kategorii błędów wykrytych przez Trybunał w poziomie błędów ogółem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykryte projekty niekwalifikowalne

6.21. Trybunał stwierdził, że siedem projektów było niekwalifikowalnych (trzy w Czechach, po jednym w Hiszpanii, na Węgrzech i w Polsce oraz jeden w ramach zarządzania bezpośredniego). Przykład takiego projektu przedstawiono w [ramce 6.1](#). Na wszystkie projekty niekwalifikowalne przypada 14,3% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał, co przekłada się w przybliżeniu na 2,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędów (czyli wkład w poziom błędów w wysokości 29%).

Ramka 6.1

Projekt sfinansowany pomimo niekwalifikowalności

Prywatne przedsiębiorstwo w Czechach otrzymało finansowanie ze środków EFRR na zakup nowego sprzętu informatycznego w celu zwiększenia sprzedaży i poprawy konkurencyjności. W zaproszeniu do składania wniosków ujęto wymóg, by wystarczająco szczegółowo opisać poszczególne pozycje kosztów i uzasadnić ich związek z działaniami w ramach projektu. W przypadku braku takiego opisu wniosek miał zostać wykluczony z udziału w naborze.

Trybunał ustalił, że przedsiębiorstwo nie opisało w dostatecznym stopniu we wniosku o udzielenie dotacji sprzętu informatycznego, którego zakup planowało, ani odpowiednio tego zakupu nie uzasadniło. Ponadto większość sprzętu nie była bezpośrednio związana z działaniami w ramach projektu lub zakup nie był zgodny z obowiązującą zasadą *oszczędności*.

Institucja zarządzająca powinna była zatem wykluczyć projekt z udziału w naborze wniosków. Trybunał uznaje w związku z tym, że projekt był niekwalifikowalny.

Ponadto w wyniku wizyty kontrolnej na miejscu Trybunał ustalił, że część nowo zakupionego sprzętu nie była wykorzystywana przez *beneficjenta*, tylko przez jego spółkę zależną, która nie kwalifikowała się do finansowania w ramach naboru wniosków ogłoszonego w tym konkretnym programie.

W związku z powyższym Trybunał uznaje, że koszty związane z zakupem sprzętu używanego przez spółkę zależną są niekwalifikowalne.

Wykryte koszty niekwalifikowalne

6.22. Organy państw członkowskich, deklarując wydatki w przedkładanych Komisji zestawieniach, poświadczają, że wydatki te zostały poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, a także że wsparcie przyznano na rzecz beneficjentów i operacji spełniających warunki kwalifikowalności określone w danym programie operacyjnym. Pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmuje nawet wyraźne oświadczenie zawarte w deklaracji zarządczej, że wydatki te są w pełni legalne i prawidłowe.

6.23. W próbie objętej kontrolą Trybunał zaobserwował 25 przypadków kosztów niekwalifikowalnych, których instytucje audytowe nie wykryły, mimo że weryfikowały te same transakcje co Trybunał. Główne przyczyny niekwalifikowalności były następujące: koszty niepowiązane z projektem, niekwalifikujący się uczestnicy oraz wydatki niepokryte przez beneficjenta. Przypadki te stanowiły 51% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał i złożyły się w przybliżeniu na 2,4 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli miały wkład w poziom błędu w wysokości 26%).

6.24. W ramce 6.2 przedstawiono przykład takich niekwalifikowalnych wydatków.

Ramka 6.2

Niekwalifikowalne wsparcie nadzwyczajne związane z pandemią COVID-19 – oświadczenia ostatecznych odbiorców nie zostały poparte dowodami

Trybunał skontrolował dofinansowaną ze środków EFRR operację regionalną we Włoszech mającą na celu zapewnienie wsparcia finansowego w sektorach dotkniętych ograniczeniami związanymi z COVID-19. W ramach tej operacji region przyznał wsparcie dochodów w formie bezzwrotnych *płatności ryczałtowych* ponad 1500 ostatecznym odbiorcom (MŚP, osobom samozatrudnionym lub stowarzyszeniom) w sektorach docelowych. Wysokość wsparcia obliczono na podstawie obrotu z 2019 r. W zaproszeniu do składania wniosków ujęto wymóg, by ostateczni odbiorcy zadeklarowali, że spełniają kryteria kwalifikowalności.

Trybunał skontrolował wydatki związane z 30 ostatecznymi odbiorcami i ustalił, że instytucja audytowa nie zweryfikowała ich oświadczeń w oparciu o odpowiednie dowody potwierdzające. Jeden z ostatecznych odbiorców zadeklarował, że nie zalega ze zwrotem środków w związku z uzyskaną wcześniej pomocą finansową, chociaż władze regionalne wycofały pomoc finansową przyznaną mu w roku poprzedzającym rok składania oświadczeń, a odbiorca ten nie zwrócił otrzymanych środków. Na wniosek Trybunału odpowiednie organy zweryfikowały oświadczenia i stwierdziły, że ów ostateczny odbiorca nie zwrócił jeszcze pomocy finansowej, którą mu przyznano, a następnie wycofano. W związku z tym wszczęły procedurę wycofania także objętego kontrolą wsparcia finansowego udzielonego ze środków EFRR. Następnie zezwoliły ostatecznemu odbiorcy na spłatę w ratach wycofanej wcześniej pomocy (dofinansowanej w ramach PO EFS na lata 2007–2013), uznając, że takie rozwiązanie wyeliminuje problem kwalifikowalności dotyczący operacji dofinansowanej ze środków EFRR.

Trybunał uznaje jednak te wydatki za niekwalifikowalne, ponieważ w momencie gdy ostateczny odbiorca ubiegał się o finansowanie z EFRR, nie spełniał kryteriów kwalifikowalności i złożył oświadczenie, któremu przeczyły dostępne dokumenty

potwierdzające. W związku z powyższym rozwiązanie przyjęte przez odpowiedzialne organy nie eliminuje zaistniałej nieprawidłowości. Trybunał wykrył również, że oświadczenia dwóch innych ostatecznych odbiorców nie były poparte odpowiednimi dowodami, a trzech innych ostatecznych odbiorców nie kwalifikowało się do finansowania z innych powodów.

Ustalenia te potwierdzają aktualność zalecenia Trybunału¹³ ujętego w sprawozdaniu rocznym za 2022 r., w którym stwierdził on, że instytucje audytowe powinny stosować odpowiednie metody weryfikacji złożonych oświadczeń pod kątem ich ważności i wiarygodności.

Wykryto przypadki naruszenia zasad rynku wewnętrznego – zamówienia publiczne i pomoc państwa

27 przypadków niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych

6.25. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są kluczowe dla zapewnienia, by środki publiczne były wydatkowane oszczędnie i efektywnie, z poszanowaniem zasad przejrzystości, proporcjonalności, równego traktowania i niedyskryminacji. Ponadto zamówienia publiczne istotnie przyczyniają się do skutecznego funkcjonowania jednolitego rynku UE. Trybunał kontroluje zgodność transakcji z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, o których jest mowa w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów¹⁴.

6.26. Trybunał wykrył przypadki nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych w 27 postępowaniach o udzielenie zamówienia wchodzących w skład próby w Czechach, na Węgrzech, w Portugalii, w Rumunii, a także jeden przypadek w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie *zarządzania bezpośredniego*. Błędy stanowiące poważne naruszenie przepisów dotyczących zamówień zostały przez Trybunał uznane za kwantyfikowalne. Wykrył on siedem takich przypadków w Czechach, na Węgrzech i w Portugalii. Żadna z tych nieprawidłowości nie została zaobserwowana przez instytucje audytowe, mimo że zbadały one te same transakcje co Trybunał, lub nieprawidłowości zostały wykryte, ale nie zastosowano wystarczającej korekty (w przypadku Węgier). W [ramce 6.3](#)

¹³ Sprawozdanie roczne za 2022 r., zalecenie 6.5.

¹⁴ Art. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów: „Operacje wspierane z EFSI są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego odnoszącymi się do jego stosowania (»obowiązujące przepisy prawa«)”.

przedstawiono przykłady nieuzasadnionego bezpośredniego udzielenia zamówienia na Węgrzech i w Portugalii. Siedem błędów skwantyfikowanych przez Trybunał stanowi 14,3% wszystkich wykrytych przez niego błędów kwantyfikowalnych, co przekłada się w przybliżeniu na 2,0 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli wkład w poziom błędu w wysokości 21%).

Ramka 6.3

Nieuzasadnione bezpośrednie udzielenie zamówienia na usługi doradcze

W przypadku sfinansowanego ze środków EFRR projektu realizowanego w Portugalii beneficjentem było stowarzyszenie z sektora prywatnego odpowiedzialne za wspieranie rozwoju *małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)* poprzez zawieranie umów o świadczenie usług doradczych na rzecz MŚP, aby pomóc im w uzyskaniu dostępu do rynków zagranicznych.

Stowarzyszenie nie przeprowadziło ani jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na liczne usługi doradcze, ponieważ nie sądziło, że jest to konieczne.

Większość przychodów stowarzyszenia pochodziła jednak ze źródeł publicznych, w związku z czym zgodnie z przepisami krajowymi miało ono obowiązek przeprowadzić takie postępowanie. Instytucja audytowa nie wykryła tego problemu podczas kontroli projektu.

Trybunał jest zdania, że beneficjent bezpodstawnie udzielił zamówienia na usługi doradcze bezpośrednio, naruszając krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych.

Bezpodstawne bezpośrednie udzielenie zamówienia na pomoc prawną

Na Węgrzech konsorcjum utworzone z trzech podmiotów (będące beneficjentem) otrzymało *dotację* na zapewnianie nieodpłatnej pomocy prawnej pracownikom i pracodawcom w zakresie prawa pracy oraz innych kwestii prawnych i biznesowych.

Beneficjent ogłosił najpierw otwarte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ wartość zamówienia przekraczała próg unijny. Krajowy organ kontroli zamówień publicznych stwierdził jednak, że zachowanie oferentów mogło niezgodnie z prawem zakłócić konkurencję, w związku z czym zaopiniował postępowanie negatywnie. W konsekwencji beneficjent podzielił pierwotne zamówienie na kilka zamówień o niższej wartości. Pod względem wartości poszczególne zamówienia znalazły się wówczas poniżej progu określonego w unijnej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych, w związku z czym

beneficjent udzielił ich bezpośrednio, a nie w drodze otwartej procedury przetargowej. Jedno z zamówień zostało udzielone oferentowi, którego podejrzewano o zмовę przetargową w początkowym postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Trybunał uznaje wydatki związane z tymi zamówieniami za niekwalifikowalne ze względu na to, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie zostało przeprowadzone zgodnie z unijną dyrektywą w sprawie zamówień publicznych.

6.27. Pozostałe 20 z 27 przypadków niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, o których była mowa w pkt **6.26**, nie miało bezpośredniego wpływu na dokonane płatności, w związku z czym Trybunał nie uznał odnośnych błędów za kwantyfikowalne. Niemniej w pięciu z tych przypadków państwa członkowskie powinny były zastosować korektę finansową zgodnie z wytycznymi Komisji¹⁵.

6.28. Przepisy unijne i krajowe stanowią, że instytucje zamawiające są zobowiązane unikać konfliktów interesów przy prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia. W **ramce 6.4** przedstawiono dwie przykładowe sytuacje zaobserwowane przez Trybunał, w których konflikt interesów miał wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przypadki te potwierdzają aktualność zalecenia Trybunału ujętego w **sprawozdaniu rocznym za 2022 r.**¹⁶, które dotyczyło audytów tematycznych pod kątem konfliktów interesów.

Ramka 6.4

Burmistrz reprezentował instytucję zamawiającą i zwycięskiego oferenta

W skontrolowanym przez Trybunał projekcie sfinansowanym ze środków EFRR na Węgrzech instytucją zamawiającą była gmina, która przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w celu renowacji gminnego przedszkola, gdyż wartość zamówienia przekraczała próg krajowy. Nie opublikowała jednak ogłoszenia o zamówieniu.

Instytucja pośrednicząca wykryła, że burmistrz gminy był zaangażowany w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia i proces decyzyjny,

¹⁵ Decyzja C(2019) 3452.

¹⁶ Sprawozdanie roczne za 2022 r., zalecenie 6.3.

a jednocześnie działał w imieniu przedsiębiorstwa w całości należącego do gminy i korzystającego z prawa własności do przedsiębiorstwa, które zwyciężyło w przetargu. Tym samym burmistrz reprezentował jednocześnie instytucję zamawiającą i zwycięskiego oferenta, a mimo to nie podjęto odpowiednich działań, by ograniczyć konflikt interesów.

Instytucja audytowa wykryła i prawidłowo odnotowała występowanie konfliktu interesów. Zamiast jednak zastosować korektę finansową w wysokości 100% zaleconą w wytycznych Komisji, nałożyła jedynie korektę na poziomie 10% odnoszącą się do kosztów, których dotyczyła stwierdzona nieprawidłowość. Trybunał jest zdania, że instytucja audytowa niesłusznie uznała, że nieadekwatne przeciwdziałanie konfliktowi interesów było uzasadnione ze względu na okoliczności łagodzące.

Zwycięski oferent uczestniczył w opracowywaniu specyfikacji warunków zamówienia

Trybunał skontrolował działanie w Czechach obejmujące budowę automatycznej wieży parkingowej dla rowerów. Instytucja zamawiająca, będąca podmiotem publicznym, przeprowadziła uproszczone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem procedury otwartej. Procedura ta wymaga, by instytucja równo traktowała wykonawców, nie stosowała dyskryminacji i wyeliminowała konflikty interesów.

Trybunał stwierdził, że część specyfikacji technicznych została sporządzona przez przedsiębiorstwo, którego współwłaścicielem był jedyny oferent, a w zwycięskiej ofercie przedsiębiorstwo to zostało wymienione jako główny podwykonawca. W ogólnej części dokumentacji przetargowej przedstawiono zdjęcie produktu zwycięskiego oferenta oraz zamieszczono ogólne zastrzeżenie, zgodnie z którym, jeśli w dokumentacji przetargowej wspomniane są konkretne marki lub określone produkty, dopuszcza się także „równoważne” rozwiązania. Wbrew temu ogólnemu stwierdzeniu specyfikację sporządzono, dostosowując ją tak ściśle do produktu jedynego oferenta, że w rzeczywistości zamówienia nie można było udzielić producentom rozwiązań równoważnych. Przykładowo w specyfikacji wymagano utworzenia 118 miejsc parkingowych dla rowerów, czyli tyle, ile zawierał produkt jedynego oferenta, który sporządził specyfikacje techniczne do zamówienia, i to mimo że w studium wykonalności określono liczbę miejsc parkingowych na 126.

Obiektywną podstawą specyfikacji technicznych przedmiotu zamówienia nie były potrzeby zamawiającego, choć wymagają tego przepisy krajowe. Udzielając zamówienia jednemu oferentowi, który uczestniczył w redagowaniu dyskryminujących specyfikacji technicznych i zapewnił sobie przewagę konkurencyjną względem innych producentów wież rowerowych na rynku unijnym, instytucja zamawiająca zaakceptowała konflikt interesów i naruszyła krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych.

6.29. Trybunał skontrolował cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone na Węgrzech, do których zastosowano korektę ryczałtową na poziomie 10% w związku z wykrytymi wcześniej przez Komisję uchybieniami w systemie zarządzania i kontroli. Komisja zaleciła instytucji audytowej, by nie kontrolowała początkowych zamówień objętych korektą, tylko ograniczyła zakres audytu wyłączenie do późniejszych zmian tych zamówień. Przyjęcie takiego podejścia sprawiło, że prawdopodobieństwo wykrycia *nadużyć finansowych* i konfliktów interesów w początkowych zamówieniach było bardzo niewielkie. W czterech zamówieniach objętych kontrolą przez Trybunał kontrolerzy odnotowali błędy, których wpływ przekracza 10%. Ogólnie rzecz biorąc, istnieje ryzyko, że korekta na poziomie 10% jest niewystarczająca, a niektóre przypadki nadużyć pozostały niewykryte, co stwarza ryzyko dla interesów finansowych UE.

W przypadku czterech projektów naruszono zasady pomocy państwa

6.30. W tym roku Trybunał zidentyfikował cztery projekty w Polsce, w przypadku których naruszono unijne zasady pomocy państwa. Kontrolerzy są zdania, że na rzecz tych projektów należało przyznać niższe finansowanie ze środków publicznych lub nie przyznać go wcale. Na projekty te przypada 8,2% wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał, co przekłada się w przybliżeniu na 1,5 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli wkład w poziom błędu w wysokości 16%).

6.31. W [ramce 6.5](#) przedstawiono przykład naruszenia zasad pomocy państwa w Polsce.

Ramka 6.5

Nieodpowiednie zastosowanie zasad pomocy państwa – jako koszty operacyjne nieprawidłowo zadeklarowano koszty inwestycji, a nie koszty amortyzacji

Trzy duże przedsiębiorstwa prywatne w Polsce otrzymały dotacje na realizację projektów badawczo-rozwojowych na podstawie *ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych*. Celem tych trzech – niezwiązanych ze sobą – projektów było opracowanie innowacyjnych technologii, które po ukończeniu projektów miały zostać wykorzystane przez beneficjentów w ich działalności gospodarczej.

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że w przypadku wszystkich tych projektów naruszono art. 25 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, gdyż nieprawidłowo zadeklarowano pełne koszty wyposażenia nowych linii produkcyjnych, które zostały dofinansowane. Zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia, jeśli sprzęt jest wykorzystywany także po zakończeniu projektu, za koszty kwalifikujące się do dofinansowania ze środków unijnych uznaje się tylko koszty amortyzacji inwestycji odpowiadające okresowi realizacji projektu.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że znaczna część wsparcia – w zależności od projektu 69%–94% przyznanej pomocy – była niezgodna z zasadami pomocy państwa, a zatem nie kwalifikowała się do finansowania.

Już w [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#)¹⁷ Trybunał poinformował o występowaniu tego rodzaju niezgodności z przepisami, a mimo to stwierdził, że także w 2023 r. niezgodność ta zaistniała w trzech projektach. Świadczy to o występowaniu niedociągnięcia systemowego w tym obszarze.

Brak podstawowych dokumentów potwierdzających

6.32. Beneficjenci i organy wdrażające programy mają obowiązek utrzymywać systemy i procedury, które gwarantują właściwą *ścieżkę audytu* potwierdzającą, że wydatki są kwalifikowalne. Oznacza to m.in. zapewnienie wystarczającej i odpowiedniej dokumentacji na potwierdzenie dowodów, na podstawie których sformułowano wnioski z kontroli¹⁸. Ponadto w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zawarto wymóg przechowywania dokumentów przez okres co najmniej

¹⁷ [Sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), ramka 6.5.

¹⁸ *Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (ISA) 500 (Dowody badania) i ISA 230 (Dokumentacja badania)*.

dwóch lub trzech lat po zatwierdzeniu zestawień wydatków¹⁹. Uzyskanie i przechowywanie odpowiedniej dokumentacji jest podstawą efektywnego funkcjonowania systemów kontroli.

6.33. Trybunał ustalił, że w przypadku ośmiu skontrolowanych przez niego transakcji informacje lub dokumentacja potwierdzająca były niedostępne. Sześć z tych błędów zostało przez Trybunał sklasyfikowanych jako błędy kwantyfikowalne, gdyż ani organy wdrażające program, ani beneficjenci nie byli w stanie przedstawić podstawowych dokumentów potwierdzających spełnienie warunków kwalifikowalności. W ramce 6.6 przedstawiono przykład takiego błędu. Błędy te mają bezpośredni i mierzalny wpływ finansowy na kwotę powiązanych transakcji dofinansowanych z budżetu UE. Stanowią one w przybliżeniu 12,2% błędów skwantyfikowanych przez Trybunał, co przekłada się na 0,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu (czyli wkład w poziom błędu w wysokości 8%).

Ramka 6.6

Niewystarczająca ścieżka audytu dotycząca realizacji projektu

Trybunał skontrolował realizowany w Czechach projekt dofinansowany ze środków unijnych, który dotyczył opracowania nowych metod diagnozowania niestabilnych blaszek miażdżycowych oraz utworzenia i przetestowania dwóch prototypów. Operację wdrażano w ramach PO „Przedsiębiorczość i innowacje na rzecz konkurencyjności”.

Chociaż rozwój wspomnianych nowych metod diagnostycznych był jednym z celów skontrolowanej operacji, beneficjent nie przedstawił żadnych dowodów potwierdzających, że metody takie opracowano.

Beneficjent był również zobowiązany do zachowania szczegółowej dokumentacji z testów funkcjonalności prototypów, ale nie przedstawił kontrolerom Trybunału takich dowodów.

Nie ma żadnych dowodów, które potwierdzałyby, że projekt zrealizowano zgodnie z zapisami w umowie o udzielenie dotacji. W związku z brakiem podstawowej dokumentacji kontrolerzy uznali odnośny błąd za kwantyfikowalny.

¹⁹ Zgodnie z art. 140 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów zapewnia się: „udostępnienie Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu wszystkich dokumentów potwierdzających [...] w ramach operacji, dla których całkowite wydatki kwalifikowalne wynoszą mniej niż 1 000 000 EUR”.

Problemy w zakresie instrumentów finansowych

6.34. Instrumenty finansowe – głównie pożyczki, gwarancje i inwestycje kapitałowe – stanowią zwrotną formę wsparcia. Poziom wypłat z ich wykorzystaniem spadł z 5,5 mld euro w roku obrachunkowym 2020/2021 do 3,0 mld euro w roku obrachunkowym 2021/2022 objętym niniejszą kontrolą.

6.35. Trybunał wykrył, że spośród skontrolowanych przez niego 12 transakcji obejmujących 119 ostatecznych odbiorców i 36 opłat za zarządzanie siedmiu ostatecznych odbiorców otrzymało wsparcie, mimo że prowadziło działalność w niekwalifikującym się sektorze gospodarki (jeden przypadek we Włoszech i dwa przypadki w Słowenii), nie spełniało kryteriów kwalifikowalności (jeden przypadek w Niemczech) lub nie wywiązało się z postanowień umowy o finansowaniu (dwa przypadki we Włoszech i jeden na Węgrzech). Trybunał skwantyfikował błędy, które wystąpiły w Słowenii (zob. [ramka 6.7](#)) i w Niemczech. Przypadki te pozostaną niekwalifikowalne na etapie *zamknięcia* PO.

Ramka 6.7

Wsparcie przyznane w sektorze niekwalifikującym się do pomocy

Trybunał skontrolował instrument finansowy w Słowenii, który miał na celu promowanie przedsiębiorczości poprzez poprawę dostępu MŚP do źródeł finansowania kapitałowego i quasi-kapitałowego. W krajowych ramowych umowach o finansowaniu przewidziano, że działalność związana z nieruchomościami oraz powiązane usługi i inwestycje informatyczne nie kwalifikują się do uzyskania pomocy.

Trybunał stwierdził, że dwoje ostatecznych odbiorców prowadziło niekwalifikujące się do wsparcia działania związane z nieruchomościami i powiązаныmi usługami informatycznymi. Pierwszy z odbiorców stworzył i prowadził internetową platformę wynajmu biur i sal konferencyjnych, a drugi zarządzał platformą internetową, na której oferowano przyczepy kempingowe na sprzedaż lub wynajem, a także dzierżawę gruntu pod przyczepy kempingowe. W związku z tym żaden z dwojga ostatecznych odbiorców nie kwalifikował się do wsparcia, a prowadzona przez nich działalność, na rzecz której przyznano wsparcie w ramach instrumentu finansowego, była niekwalifikowalna.

Transakcje zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję

6.36. W niniejszej sekcji sprawozdania przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące wydatków zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję,

tj. wydatków nieobjętych zarządzaniem dzielonym. Trybunał wykrył i skwantyfikował błąd w przypadku niekwalifikowalnego projektu zarządzanego w trybie bezpośrednim i sfinansowanego ze środków instrumentu „Łącząc Europę” na Słowacji (zob. [ramka 6.8](#)). Stwierdził także, że w Słowenii i we Francji (w ramach innowacyjnych działań miejskich) wystąpiły przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Ramka 6.8

Niezastosowanie kryteriów wykluczenia oraz niewystarczająca ochrona interesów finansowych UE

Trybunał skontrolował operację na Słowacji, która stanowiła część szeroko zakrojonego projektu realizowanego w ramach pojedynczego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, współfinansowanego ze środków zarówno Funduszu Spójności, jak i instrumentu „Łącząc Europę”.

Agencja wykonawcza Komisji zatwierdziła dotację w oparciu o złożone oświadczenie, które było nieprawidłowe. Trybunał ustalił, że przedstawiciele beneficjenta, którym przyznano uprawnienia decyzyjne i kontrolne, zostali skazani za wykroczenie zawodowe, co powinno prowadzić do wykluczenia tego beneficjenta z udziału w naborze wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W związku z tym projekt nie kwalifikował się do wsparcia finansowego UE.

Ponadto, jeśli chodzi o część projektu sfinansowaną ze środków polityki spójności, instytucja zarządzająca zastosowała korektę finansową w wysokości 25% w związku z nieuzasadnionym przedłużeniem czasu trwania projektu.

Beneficjent poinformował odpowiednią agencję wykonawczą o korekcie finansowej w wysokości 25%. Jeśli chodzi natomiast o część projektu sfinansowaną ze środków CEF, w umowie o udzielenie dotacji przewidziano karę finansową, którą należy zastosować w przypadku poważnego naruszenia przez beneficjenta przepisów dotyczących zamówień publicznych. Kara ta może wynosić maksymalnie 10% wartości dotacji. Mimo że w umowie o udzielenie dotacji przewidziano tę możliwość, agencja dokonała płatności końcowej na rzecz beneficjenta, nie obniżając jej kwoty.

W związku z powyższym Trybunał zauważył, że tę samą nieprawidłowość w zakresie zamówień publicznych oceniono i skorygowano inaczej niż w przypadku tego samego błędu w trybie zarządzania dzielonego. Poziom ochrony w przypadku błędów popełnianych w zakresie zamówień publicznych nie jest zatem taki sam.

6.37. Trybunał odnotował przypadek zakończonych niepowodzeniem prac nad szczepionką przeciwko COVID-19 dofinansowanych z instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych. Kontrolerzy ustalili, że Komisja zatwierdziła sprawozdanie finansowe wykonawcy, chociaż nie przeanalizowała transakcji leżących u jego podstaw ani nie zwróciła się o przedłożenie dokumentacji potwierdzającej. W efekcie nie zgłosiła zastrzeżeń co do proponowanych kwot w przewidzianym w umowie okresie 30 dni. W swoim sprawozdaniu wykonawca przedstawił zarówno zobowiązania finansowe w ramach projektu, jak i faktyczne wydatki na opracowanie szczepionki. Trybunał wykrył jednak, że co najmniej 19,6 mln euro w ramach tych zobowiązań nie przełożyło się na faktyczne wydatki. Stwierdził również, że w ramach działania finansowanego ze środków programu Erasmus+ w Hiszpanii zadeklarowano koszty niekwalifikowalne.

6.38. Łączny wkład skwantyfikowanych błędów wykrytych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego w oszacowany przez Trybunał poziom błędów wyniósł w przybliżeniu 0,4 punktu procentowego. Wkład skwantyfikowanych przez Trybunał błędów przedstawiono na *rys. 6.6*.

Nie monitorowano osiągnięcia zamierzonych wyników objętego zobowiązaniem zawartym w umowach o udzielenie dotacji

6.39. W ramach prac kontrolnych Trybunał odnotowuje i zgłasza również kwestie, które nie mają bezpośredniego wpływu na wstępną płatność na rzecz beneficjenta, ale pociągają za sobą ryzyko finansowe lub mogą prowadzić do nałożenia korekt finansowych, na przykład w sytuacji, gdy beneficjent nie wywiązuje się ze zobowiązania, że osiągnie zamierzone *wyniki*.

6.40. UE udziela wsparcia na rzecz projektów, w ramach których zaplanowano osiągnięcie celów wytyczonych w PO. W związku z tym w niektórych przypadkach wymaga się, aby beneficjenci podjęli umowne zobowiązanie, że osiągną – albo przed dokonaniem płatności, albo w określonym czasie po jej dokonaniu – wartość docelową *wskaźników rezultatu*, co przyczyni się do osiągnięcia celów programu.

6.41. Trybunał wykrył w Bułgarii dwa przypadki, w których beneficjent nie osiągnął zamierzonych wartości docelowych w ramach odpowiedniego wskaźnika wykonania. W jednym z tych przypadków Trybunał skwantyfikował błąd, ponieważ zgodnie z umową o udzielenie dotacji władze krajowe powinny były nałożyć korektę finansową przed poświadczaniem wydatków Komisji. W drugim przypadku beneficjent ukończył już projekt i był zobowiązany zgłosić osiągnięte wartości jednego ze wskaźników

rezultatu dwa lata później. W wyniku kontroli Trybunału, przeprowadzonej w momencie, gdy wartości wskaźników były już dostępne, stwierdzono, że beneficjent nie wywiązał się z tego zobowiązania.

Ocena prac instytucji audytowych w ramach zarządzania dzielonego

Na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowym wydatkowaniem znajdują się instytucje zarządzające, drugą linię stanowią instytucje audytowe

6.42. W obszarze spójności ryzyko błędu w wydatkach jest nieodłączne i utrzymuje się na wysokim poziomie. Beneficjenci mogą popełnić błędy na etapie ubiegania się o finansowanie ze środków unijnych. Błędy te bywają zarówno niezamierzone, między innymi wówczas, gdy beneficjenci nie mają wystarczającej wiedzy na temat często skomplikowanych przepisów, jak i – w niektórych przypadkach – umyślne.

6.43. Instytucje zarządzające stanowią pierwszy poziom kontroli, wykrywają bowiem i korygują błędy w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów. Przeprowadzane przez nie weryfikacje są ważnym narzędziem do zagwarantowania zgodności operacji z ramami prawnymi i uzyskania oczekiwanych wyników. Z kontroli wykonanych przez Trybunał w ciągu ostatnich siedmiu lat wynika jednak, że te mechanizmy kontrolne nie są jeszcze wystarczająco skuteczne.

6.44. Drugi poziom kontroli w ramach uzyskiwania pewności i kontrolowania wydatków stanowią instytucje audytowe. Muszą one być funkcjonalnie niezależne od instytucji zarządzających. Instytucje audytowe sprawdzają – na podstawie próby – prawidłowość wydatków, które instytucje zarządzające zadeklarowały Komisji, i wnoszą o skorygowanie wykrytych przez siebie błędów, dopilnowując w ten sposób, by poziom błędu rezydualnego w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wynosił poniżej 2% (czyli nie przekraczał progu istotności).

Poziomy błąd rezydualnego przekraczają próg istotności w przypadku ponad 60% wartości pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności skontrolowanych przez Trybunał w 2023 r.

6.45. Trybunał ocenił pracę 19 ze 116 instytucji audytowych w 13 państwach członkowskich i w Zjednoczonym Królestwie. W próbie Trybunału znalazło się 29 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. We wszystkich tych przypadkach oprócz czterech instytucje audytowe zgłosiły Komisji, że poziom błędu rezydualnego wynosi 2% lub mniej.

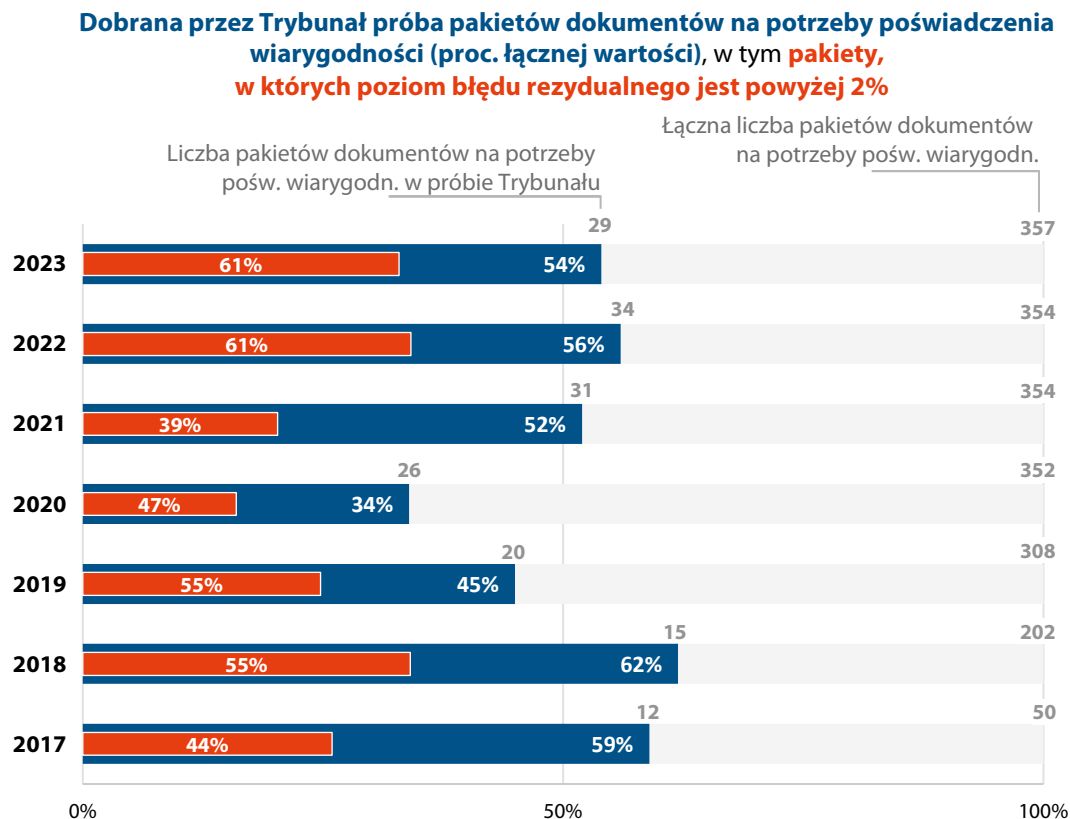
6.46. W rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL Komisja uwzględniła przeprowadzone przez siebie prace audytowe oraz wstępne wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał za rok budżetowy 2023 i podniosła poziom błędu rezydualnego powyżej 2% w przypadku 11 spośród 29 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności dobranych do próby Trybunału.

6.47. Z prac Trybunału dotyczących tegorocznej próby wynika, że – po uwzględnieniu dodatkowych błędów wykrytych przez Komisję oraz ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał – poziom błędu rezydualnego przekroczył 2% w przypadku 16 spośród 29 skontrolowanych pakietów dokumentów.

6.48. Pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności objęte kontrolą Trybunału odpowiadały znacznej części wydatków poświadczonych Komisji przez instytucje certyfikujące (w 2023 r. – 54%). Począwszy od 2017 r. coroczna próba dobierana przez Trybunał obejmuje 34%–62% wydatków poświadczonych w rocznych zestawieniach wydatków (zob. niebieskie paski na [rys. 6.8](#)).

6.49. Począwszy od 2017 r. Trybunał wykrył błędy, które uznał za kwantyfikowalne, w 58 spośród 99 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, które skontrolował co najmniej raz. Są to błędy, które nie zostały wykryte przez instytucje audytowe, gdy przeprowadzały one wcześniej audyt tych samych transakcji. Trybunał ustalił, że w przypadku sporej części pakietów dokumentów objętych przez niego kontrolą poziom błędu jest niedoszacowany, a rzeczywisty poziom błędu rezydualnego często przekracza próg istotności 2%, mimo że dotyczy wydatków poświadczonych (zob. poniżej). Odsetek pakietów dokumentów, dla których poziom błędu rezydualnego przekracza 2%, zmienia się: najniższą wartość – 39% – przyjął w odniesieniu do 2021 r., a najwyższą – 61% – w odniesieniu do 2023 r. (zob. czerwone paski na [rys. 6.8](#)). Wartości te świadczą o utrzymujących się niedociągnięciach w pracach instytucji audytowych, których nie eliminują w wystarczającym stopniu prace Komisji na rzecz uzyskania pewności.

Rys. 6.8 – Skontrolowane pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności o poziomie błędów rezydualnych powyżej 2% (lata 2017–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uchybienia w pracach instytucji audytowych sprawiają, że Komisja może w ograniczonym stopniu polegać na ich wynikach

6.50. Trybunał wykrył różnego rodzaju uchybienia w pracach wszystkich 19 skontrolowanych przez niego instytucji audytowych. Podobnie jak w 2022 r. uchybienia te dotyczyły ponad połowy transakcji, które skontrolował. Błędy wykryte w tych transakcjach przez Trybunał mogły – i powinny były – zostać wychwycone podczas kontroli przez instytucje audytowe. Fakt, że nie zostały wówczas odnotowane, oznacza, że Komisja może w ograniczonym stopniu polegać na wynikach prac tych instytucji.

6.51. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał stwierdził niedociągnięcia na poziomie instytucji audytowych w przypadku 157 spośród 204 skontrolowanych transakcji.

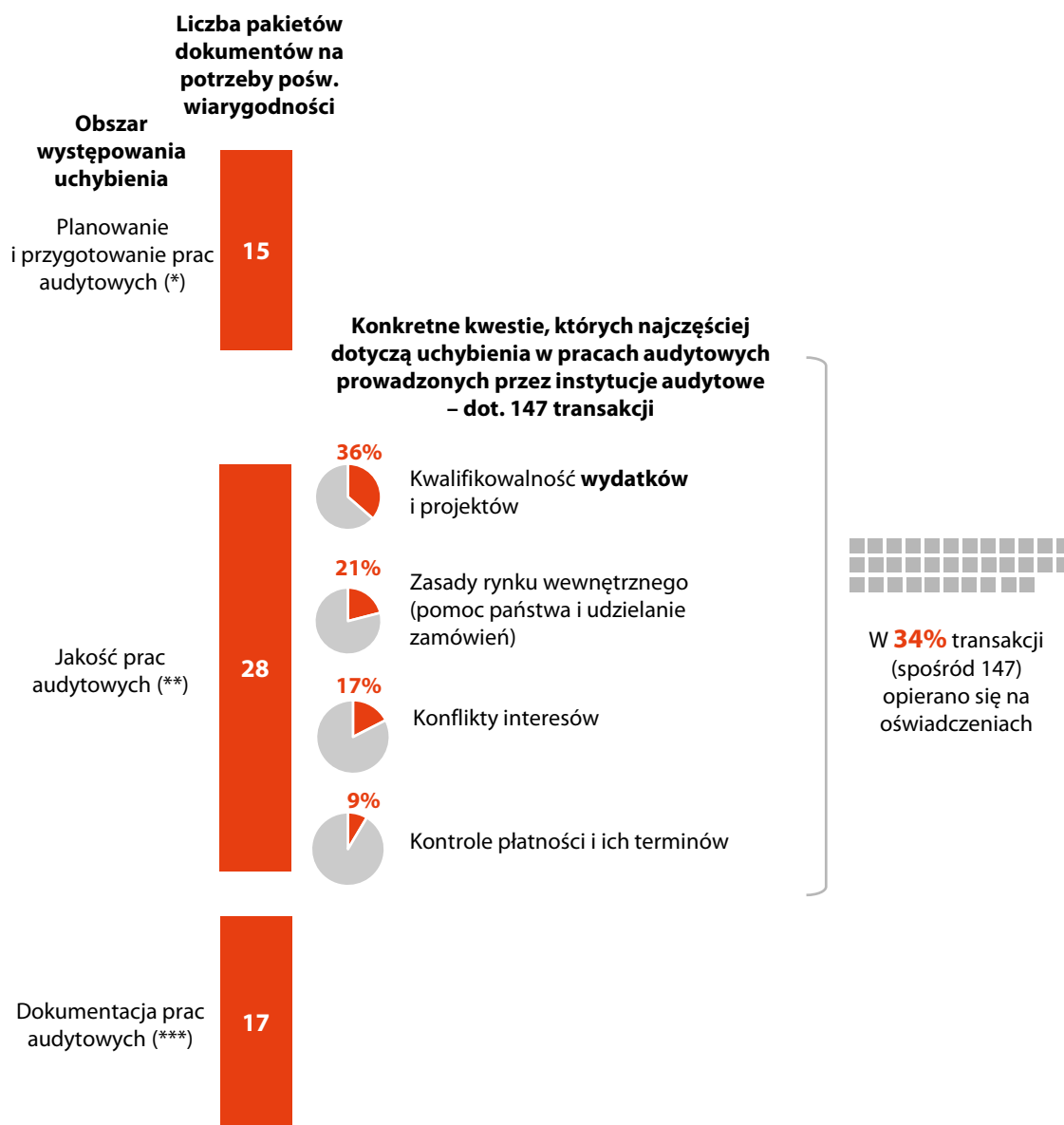
Niedociągnięcia te dotyczyły:

- o planowania i przygotowania prac instytucji audytowych. Przykładowo odnotowano uchybienia w zakresie podejścia do doboru próby i niekompletne listy sprawdzające (np. w niektórych listach sprawdzających nie uwzględniono konkretnych pytań na temat nadużyć finansowych, konfliktu interesów, podwójnego finansowania lub pomocy państwa, mimo że instytucje audytowe są zobowiązane do sprawdzania tych kwestii);
- o jakości prac kontrolnych (zob. przykłady w [ramce 6.9](#));
- o dokumentacji prac kontrolnych.

6.52. Trybunał musiał ponownie przeprowadzić powiązane procedury kontroli w odniesieniu do 145 transakcji (71%). W przypadku 88 transakcji (43%) Trybunał musiał zwrócić się do instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących lub beneficjentów, aby uzyskać niezbędne dokumenty potwierdzające i inne dowody, jako że instytucje audytowe ich nie zgromadziły lub nie zachowały mimo wymogów zawartych w standardach kontroli (zob. pkt [6.32](#)).

6.53. Na [rys. 6.9](#) przedstawiono niedociągnięcia na poziomie instytucji audytowych odnotowane i zgłoszone przez Trybunał w zestawieniu z liczbą pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności, których te niedociągnięcia dotyczą.

Rys. 6.9 – Rodzaje niedociągnięć stwierdzonych na poziomie instytucji audytowych



(*) Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Węgry, Słowenia, Słowacja i Europejska współpraca terytorialna (EWT).

(**) Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo i Europejska współpraca terytorialna.

(***) Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Włochy, Węgry, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo i Europejska współpraca terytorialna.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 6.9

Brak weryfikacji na poziomie instytucji audytowych

Z kontroli Trybunału wynika, że na Węgrzech instytucja audytowa nie sprawdziła niektórych aspektów kosztów osobowych, a mianowicie kwalifikacji pracowników, podwyżek wynagrodzeń i godzin przepracowanych przez kadrę kierowniczą. W oparciu o wyniki audytu Komisji organy krajowe nałożyły korektę przy użyciu stawki ryczałtowej w odniesieniu do wszystkich kosztów projektów poniesionych przed lutym 2022 r. w ramach II osi priorytetowej.

Chociaż zastosowanie ryczałtowej stawki korekty ma zrekompensować ewentualne zgłoszenie zawyżonych kosztów osobowych, to zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów instytucje audytowe nadal mają obowiązek sprawdzić, czy koszty są legalne i kwalifikowalne, a państwa członkowskie powinny – zgodnie z art. 122 ust. 2 – odzyskać od beneficjentów nienależne im środki finansowe. W tej sytuacji zaniechanie kontroli i odzyskania środków podważa efekt odstrasżający, który ma skłonić beneficjentów do przestrzegania obowiązujących przepisów.

W związku z powyższym Trybunał uznaje, że zaniechanie przeprowadzenia prac audytowych dotyczących kosztów osobowych przez instytucję audytową stanowi poważne uchybienie systemowe.

Wydanie opinii audytowej pomimo niekompletnych badań kontrolnych

W Hiszpanii Trybunał skontrolował jeden projekt zrealizowany w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)*, który miał na celu zwiększenie szans na zatrudnienie i podniesienie umiejętności zawodowych młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży *NEET*) za pomocą kursów i warsztatów. Instytucja audytowa wydała opinię bez zastrzeżeń na temat legalności i prawidłowości wydatków. Trybunał ustalił jednak, że instytucja ta rozpoczęła weryfikację kwalifikowalności uczestników na podstawie ich przynależności do młodzieży *NEET* dopiero po otrzymaniu od niego powiadomienia o kontroli. Oznacza to, że instytucja audytowa sformułowała opinię na podstawie niekompletnych prac audytowych, co zdaniem Trybunału stanowi poważne uchybienie systemowe i naruszenie przepisów²⁰.

6.54. Niemniej jednak Trybunał odnotował także pewne dobre praktyki w regionalnym PO w Polsce (zob. [ramka 6.10](#)).

²⁰ Art. 27 *rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014*.

Ramka 6.10

Przykład kontroli stanowiących dobrą praktykę zaobserwowanych w jednym z państw członkowskich

Trybunał zbadał siedem projektów z regionalnego PO w Polsce i ustalił, że instytucja audytowa właściwie stosowała listy sprawdzające i odpowiednio udokumentowała prace audytowe. Listy sprawdzające opracowane na potrzeby audytu operacji i dokumentacja robocza obejmowały wszystkie istotne aspekty na odpowiednim poziomie szczegółowości, co pozwoliło kontrolerom Trybunału prześledzić ścieżkę audytu i wyciągnąć wnioski co do przeprowadzonych prac audytowych. W toku kontroli dwóch projektów na miejscu kontrolerzy nie sformułowali żadnych dodatkowych ustaleń. Wizyty kontrolne potwierdziły wysoką jakość prac instytucji audytowej, jeśli chodzi o audyt transakcji objętych próbą i wykrywanie istotnych błędów.

Przykład ten świadczy o tym, że jeżeli instytucja audytowa odpowiednio planuje, przeprowadza i dokumentuje wszystkie prace kontrolne niezbędne do sformułowania ważnej opinii audytowej, możliwe jest wdrożenie ram uzyskiwania pewności w obszarze spójności przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i zapewnienie w ten sposób wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości transakcji.

Przegląd polityki spójności na lata 2014–2020 wskazuje na utrzymujące się problemy związane z zarządzaniem i kontrolą

6.55. W lipcu 2024 r. Trybunał opublikował przegląd całości prac kontrolnych w zakresie wydatków w obszarze spójności w okresie 2014–2020 – prace te przeprowadzono na przestrzeni lat głównie w ramach poświadczenia wiarygodności – z uwzględnieniem informacji opublikowanych przez Komisję. Zbiorcze wyniki kontroli za ostatnie 6 lat w połączeniu z rezultatami audytów instytucji audytowych i Komisji wskazują, że choć ramy uzyskiwania pewności stosowane w polityce spójności pomogły od 2007 r. w ograniczeniu ogólnego poziomu błędu, nie były one na tyle skuteczne, aby obniżyć go poniżej określonego w przepisach progu istotności wynoszącego 2% w odniesieniu do poszczególnych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, a zatem i ogółem. Przeprowadzona analiza wykazała również, że zarówno Trybunał, jak i Komisja często zmieniały ocenę w przypadku pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności przedłożonych przez niektóre państwa członkowskie i stwierdzały, że charakteryzują się one poziomem błędu przekraczającym próg istotności.

6.56. Uwzględniając wyniki kontroli za poszczególne lata w okresie 2017–2022, Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach w obszarze spójności w tych latach przekracza 2%. Komisja powinna zatem usprawnić wdrażanie ram uzyskiwania pewności w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności na lata 2021–2027, ponieważ ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności

6.57. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie dyrekcji generalnych Komisji służące do informowania, w jakim stopniu uzyskały one wystarczający poziom pewności co do tego, że procedury kontroli gwarantują prawidłowość wydatków.

Utrzymujące się niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli

6.58. Komisja, wykonując budżet w trybie zarządzania dzielonego, ma obowiązek upewnić się, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które funkcjonują skutecznie w okresie wdrażania programów²¹.

6.59. W 2023 r. Komisja ponownie oceniła funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli na poziomie państw członkowskich (instytucji zarządzających / instytucji pośredniczących lub instytucji audytowych) i stwierdziła, że systemy te nie działają odpowiednio w przypadku 37 spośród 278 PO, za które odpowiada DG REGIO (głównie w ramach EFRR, Funduszu Spójności i REACT-EU) oraz w przypadku 13 spośród 133 PO realizowanych pod przewodnictwem DG EMPL (głównie ze środków EFS, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i FEAD). W dziesięciu przypadkach Komisja uznała, że instytucje audytowe odpowiedzialne za audyt danych programów operacyjnych powinny wprowadzić usprawnienia.

²¹ Art. 75 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

6.60. Trybunał wziął pod uwagę rezultaty audytów przeprowadzonych przez Komisję oraz wyniki własnych kontroli wskazujące na 49 błędów, które pozostały niewykryte (pkt 6.15), a także liczne uchybienia w pracach instytucji audytowych (pkt 6.19), i w konsekwencji stwierdził, że na koniec okresu kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.) nie wszystkie systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich funkcjonowały skutecznie. Tym samym obniżona jest również wiarygodność poziomów błędów podawanych przez Komisję, gdyż są one szacowane w oparciu o owe, niedziałające skutecznie, systemy krajowe (zob. też pkt 6.55).

6.61. W ramce 6.11 przedstawiono przykład uchybienia systemowego w systemie zarządzania i kontroli, które wykryto i skorygowano dopiero w wyniku prac kontrolnych Trybunału.

Ramka 6.11

Uchybienie systemowe skorygowane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

W sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Trybunał zawarł uwagi na temat operacji dotyczących rabatów na składki na ubezpieczenie społeczne opłacone przez pracodawców w Hiszpanii, które zostały sfinansowane w ramach inicjatywy YEI (zob. ramka 5.5). Uwaga dotyczyła rejestracji z mocą wsteczną w krajowym systemie *gwarancji dla młodzieży*, braku weryfikacji, czy uczestnicy należą do młodzieży NEET, oraz niekwalifikowalnych wydatków dotyczących pracowników przyjętych na zastępstwo (nienależących do młodzieży NEET).

Komisja wstrzymała płatności na rzecz programu operacyjnego na podstawie art. 83 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i zwróciła się do władz o usprawnienie funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli oraz o dokonanie niezbędnych korekt finansowych w odniesieniu do wcześniejszych płatności. W wyniku wstrzymania płatności władze krajowe nałożyły na wniosek Komisji korektę finansową w wysokości 50 mln euro. Instytucja zarządzająca zastosowała ponadto dodatkową korektę finansową w wysokości 53 mln euro.

W tym roku w tym samym programie operacyjnym Trybunał wykrył błędy, które dotyczyły innych – nieobjętych korektą – kwestii. Przykładowo jedna z operacji została dofinansowana w ramach YEI, a jej celem było wsparcie młodzieży NEET zgodnie z art. 16 rozporządzenia w sprawie EFS. Operacją objęto jednak uczestników, którzy nie spełniali wymogów dotyczących statusu NEET.

Komisja uważa, że w przypadku funduszy EFRR / Funduszu Spójności poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków jest istotny

6.62. W obszarze spójności Komisja wykorzystuje poziomy błąd rezydualnego zgłoszone przez poszczególne państwa członkowskie, wyniki własnych prac w zakresie prawidłowości wydatków i inne dostępne informacje, takie jak wyniki prac kontrolnych przeprowadzonych przez Trybunał, aby obliczyć ważony średni poziom błędu rezydualnego. Poziom ten jest przez nią przedstawiany jako *kluczowy wskaźnik efektywności* w zakresie legalności i prawidłowości wydatków w ramach programów na okres 2014–2020.

6.63. DG REGIO podała, że *łączny poziom błędu rezydualnego* za rok obrachunkowy 2021/2022 w programach na okres 2014–2020 realizowanych w trybie zarządzania dzielonego wyniósł 2,1%, a maksymalny poziom ryzyka – 3,0%²². Wartości podane przez DG EMPL wyniosły odpowiednio 1,6% w przypadku łącznego poziomu błędu rezydualnego i 2,6%²³ w przypadku maksymalnego poziomu ryzyka. Maksymalny poziom ryzyka ma uwzględniać ryzyko wystąpienia błędów poza próbą transakcji z programów operacyjnych, w oparciu o którą poziomy błąd są szacowane. Ten maksymalny poziom może też obejmować korektę wyrównawczą lub ryczałtową stawkę korekty w odniesieniu do programów operacyjnych, które nie zostały skontrolowane²⁴.

²² Szacowana przez Komisję ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do wydatków DG REGIO w 2023 r. (obejmująca wszystkie programy i tryby zarządzania) mieści się w przedziale 2,0%–2,9%.

²³ Szacowana przez Komisję ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do wydatków DG EMPL w 2023 r. (obejmująca wszystkie programy i tryby zarządzania) mieści się w przedziale 1,6%–2,5%.

²⁴ Załącznik 7A do rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2023 r.

6.64. W rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wykonania za 2023 r. Komisja przedstawiła następujące wskaźniki²⁵:

- W odniesieniu do całego działu 2 WRF ogólny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności wynosi 2,6%. Obliczeń dokonano na podstawie kwot obarczonych ryzykiem zgłoszonych przez różne dyrekcje generalne. Trybunał uważa, że wskaźnik ten przekracza znacząco poziom 1,9%, obliczony przez Komisję dla całego budżetu UE.
- W odniesieniu ogółem do wszystkich funduszy spójności ogólny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności kształtuje się między 1,9% a 2,8%. Został obliczony na podstawie szacunków różnych dyrekcji generalnych dotyczących kwot obarczonych ryzykiem i kluczowych wskaźników efektywności.

6.65. Ogólnie rzecz biorąc, DG REGIO stwierdziła²⁶, że w przypadku EFRR / Funduszu Spójności poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków pozostaje istotny, mimo rezultatów przeprowadzonych kontroli i już zastosowanych korekt na szczeblu państw członkowskich. Natomiast DG EMPL²⁷ poinformowała, że występuje ryzyko utrzymania się istotnych nieprawidłowości w wydatkach poświadczonych Komisji ujętych w zestawieniach wydatków zatwierdzonych w 2023 r. w odniesieniu do EFS / Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

²⁵ Tom II sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r., załącznik 2, s. 89 i 90, oraz tom III, załącznik 5, s. 12–14.

²⁶ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2023 r., s. 30.

²⁷ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2023 r., s. 30.

Niedociągnięcia wykryte w pracach Komisji na rzecz uzyskania pewności

6.66. Komisja przeprowadza przeglądy dokumentacji i *kontrole zgodności*, aby dokonać analizy i oceny prac instytucji audytowych. W toku przeglądów dokumentacji weryfikuje ona jedynie spójność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Przeglądy dokumentacji przeprowadzane przez Komisję cechują zatem pewne nieodłączne ograniczenia, jeśli chodzi o potwierdzenie łącznego poziomu błędu rezydującego²⁸. Trybunał zaobserwował również inne niedociągnięcia w pracach Komisji na rzecz uzyskania pewności (zob. [ramka 6.12](#)).

Ramka 6.12

Komisji nie udało się wykryć i wyeliminować powtarzających się uchybień

Trybunał skontrolował wchodzący w zakres próby projekt, który zrealizowano w Niemczech w ramach PO EFRR na lata 2014–2020. Beneficjent obliczył koszty kwalifikowalne, na które składały się koszty osobowe, koszty ogólne i amortyzacja, z zastosowaniem metody rachunku kosztów pełnych. Organy krajowe zaakceptowały zadeklarowane koszty, uznając je za kwalifikowalne bez przeprowadzania weryfikacji.

W wyniku kontroli Trybunał wykrył, że część kosztów zgłoszonych przez beneficjenta była niekwalifikowalna: kontrolerzy odnotowali różnorodne przypadki niezgodności z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów i zasadami kwalifikowalności w programie, a także stwierdzili, że liczne pozycje kosztów nie miały związku z projektem lub nie przyczyniły się do jego realizacji.

- o Już w grudniu 2013 r. Komisja wypowiedziała się na temat tego konkretnego beneficjenta i zastosowanego przez niego rachunku kosztów pełnych, informując organy krajowe i beneficjenta, że koszty muszą być zgodne z przepisami krajowymi i przepisami danego programu, a koszty ogólne kwalifikują się do dofinansowania wówczas, gdy mają związek z projektem lub przyczyniają się do jego realizacji. Komisja już w okresie programowania 2007–2013 wykryła, że beneficjent zgłosił koszty niekwalifikowalne przy użyciu tej samej metody rachunkowej. Mimo to nie podjęła jednak odpowiednich kroków w celu dopilnowania, by beneficjent i organy krajowe przy deklarowaniu wydatków spełnili wymogi, o których ich poinformowała.

²⁸ [Sprawozdanie specjalne 26/2021](#) pt. „Prawidłowość wydatkowania środków w obszarze unijnej polityki spójności – Komisja co roku przedstawia informacje na temat minimalnego szacowanego poziomu błędu, ale nie są one ostateczne”.

Już w kontekście poświadczenia wiarygodności za 2017 r. Trybunał odnotował, że beneficjent nadal zgłaszał wydatki niekwalifikowalne.

- o Jeśli chodzi o okres 2014–2020, w latach 2017 i 2018 Komisja przeprowadziła audyt systemu zarządzania i kontroli ustanowionego na potrzeby przedmiotowego PO EFRR na ten okres. W zakres próby, którą objęła audytem, wszedł inny projekt realizowany przez tego samego beneficjenta. Chociaż Komisja wiedziała o problemie związanym z tym beneficjentem, dysponowała bowiem informacjami z własnych audytów i kontroli przeprowadzonej przez Trybunał w ramach poświadczenia wiarygodności za 2017 r., nie zweryfikowała w wystarczającym stopniu kwalifikowalności kosztów.

W rezultacie Komisja nie wykryła, że w ramach PO na lata 2014–2020 beneficjent nadal deklarował koszty niekwalifikowalne z zastosowaniem rachunku kosztów pełnych, a organy krajowe nie sprawdziły, czy koszty te były kwalifikowalne.

Zamknięcie okresu programowania 2007–2013 jest nadal w toku

6.67. Termin na złożenie przez państwa członkowskie dokumentów zamknięcia za lata 2007–2013 upłynął 31 marca 2017 r., przy czym w wielu przypadkach został on przekroczony. Stan na koniec 2023 r. przedstawiał się następująco:

- o DG REGIO zamknęła 279 z 322 PO na lata 2007–2013, zaledwie o trzy więcej niż w 2022 r. Jeśli chodzi o kolejne 42 PO, DG REGIO dokonała płatności poprzedzających zamknięcie obejmujących wyłącznie kwoty bezsporne, natomiast jeden program pozostał w pełni otwarty. Kwestie sporne (dotyczące przykładowo postępowań administracyjnych lub sądowych będących w toku, nieuwzględnionych dotąd ustaleń z kontroli czy kwot do odzyskania) nadal pozostały nierozwiązane.
- o DG EMPL zamknęła 102 ze 118 programów operacyjnych i wstępnie zamknęła 13 programów operacyjnych. Trzy programy pozostały w pełni otwarte ze względu na kwestie pozostające do rozstrzygnięcia.

Brak pewności co do zamknięcia okresu programowania 2014–2020

6.68. Okres kwalifikowalności wydatków w obszarze spójności za lata 2014–2020 trwał od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r. Termin złożenia końcowej deklaracji wydatków przez państwa członkowskie był jeszcze dłuższy (do połowy 2024 r.), a niedawno został przedłużony do połowy 2025 r.²⁹

6.69. Jeśli chodzi o okres 2014–2020, zamknięcie programów zostanie przeprowadzone wyłącznie w oparciu o dokumenty odnoszące się do ostatniego roku obrachunkowego i końcowe sprawozdanie z wdrażania. Niemniej organy wdrażające programy będą musiały także uwzględnić ostateczną ocenę kwalifikowalności kosztów zgłoszonych w odniesieniu do niektórych operacji, w szczególności w przypadku: operacji obejmujących inwestycje dokonywane z wykorzystaniem instrumentów finansowych, *rozliczenia* płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa, ostatecznych ocen operacji generujących dochód i postępowania w odniesieniu do operacji niesfunkcjonujących. W konsekwencji mogą zostać zastosowane dodatkowe korekty finansowe.

6.70. Komisja poinformowała, że w 2023 r. zamknęła dwa PO na lata 2014–2020: program w ramach FEAD zarządzany przez DG EMPL oraz instrument finansowy wdrożony ze środków EFRR, za który odpowiadała DG REGIO. Trybunał ustalił, że w obu przypadkach w 2024 r. nadal trwała wymiana informacji na temat *rozliczenia* zatwierdzonych kwot.

6.71. W toku audytu³⁰ przeprowadzonego przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji (IAS) we wrześniu 2023 r. stwierdzono, że planowanie zamknięcia okresu 2014–2020 jest niewystarczająco zaawansowane. Uznano także, że nie ma pewności co do tego, czy po zakończeniu procesu zamknięcia ryzyko rezydualne wyniesie poniżej 2%, ponieważ po dokonaniu płatności salda końcowego prace audytowe będą nadal prowadzone. Służba Audytu Wewnętrznego wyraziła również zastrzeżenia co do definicji procesu zamknięcia, zauważając, że w rzeczywistości nie określono nawet, jaką pewność co do legalności i prawidłowości należy uzyskać, by można było stwierdzić, że PO został zamknięty. Komisja informuje, że podjęła od tego czasu dodatkowe działania w celu przygotowania procedury zamknięcia.

²⁹ Art. 14 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy \(STEP\)](#).

³⁰ Ares(2023)6301839, 18 września 2023 r.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

6.72. Dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że w wydatkach w dziale „Spójność, odporność i wartości” wystąpił istotny poziom błędu. W przypadku działu 2 WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 9,3%.

6.73. Z prac kontrolnych Trybunału wynika, że kontrole przeprowadzane przez instytucje zarządzające nie we wszystkich przypadkach są wystarczająco skuteczne, by można było wykryć nieprawidłowości w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów lub im zapobiec. Ponadto Trybunał odnotował znaczące uchybienia w pracach szeregu instytucji audytowych objętych próbą (zob. pkt 6.42–6.54), co oznacza, że na pracach tych można polegać w ograniczonym stopniu. Ponownie obliczony poziom błędu przekroczył próg istotności wynoszący 2% w przypadku 16 z 29 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za okres 2014–2020. Komisja podniosła poziomy błędu rezydualnego powyżej 2% w przypadku 11 z tych pakietów dokumentów, uwzględniając przy tym także prace kontrolne Trybunału.

6.74. Od 2017 r. na pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności dobrane przez Trybunał do próby przypadają co roku ponad jedna trzecia wydatków zaakceptowanych przez Komisję. Udział wydatków objętych pakietami na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których poziom błędu rezydualnego przekroczył 2%, wzrósł z 44% w 2017 r. do 61% w 2023 r. i 2022 r. (zob. rys. 6.8). Konieczne są dalsze usprawnienia co do sposobu stosowania ram uzyskiwania pewności, zarówno przez organy wdrażające programy w państwach członkowskich, jak i przez Komisję.

6.75. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania oraz w sprawozdaniach z działalności za 2023 r. Komisja zgadza się z ogólną opinią Trybunału, że poziom błędu w wydatkach w obszarze spójności jest istotny. Niemniej oszacowane przez Komisję poziomy błędu są znacznie niższe niż szacunki Trybunału (zob. pkt 6.63–6.64). Szacowane przez Komisję poziomy błędu opierają się jednak na poziomach błędu rezydualnego zgłoszonych przez państwa członkowskie, a następnie przeanalizowanych i ponownie obliczonych przez Komisję. Z tego względu na wiarygodność tych poziomów błędu mają wpływ zarówno uchybienia w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich, jak i niedociągnięcia w pracach kontrolnych samej Komisji.

W szczególności poziom błędów szacowany przez Trybunał obejmuje błędy, które nie zostały wykryte przez państwa członkowskie i Komisję, i świadczy o tym, że poziomy błędów podawane przez Komisję są niedoszacowane.

Zalecenia

6.76. W [załączniku 6.2](#) przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji zalecenia ujętego w [sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r.](#) Komisja zrealizowała je w przeważającej mierze. Trybunał poddał też przeglądowi te zalecenia sformułowane w [sprawozdaniach rocznych za 2021 r. i 2022 r.](#), które wymagały natychmiastowego podjęcia działań lub miały zostać zrealizowane w trakcie 2023 r. Analizą zostały ponadto objęte te zalecenia ze [sprawozdań rocznych za 2017 r., 2018 r. i 2019 r.](#), które nie zostały jeszcze w pełni wdrożone, ale pozostają aktualne.

6.77. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 6.1 – Podjęcie działań następczych w związku z uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich

- a) Komisja powinna w odpowiednim czasie podjąć działania następcze w związku ze wszystkimi uchybieniami w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich stwierdzonymi i zgłoszonymi przez Trybunał w kontekście wydawanego przez niego poświadczenia wiarygodności za kończący się okres 2014–2020.
- b) Komisja powinna także – wraz z instytucjami audytowymi – wskazać najważniejsze wnioski wyciągnięte z realizacji działań następczych, o których mowa w lit. a), oraz wykorzystać je przy projektowaniu rozwiązań na lata 2021–2027, a także poinformować organy wdrażające programy w państwach członkowskich o działaniach, które organy te powinny podjąć w celu promowania najlepszych praktyk.

Termin realizacji: do grudnia 2025 r.

Zalecenie 6.2 – Ujednolicenie postępowania w przypadku błędów w zamówieniach publicznych w ramach zarządzania bezpośredniego i dzielonego

Komisja powinna przyjąć ujednolicony sposób postępowania w przypadku nieprawidłowości w zamówieniach publicznych dotyczących projektów finansowanych zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i dzielonego, takich jak projekty finansowane jednocześnie z instrumentu „Łącząc Europę” i EFRR. Nieprawidłowości wynikające z naruszenia tych samych przepisów prawnych powinny być tak samo oceniane i podlegać korekcie na tym samym poziomie.

Termin realizacji: do grudnia 2024 r.

Zalecenie 6.3 – Przeciwdziałanie ryzyku finansowemu i sprawdzanie, czy osiągnięto zamierzone wyniki

Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie ustanowiły proces systematycznej kontroli tego, czy po dokonaniu płatności beneficjent wypełnił zobowiązania umowne, w których zadeklarował, że osiągnie wskaźniki wykonania powiązane z działaniami realizowanymi po wdrożeniu projektu.

Termin realizacji: na etapie składania przez państwa członkowskie dokumentów na potrzeby zamknięcia PO, najpóźniej do marca 2026 r.

Zalecenie 6.4 – Zapewnienie należytego przygotowania do zamknięcia okresu 2014–2020

Komisja powinna opracować szczegółowe procedury zamknięcia, w których uwzględni ryzyko wskazane w sprawozdaniach rocznych Trybunału poprzez:

- a) ustanowienie systemu monitorowania zamknięcia, tak aby monitorować stan wszystkich PO na lata 2014–2020, kwoty faktycznie rozliczone w ciągu danego roku i kwoty faktycznie rozliczone w ujęciu kumulatywnym, kwoty nadal niewypłacone oraz nadal nieprzeprowadzone działania konieczne do zamknięcia;
- b) podawanie wyżej wymienionych informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Te informacje na temat zamknięcia okresu 2014–2020 powinny również zawierać dane na temat umorzenia środków pozostających do spłaty w księgach rachunkowych Komisji.

Termin realizacji: do czerwca 2025 r.

Załączniki

Załącznik 6.1 – Struktura dobranej próby transakcji oraz powiązane ustalenia sformułowane przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2023 r.



Państwo członkowskie (*)	Wkład UE (w mln EUR)	Liczba skontrolowanych transakcji	Ustalenia związane z transakcjami	
			Liczba błędów kwantyfikowalnych	Liczba błędów niekwantyfikowalnych
Polska	11 105	41	5	3
Hiszpania	4 026	19	6	7
Włochy	3 986	18	4	6
Rumunia	3 866	23	4	6
Węgry	3 659	18	5	16
Czechy	3 561	21	10	8
Grecja	3 500	13	2	3
Portugalia	3 445	12	4	5
Niemcy	2 481	9	3	4
Francja	2 190	6	–	–
Słowacja	1 693	8	–	2
EWT (**)	1 480	6	2	–
Zjednoczone Królestwo	1 391	7	–	–
Bułgaria	1 239	7	1	3
Chorwacja	1 010	--		
Litwa	944	--		
Słowenia	724	1	1	–
Łotwa	551	--		
Estonia	486	--		
Belgia	275	7	–	2
Szwecja	251	--		
Finlandia	228	--		
Austria	163	--		
Niderlandy	154	--		
Malta	128	--		
Luksemburg	98	--		
Cypr	75	--		
Dania	65	--		
Irlandia	12	--		
ŁĄCZNIE	52 786	216	47	65


(*) Próba dobrana przez Trybunał nie ma służyć formułowaniu wniosków na poziomie państw członkowskich.




(**) Wkłady w ramach EWT obejmują wkłady z programu dwustronnego realizowanego przez Hiszpanię i Portugalię, które nie zostały przedstawione na rysunku.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 6.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność, odporność i wartości”

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

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2017	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez <i>EFI</i> na poziomie pośredników finansowych. W przypadku, gdy <i>EBI/EFI</i> stosuje uzgodnione procedury w odniesieniu do audytorów zewnętrznych, Komisja powinna określić warunki minimalne tego rodzaju umów z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności, w szczególności wymóg przeprowadzenia wystarczających prac kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego.</p> <p>(Termin realizacji: niezwłocznie).</p>		<p>Na mocy <i>rozporządzenia zbiorczego</i> na instytucje audytowe nałożono obowiązek polegający na przeprowadzaniu – na poziomie pośredników finansowych – audytów systemów i operacji dotyczących instrumentów finansowych, w tym instrumentów finansowych zarządzanych przez <i>grupę EBI</i>, z wyłączeniem programów uruchomionych przed 2 sierpnia 2018 r. w ramach <i>inicjatywy na rzecz MŚP</i>.</p> <p>Komisja podjęła dodatkowe działania przez uwzględnienie w metodyce kontroli dotyczącej instrumentów finansowych zalecenia, by instytucje audytowe kontrolowały pośredników finansowych w odniesieniu do instrumentów wdrażanych przez <i>grupę EBI</i>, niezależnie od momentu utworzenia tych instrumentów. Niemniej w ramach tej metodyki nie można rozszerzyć uprawnień regulacyjnych przysługujących instytucjom audytowym. Komisja przedstawiła dowody potwierdzające, że w niektórych państwach członkowskich instytucje audytowe przeprowadzają już weryfikacje na szczeblu pośredników finansowych.</p> <p>Kontrole Trybunału za lata 2020 i 2022 (instrument <i>SMEi</i> w Hiszpanii) wykazały jednak, że weryfikacje te nie są jeszcze konsekwentnie przeprowadzane (w państwie członkowskim objętym kontrolą Trybunału ani audytor zewnętrzny, ani instytucje audytowe nie przeprowadzały żadnych audytów na szczeblu pośredników finansowych). Nie przedstawiono żadnych nowych elementów, które wskazywałyby na to, że w 2023 r. sytuacja poprawiła się.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	<p>Zalecenie 3</p> <p>Komisja powinna wyeliminować uchybienia wykryte przez Trybunał w zakresie weryfikowania prac instytucji audytowych w kontekście prowadzonych przez nią kontroli prawidłowości.</p> <p>(Termin realizacji: niezwłocznie).</p>		<p>Zob. pkt 6.58–6.64 sprawozdania rocznego za 2018 r., pkt 5.48–5.62 sprawozdania rocznego za 2019 r., pkt 5.43–5.44 sprawozdania rocznego za 2020 r., pkt 5.40–5.43 sprawozdania rocznego za 2021 r., pkt 6.47 sprawozdania rocznego za 2022 r. i pkt 6.48 sprawozdania rocznego za 2023 r.</p> <p>Mimo że Komisja prowadzi szerzej zakrojone prace w ramach kontroli zgodności, Trybunał wciąż stwierdza uchybienia w pracach instytucji audytowych.</p>
	<p>Zalecenie 4</p> <p>Komisja powinna zająć się kwestią złożoności przedstawianych informacji w zakresie nowych ram kontroli i uzyskiwania pewności na lata 2014–2020 w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL poprzez podjęcie następujących działań:</p> <p>(...)</p> <p>(iii) podawanie ogólnego poziomu błędu rezydualnego dla poddziału WRF 1b dla każdego roku obrachunkowego.</p> <p>(Termin realizacji: czerwiec 2019 r.).</p>		<p>Ppkt iii) został wdrożony w przeważającej mierze, ponieważ Komisja przedstawia ogólne szacunki dotyczące poddziału 2a WRF w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE. Jednak w przypadku gdy dana dyrekcja generalna jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu w ramach kilku działów WRF, wydatki są przypisywane do jednego działu WRF. W rezultacie szacunki te nie odzwierciedlają w pełni wydatków leżących u ich podstaw.</p>
	<p>Zalecenie 5</p> <p>Komisja powinna zapewnić wprowadzenie zmian w mechanizmach kontroli zgodnie z jej wnioskiem w sprawie instrumentów finansowych w ramach regulacyjnych po 2020 r., tak aby do obliczania poziomów błędu rezydualnego stosowano wyłącznie faktyczne wykorzystanie środków na poziomie ostatecznego odbiorcy.</p> <p>(Termin realizacji: przed rozpoczęciem wdrażania ram legislacyjnych na okres po 2020 r.).</p>		<p>W nowym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów dotyczącym okresu 2021–2027 (rozporządzenie (UE) 2021/1060) przewidziano, że pojedyncza płatność zaliczkowa na rzecz instrumentów finansowych ma zostać ujęta w pierwszym wniosku o płatność. W swoich odpowiedziach na wyniki monitorowania realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. Komisja przedstawiła zamiar przyjęcia aktu delegowanego zobowiązującego instytucje audytowe do wyłączenia tej płatności zaliczkowej z populacji objętej audytem. Obecnie Komisja ponownie przeanalizowała swoje stanowisko i stwierdziła, że ta początkowa płatność zaliczkowa pozostanie częścią skontrolowanej populacji w odniesieniu do danego roku obrachunkowego.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	<p>Zalecenie 6</p> <p>Komisja powinna prowadzić kontrole prawidłowości w sposób adekwatny do sformułowania wniosku na temat <i>skuteczności</i> prac instytucji audytowych oraz do uzyskania wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdziła zestawienia wydatków.</p> <p>(Termin realizacji: niezwłocznie).</p>		Zob. pkt 5.64 sprawozdania rocznego za 2021 r.
2018	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 6.1 – Mechanizmy kontrolne dotyczące programów w ramach inicjatywy na rzecz MŚP</p> <p>Komisja powinna dopilnować, aby:</p> <p>a) instytucje audytowe bądź audytor wybrany przez grupę EBI przeprowadzali regularne kontrole na poziomie pośredników finansowych, na podstawie reprezentatywnej próby wypłat na rzecz odbiorców końcowych;</p> <p>b) opracowano i wdrożono – w przypadku gdy kontrole te okażą się niewystarczające – właściwe środki kontroli mające zapobiec możliwości występowania istotnych nieprawidłowych wydatków przy zamknięciu.</p> <p>(Termin realizacji: niezwłocznie).</p>		Wcześniejsze kontrole przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły, że EFI już wprowadził lub wprowadza usprawnienia do systemów monitorowania i kontroli oraz dobrowolnie rozszerzył zakres stosowania sprawozdań dotyczących wystarczającej pewności na programy w ramach instrumentu SMEi. Trybunał przyznaje wprawdzie, że niektóre instytucje audytowe przeprowadziły już weryfikacje na poziomie pośredników finansowych, jednak skuteczność tych działań nie została jeszcze w pełni wykazana. Jako przykład Trybunał wskazał wyniki kontroli przeprowadzonej w odniesieniu do SMEi w Hiszpanii w kontekście <i>poświadczenia wiarygodności</i> za 2022 r.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2019	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 5.1 – Warunki kwalifikowalności projektów</p> <p>Komisja powinna wyjaśnić, jak należy rozumieć pojęcia „operacja fizycznie ukończona” i „operacja w pełni zrealizowana”, co ułatwiłoby państwom członkowskim weryfikację, czy operacje są zgodne z art. 65 ust. 6 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, a także wykrywanie operacji niekwalifikowalnych. Należy jasno wskazać, że warunek, o którym mowa, odnosi się wyłącznie do robót lub działań niezbędnych do uzyskania produktu w ramach operacji, a nie do aspektów finansowych i administracyjnych.</p> <p>(Termin realizacji: niezwłocznie).</p>		
	<p>Zalecenie 5.2 – Działania mające na celu poprawę wiarygodności poziomów błędów rezydualnego zgłaszanych przez instytucje audytowe</p> <p>Komisja powinna przeanalizować główne przyczyny niewykrytych błędów i we współpracy z instytucjami audytowymi opracować konieczne działania mające na celu poprawę wiarygodności poziomów błędów rezydualnego zgłaszanych przez te instytucje.</p> <p>(Termin realizacji: czerwiec 2021 r.).</p>		<p>Pomimo starań Komisji, o których poinformowano w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO (sprawozdanie za 2019 r., s. 25; sprawozdanie za 2020 r., s. 41–43; sprawozdanie za 2021 r., s. 32–33) oraz DG EMPL (sprawozdanie za 2019 r., s. 37; sprawozdanie za 2020 r., s. 43–44; sprawozdanie za 2021 r., s. 49), prace kontrolne Trybunału za 2020 r. nie wykazały znacznej poprawy w tym zakresie (zob. przykładowo pkt 5.38 sprawozdania rocznego za 2020 r., pkt 5.40 i 5.41 sprawozdania rocznego za 2021 r. oraz pkt 6.48, 6.49 i 6.50 sprawozdania rocznego za 2022 r.</p> <p>Komisja przeprowadziła analizę głównych przyczyn niewykrytych błędów i upowszechniła zaktualizowane zestawienie kategorii błędów.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 5.2 – Monitorowanie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w ramach audytów operacji prowadzonych przez instytucje audytowe</p> <p>Komisja powinna wyraźnie zachęcić instytucje audytowe, by wprowadziły do stosowanych list sprawdzających pytania szczegółowe dotyczące ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych i dokumentowały działania podjęte w celu wyeliminowania takich czynników ryzyka wykrytych w toku audytów.</p> <p>Instytucje audytowe powinny współpracować z krajowymi jednostkami koordynującymi zwalczanie nadużyć finansowych oraz uwzględniać przypadki podejrzewanych lub stwierdzonych nadużyć finansowych zgłoszone do Komisji za pośrednictwem systemu zarządzania nieprawidłowościami. Trybunał odsyła w tym względzie do zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym 06/2019.</p> <p>(Termin realizacji: czerwiec 2022 r.).</p>		
2021	<p>Zalecenie 5.1 – Metoda zwrotu kosztów beneficjentom w przypadku zastosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów w celu ustalenia unijnego wkładu do programu</p> <p>Komisja powinna przypomnieć instytucjom zarządzającym o wymogach obowiązujących w przypadku zwrotu kosztów beneficjentom przy użyciu innej metody niż uproszczone metody rozliczania kosztów, wykorzystywane do obliczania płatności z budżetu UE na rzecz państw członkowskich, biorąc pod uwagę</p>		

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	szczególnie sytuację wykrytą w tym roku w irlandzkim programie operacyjnym finansowanym z EFS. (Termin realizacji: grudzień 2022 r.).		
	Zalecenie 5.2 – Wkład systemów krajowych w realizację celów EFS Komisja powinna zapewnić, by realizowane operacje skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia celów programów operacyjnych, gdy programy te są oparte na istniejących systemach krajowych. Powinna przy tym wziąć pod uwagę w szczególności taką sytuację, jak wykryta w tym roku sytuacja młodzieży NEET uczestniczącej w programach operacyjnych finansowanych z EFS / w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Hiszpanii. (Termin realizacji: listopad 2022 r.).		Komisja podjęła działania w związku ze wspomnianym w zaleceniu przypadkiem, który miał miejsce w Hiszpanii. Nie rozwiązała jednak kwestii tego, jak operacje finansowane w ramach PO opartych na istniejących programach krajowych mogą skutecznie się przyczyniać do realizacji celów programów.
	Zalecenie 5.6 – Praworządność W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja powinna zamieszczać informacje na temat toczących się procedur praworządności przeciwko państwom członkowskim. Powinna też poinformować, jak takie procedury mogą wpłynąć na poziom pewności w zakresie prawidłowości wydatków, jaki Komisja może uzyskać za pośrednictwem systemów kontroli i uzyskiwania pewności krajów, których te procedury dotyczą. (Termin realizacji: kwiecień 2023 r. (przyszłoroczne sprawozdania z działalności)).		Zob. pkt 6.76 sprawozdania rocznego za 2022 r. Komisja odrzuciła to zalecenie.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2022	<p>Zalecenie 6.5 – Wiarygodność oświadczeń</p> <p>Komisja powinna – biorąc pod uwagę szczególnie sytuację wykrytą w tym roku – dopilnować, by instytucje audytowe stosowały odpowiednie metody weryfikacji, czy złożone oświadczenia są ważne i wiarygodne, oraz upowszechniały dobre praktyki.</p> <p>(Termin realizacji: grudzień 2023 r.).</p>		Trybunał odnotowuje, że Komisja podjęła szereg działań w tym zakresie, i przyjmuje do wiadomości, że planuje ona dalszą wymianę najlepszych praktyk.
	<p>Zalecenie 6.6 – Podniesienie świadomości ryzyka nadużyć finansowych w celu zapewnienia skuteczniejszego informowania o podejrzeniu nadużycia</p> <p>[...]</p> <p>b) Komisja powinna określić minimalne wymogi dla instytucji audytowych, jeśli chodzi o uwzględnianie ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych w listach sprawdzających i pracach audytowych.</p> <p>c) Komisja powinna przypomnieć państwom członkowskim o obowiązkach związanych ze zgłaszaniem nadużyć finansowych.</p> <p>(Termin realizacji: [...] zalecenia 6.6 lit. b) i 6.6 lit. c) do grudnia 2023 r.).</p>		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 7

Zasoby naturalne i środowisko

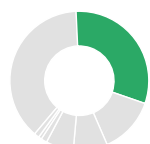
Spis treści

	Punkty
Wstęp	7.1.-7.15.
Krótki opis	7.2.-7.13.
Cele i obszary polityki	7.2.-7.4.
Instrumenty finansowania	7.5.-7.13.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.14.-7.15.
Prawidłowość transakcji	7.16.-7.26.
Wyniki badania transakcji	7.16.-7.26.
Płatności bezpośrednie	7.20.
Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne rodzaje płatności	7.21.-7.26.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	7.27.-7.37.
Sprawozdawczość DG AGRI i DG ENV na temat prawidłowości wydatków	7.27.-7.31.
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania	7.32.
Zgromadzone informacje dotyczące nowych systemów sprawozdawczości z realizacji celów	7.33.-7.37.
Wnioski i zalecenia	7.38.-7.41.
Wnioski	7.38.-7.39.
Zalecenia	7.40.-7.41.
Załączniki	
Załącznik 7.1 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie	
Załącznik 7.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 3 WRF „Zasoby naturalne i środowisko”. Na **rys. 7.1** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2023 r.

Rys. 7.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą

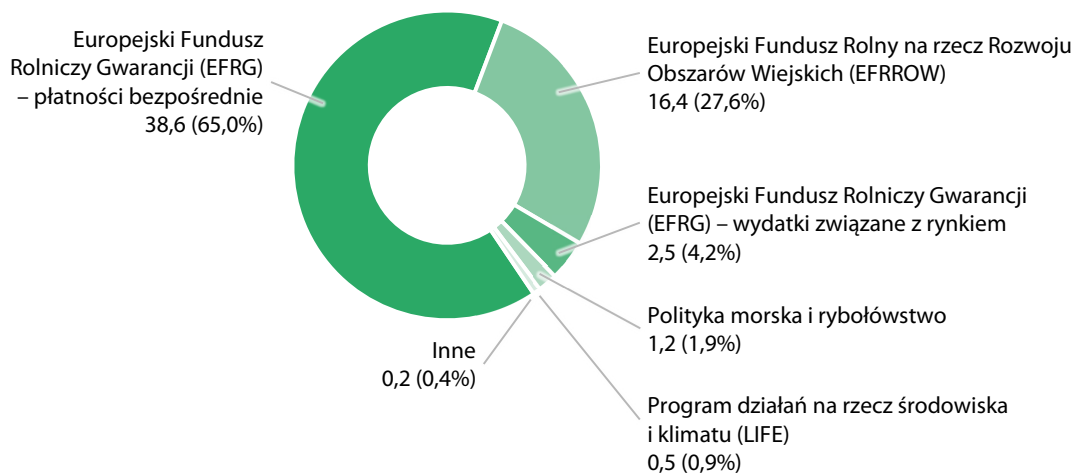


Zasoby naturalne i środowisko
59,5 mld euro (31,1% wydatków z budżetu UE)



(w mld euro)

Płatności w 2023 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

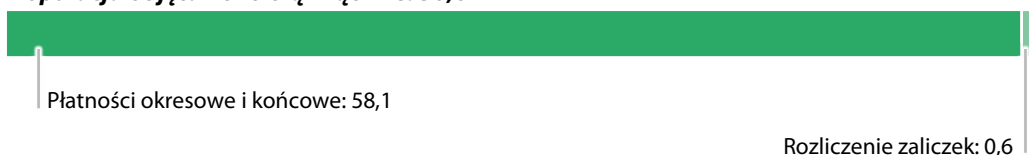


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2023 r.

Płatności – łącznie: 59,5



Populacja objęta kontrolą – łącznie: 58,6



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2023 r.

Krótki opis

Cele i obszary polityki

7.2. 97% wydatków w dziale „Zasoby naturalne i środowisko” przypada na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Są one realizowane za pośrednictwem *wspólnej polityki rolnej* (WPR). WPR ma trzy ogólne cele¹:

- o rentowna produkcja żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;
- o zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;
- o zrównoważony rozwój terytorialny.

7.3. Za WPR odpowiada ostatecznie Komisja Europejska, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI). Zarządzanie w tym obszarze polityki sprawuje ona jednak wspólnie z *agencjami płatniczymi* w państwach członkowskich. Od 2015 r. niezależne *jednostki certyfikujące* w państwach członkowskich wydają co roku opinie na temat *legalności i prawidłowości* wydatków deklarowanych przez agencje płatnicze.

7.4. Ten dział WRF obejmuje też wydatki unijne na politykę morską i rybołówstwo finansowane z *Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)*, za które odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE), oraz *program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)*, za który odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) i Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG ENER).

¹ Art. 110 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#) w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

Instrumenty finansowania

7.5. Rok 2023 był wprawdzie pierwszym rokiem obowiązywania WPR na lata 2023–2027, lecz prawie wszystkie płatności w tym roku zostały dokonane oparciu o zasady wydatkowania WPR na lata 2014–2022, ponieważ dotyczyły wniosków o wsparcie unijne przedłożonych przez rolników w 2022 r. Na zasadach dotyczących nowego okresu obowiązywania WPR wypłacono tylko 0,9 mld euro z całej puli płatności dokonanych w 2023 r. na kwotę 57,5 mld euro.

7.6. Główne instrumenty finansowania WPR w 2023 r. były następujące:

- o *płatności bezpośrednie* dla rolników, finansowane w pełni z budżetu UE;
- o realizowane przez państwa członkowskie *programy rozwoju obszarów wiejskich* na szczeblu krajowym i regionalnym, finansowane wspólnie z budżetu UE i ze środków państw członkowskich;
- o rolnicze *środki rynkowe*, w pełni finansowane z budżetu UE z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne w sektorze rolno-spożywczym, które są współfinansowane przez państwa członkowskie.

7.7. Na płatności bezpośrednie przypadło 65% wydatków w dziale 3 WRF (w 2023 r. wyniosły one 38,2 mld euro). Najważniejsze systemy WPR przewidziane dla tych płatności to:

- o *system płatności podstawowej* (14,9 mld euro) oraz *system jednolitej płatności obszarowej* (4,6 mld euro), które zapewniają wsparcie dochodów oparte na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych;
- o system płatności z tytułu *zazieleniania* (10,7 mld euro), który ma na celu wsparcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska;
- o dobrowolne *wsparcie związane z produkcją* (4,2 mld euro) przyznawane na określone rodzaje produktów rolnych, takich jak wołowina i cielęcina, mleko lub rośliny wysokobiałkowe.

7.8. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się na uprawnieniach, jako że otrzymanie płatności zależy od spełnienia określonych warunków. W takich płatnościach występuje niższe ryzyko błędu niż w płatnościach opartych na zwrocie kosztów, o ile warunki ich uzyskania nie są skomplikowane (zob. pkt **1.18**).

Płatnościami bezpośrednimi zarządza się poprzez *zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)*, który stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o przyznanie pomocy, rejestrów zwierząt i użytków rolnych. ZSZiK obejmuje *system identyfikacji działek rolnych (LPIS)*, czyli system informacji geograficznej zawierający dane z różnych źródeł, który stanowi pomoc dla rolników w wypełnianiu wniosków o przyznanie pomocy obszarowej oraz pozwala agencjom płatniczym kontrolować wnioski po ich złożeniu. Zastosowanie tego systemu daje agencjom płatniczym możliwość skorygowania niektórych błędów we wnioskach o przyznanie pomocy i zmniejsza ryzyko wystąpienia błędów.

7.9. Na rozwój obszarów wiejskich przypadło 27,6% wydatków w dziale 3 WRF (16,4 mld euro). Składały się na nie:

- o płatności na rzecz rolników dokonywane na podstawie kryteriów środowiskowych i kryteriów związanych z klimatem (8,0 mld euro) stosowanych w odniesieniu do powierzchni użytków rolnych (w *ramce 7.1* podano przykład wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego) lub liczby zwierząt w gospodarstwie (płatności obszarowe / płatności związane z produkcją zwierzęcą);
- o pomoc na rzecz projektów inwestycyjnych (8,4 mld euro), które mają wspierać rozwój społeczny i gospodarczy na obszarach wiejskich (płatności inne niż obszarowe).

Ramka 7.1

Przykład wsparcia na rzecz ekologicznej uprawy oliwek

W Hiszpanii małe przedsiębiorstwo produkujące oliwki uzyskało o wsparcie w ramach działania 11 na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dotyczącego rolnictwa ekologicznego. Uzyskane wsparcie pozwoliło producentowi na objęcie ochroną gajów oliwnych z bardzo starymi drzewami oliwnymi i na produkcję oliwek bez użycia nawozów ani pestycydów. Gaje położone są na zboczach, na których nie jest możliwa automatyzacja zbiorów oliwek. W trakcie przeprowadzania kontroli Trybunał potwierdził, że *beneficjent* przestrzegał warunków kwalifikowalności. Na zdjęciu przedstawiono jeden z gajów oliwnych.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.10. W 2023 r. państwa członkowskie nadal wydatkowały środki unijne w ramach krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich obejmujących lata 2014–2022. Komisja zatwierdziła 118 programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich na lata 2014–2020, w ramach których realizowano 20 działań. Z uwagi na opóźnienia w przyjmowaniu przepisów dotyczących WPR po 2020 r. okres wdrażania wszystkich tych programów wydłużono do końca 2022 r. Zgodnie z postanowieniami umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE programy rozwoju obszarów wiejskich tego byłego państwa członkowskiego były realizowane do końca 2023 r. i zostaną zamknięte w 2024 r. Przyjęto też dodatkowe działania, aby zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie: w 2021 r. – w odpowiedzi na wybuch pandemii COVID-19² – i w 2022 r. – w celu przeciwdziałania skutkom inwazji Rosji na Ukrainę³.

7.11. Rolnicze środki rynkowe, na które przypadło 4,2% wydatków w dziale 3 WRF (2,5 mld euro), obejmują szereg zróżnicowanych programów zapewniających wsparcie, przykładowo na rzecz organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw czy restrukturyzacji winnic. Każdy program podlega oddzielnym warunkom kwalifikowalności. Środki rynkowe w sektorze wina służą poprawie wyników przedsiębiorstw poprzez zwiększenie ich konkurencyjności, a także pomagają im w dostosowaniu się do popytu na rynku.

7.12. W przypadku pozostałych 3% wydatków w dziale 3 WRF, dokonywanych głównie w ramach *EFMR* i *programu LIFE*, również stosowane są zróżnicowane kryteria wyboru, wymogi w zakresie kwalifikowalności i metody wypłacania środków.

7.13. W odniesieniu do większości wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, środków rynkowych i obszarów polityki w dziale 3 WRF niewchodzących w zakres WPR warunki w zakresie kwalifikowalności są bardziej złożone niż w przypadku płatności bezpośrednich, a ryzyko wystąpienia błędu – wyższe (zob. pkt **1.18**).

² [Rozporządzenie \(UE\) 2020/872](#) zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnych działań mających zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach *Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)* w odpowiedzi na epidemię COVID-19.

³ [Rozporządzenie \(UE\) 2022/1033](#) w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do szczególnego działania mającego zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w odpowiedzi na wpływ rosyjskiej inwazji na Ukrainę.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.14. Prace przeprowadzone przez Trybunał miały pozwolić na oszacowanie poziomu błędu w tym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w *załączniku 1.1*, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2023 r.:

- a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 218 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF, w tym:
 - (i) 88 płatności bezpośrednich, z uwzględnieniem najważniejszych systemów,
 - (ii) 59 płatności obszarowych / płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich,
 - (iii) 49 płatności inne niż obszarowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich,
 - (iv) 14 płatności dotyczących środków rynkowych,
 - (v) osiem transakcji w obszarach wydatków nieobjętych WPR, cztery transakcje w ramach EFMR i cztery w ramach programu LIFE;
- b) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG AGRI i DG ENV, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania*.

7.15. Trybunał skontrolował 218 transakcji zrealizowanych w 20 państwach członkowskich⁴ i Zjednoczonym Królestwie. Kontrolą objął płatności bezpośrednie w 13 państwach członkowskich, a także transakcje w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zrealizowane w ramach 19 programów krajowych i regionalnych w 16 państwach członkowskich.

⁴ Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Szwecja.

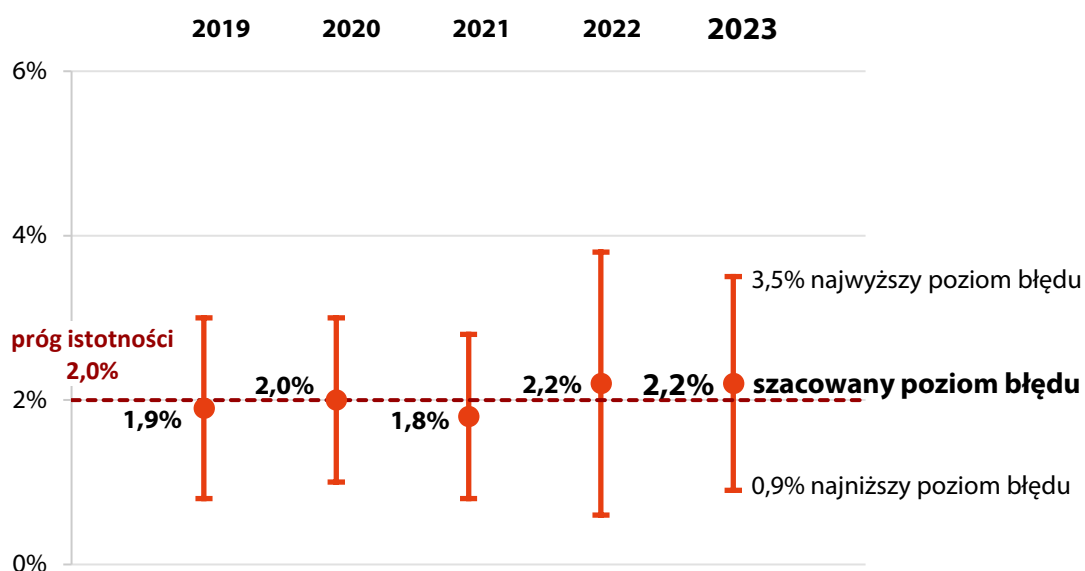
Prawidłowość transakcji

Wyniki badania transakcji

7.16. Na 218 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 56 (26%). Na podstawie 37 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów w dziale 3 WRF wynosi 2,2% (zob. *rys. 7.2*).

Rys. 7.2 – Wyniki badania transakcji

Szacowany poziom błędów



Wielkość próby (liczba transakcji)

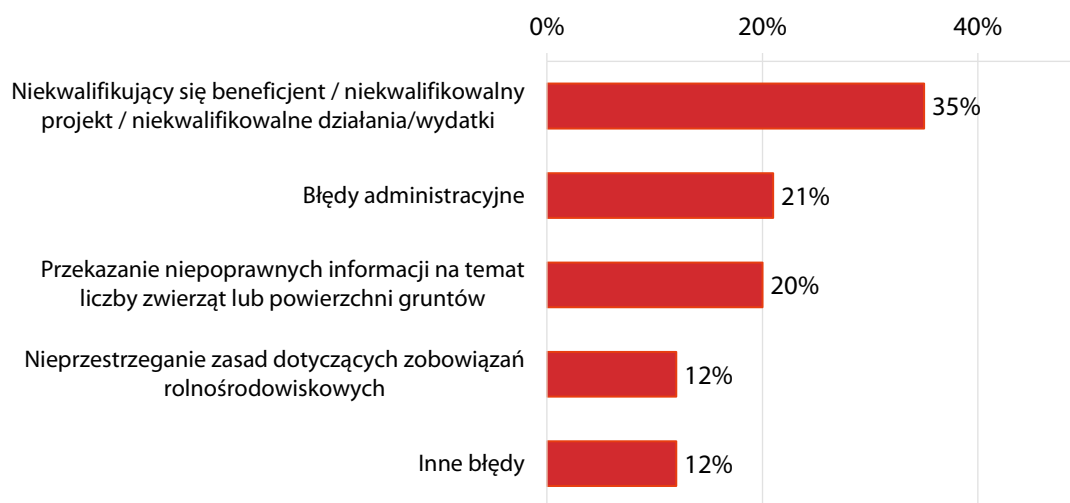
2019	2020	2021	2022	2023
251	218	212	218	218

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.17. Największa liczba skwantyfikowanych błędów, jakie stwierdził Trybunał, dotyczyła płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (16). Trybunał wykrył też 15 błędów kwantyfikowalnych w płatnościach bezpośrednich, trzy błędy odnoszące się do środków rynkowych i trzy błędy w wydatkach niezwiązanych z WPR. Odnotował ponadto 19 przypadków niezgodności z przepisami, które nie miały wpływu na poziom błędu. Przykładowo w jednym przypadku kontrolerzy stwierdzili, że przepisy krajowe nie wymagały od beneficjentów przechowywania dokumentacji potwierdzającej po zakończeniu okresu zobowiązania. Uniemożliwiło to później organom krajowym, Komisji i Trybunałowi przeprowadzenie kontroli. Przegląd płatności w ramach działu 3 WRF oraz wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji przedstawiono w podziale na państwa członkowskie w [załączniku 7.1](#).

7.18. Na [rys. 7.3](#) przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2023 r.

Rys. 7.3 – Na szacowany poziom błędu składają się w dużej mierze przypadki zestawień zawierających niekwalifikowalne wydatki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.19. W odniesieniu do 39 transakcji wchodzących w skład próby Trybunału organy państw członkowskich i Komisja zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,5 punktu procentowego. W przypadku 30 błędów kwantyfikowalnych organy państw członkowskich i Komisja dysponowały wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby je wykryć i skorygować przed zatwierdzeniem wydatków. Gdyby organy państw członkowskich i Komisja w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 1,0 punktu procentowego niższy.

Płatności bezpośrednie

7.20. W 88 zbadanych transakcjach w ramach płatności bezpośrednich Trybunał wykrył 15 błędów kwantyfikowalnych, z których osiem wynikała z zawyżenia przez rolników powierzchni gruntów rolnych kwalifikujących się do objęcia wsparciem lub błędnie obliczonych płatności (zob. [ramka 7.2](#)). W jednym przypadku beneficjent uniknął konieczności zastosowania maksymalnego limitu należnego mu wsparcia, ustanawiając kilka przedsiębiorstw, które razem mogły złożyć wiele wniosków o wsparcie unijne.

Ramka 7.2

Przykład zadeklarowania zawyżonej powierzchni gruntów

Na Litwie kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizytę na miejscu w należącym do beneficjenta gospodarstwie, którego powierzchnia – zgodnie z deklaracją tego beneficjenta – wynosiła 15,02 ha. Kontrolerzy potwierdzili powierzchnię gruntów działek, z wyjątkiem jednej, w przypadku której beneficjent nie spełnił minimalnych wymogów, ponieważ była ona częściowo porośnięta niepożądaną roślinnością. W wyniku przeprowadzonych pomiarów powierzchnię gruntów określono jako mniejszą od zadeklarowanej o 1,64 ha, co stanowi błąd kwantyfikowalny na poziomie ponad 10% w odniesieniu do całej powierzchni gospodarstwa. Na zdjęciu lotniczym pokazano porośnięty obszar działki, który kontrolerzy wykryli podczas kontroli na miejscu.



© NMA

Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne rodzaje płatności

Płatności obszarowe i płatności związane z produkcją zwierzęcą w ramach wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

7.21. Trybunał zbadał 59 płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dokonanych w oparciu o powierzchnię gruntów rolnych lub liczbę zwierząt zadeklarowanych przez rolników. Do grupy tej należą płatności z tytułu wypełniania szczególnych *zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych*, płatności kompensacyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego i płatności dla rolników z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi, a także płatności kompensacyjne dotyczące rolnictwa na obszarach chronionych należących do sieci „Natura 2000”.

7.22. Spośród 59 skontrolowanych transakcji dotyczących płatności obszarowych lub płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich w 19 wystąpiły błędy. Trybunał wykrył 13 błędów kwantyfikowalnych, z których osiem dotyczyło zawyżenia powierzchni gruntów zadeklarowanej jako kwalifikowalna. Jeżeli chodzi o pięć pozostałych ustaleń, źródłami błędów były też niepoprawne obliczenia wysokości pomocy, naruszenia zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, a także nieprzestrzeganie przez rolnika warunków uzyskiwania płatności kompensacyjnych dotyczących użytków rolnych w ramach sieci „Natura 2000” (zob. [ramka 7.3](#)).

Ramka 7.3

Przykład rolnika nieprzestrzegającego warunków płatności

Na Węgrzech rolnik posiadający gospodarstwo na obszarze chronionym w ramach sieci „Natura 2000” wystąpił o płatność kompensacyjną dotyczącą jego działki. W ramach działania 12 na rzecz rozwoju obszarów wiejskich beneficjenci mogą uzyskać płatności kompensacyjne w odniesieniu do dodatkowych poniesionych kosztów i dochodów utraconych z powodu ograniczeń w użytkowaniu gruntów położonych na tym obszarze. Warunkiem uzyskania płatności kompensacyjnej było skoszenie roślinności na całej działce do połowy czerwca, czego rolnik podjął się, a następnie otrzymał płatność. Kontrola działki przeprowadzona w październiku (zob. zdjęcie poniżej) oraz przegląd zdjęć lotniczych i obrazów satelitarnych wykonanych w czerwcu i sierpniu wskazywały jednak na to, że znaczna część działki nie została skoszona.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Projekty inwestycyjne

7.23. Trybunał zbadał 49 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz projektów inwestycyjnych, takich jak inwestycje w aktywa rzeczowe, pomoc na rozpoczęcie działalności dla młodych rolników i zarządzanie ryzykiem (ubezpieczenia).

7.24. W przypadku trzech płatności Trybunał skwantyfikował błędy, wynikające głównie z zadeklarowania przez beneficjentów wydatków lub działań, które nie spełniały warunków kwalifikowalności. W jednym przypadku błąd wynikał z tego, że beneficjent – producent drobiu – udzielił zamówienia na budowę infrastruktury gospodarczej podmiotowi powiązanemu – przedsiębiorstwu budowlanemu, którego właścicielem był ten sam beneficjent.

Środki rynkowe

7.25. Trybunał zbadał 14 transakcji w ramach *środków rynkowych* i skwantyfikował błędy w trzech przypadkach, w których agencje płatnicze dokonały zwrotu kosztów niekwalifikowalnych.

Polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu

7.26. W obszarach polityki morskiej, rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu Trybunał skontrolował osiem transakcji i wykrył trzy błędy kwantyfikowalne w transakcjach objętych *zarządzaniem bezpośrednim* związanych z programem działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE).

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG ENV na temat prawidłowości wydatków

7.27. Dyrektor każdej z *agencji płatniczych* przedstawia DG AGRI roczną deklarację zarządczą dotyczącą *skuteczności* wdrożonych przez agencję systemów zarządzania i kontroli oraz legalności i prawidłowości zrealizowanych przez nią wydatków. Dodatkowo państwa członkowskie przekazują co roku sprawozdania z przeprowadzanych przez siebie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu (tzw. statystyki kontroli).

7.28. Począwszy od 2015 r. w celu uzyskania większej pewności jednostki certyfikujące są zobowiązane do wydawania rocznej opinii dla każdej agencji płatniczej na temat legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wnioskowały państwa członkowskie.

7.29. Aby oszacować ryzyko w momencie dokonywania płatności w ramach płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich oraz środków rynkowych, DG AGRI wykorzystuje poziomy błędów zgłoszone w statystykach kontroli, które dostosowuje na podstawie wyników audytów przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące oraz wyników swoich własnych audytów systemów i wydatków poszczególnych agencji płatniczych. Dostosowania dokonywane w oparciu o wyniki analizy przeprowadzanej przez DG AGRI mają postać korekty. Aby oszacować ostateczną kwotę obciążoną ryzykiem, DG AGRI odejmuje szacunkową kwotę przyszłych *korekt finansowych* i odzyskanych środków od kwoty obciążonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności.

7.30. Ze statystyk kontroli przedstawionych przez agencje płatnicze wynika, że poziom błędów w całości wydatków WPR wynosił 1,1%. Wziąwszy pod uwagę wyniki prac przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące i własnych audytów, DG AGRI obliczyła, że szacunkowa kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 1 064 mln euro, tj. około 1,9% ogółu wydatków WPR w 2023 r., przy czym zgodnie z szacunkami tej DG ryzyko w momencie dokonywania płatności (skorygowany poziom błędów) kształtowało się na poziomie około 1,5% w przypadku płatności bezpośrednich, 2,8% w przypadku rozwoju obszarów wiejskich oraz 2,3% w przypadku środków rynkowych.

7.31. Trybunał przeprowadził ponadto ograniczony przegląd informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ENV. W jego wyniku stwierdził, że zastosowana przez DG AGRI i DG ENV metodyka obliczenia ryzyka w momencie dokonywania płatności i w momencie *zamknięcia* była zgodna z wytycznymi Komisji.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania

7.32. Jak wynika ze sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE, ryzyko w momencie dokonywania płatności w przypadku działu „Zasoby naturalne i środowisko” zostało oszacowane przez Komisję na 1,9%.

Zgromadzone informacje dotyczące nowych systemów sprawozdawczości z realizacji celów

7.33. W ramach kontroli za 2023 r. Trybunał zgromadził informacje dotyczące opracowywania *rocznych sprawozdań z realizacji celów*, głównego elementu nowego modelu WPR opartego na *wynikach* na lata 2023–2027. Na podstawie dokumentów, wywiadów oraz wizyt na miejscu przeprowadzonych od stycznia do kwietnia 2024 r. kontrolerzy zbadali postępy w zakresie rocznej sprawozdawczości z realizacji celów dokonane przez agencje płatnicze w Bułgarii, Chorwacji i Grecji.

7.34. W ramach WPR na lata 2023–2027 wydatki zadeklarowane przez agencje płatnicze w ich *planach strategicznych WPR* muszą – aby zakwalifikować się do wsparcia udzielanego przez UE – odpowiadać odpowiedniemu zgłoszonemu produktowi. Państwa członkowskie są zobowiązane przedłożyć Komisji w swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji celów informacje dotyczące wytworzonych produktów i poniesionych wydatków za dany rok budżetowy (N) do 15 lutego roku następnego (N+1). Komisja sprawdza, czy zadeklarowane wydatki i *produkty* odpowiadają sobie, a w przypadkach, w których nie przedstawiono akceptowalnego uzasadnienia dla braku odpowiadającego wydatkom produktu, może zmniejszyć wysokość wsparcia unijnego, wydając decyzję w sprawie rocznego rozliczenia z realizacji celów do 15 października roku N+1.

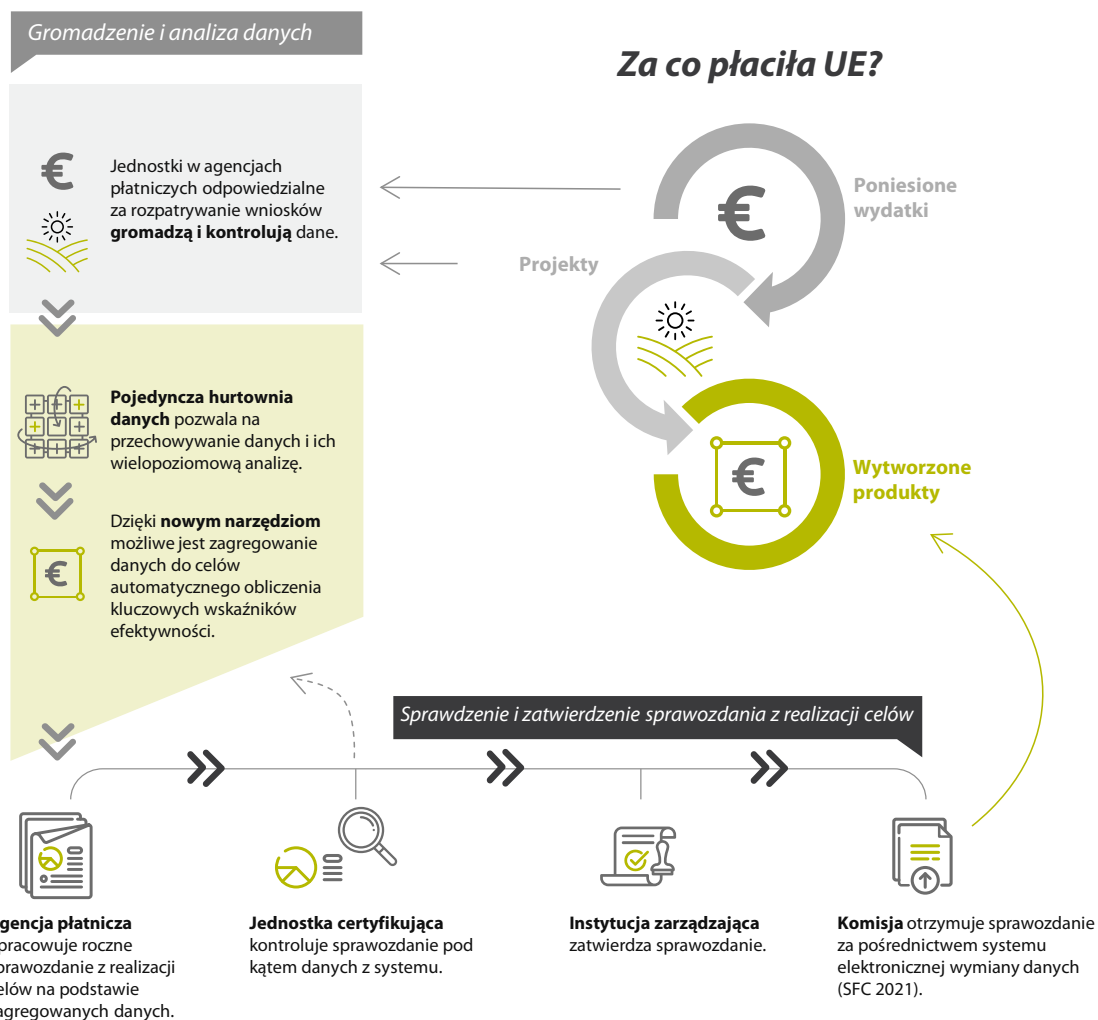
7.35. W lutym 2024 r. państwa członkowskie przedstawiły pierwsze sprawozdania z realizacji celów za rok budżetowy 2023. Jako że większość wydatków z 2023 r. poniesionych w ramach WPR podlega zasadom z poprzedniego okresu programowania, z kwoty zadeklarowanych przez agencje płatnicze wydatków tylko 63 mln euro odpowiadało zgłoszonym produktom, a z tej kwoty 37 mln euro dotyczyło *pszczelarstwa*. W trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, sprawozdania dotyczące pszczelarstwa sporządzano w sposób ręczny lub częściowo zautomatyzowany, opracowując dane pochodzące zarówno z istniejących systemów, jak i ze źródeł zewnętrznych. Działy agencji płatniczych odpowiedzialne za przetwarzanie wniosków dotyczących projektów pszczelarskich sprawdzały dane zgłoszone przez beneficjentów i przesyłały je do jednostek odpowiedzialnych za sprawozdawczość. Jednostki odpowiedzialne za sprawozdawczość agregowały dane w sposób ręczny i opracowywały sprawozdania z realizacji celów w standardowym formacie wymaganym przez Komisję do celów wprowadzenia do jej elektronicznego systemu wymiany danych (SFC 2021).

7.36. Trybunał stwierdził też, że w 2023 r. trzy wspomniane agencje płatnicze były w trakcie opracowywania koncepcji systemów na potrzeby sprawozdawczości za 2024 r. dotyczącej realizacji celów w zakresie wszystkich projektów ujętych w ich planach strategicznych. Sprawozdania te mają zostać przedłożone do 15 lutego 2025 r. W związku z tym agencje ogłosiły postępowania w celu udzielenia zewnętrznym wykonawcom *zamówienia publicznego* na prace dotyczące opracowania systemów, które muszą spełniać międzynarodowe normy bezpieczeństwa informacji (wymogi normy ISO 27001) obowiązujące akredytowane agencje płatnicze.

7.37. W 2024 r. agencje płatnicze planują przyjąć podobne podejście na potrzeby sprawozdawczości z realizacji celów – odpowiednie jednostki odpowiedzialne za zarządzanie konkretnymi projektami mają przygotować i skontrolować niezbędne dane sprawozdawcze. Każda z agencji płatniczych, w których Trybunał przeprowadził kontrole, zamierza w sposób automatyczny pozyskiwać dane z systemów służących do rozpatrywania wniosków i przechowywać je w hurtowni danych, gdzie za pomocą odpowiednich narzędzi analitycznych zostaną automatycznie obliczone zadeklarowane wydatki, kwoty jednostkowe i odpowiadające im wskaźniki produktu dla różnych projektów. Informacje zawarte w sprawozdaniach z realizacji celów zostaną następnie sprawdzone przez jednostki certyfikujące i zatwierdzone przez *instytucję zarządzającą* państwa członkowskiego. Następnie zostaną zapisane na platformie Komisji SFC 2021. Agencje płatnicze stwierdziły, że wdrożenie systemu sprawozdawczości z realizacji celów w odniesieniu do wszystkich projektów do 15 lutego 2025 r. będzie trudne, i że w przypadku opóźnień może pojawić się konieczność skorzystania z alternatywnego rozwiązania. Na [rys. 7.4](#) przedstawiono podejście stosowane w państwach

członkowskich objętych kontrolą przy opracowywaniu rocznych sprawozdań z realizacji celów.

Rys. 7.4 – Opracowywanie rocznych sprawozdań z realizacji celów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.38. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że w wydatkach w całym dziale „Zasoby naturalne i środowisko” wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt **7.16**). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,2%.

7.39. Wyniki prac Trybunału wskazują na to, że poziom błędu nie był istotny w przypadku płatności bezpośrednich, które stanowią 66% wydatków w tym dziale WRF, natomiast był po raz kolejny istotny w pozostałych obszarach wydatków łącznie (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu), na które przypada 34% wydatków.

Zalecenia

7.40. Trybunał poddał przeglądowi te zalecenia sformułowane w ostatnich trzech sprawozdaniach rocznych, które albo wymagały natychmiastowego podjęcia działań, albo miały zostać zrealizowane w trakcie 2023 r. Dwa zalecenia sformułowane w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. miały zostać zrealizowane w 2023 r.

W [załączniku 7.2](#) przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r. Trybunał jest zdania, że zalecenie 6.1, dotyczące wspierania wykorzystania nowych technologii do zapobiegania błędom w płatnościach w ramach WPR, zostało w pełni zrealizowane. W pełni zrealizowano też część zalecenia 6.2 dotyczącą audytów szczególnego działania mającego zapewnić nadzwyczajne tymczasowe wsparcie w ramach działania M21 na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

7.41. Na podstawie ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

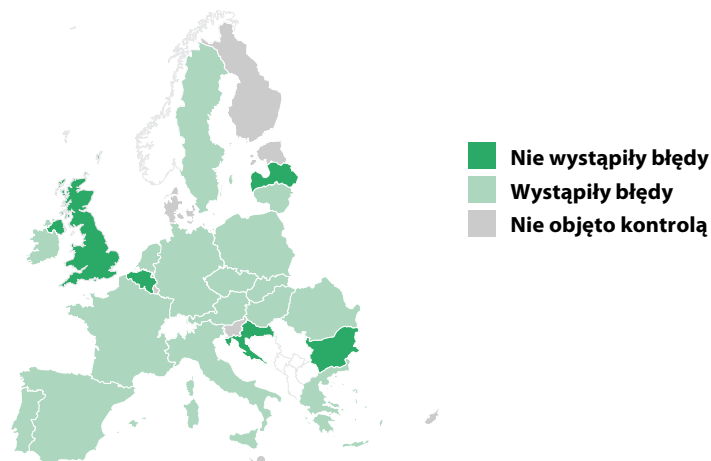
Zalecenie 7.1 – Badanie skuteczności krajowych rozwiązań dotyczących ustalania górnego limitu wsparcia UE na rzecz dużych gospodarstw rolnych

Biorąc pod uwagę odpowiedzialność państw członkowskich za kierowanie wsparcia dochodów do najbardziej potrzebujących, Komisja powinna zbadać, na ile skuteczne są działania państw członkowskich w zakresie ograniczania płatności bezpośrednich na rzecz dużych gospodarstw.

Termin realizacji: 2025 r.

Załączniki

Załącznik 7.1 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie





Państwo członkowskie / państwo	Wkład UE (w mln EUR)	Liczba skontrolowanych transakcji	Liczba błędów kwantyfikowalnych	Liczba błędów niekwantyfikowalnych
Wydatki w ramach WPR	57 547	210	34	17
Francja	9 448	28	2	3
Hiszpania	7 042	36	5	1
Niemcy	6 356	16	2	1
Włochy	5 890	20	4	6
Polska	5 034	20	2	1
Rumunia	3 203	12		2
Grecja	2 944	8	4	
Węgry	2 183	12	3	
Irlandia	1 495	4	3	1
Portugalia	1 501	10	1	
Czechy	1 246	8	1	
Austria	1 350	4	2	
Bułgaria	1 116	4		
Szwecja	983	4	1	1
Niderlandy	842	4	1	1
Litwa	833	4	2	
Belgia	654	8		
Chorwacja	753	4		
Słowacja	563	4	1	
Łotwa	474	0		
Zjednoczone Królestwo	71	0		
Państwa czł. nieobjęte kontrolą	3 566	nie dot.	nie dot.	nie dot.
Inne wydatki	1 930	8	3	2
ŁĄCZNIE	59 477	218	37	19

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik 7.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

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

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 6.1</p> <p>Wspieranie wykorzystania nowych technologii do zapobiegania błędom w płatnościach w ramach WPR</p> <p>Opierając się na doświadczeniach ze stosowania <i>kontroli w formie monitorowania</i>, Komisja powinna ułatwić wymianę dobrych praktyk w zakresie korzystania przez państwa członkowskie z nowych technologii przy kontrolowaniu płatności w ramach WPR, tak aby wspierać te państwa we wdrożeniu systemu monitorowania obszarów począwszy od 2023 r.</p> <p>(Termin realizacji: 2023 r.)</p>		<p>Komisja regularnie organizowała spotkania GREX (spotkania grupy ekspertów na temat wdrażania WPR), warsztaty na temat ZSZK oraz konferencje Panta Rhei stanowiące forum wymiany najlepszych praktyk w stosowaniu nowych technologii. System monitorowania obszarów (AMS) zaczął funkcjonować w pełnym wymiarze od 1 stycznia 2024 r., co było możliwe dzięki doświadczeniom zgromadzonym w 2023 r. System AMS łączy w sobie wykorzystanie obrazów satelitarnych z satelitów Sentinel programu Copernicus, zdjęć geotagowanych i równoważnych technologii służących do obserwacji, śledzenia i oceny wszelkich możliwych do monitorowania warunków kwalifikowalności w odniesieniu do płatności obszarowych w ramach WPR.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 6.2</p> <p>Kontrole płatności w ramach działania M21</p> <p>Komisja powinna prowadzić stosowne audyty oraz proces monitorowania i oceny, aby upewnić się, że finansowanie w ramach działania M21 trafiło, zgodnie z założeniami, do kwalifikujących się beneficjentów borykających się z problemami z płynnością finansową, które zagrażały dalszej działalności biznesowej lub rolniczej.</p> <p>(Termin realizacji: 2023 r. w odniesieniu do audytów; 2025 r. w odniesieniu do monitorowania i oceny.)</p>		<p>W 2022 i 2023 r. prowadzone przez Komisję audyty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w trzech państwach członkowskich objęły też działanie 21. W jednym przypadku sformułowano ustalenia dotyczące działania 21 przy ograniczonym poziomie błędów. Ustalenia te podlegają procedurze kontryktoryjnej z udziałem państw członkowskich, których dotyczą, zgodnie z ustalonym w przepisach harmonogramem.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 8

**Migracja i zarządzanie granicami
Bezpieczeństwo i obrona**

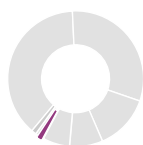
Spis treści

	Punkty
Wstęp	8.1.-8.7.
Krótki opis	8.2.-8.6.
Migracja i zarządzanie granicami	8.2.-8.3.
Bezpieczeństwo i obrona	8.4.
Realizacja programów w trybie zarządzania dzielonego	8.5.-8.6.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.7.
Prawidłowość transakcji	8.8.-8.10.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	8.11.-8.15.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.16.-8.18.
Wnioski i zalecenia	8.19.-8.21.
Wnioski	8.19.
Zalecenia	8.20.-8.21.
Załączniki	
Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – działy „Migracja i zarządzanie granicami” oraz „Bezpieczeństwo i obrona”	

Wstęp

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 4 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Migracja i zarządzanie granicami” oraz działu 5 WRF „Bezpieczeństwo i obrona”. W poprzednich WRF wydatki w tych obszarach były w przeważającej mierze planowane i księgowane w ramach jednego działu – działu 3 WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”. Na [rys. 8.1](#) i [rys. 8.2](#) zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tych działów w 2023 r.

Rys. 8.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Migracja i zarządzanie granicami”

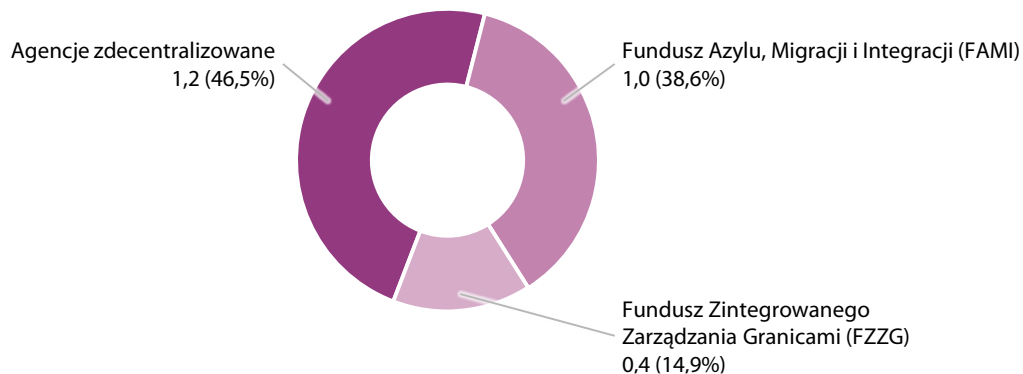


Migracja i zarządzanie granicami
2,7 mld euro (1,4% wydatków z budżetu UE)



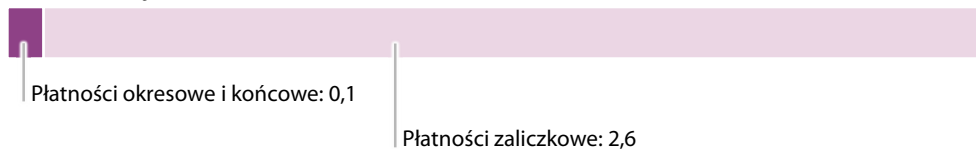
(w mld euro)

Płatności w 2023 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

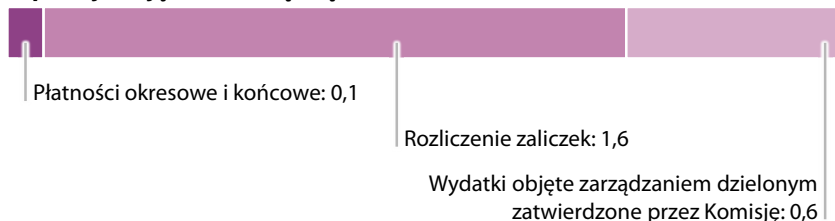


Płatności i populacja objęta kontrolą w 2023 r.

Płatności – łącznie: 2,7

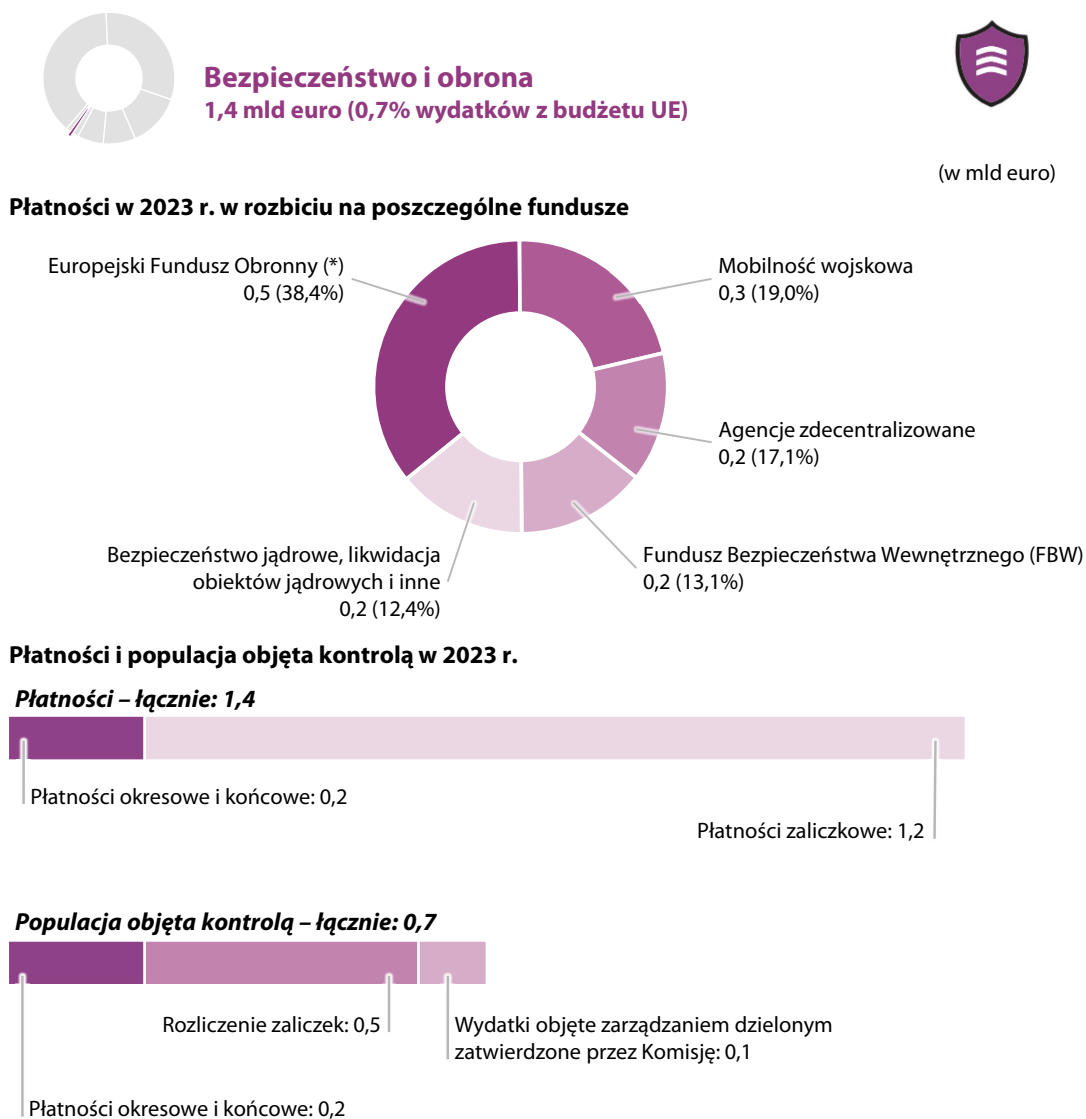


Populacja objęta kontrolą – łącznie: 2,2



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2023 r.

Rys. 8.2 – Płatności i populacja objęta kontrolą w dziale „Bezpieczeństwo i obrona”



(*) W tym programy związane z przemysłem obronnym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2023 r.

Krótki opis

Migracja i zarządzanie granicami

8.2. Ze względu na wzrost znaczenia migracji i zarządzania granicami w ostatnich latach UE wprowadziła w WRF na okres programowania 2021–2027 odrębny dział 4 dotyczący tych właśnie obszarów polityki (zob. [rys. 8.1](#)). Znaczna część wydatków poniesionych w 2023 r. w tym dziale była przeznaczona na dokończenie projektów i programów rozpoczętych w WRF na lata 2014–2020. W związku z tym większość wydatków dotyczyła zakończenia działania *Funduszu Azylu, Migracji i Integracji*¹ (FAMI) na lata 2014–2020, a ponadto obejmowała pozostałe do wykorzystania środki z *Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)*² – *granice i wizy*. Wymienione wyżej fundusze z lat 2014–2020 zostały zastąpione w nowych WRF na lata 2021–2027 przez, odpowiednio, nowy FAMI³ oraz *Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*⁴ (IZGW) w ramach *Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami*.

8.3. Innym istotnym obszarem wydatków w ramach działu 4 jest finansowanie na rzecz *agencji zdecentralizowanych* (*Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex*, *Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu – EUAA* oraz *Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – eu-LISA*). Informacje na temat agencji Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.

¹ Rozporządzenie (UE) nr 516/2014 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

² Rozporządzenie (UE) nr 515/2014 ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz.

³ Rozporządzenie (UE) 2021/1147 ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

⁴ Rozporządzenie (UE) 2021/1148 ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Bezpieczeństwo i obrona

8.4. Dział 5 WRF na lata 2021–2027 dotyczy bezpieczeństwa i obrony. Jak wynika z *rys. 8.2*, część działu związana z bezpieczeństwem obejmuje finansowanie z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2021–2027⁵ oraz pozostałe do wykorzystania środki na realizację projektów z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – instrumentu dotyczącego współpracy policyjnej na lata 2014–2020⁶, z których pokryto znaczną część wydatków w tym obszarze w 2023 r. W tej części działu znalazły się też fundusze na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i w Słowacji oraz na rzecz trzech unijnych agencji zdecentralizowanych działających w obszarze bezpieczeństwa ([Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii – EMCDDA](#), [Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania – Europol](#) i [Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania – CEPOL](#)). Część działu dotycząca obrony obejmuje zaś Europejski Fundusz Obronny⁷, z którego wsparcie przeznaczane jest na wspólne projekty w dziedzinie obronności na wszystkich etapach procesu badawczo-rozwojowego. Do tej części należy też wsparcie na rzecz mobilności wojskowej ze specjalnego budżetu w ramach *instrumentu „Łącząc Europę”*⁸, którego celem jest dostosowanie części *transeuropejskiej sieci transportowej* do podwójnego zastosowania: zarówno w sektorze cywilnym, jak i obronności.

Realizacja programów w trybie zarządzania dzielonego

8.5. Zarządzanie większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW na okres 2014–2020, jak również większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW oraz IZGW na okres 2021–2027, odbywa się w trybie dzielonym z udziałem państw członkowskich (lub państw stowarzyszonych w ramach Schengen) i Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) Komisji. W trybie tym państwa członkowskie wdrażają wieloletnie *programy*, które zostały zatwierdzone przez Komisję.

⁵ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1149](#) ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁶ [Rozporządzenie \(UE\) nr 513/2014](#) ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

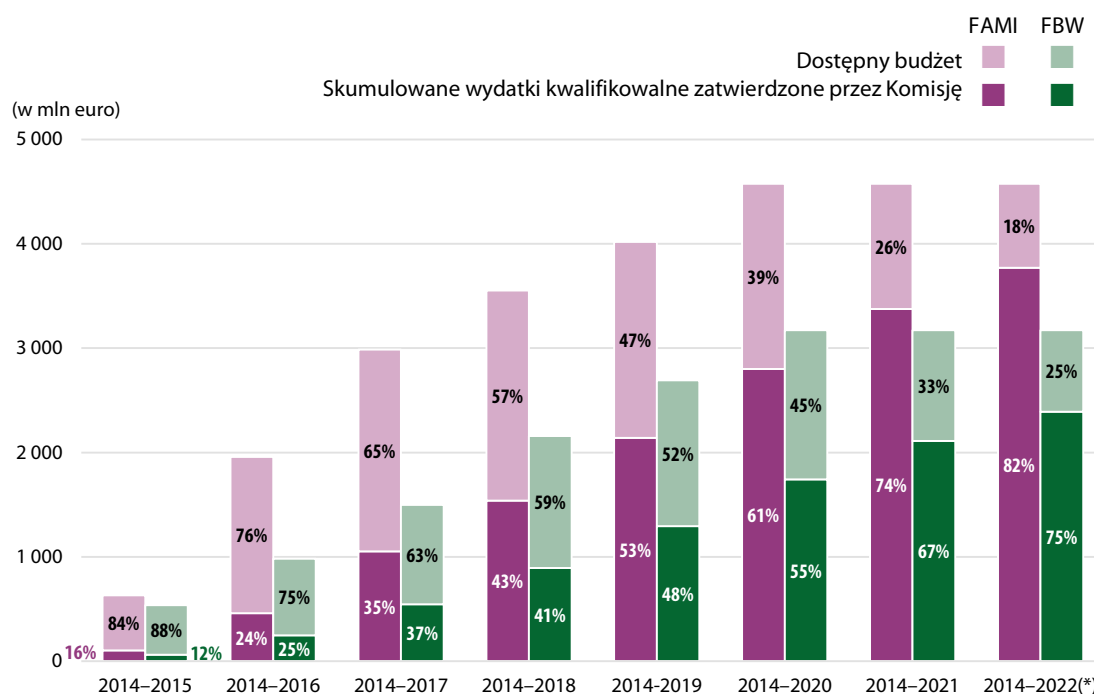
⁷ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/697](#) ustanawiające Europejski Fundusz Obronny.

⁸ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1153](#) ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014.

8.6. Od 2020 r. państwa członkowskie przyspieszyły wdrażanie programów w ramach FAMI i FBW na *okres programowania* 2014–2020. Finansowanie z tego okresu programowania musiało zostać wykorzystane do czerwca 2024 r.⁹

W sprawozdaniu finansowym Komisji za 2023 r. wykazano jednak, że państwa członkowskie wciąż nie zadeklarowały Komisji znacznych kwot pozostałych do wydania w tym okresie (18% w przypadku FAMI i 25% z FBW). Na *rys. 8.3* przedstawiono wydatki, które państwa członkowskie zgłosiły Komisji od początku *okresu programowania* 2014–2020 w celu uzyskania ich zwrotu.

Rys. 8.3 – Postępy we wdrażaniu programów FAMI i FBW na lata 2014–2020



(*) Wydatki z FAMI/FBW na poziomie państwa członkowskiego są zgłaszane Komisji i zatwierdzane przez nią w roku następującym po roku, w którym zostały poniesione. W związku z tym w sprawozdaniu Komisji za 2023 r. ujęto wydatki poniesione przez państwa członkowskie w 2022 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji (programy i *decyzje w sprawie rozliczenia zestawień wydatków* wydane do końca 2023 r.).

⁹ Rozporządzenie (UE) 2022/585 w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) nr 514/2014, (UE) nr 516/2014 oraz (UE) 2021/1147.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.7. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1** Trybunał przeprowadził następujące prace:

- a) Zbadał próbę 23 *transakcji*, która – choć wyniki jej kontroli stanowią wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* wydawane przez Trybunał – nie pozwala na *oszacowanie poziomu błędu* dla tych działów. Próba obejmowała:
 - 12 transakcji objętych *zarządzaniem dzielonym* (po dwie z każdego z wymienionych państw: Niemcy, Francja, Węgry, Polska i Zjednoczone Królestwo w dziale 4; Łotwa w dziale 5 WRF);
 - 10 transakcji objętych *zarządzaniem bezpośrednim* sprawowanym przez Komisję (osiem w dziale 4, dwie w dziale 5 WRF);
 - jedna transakcja objęta *zarządzaniem pośrednim* (w dziale 5 WRF);
 - wzięto również pod uwagę wyniki *kontroli zgodności* dotyczących agencji.
- b) Trybunał zbadał informacje na temat *prawidłowości* wydatków przedstawione w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG HOME, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania* Komisji.
- c) Jeżeli chodzi o systemy kontroli wewnętrznej Komisji, Trybunał ocenił: w jaki sposób DG HOME dokonywała podziału finansowania na programy krajowe państw członkowskich i tzw. instrumenty tematyczne trzech funduszy (FAMI, IZGW oraz FBW); w jaki sposób wspierała państwa członkowskie w przystosowaniu się do zasad *rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów*¹⁰ w zakresie zarządzania dzielonego FAMI, IZGW oraz FBW; oraz w jaki sposób *instytucje audytowe* w pięciu państwach członkowskich (Niemcy i Francja w przypadku FAMI, Węgry i Polska w odniesieniu do IZGW oraz Łotwa do FBW) przygotowywały się do audytów FAMI, IZGW i FBW na okres programowania 2021–2027.

¹⁰ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

Prawidłowość transakcji

8.8. Błędy wystąpiły w siedmiu z 23 transakcji zbadanych przez Trybunał. Trybunał skwantyfikował cztery błędy, które miały wpływ finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły wydatków niekwalifikowalnych, braku dokumentacji potwierdzającej (np. nie przechowywano kluczowych dokumentów podróży) i uchybień w *postępowaniach o udzielenie zamówienia*. W *ramce 8.1* przedstawiono przykład błędu skwantyfikowanego przez Trybunał.

Ramka 8.1

Brak podstawowych dokumentów potwierdzających

DG HOME

Trybunał skontrolował projekt finansowany z FAMI i realizowany w trybie zarządzania dzielonego ze Zjednoczonym Królestwem. Komisja zatwierdziła wcześniej wydatki kwalifikowalne projektu w wysokości 2,47 mln euro. Był on realizowany od października 2020 r. do grudnia 2022 r. i polegał na zapewnieniu usług ochrony i lotów w celu przewiezienia poza Zjednoczone Królestwo obywateli państw trzecich, których pozwolenia na pobyt wygasły.

Kontrolerzy wykryli, że we wszystkich dziesięciu zbadanych pozycjach kosztów znalazły się wydatki niekwalifikowalne. Były to koszty lotów i usług świadczonych przez zespoły ochrony eskortujące każdą osobę powracającą. W żadnym z tych przypadków władze Zjednoczonego Królestwa – wbrew krajowym wytycznym dotyczącym FAMI – nie przechowały kluczowych dokumentów, a dokładnie kart pokładowych lub równoważnej dokumentacji potwierdzającej. W efekcie Trybunał nie uzyskał dokumentacji wystarczającej do potwierdzenia, że indywidualne służby eskortujące zapewniające bezpieczeństwo uczestniczyły w operacjach przymusowych powrotów, nie mógł więc zweryfikować, czy ich koszty zostały rzeczywiście poniesione.

W związku z tym Trybunał uznał 100% zbadanych wydatków za niekwalifikujące się do finansowania unijnego. Kontrolerzy odnotowują też, że *beneficjent* przedstawił świadectwa audytu na poparcie poniesionych wydatków ujętych w zestawieniu, lecz niezależni biegli rewidenci nie zgłosili żadnego ze wspomnianych wyżej błędów.

Ponadto Trybunał stwierdził niedociągnięcia w procedurach mających na celu ustalenie, jak liczna eskorta była wymagana do zapewnienia bezpieczeństwa osobom powracającym ze Zjednoczonego Królestwa oraz który lot był najbardziej opłacalny. Obie sytuacje odnotowano wielokrotnie w próbie Trybunału.

8.9. Trybunał wykrył też 10 przypadków niezgodności z przepisami prawa i przepisami finansowymi w siedmiu transakcjach (nie miały one jednak wpływu finansowego na budżet UE). Dotyczyły one przykładowo niedociągnięć w postępowaniach o przyznanie *dotacji* czy udzielenie zamówienia publicznego, a także nieprzestrzegania technicznych parametrów kwalifikowalności. W [ramce 8.2](#) i [ramce 8.3](#) przedstawiono przykłady błędów wykrytych przez Trybunał.

Ramka 8.2

Niedociągnięcia w postępowaniach o przyznanie dotacji

DG HOME

Trybunał skontrolował trzy otwarte zaproszenia do składania wniosków opublikowane w 2016, 2019 i 2020 r., które dotyczyły projektów finansowanych z FAMI i były realizowane w trybie zarządzania dzielonego. W zaproszeniach zawarto wymóg, by wnioskodawcy zapewnili usługi ułatwiające integrację obywateli państw trzecich w państwach członkowskich (w próbie kontrolnej Trybunału były to Niemcy i Francja) oraz w Zjednoczonym Królestwie.

W dwóch przypadkach kontrolerzy stwierdzili, że wnioskodawcy nie zostali odpowiednio poinformowani o procesie oceny wniosków. Nie opublikowano ważnych informacji na temat metodyki oceny, takich jak zastosowane progi czy różne wagi przypisane do poszczególnych kryteriów (Francja i Zjednoczone Królestwo). W przypadku Zjednoczonego Królestwa nie uznano prawa wnioskodawców do odwołania się od decyzji o przyznaniu dotacji. Trybunał odnotował, że w odniesieniu do pozostałych krajów kryteria wyboru zostały zmodyfikowane w trakcie procedury wyboru, co spowodowało nierówne traktowanie wnioskodawców (Niemcy).

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że niedociągnięcia te naruszyły zasady przejrzystości i równego traktowania, a w jednym przypadku także podstawowe prawa wnioskodawców do odwołania się od decyzji administracyjnych, które wywołują dla nich negatywne skutki prawne.

Ramka 8.3

Niespójne stosowanie kryteriów przyznawania wsparcia unijnego na rzecz projektów dotyczących podwójnego zastosowania, w których przekroczono wymagany limit

DG MOVE

Trybunał skontrolował projekt infrastrukturalny dotyczący mobilności wojskowej w Niemczech, na który finansowania udzieliła Komisja. Projekt polegał na modernizacji infrastruktury kolejowej, tak aby umożliwić przystosowanie elementów transeuropejskiej sieci transportowej do potrzeb podwójnego zastosowania – przez sektory transportu zarówno cywilnego, jak i wojskowego. Łączne wydatki kwalifikowalne w ramach projektu wyniosły 99,18 mln euro, w tym wkład UE sięgał 50%.

Trybunał stwierdził, że we wniosku projektowym beneficjent nie wyjaśnił, w jaki sposób projekt ma się przyczynić do przystosowania nacisku osi na mostach kolejowych przeznaczonych do podwójnego zastosowania. Beneficjent przede wszystkim nie określił, jakie były wartości tego nacisku dla poszczególnych mostów przed realizacją projektu i po jego zakończeniu. Nacisk osi jest kluczowym kryterium kwalifikowalności, którego jednak nie udało się skontrolować w ramach procesu oceny. Ponadto ocena wniosków pod kątem opublikowanych kryteriów nie zawsze była spójna, w szczególności jeśli chodzi o kryterium dotyczące wypełnienia luki finansowej dzięki finansowaniu unijnemu, które miało zapewnić też istotny efekt mnożnikowy i przyspieszyć w ten sposób realizację projektu.

W ramach kontroli ostatecznie ustalono, że na wszystkich objętych badaniem mostach kolejowych osiągnięto taki poziom nacisku osi, który przekraczał średnio o 27% limit wymagany do potrzeb podwójnego zastosowania wynoszący 25 ton/oś. Mimo że w ten sposób mosty nie stają się automatycznie kwalifikowalne, w obowiązujących przepisach stwierdzono również, że koszty robót budowlanych, w wyniku których osiągnięto poziom przekraczający wymagany limit nacisku osi, nie kwalifikują się do wsparcia unijnego. Komisja nie wyegzekwowała jednak tego limitu i uznała wszystkie koszty za kwalifikowalne. Układ mostów zaprojektowano i wybudowano tak, aby umożliwić konkretny nacisk osi określony w wytycznych krajowych. W związku z tym Trybunał nie był w stanie wydzielić elementów konstrukcyjnych, odnośnie do których przekroczono wymogi dotyczące podwójnego zastosowania infrastruktury. W efekcie ten niekwalifikowalny wydatek nie może zostać skwantyfikowany.

8.10. Trybunał wykrył też trzy transakcje niezgodne z zasadami *należytego zarządzania finansami*, mimo że nie wystąpiły w nich błędy dotyczące prawidłowości. Problemy dotyczyły kwestii zwrotu *podatku od wartości dodanej* organom publicznym oraz braku obiektywnych podstaw do zastosowania dodatku uzupełniającego do wynagrodzenia. W *ramce 8.4* przedstawiono przykład błędu wykrytego przez Trybunał.

Ramka 8.4

Problemy dotyczące zwrotu podatku VAT zadeklarowanego przez organy administracji publicznej

DG HOME

Trybunał skontrolował projekt o wartości 1 mln euro realizowany w trybie zarządzania dzielonego przez Węgry, dofinansowany przez UE w wysokości 100% z funduszu FAMI. Projekt polegał na modernizacji Systemu Informacyjnego Schengen. System ten jest wykorzystywany do celów związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem granicami w Europie i pozwala właściwym organom krajowym na wprowadzanie lub sprawdzanie wpisów dotyczących osób bądź przedmiotów. Skontrolowane zestawienie poniesionych wydatków na 213 098 euro obejmowało kwotę podatku VAT w wysokości 45 304 euro.

Trybunał stwierdził, że zestawienie wydatków w tym projekcie nie było zgodne z wytycznymi Komisji wydanymi w odpowiedzi na wcześniejsze [zalecenie](#) Trybunału, zgodnie z którym kwota współfinansowania unijnego nie może przekraczać kwoty łącznych kwalifikowalnych wydatków z wyłączeniem podatku VAT. Kwota wydatków zadeklarowanych przez organ administracji publicznej w tym przypadku jednak przekroczyła łączny koszt projektu, bez podatku VAT.

Trybunał informował o takich przypadkach w 2017 r.¹¹, a podobne sytuacje stwierdził też podczas prac kontrolnych w 2021 i 2022 r. Ponieważ podatek VAT pobrany przez usługodawcę automatycznie wpływa do budżetu krajowego, stanowi on dodatkowy dochód w budżecie dla państw członkowskich.

¹¹ Sprawozdanie roczne za 2017 r. wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 8.7 i ramka 8.3.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

8.11. Trybunał ocenił, w jaki sposób DG HOME opracowała instrumenty tematyczne w WRF na lata 2021-2027, i obliczył ponownie przydziały i wagi stosowane do podziału środków finansowych na programy krajowe państw członkowskich w ramach FAMI, IZGW i FBW. W rozporządzeniach w sprawie FAMI i IZGW określono część wymogów dotyczących instrumentów tematycznych. Natomiast w metodyce alokacji finansowania opisanej w załączniku I do rozporządzeń w sprawie FAMI, FBW i IZGW przedstawiono sposób dokonywania konkretnych obliczeń i ustalania wag w oparciu o dane statystyczne udostępniane przez Eurostat i Frontex.

8.12. Trybunał potwierdził, że DG HOME opracowała instrumenty tematyczne i wdrożyła metodyki alokacji środków zgodnie z wymogami stosownych rozporządzeń.

8.13. Trybunał ocenił też wsparcie i wytyczne, jakich DG HOME udzieliła organom państw członkowskich w przystosowaniu się do nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 w zakresie zarządzania środkami z FAMI, IZGW i FBW. Przeanalizował on prace przygotowawcze krajowych instytucji audytowych w pięciu państwach członkowskich (Niemcy i Francja w przypadku FAMI, Węgry i Polska w odniesieniu do IZGW oraz Łotwa w przypadku FBW) dotyczące następujących kwestii:

- a) w jaki sposób nowe rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów wpływało na pracę tych instytucji audytowych;
- b) w jaki sposób instytucje audytowe brały pod uwagę szczegółowe wymogi rozporządzenia w odniesieniu do FAMI, IZGW i FBW.

8.14. Zgodnie z przepisami nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów najpóźniej do 30 czerwca 2023 r. wszystkie państwa członkowskie były zobowiązane sporządzić opisy swoich systemów zarządzania i kontroli, co stanowiło warunek wstępny dla instytucji audytowych pozwalający na opracowanie strategii audytu dla audytów systemu oraz audytów operacji. Do czasu przeprowadzenia kontroli pięć wybranych do kontroli państw członkowskich sporządziło opisy swoich systemów zarządzania i kontroli, zaś większość z nich wciąż finalizowała strategię audytu (jedno już tego dokonało). Miały one już jasny obraz głównych zmian, jakie należało wprowadzić w strategii audytu dla audytów systemu oraz audytów operacji w porównaniu z okresem programowania 2014–2020. Pięć państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, miało zamiar przedłożyć Komisji swoje pierwsze roczne sprawozdanie finansowe dotyczące FAMI, IZGW i FBW najwcześniej w 2024 r.

8.15. Instytucje audytowe w tych państwach uznały, że wsparcie ze strony DG HOME na rzecz państw członkowskich było satysfakcjonujące. Poczyniły one dość duże postępy w przygotowaniach do audytów FAMI, IZGW i FBW na lata 2021–2027.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.16. W odniesieniu do roku budżetowego 2023 Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG HOME. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG HOME przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy informacje te były spójne z wiedzą zdobytą przez Trybunał w toku kontroli. Trybunał nie znalazł żadnych informacji, które mogłyby zaprzeczać jego ustaleniom.

8.17. Trybunał dokonał przeglądu oszacowanych przez DG HOME kwot obciążonych ryzykiem w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia. Stwierdził, że zostały one obliczone i ujęte w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania zgodnie z wewnętrzną metodyką. DG HOME oszacowała, że w ramach ogólnej kwoty wydatków w 2023 r. (3 046 mln euro) łączna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 34 mln euro (1,1%), a wartość korekt wynikających z kontroli przeprowadzonych przez nią w kolejnych latach wyniesie 3 mln euro.

8.18. Dyrektor generalna DG HOME oświadczyła, że uzyskała wystarczającą pewność co do tego, iż zasoby przeznaczone na poszczególne działania opisane w rocznym sprawozdaniu z działalności zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i zasadami należytego zarządzania finansami, zgłosiła jednak pewne *zastrzeżenia*. Jako że przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła jedynie niewielką część transakcji, za które odpowiada DG HOME, nie był on w stanie zweryfikować oświadczenia zawartego w sprawozdaniu na podstawie wyników swoich prac.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

8.19. Trybunał nie skontrolował wprawdzie wystarczającej liczby transakcji, aby oszacować poziom błędu dla tych działów WRF (zob. pkt 8.7), ale wyniki kontroli Trybunału wskazują, że ten obszar wydatków jest obciążony wysokim ryzykiem. Wyniki badania transakcji stanowią wkład w wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności.

Zalecenia

8.20. W *załączniku 8.1* przedstawiono ustalenia z przeprowadzonego przez Trybunał monitorowania realizacji zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r., które to zalecenia miały zostać zrealizowane do końca 2023 r. Dotyczyły one wytycznych dla beneficjentów *działań unijnych*, odbiorców unijnego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych oraz organów państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie finansowania, za które odpowiada DG HOME. Trybunał zalecił w nich przechowywanie dokumentów potwierdzających *ścieżkę audytu* oraz przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych. Jeżeli chodzi o unijne wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, Komisja miała też lepiej ukierunkować kontrole *ex ante* dotyczące pomocy w takich sytuacjach. Chociaż DG HOME początkowo zgodziła się na wdrożenie tych zaleceń do końca 2023 r., później poinformowała Trybunał, że planuje sfinalizować ich wdrażanie w trakcie 2024 r., co bardziej szczegółowo omówiono we wspomnianym załączniku.

8.21. Na podstawie swoich ustaleń i wniosków Trybunał formułuje pod adresem Komisji następujące zalecenia:

Zalecenie 8.1. – Zapewnienie państwu członkowskiemu dalszych wytycznych dotyczących obowiązujących przepisów

Komisja powinna zapewnić organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie finansowania z DG HOME w trybie zarządzania dzielonego dalsze wytyczne dotyczące:

- a) przestrzegania zasad przechowywania odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej, która mogłaby zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub kontroli;
- b) obowiązku przestrzegania krajowych i unijnych przepisów dotyczących przejrzystości i równego traktowania przy przyznawaniu dotacji w wyniku publikacji otwartych zaproszeń do składania wniosków.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Zalecenie 8.2 – Weryfikacja technicznych aspektów projektów przed przyznaniem dotacji


W trakcie procedury przyznawania dotacji Komisja powinna starannie kontrolować i dokumentować aspekty techniczne wniosków o udzielenie dotacji na rzecz mobilności wojskowej składanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W szczególności powinna wskazać, czy projekty mające na celu przystosowanie infrastruktury do podwójnego zastosowania spełniają warunki kwalifikowalności i czy istnieje gwarancja, że unijne wsparcie finansowanie nie przekracza poziomu kosztów odpowiadających poziomowi wymaganemu w odniesieniu do podwójnego zastosowania.


Termin realizacji: do końca 2025 r.

Załączniki

Załącznik 8.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – działy „Migracja i zarządzanie granicami” oraz „Bezpieczeństwo i obrona”

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

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna zapewnić <i>beneficjentom</i> działań unijnych, odbiorcom unijnego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych oraz organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie finansowania DG HOME dalsze wytyczne dotyczące:</p> <p>a) przestrzegania zasad gromadzenia odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej, która może zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub kontroli;</p> <p>b) spełnienia obowiązku przestrzegania przepisów krajowych w zakresie zamówień publicznych przy zakupie towarów lub usług.</p>		<p>W ocenie Trybunału zalecenie zostało zrealizowane częściowo.</p> <p>Jeżeli chodzi o działania unijne i wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, Komisja podczas różnych spotkań (spotkań inauguracyjnych, technicznych <i>ad hoc</i> oraz dotyczących monitorowania) przeprowadzonych z udziałem beneficjentów przekazała im wytyczne na potrzeby realizacji pierwszej części zalecenia dotyczącej przepisów służących utrzymaniu właściwej ścieżki audytu.</p> <p>W połowie 2024 r. Komisja planuje też przeprowadzić webinar dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie finansowania udzielonego przez DG HOME.</p> <p>Komisja poinformowała Trybunał o zmienionym docelowym terminie realizacji przypadającym na pierwszą połowę 2024 r.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna przeprowadzać lepiej ukierunkowane kontrole <i>ex ante</i> dotyczące kwalifikowalności wydatków, w szczególności w odniesieniu do pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, zwracając szczególną uwagę na ewentualne ryzyko związane z:</p> <p>a) określonym rodzajem wydatków (np. zamówienia);</p> <p>b) określonym rodzajem beneficjentów (np. beneficjenci z niewielkim doświadczeniem w zakresie finansowania unijnego lub nieposiadający takiego doświadczenia).</p> <p>Komisja powinna przy tym uwzględnić fakt, że wykorzystywanie świadectw audytu na poświadczenie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów wiąże się z ograniczeniami.</p>		<p>W ocenie Trybunału zalecenie zostało zrealizowane częściowo.</p> <p>Komisja pracuje nad ustanowieniem strategii na szczeblu dyrekcji generalnej, w której połączy różne istniejące elementy, w tym mechanizmy kontroli <i>ex ante</i>. Biorąc pod uwagę, że Trybunał wydał podobne zalecenie w odniesieniu do działań unijnych w kontekście sprawozdania rocznego za 2022 r., Komisja podjęła decyzję o realizacji obu zaleceń jednocześnie, aby zapewnić spójne podejście do wszystkich działań objętych zarządzaniem bezpośrednim przez DG HOME.</p> <p>Komisja poinformowała Trybunał o zmienionym docelowym terminie realizacji przypadającym na koniec 2024 r.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 9

Sąsiedztwo i świat

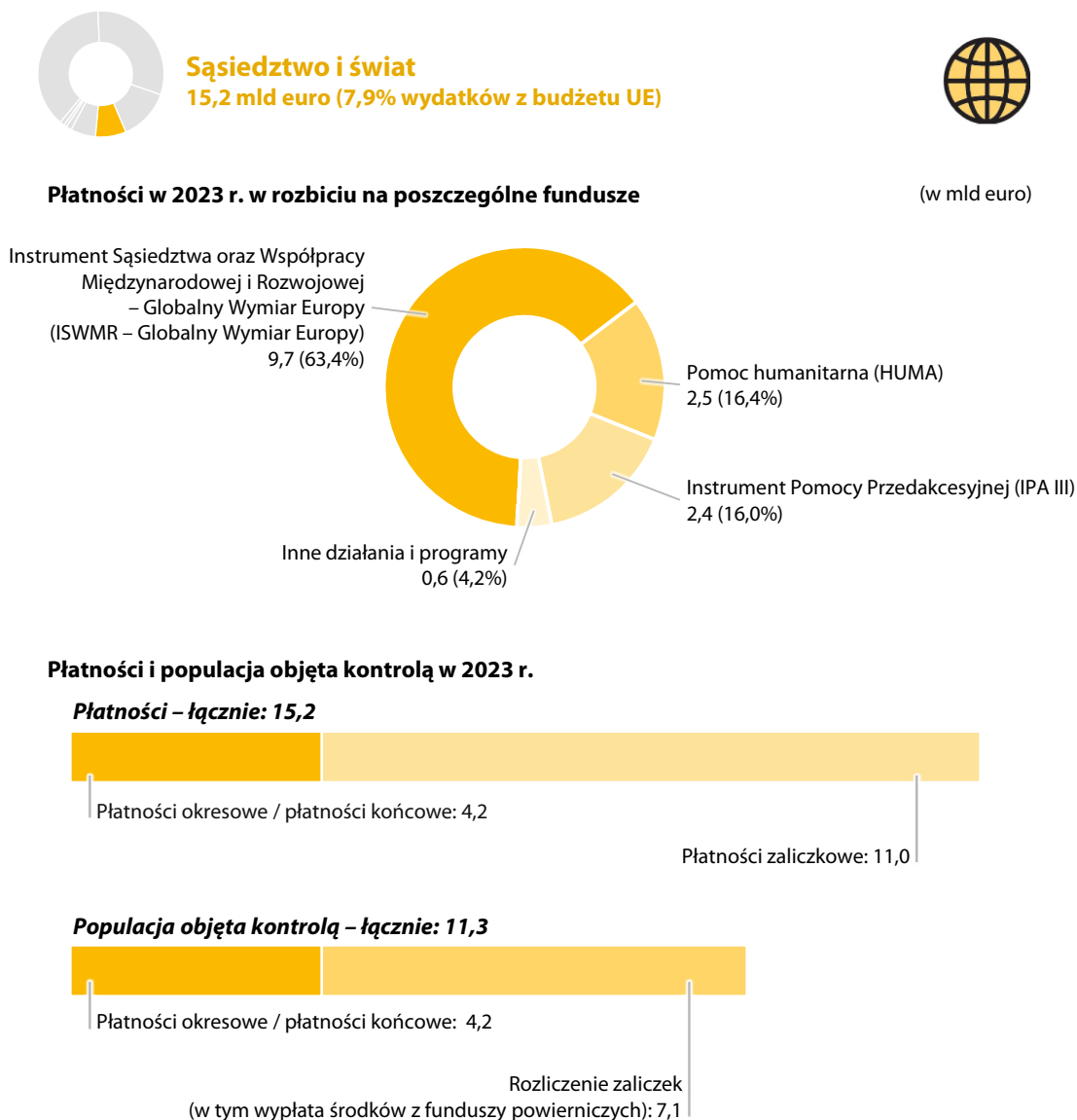
Spis treści

	Punkty
Wstęp	9.1.
Krótki opis	9.2.-9.7.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.8.
Prawidłowość transakcji	9.9.-9.17.
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej	9.18.-9.20.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.21.-9.25.
Roczne sprawozdanie z działalności FPI	9.21.-9.24.
Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA	9.25.
Wnioski i zalecenia	9.26.-9.29.
Wnioski	9.26.
Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	9.27.-9.28.
Zalecenia	9.29.
Załączniki	
Załącznik 9.1 – Płatności DG NEAR i DG INTPA w podziale na kraje	
Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Sąsiedztwo i świat”	

Wstęp

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 6 WRF „Sąsiedztwo i świat”. Na **rys. 9.1** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2023 r.

Rys. 9.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2023 r.

Krótki opis

9.2. Ten obszar wydatków obejmuje szereg instrumentów finansowania, w tym w szczególności *Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy)*¹, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej² oraz pulę środków budżetowych na pomoc humanitarną.

9.3. Ogólnym celem ISWMR – Globalny Wymiar Europy jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów UE na całym świecie, a także przyczynianie się do wspierania multilateralizmu i silniejszych partnerstw z państwami trzecimi. W porównaniu z WRF na lata 2014–2020 wprowadzono dwie istotne zmiany w sposobie finansowania przez UE *działań zewnętrznych* (polityki zagranicznej):

- a) współpraca z państwami partnerskimi z Afryki, regionu Karaibów i Pacyfiku, wcześniej finansowana w ramach Europejskich Funduszy Rozwoju, została włączona do budżetu ogólnego UE;
- b) współpraca ta wraz z unijną polityką sąsiedztwa są obecnie finansowane w ramach tego samego instrumentu ISWMR – Globalny Wymiar Europy, choć te dwa rodzaje wsparcia zachowały swoje odrębne cechy.

9.4. Ogólnym celem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest wspieranie państw będących *beneficjentami* w przyjmowaniu i realizowaniu reform koniecznych do dostosowania do unijnych wartości, z myślą o przyszłym członkostwie w Unii, a tym samym przyczynianie się do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w tych państwach.

9.5. UE udziela również dostosowanej do potrzeb pomocy humanitarnej osobom dotkniętym katastrofami spowodowanymi przez człowieka i klęskami żywiołowymi, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

¹ Rozporządzenie (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

² Rozporządzenie (UE) 2021/1529 ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III).

9.6. Dyrekcje generalne i służby zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych UE to przede wszystkim: Dykrecja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

9.7. W 2023 r. płatności w dziale „Sąsiedztwo i świat” wyniosły 15,2 mld euro (uwzględniając płatności zaliczkowe, okresowe i końcowe) i zostały zrealizowane z wykorzystaniem różnych instrumentów (zob. [rys. 9.1](#)) i metod realizacji, takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług, *dotacje*, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, *wsparcie budżetowe* i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej w krajach spoza UE (zob. [załącznik 9.1](#)). Łączna kwota płatności w tym dziale wzrosła z 14,5 mld euro w 2022 r. do 15,2 mld euro w 2023 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.8. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1** Trybunał zbadał następujące elementy:

- a) próbę 72 *transakcji*, która – choć wyniki jej kontroli stanowią wkład w ogólne poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał – nie pozwala na oszacowanie poziomu błędu dla tego działu. Próba transakcji dobrana przez Trybunał składała się z 32 transakcji dokonanych przez DG NEAR, 23 transakcji DG INTPA, 12 transakcji DG ECHO i trzech transakcji FPI oraz dwóch transakcji dokonanych przez inne dyrekcje generalne;
- b) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* FPI i DG INTPA, a następnie uwzględnione w *sprawozdaniu rocznym Komisji Europejskiej z zarządzania i wykonania*;
- c) wybrane systemy w pięciu delegaturach UE, uwzględniając:
 - (i) systemy zarządzania i systemy wykorzystywane w bieżącej pracy – Trybunał dokonał przeglądu dostępnych sprawozdań, takich jak sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną, sprawozdania dotyczące ram zarządzania ryzykiem i sprawozdania z wizyt nadzorczych, oraz przeprowadził wywiady z odpowiednimi pracownikami podczas wizyty kontrolnej;
 - (ii) systemy kontroli, weryfikacji i monitorowania – Trybunał ocenił, czy proces wdrażania rocznych planów kontroli i weryfikacji był przeprowadzony w sposób odpowiedni i zgodny z obowiązującymi zasadami i wytycznymi;
 - (iii) systemy w zakresie etyki i zapobiegania nadużyciom finansowym – Trybunał ocenił, czy pracownicy zostali odpowiednio przeszkoleni pod kątem zapobiegania nadużyciom finansowym i etyki oraz czy posiadali wiedzę o swoich obowiązkach i procedurach na wypadek podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego.

Prawidłowość transakcji

9.9. Błędy wystąpiły w 37 (51,4%) spośród 72 transakcji zbadanych przez Trybunał. Pomimo niewielkich rozmiarów próby wyniki kontroli wskazują, że ryzyko wystąpienia błędu w tym dziale WRF jest wysokie. Trybunał nie był w stanie sformułować wniosku na temat prawidłowości jednej transakcji zrealizowanej w Strefie Gazy, ponieważ ze względu na siłę wyższą, tj. konflikt na tym obszarze, nie otrzymał niezbędnych dowodów. Trybunał skwantyfikował 31 błędów, które miały *wpływ* finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły niekwalifikujących się beneficjentów, kosztów niekwalifikowalnych, wydatków nieponiesionych i przebiegu postępowań o udzielenie *zamówienia publicznego*. W **ramce 9.1** przedstawiono przykłady niektórych błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 9.1

Wykonanie budżetu powierzone niekwalifikującemu się beneficjentowi

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 3,5 mln euro w zakresie umowy o delegowaniu zadań zawartej z partnerem wykonawczym poddanym ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów. Po podpisaniu umowy partner wykonawczy powierzył z kolei wykonanie całości zadań prywatnemu przedsiębiorstwu podlegającemu prawu krajowemu jednego z państw członkowskich UE. Przedsiębiorstwo to nie było w stanie wykazać, że świadczy usługi użyteczności publicznej, a tym samym, że kwalifikuje się do objęcia *oceną spełnienia wymogów dotyczących filarów* i do zarządzania środkami unijnymi w imieniu Komisji.

Ani Komisja, ani partner wykonawczy nie dążyli jednak do wyjaśnienia, czy przedsiębiorstwo to jest kwalifikowalne, a w szczególności, czy można uznać, że świadczy ono usługi użyteczności publicznej. Przedsiębiorstwa nie zobowiązano również do poddania się wymaganej ocenie *ex ante*, zanim podpisano z nim umowę o subdelegowaniu zadań.

W rezultacie partner wykonawczy powierzył wykonanie zadań objętych skontrolowaną umową o delegowaniu zadań niekwalifikującemu się podmiotowi, w związku z czym powiązana płatność jest niekwalifikowalna.

Wkład niezgodny z przepisami stanowiącymi podstawę prawną finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 227 mln euro w zakresie umowy o przyznanie *wkładu* podpisanej z międzynarodową instytucją finansową. Realizację umowy przeprowadzono w ramach *zarządzania bezpośredniego*, a udzielane wsparcie miało formę finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji.

Zgodnie z *rozporządzeniem finansowym* UE i przepisami wykonawczymi Komisji uzyskanie tego rodzaju wkładów UE uzależnione jest od określenia w przepisach sektorowych lub w decyzjach Komisji stosownych warunków bądź rezultatów, jakie muszą zostać osiągnięte, przy czym spełnienie tych warunków lub osiągnięcie rezultatów musi nastąpić przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności finansowania UE niepowiązanego z kosztami.

Jednak ani w decyzjach Komisji, ani w umowie o przyznanie wkładu nie uzależniono płatności od spełnienia jakichkolwiek warunków lub osiągnięcia rezultatów. Badaną fakturę opłacono wyłącznie na podstawie kontrasygnaty umowy o przyznanie wkładu. W związku z tym Trybunał uznał tę płatność za niekwalifikowalną.

Rozliczenie zawyżonej kwoty w stosunku do kosztów nieponiesionych

DG NEAR

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 11,8 mln euro przedstawioną w ramach umowy o przyznanie wkładu podpisanej z organizacją międzynarodową. Realizację umowy przeprowadzono w ramach *zarządzania pośredniego*.

Ze względu na opóźnienie w zakończeniu robót budowlanych przeprowadzanych w związku z przebudową organizacja międzynarodowa postanowiła przenieść wydatki na kwotę 925 873 euro z zakresu skontrolowanej umowy (etap II) i ująć je w ramach innej umowy (etap I) dotyczącej finansowania podobnego projektu unijnego. W rezultacie powiązane wydatki nie stanowiły już kosztów poniesionych w ramach skontrolowanej umowy, a działanie to miało na celu uniknięcie sytuacji, w której środki w ramach drugiej umowy nie zostałyby wykorzystane.

Zaksięgowanie tego przeniesienia nastąpiło już po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Organizacja międzynarodowa ujęła tę operację w swoim systemie księgowym, ale nie uwzględniła jej w sprawozdaniu rocznym składanym Komisji. Nie powiadomiła też niezwłocznie Komisji o skutkach finansowych tej operacji. Trybunał stwierdził, że w ramach skontrolowanej umowy koszty

w wysokości 925 873 euro nie zostały poniesione, a Komisja dokonała rozliczenia płatności zawyżonej o tę kwotę.

9.10. Trybunał wykrył także 19 przypadków niezgodności z przepisami prawnymi i przepisami finansowymi (nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE). Dotyczyły na przykład przebiegu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, niejasnej alokacji kosztów, nieprzestrzegania zasad dotyczących widoczności i niewystarczających dowodów. W *ramce 9.2* przedstawiono przykłady błędów nieskwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 9.2

Prowadzenie negocjacji odnośnie do przedmiotu wniosku po udzieleniu dotacji

DG INTPA

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 1 mln euro w ramach umowy o udzielenie dotacji podpisanej z organizacjami pozarządowymi. Szacunkowe koszty przeznaczone na to działanie wyniosły 5,6 mln euro, z czego 90% zostało sfinansowane przez UE.

Dotacji udzielono w następstwie zaproszenia do składania wniosków. Komisja oceniająca wnioski zaleciła udzielenie dotacji beneficjentom, którzy następnie otrzymali płatność, na jaką opiewała skontrolowana faktura. W złożonym przez nich wniosku nie stwierdziła żadnych wymagających korekty nieprawidłowości. Komisja, jako instytucja zamawiająca, przyjęła zalecenie komisji oceniającej.

Po podjęciu decyzji o przyznaniu dotacji i przed podpisaniem umowy o jej udzielenie Komisja rozpoczęła negocjacje z wnioskodawcą, które doprowadziły do zmian w opisie działania i w proponowanym budżecie. W efekcie dokonano istotnych korekt, które nie były związane z kwestiami wyraźnie wskazanymi przez komisję oceniającą. Korekt tych nie dokonano również po to, aby uwzględnić zmiany okoliczności, jakie nastąpiły od czasu złożenia wniosku. Zgodnie z przepisami stosowanymi przez Komisję zmiany te nie powinny być zostać dopuszczone.

Nieprawidłowy podział kosztów dzielonych

DG NEAR i DG INTPA

Trybunał skontrolował wydatki zadeklarowane na podstawie pięciu różnych faktur w ramach umów o udzielenie dotacji podpisanych z organizacjami pozarządowymi oraz umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań zawartych

z organizacjami międzynarodowymi. Faktury te obejmowały koszty dzielone między projekty finansowane ze środków UE i inne projekty. Trybunał stwierdził, że przy obliczaniu odsetka kosztów dzielonych, jakimi należało obciążyć budżet UE, nie posłużono się obiektywną metodą alokacji, wobec czego naliczone koszty nie odpowiadały środkom faktycznie wykorzystanym na projekty finansowane ze środków UE.

Nieprzestrzeganie zasad dotyczących widoczności

DG NEAR

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 21,2 mln euro przedstawioną w ramach umowy o przyznanie wkładu podpisanej z organizacją międzynarodową. Realizację umowy przeprowadzono w ramach zarządzania pośredniego. Celem projektu było wsparcie krajów należących do Partnerstwa Wschodniego w walce z pandemią COVID-19. Łączny koszt działania wyniósł 35,2 mln euro, a wkład unijny – 34,7 mln euro (99%). Beneficjenci środków unijnych są zobowiązani do wyraźnego informowania o tym, że UE sfinansowała lub współfinansowała realizowane przez nich działania.

Trybunał stwierdził jednak, że większość skontrolowanych potwierżeń przekazania darowizny nie zawierała żadnej informacji o tym, że przekazany sprzęt medyczny został sfinansowany ze środków UE.

9.11. Trybunał wykrył również jeden przypadek niezgodności z zasadą należytego zarządzania finansami, związany z zakupem towarów powyżej ceny rynkowej. W [ramce 9.3](#) przedstawiono szczegółowe informacje na temat tego przypadku.

Ramka 9.3

Paliwo zakupione po cenie wyższej niż średnie notowane ceny

DG ECHO

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 5,9 mln euro w ramach umowy o udzielenie dotacji podpisanej z organizacją pozarządową. Działanie jest realizowane w regionie jednego z krajów afrykańskich, jego koszty szacuje się na 7 mln euro, a wkład UE wynosi 5,9 mln euro (84%).

W ramach kontroli wydatków zadeklarowanych w ramach tej dotacji Trybunał dobrał do próby pozycję kosztów związaną z zakupem paliwa. Trybunał stwierdził, że w trakcie realizacji umowy dostawca beneficjenta kilkakrotnie zmienił cenę paliwa, a oferowane przez niego ceny były wyższe o 0,35–62% od średnich cen notowanych w danym okresie, co potwierdzają dane dla tego regionu przedstawione przez krajowy urząd statystyczny.

Kwota zapłacona przez beneficjenta i pokryta z budżetu UE była zatem znacznie wyższa, niż gdyby uwzględniono średnią notowaną cenę. Trybunał stwierdził, że taka praktyka nie była zgodna z zasadą należytego zarządzania finansami.

9.12. Trybunał wskazał dwa obszary wydatków, w których transakcje są, ogólnie rzecz biorąc, w mniejszym stopniu obciążone ryzykiem błędu ze względu na szczegółowe warunki płatności. Obszary te to: (i) wsparcie budżetowe oraz (ii) projekty realizowane przez organizacje międzynarodowe z zastosowaniem tzw. *podejścia założeniowego*. W odniesieniu do 2023 r. Trybunał skontrolował trzy transakcje w ramach wsparcia budżetowego oraz dziewięć transakcji z wykorzystaniem podejścia założeniowego.

9.13. Wsparcie budżetowe to wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczanego na realizację określonej polityki lub celu. Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego UE wyniosły w 2023 r. 1,4 mld euro. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy kraje te spełniły ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalająca poprawa w zarządzaniu finansowym w sektorze publicznym). Prowadzona przez Trybunał kontrola w zakresie prawidłowości wydatków nie może objąć okresu po wypłaceniu przez Komisję pomocy krajowi ją otrzymującemu, jako że po przekazaniu środków te są włączane do budżetu tego kraju.

9.14. Zgodnie z podejściem założeniowym w sytuacji, gdy wkłady wnoszone przez Komisję na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone i dające się wyodrębnić pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że wydatki są zgodne z unijnymi zasadami kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające do pokrycia wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście w badaniach bezpośrednich. Płatności z budżetu ogólnego UE na rzecz organizacji międzynarodowych wyniosły w 2023 r. 4,6 mld euro. Trybunał nie jest w stanie określić, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się podejście założeniowe, gdyż Komisja nie monitoruje tej kwestii.

9.15. W toku badania prawidłowości transakcji Trybunał odnotował również przykłady stosowania przez Komisję skutecznych mechanizmów kontrolnych. Jeden z takich przykładów omówiono w [ramce 9.4](#).

Ramka 9.4

Obniżenie kwoty wkładu UE z powodu niezadowolających wyników

DG ECHO

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 3,3 mln euro przedstawioną w ramach umowy o delegowaniu zadań podpisanej z organizacją międzynarodową. Szacunkowe koszty przeznaczone na to działanie wyniosły 4,5 mln euro, z czego 4,1 mln euro (91%) zostało sfinansowane przez UE. Celem projektu było zapewnienie pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w celu zwiększenia zdolności do produkcji żywności i budowania odporności wśród znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji grup społecznych dotkniętych konfliktami w jednym z krajów afrykańskich.

W wyniku analizy sprawozdania końcowego projektu i przeprowadzonej wizyty monitorującej w terenie Komisja stwierdziła uchybienia po stronie organizacji międzynarodowej. Komisja ustaliła między innymi, że stosowane nasiona były niskiej jakości lub przekazywano je poza wyznaczonym okresem. Ponieważ uchybienia te miały poważny wpływ na osiągnięcie celów operacyjnych projektu, Komisja postanowiła obniżyć wkład UE o 820 000 euro, czyli o 20% uzgodnionej kwoty.

9.16. W przypadku transakcji związanych z umowami w ramach zarządzania pośredniego zawartymi z organizacjami poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (organizacjami międzynarodowymi, międzynarodowymi instytucjami finansowymi i agencjami państwowymi) Komisja zatwierdzała wydatki na

podstawie sprawozdania finansowego i deklaracji zarządczej. Deklaracja ta ma postać oświadczenia organizacji poddanej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza ona, że przedłożone przez nią informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także zgodne z obowiązkami określonymi w umowie. Trybunał wykrył jednak błędy w transakcjach realizowanych przez organizacje poddane ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, z których wynika, że w sprawozdaniach finansowych tych organizacji występują błędy, które nie zostały wskazane w ich deklaracjach zarządczych.

9.17. Podobnie jak w poprzednich latach, wystąpiły opóźnienia, jeśli chodzi o otrzymywanie przez Trybunał wymaganej dokumentacji od niektórych organizacji międzynarodowych i międzynarodowych instytucji finansowych, co z kolei wydłużyło realizację prac kontrolnych (zob. [załącznik 9.2](#), zalecenie 1 z 2020 r.). Organizacje te zapewniły Trybunałowi jedynie ograniczony dostęp do dokumentów (udostępniając je przykładowo w formie wyłącznie do odczytu), co utrudniło Trybunałowi planowanie i realizację kontroli oraz wpłynęło na zapewnienie jakości prac. Tego rodzaju problemy wystąpiły w przypadku 12 transakcji skontrolowanych przez Trybunał i utrzymywały się w stosunku do lat poprzednich, mimo dążeń Komisji, by rozwiązać je poprzez bieżącą komunikację z przedmiotowymi organizacjami międzynarodowymi.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

9.18. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w pięciu delegaturach UE (w Albanii, Armenii, Kambodży, Gruzji i Indiach) i zbadali elementy systemów kontroli wewnętrznej stosowanych w tych delegaturach (zob. pkt 9.8).

9.19. Trybunał wykrył pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu objętych kontrolą elementów systemów kontroli wewnętrznej. Niedociągnięcia te dotyczyły na przykład niewystarczającego budżetu na wizyty monitorujące i opóźnień we wdrażaniu umów przewidujących łączenie różnych form finansowania. W ramce 9.5 przedstawiono przykłady takich niedociągnięć.

Ramka 9.5

Niewystarczający budżet na wizyty monitorujące w terenie

DG NEAR

Wizyty monitorujące w terenie są kluczowym elementem systemu kontroli wewnętrznej Komisji. Umożliwiają one Komisji śledzenie realizacji działań projektowych i osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Trybunał stwierdził, że w jednej z delegatur UE, w której Trybunał przeprowadził wizytę, budżet na takie wizyty na 2023 r. został zmniejszony o prawie 20% w porównaniu z 2022 r. Ze sprawozdania z zarządzania delegatury za 2023 r. wynika, że niewystarczający budżet utrudniał jej przeprowadzanie wizyt monitorujących w terenie w trakcie realizacji projektu, a w szczególności dotyczyło to wizyt przeprowadzanych przez kierowników kontraktów w sekcji ds. finansów, umów i audytu delegatury.

Opóźnienia w realizacji umów przewidujących łączenie różnych form finansowania

DG NEAR i DG INTPA

W czasie wizyt w dwóch delegaturach UE Trybunał stwierdził, że we wdrażaniu umów przewidujących łączenie różnych form finansowania w ramach zarządzania pośredniego – coraz powszechniej stosowanych przez Komisję – wystąpiły znaczne opóźnienia, które wynikały przede wszystkim z tego, że nie wdrożono określonych w tych umowach działań projektowych. Zamierzonych rezultatów nie udało się zatem osiągnąć w zakładanym czasie, co było spowodowane tym, że banki rozwoju z opóźnieniem realizowały inwestycje wspierane w ramach działań łączonych.

Ze sprawozdania z zarządzania za 2023 r. jednej z tych delegatur wynika, że opóźnienia te utrudniły osiągnięcie dwóch kluczowych wskaźników efektywności: wskaźnika dotyczącego wykorzystania (absorpcji) przez beneficjentów kwot, które mają zostać wypłacone, oraz wskaźnika dotyczącego rozliczania już wypłaconych płatności zaliczkowych.

9.20. W sprawozdaniu rocznym z ubiegłego roku Trybunał sformułował uwagę dotyczącą tego, że system informatyczny OPSYS Komisji nie był w pełni operacyjny³. W następstwie tej uwagi Trybunał przeprowadził kontrolę jednego z komponentów tego systemu służącego do zarządzania prawami dostępu użytkowników. W [ramce 9.6](#) przedstawiono szczegółowe informacje na temat wyników tych prac kontrolnych.

³ Ramka 9.4 w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r.

Ramka 9.6

Niedociągnięcia w funkcjonowaniu komponentu ekosystemu informatycznego OPSYS

DG INTPA

Kilka lat temu DG INTPA, DG NEAR oraz FPI uruchomiły OPSYS – zakrojony na szeroką skalę program wspomagający transformację biznesową i informatyczną, pozwalający na zarządzanie całym zakresem działań zewnętrznych Unii. System ten obejmuje szereg komponentów, w tym narzędzie służące do zarządzania dostępem instytucjonalnym, będące własnością innej dyrekcji generalnej, które jest wykorzystywane do zarządzania prawami dostępu użytkowników. Trybunał przeprowadził kontrolę IT w odniesieniu do tego komponentu.

Trybunał stwierdził między innymi, że choć DG INTPA stosowała procedurę przyznawania i odbierania praw dostępu administratorom systemu i zwykłym użytkownikom, procedura ta nie została sformalizowana. Ponadto w toku kontroli 41 pracowników Trybunał wykrył cztery przypadki, w których zwykli użytkownicy mieli szersze prawa dostępu, niż potrzebowali do wykonywania swojej pracy, co jest niezgodne ze standardami IT Komisji.

Trybunał stwierdził również, że DG INTPA nie zarządzała wszystkimi kontami administratorów należącymi do pracowników innych dyrekcji generalnych.

W ocenie Trybunału uchybienia te zwiększają ryzyko niewłaściwego dostępu do systemu i podważają integralność procesów i danych systemu. Zwiększają one również ryzyko nieprzestrzegania zasad i procedur określonych przez poszczególne dyrekcje generalne w zakresie realizacji projektów w ramach działań zewnętrznych.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Roczne sprawozdanie z działalności FPI

9.21. Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności FPI za rok budżetowy 2023. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności FPI przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy w sposób spójny stosowała metodykę szacowania przyszłych korekt i środków do odzyskania.

9.22. FPI oszacowała, że z łącznej kwoty wydatków zatwierdzonych w 2023 r. (865 mln euro) ryzykiem w momencie dokonywania płatności obarczone było łącznie 7,2 mln euro (0,83%). Oszacowała ponadto, że wartość korekt wynikających z kontroli przeprowadzonych przez nią w kolejnych latach wyniesie 0,9 mln euro (0,1% łącznej kwoty odnośnych wydatków). Na tej podstawie dyrektor FPI oświadczył, że jej ekspozycja finansowa znajdowała się poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

9.23. Jako że Trybunał nie dysponuje reprezentatywną próbą pozwalającą oszacować poziom błędu w dziale 6 WRF „Sąsiedztwo i świat”, nie jest on w stanie stwierdzić, czy oświadczenie to jest sprzeczne z wynikami prac kontrolnych Trybunału. Ponadto jedynie 4% prac kontrolnych przeprowadzonych przez Trybunał w 2023 r. dotyczyło płatności, za które odpowiadała FPI.

9.24. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd rocznego sprawozdania z działalności FPI za 2023 r. i kontrole płatności, za które FPI odpowiadała w 2023 r., nie wykazały żadnych błędów ani niedociągnięć.

Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA

9.25. Prace dotyczące rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2023 r. przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

9.26. Trybunał nie skontrolował wprawdzie wystarczającej liczby transakcji, aby oszacować poziom błędu dla tego działu WRF (zob. pkt **9.8**), ale wyniki kontroli Trybunału wskazują, że ten obszar wydatków jest obciążony wysokim ryzykiem. Wyniki badania transakcji stanowią wkład w wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności.

Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

9.27. W *załączniku 9.2* przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji zalecenia 1 ujętego w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. W sprawozdaniu rocznym za 2022 r. Trybunał odnotował już, że Komisja w pełni wdrożyła zalecenia 2 i 3. Natomiast zalecenie 1 dotyczące pełnego i nieograniczonego dostępu do dokumentów zostało w ocenie Trybunału wdrożone tylko częściowo.

9.28. Trybunał poddał też przeglądowi te zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2021 r. i 2022 r., które wymagały natychmiastowego podjęcia działań lub miały zostać zrealizowane w trakcie 2023 r. Komisja w pełni zrealizowała cztery zalecenia (*załącznik 9.2*).

Zalecenia

9.29. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał formułuje pod adresem Komisji następujące zalecenia:

Zalecenie 9.1 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli w odniesieniu do rozliczania płatności zaliczkowych

Przed rozliczeniem płatności zaliczkowych wypłaconych organizacjom realizującym umowy w trybie zarządzania pośredniego Komisja powinna uzyskać szczegółowe informacje na temat wszelkich płatności zaliczkowych wypłaconych z kolei przez te organizacje i uwzględnionych w zadeklarowanych przez nie wydatkach.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 9.2 – Zapewnienie beneficjentom wytycznych dotyczących podziału kosztów dzielonych

Komisja powinna zapewnić beneficjentom wytyczne w celu dopilnowania, żeby dokonywali oni podziału kosztów dzielonych na podstawie środków faktycznie wykorzystanych przy realizacji poszczególnych projektów finansowanych z budżetu UE.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 9.3 – Zapewnienie zgodności z zasadami dotyczącymi widoczności

Komisja powinna wzmocnić mechanizmy kontrolne w celu zapewnienia, aby organizacje realizujące umowy w ramach zarządzania pośredniego przestrzegały zasad dotyczących widoczności.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Zalecenie 9.4 – Zapewnienie, by delegatury UE przeprowadzały wystarczającą liczbę wizyt monitorujących w terenie

Komisja powinna zadbać o to, by delegatury UE przeprowadzały wystarczającą liczbę wizyt monitorujących w terenie.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

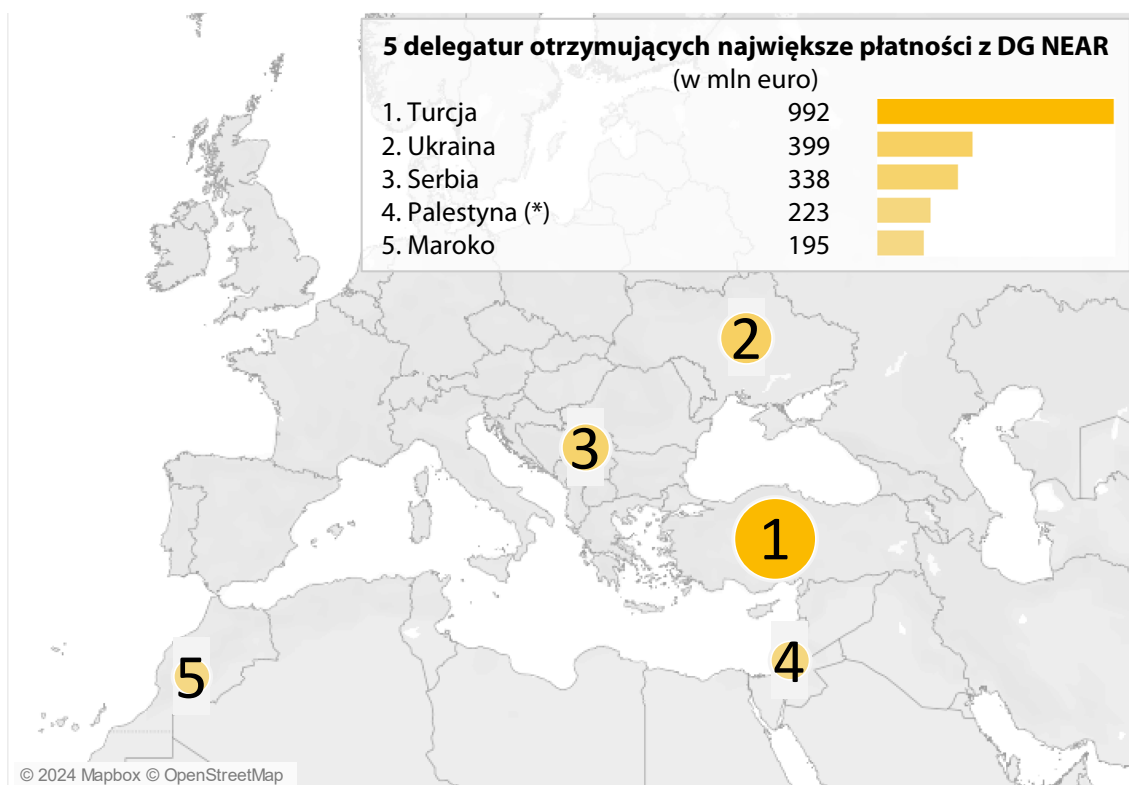
Zalecenie 9.5 – Usprawnienie mechanizmów monitorowania i kierunkowania działań łączonych

Komisja powinna usprawnić mechanizmy monitorowania i kierunkowania działań łączonych, aby obniżyć ryzyko występowania opóźnień w ich wdrażaniu.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Załączniki

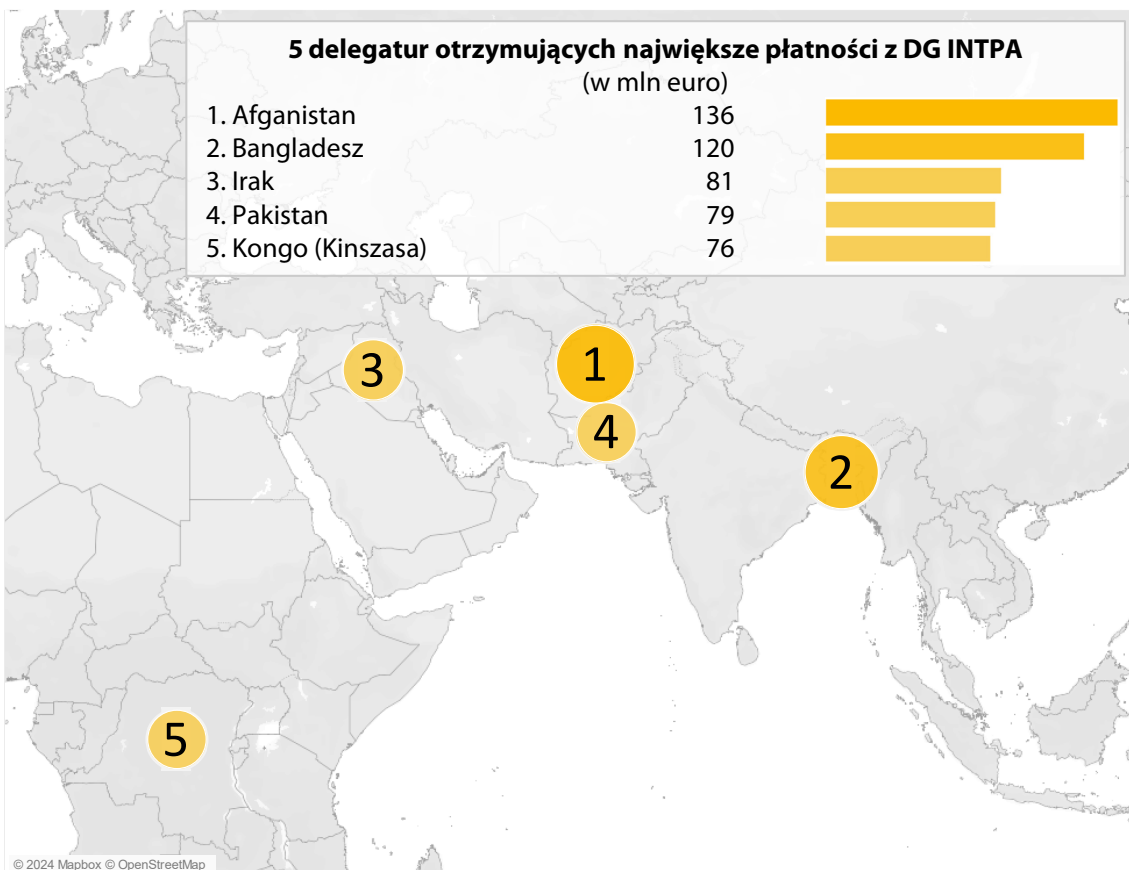
Załącznik 9.1 – Płatności DG NEAR i DG INTPA w podziale na kraje



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

<i>Pięć delegatur otrzymujących największe płatności z DG NEAR</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Ukraina	714	Turcja	127	Maroko	411	Palestyna (*)	145
Tunezja	268	Mołdawia	109	Turcja	314	Maroko	135
Egipt	124	Maroko	106	Tunezja	248	Turcja	99
Palestyna (*)	120	Egipt	88	Palestyna (*)	174	Tunezja	86
Maroko	102	Jordania	70	Gruzja	119	Mołdawia	65

(*) Użycie tej nazwy nie może być traktowane jako uznanie państwa Palestyna i pozostaje bez uszczerbku dla indywidualnych stanowisk państw członkowskich w tej kwestii.







Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).


<i>Pięć delegatur otrzymujących największe płatności z DG INTPA</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Afganistan	200	Bangladesz	140	Bangladesz	153	Afganistan	125
Kongo (Kinszasa)	79	Irak	103	Afganistan	138	Niger	94
Pakistan	76	Pakistan	89	Mjanma/Birma	74	Burkina Faso	84
Etiopia	76	Nepal	85	Irak	59	Mali	83
Jemen	69	Afganistan	77	Kambodża	50	Etiopia	65

Załącznik 9.2 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Sąsiedztwo i świat”

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

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna podjąć działania, by Europejski Trybunał Obrachunkowy uzyskiwał w terminie od organizacji międzynarodowych pełen i nieograniczony dostęp do dokumentów koniecznych do realizacji zadań powierzonych mu na mocy TFUE, nie zaś do dokumentów w formacie wyłącznie do odczytu.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2021 r.</p>		<p>Komisja poczyniła postępy w wymianie informacji z organizacjami międzynarodowymi na temat dostępu Trybunału do dokumentów. Niektóre organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), Fundusz ONZ na rzecz Dzieci (UNICEF), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) i Grupa Banku Światowego, wciąż umożliwiają dostęp do dokumentacji potwierdzającej na zasadzie wyłącznie do odczytu lub nie udostępniają wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających.</p>
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna podjąć stosowne działania mające na celu zagwarantowanie, że wszelkie zobowiązania lub płatności zaliczkowe zadeklarowane przez beneficjentów w sprawozdaniach finansowych jako koszty poniesione zostaną potrącone przed dokonaniem płatności lub rozliczenia.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2023 r.</p>		

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna usprawnić mechanizmy kontrolne stosowane przy sporządzaniu umów w sprawie finansowania dotyczących operacji wsparcia budżetowego, tak aby ustanowić w tych umowach jasne warunki, jeśli chodzi o przekazanie środków na rachunek skarbowy w banku centralnym państwa będącego beneficjentem i obowiązujący kurs wymiany. Powinny one być spójne z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2023 r.</p>		
2021	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 3</p> <p>W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r. i w sprawozdaniach za kolejne lata Komisja powinna opublikować informacje na temat kategorii i wartości umów wyłączonych z populacji objętej badaniem poziomu błędu rezydualnego.</p> <p>Termin realizacji: w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2022 r.</p>		

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2022	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 4</p> <p>W ramach procedury udzielania dotacji na podstawie zaproszenia do składania wniosków Komisja powinna usprawnić mechanizmy kontroli w celu zapobiegania występowaniu nieprawidłowych zmian we wnioskach na etapie zawierania umów.</p> <p>Termin realizacji: czerwiec 2024 r.</p>		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 10

Europejska administracja publiczna

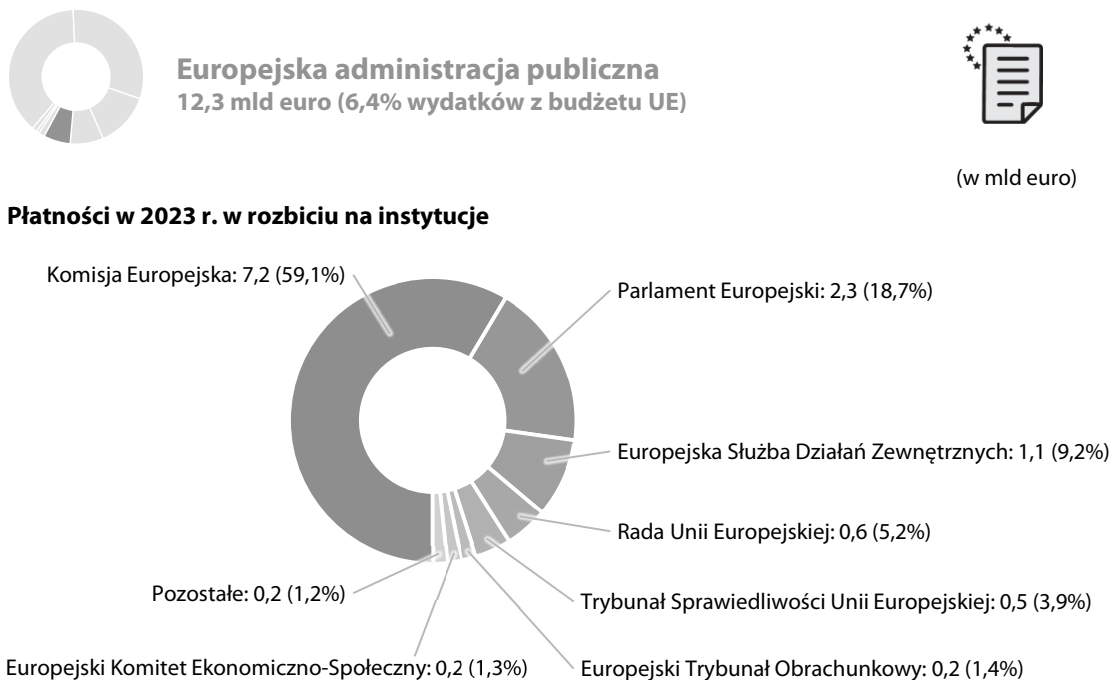
Spis treści

	Punkty
Wstęp	10.1.-10.2.
Krótki opis	10.3.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.4.-10.5.
Prawidłowość transakcji	10.6.-10.20.
Uwagi dotyczące zbadanych transakcji	10.7.-10.18.
Parlament Europejski	10.8.-10.12.
Rada Unii Europejskiej	10.13.
Komisja Europejska	10.14.-10.15.
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	10.16.
Europejski Komitet Regionów	10.17.
Europejski Inspektor Ochrony Danych	10.18.
Uwagi dotyczące systemów nadzoru i kontroli	10.19.-10.20.
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.21.
Wnioski i zalecenia	10.22.-10.25.
Wnioski	10.22.
Zalecenia	10.23.-10.25.
Załączniki	
Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”	

Wstęp

10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 7 WRF „Europejska administracja publiczna”. Na *rys. 10.1* ukazano przegląd wydatków instytucji i organów UE w ramach tego działu w 2023 r.

Rys. 10.1 – Płatności i populacja objęta kontrolą



Płatności i populacja objęta kontrolą w 2023 r.

Płatności – łącznie 12,3



Populacja objęta kontrolą – łącznie 12,3



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* Unii Europejskiej za 2023 r.

10.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji UE, innych podmiotów unijnych i szkół europejskich. Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące tych organów są publikowane na jego [stronie internetowej](#). W zakres uprawnień Trybunału nie wchodzi kontrola finansowa Europejskiego Banku Centralnego.

Krótki opis

10.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, w tym emerytury, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię i technologie informacyjno-komunikacyjne. W 2023 r. wydatki na zasoby kadrowe stanowiły około 70% łącznych wydatków w tym dziale. Z kontroli prowadzonych przez Trybunał od wielu lat wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – wydatki administracyjne są obszarem niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.4. Stosując podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawione w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do omawianego działu WRF za 2023 r.:

- a) statystycznie reprezentatywną próbę złożoną z 70 *transakcji*, obejmującą wszystkie rodzaje wydatków w ramach tego działu WRF. Przeprowadzone prace miały pozwolić na oszacowanie poziomu *błędu* w przedmiotowym dziale WRF i stanowić wkład w *poświadczenie wiarygodności*;
- b) systemy nadzoru i kontroli obowiązujące w Parlamencie Europejskim, w szczególności wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej, zarządzanie ryzykiem oraz funkcjonowanie kluczowych mechanizmów kontrolnych określonych w *rozporządzeniu finansowym*, w tym kontroli *ex ante* i *ex post* w zakresie płatności;
- c) informacje na temat *prawidłowości* wydatków podane w *rocznych sprawozdaniach z działalności* wszystkich instytucji i organów UE, w tym w sprawozdaniach dyrekcji generalnych Komisji i urzędów odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne¹, uwzględnione następnie w sporządzanym przez Komisję *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania*.

10.5. Wydatki Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez niezależnego biegłego rewidenta².

¹ Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urzędy Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i w Luksemburgu oraz Dyrekcja Generalna ds. Usług Cyfrowych.

² ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Prawidłowość transakcji

10.6. Na 70 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 21 (30%). Na podstawie pięciu skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów znajduje się poniżej progu istotności.

Uwagi dotyczące zbadanych transakcji

10.7. Uwagi Trybunału dotyczą Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Europejskiego Komitetu Regionów i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych problemów w przypadku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ani Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Niezależny biegły rewident Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie zgłosił żadnych konkretnych nieprawidłowości.

Parlament Europejski

10.8. W dobranej przez Trybunał próbie 16 transakcji znalazły się dwie płatności na rzecz grup politycznych i jedna płatność na rzecz partii politycznej. Trybunał zwrócił uwagę w pkt 10.9 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#), że przyjęte przez Prezydium Parlamentu Europejskiego wewnętrzne przepisy³ odnoszące się do zarządzania *środkami budżetowymi* grup politycznych Parlamentu nie są zgodne z rozporządzeniem finansowym. Przepisy te nie przewidują bowiem wymogu stosowania *procedury ograniczonej* lub *otwartej* w przypadku udzielania zamówień o dużej wartości, lecz dopuszczają stosowanie *procedury negocjacyjnej*, co ogranicza konkurencję.

10.9. Trybunał ustalił, że w 2023 r. obydwie grupy polityczne, które zostały wybrane do kontroli, udzieliły takich zamówień o dużej wartości. Ponadto Trybunał wykrył dwa inne przypadki, w których grupy polityczne naruszyły przepisy Parlamentu Europejskiego⁴, ponieważ nie zaprosiły do udziału w postępowaniu wystarczającej liczby oferentów. Jeden z tych przypadków wynikał z niewystarczającej koordynacji ze służbami administracji Parlamentu w zakresie potencjalnego wykorzystania jednej

³ Przepisy regulujące wykorzystanie środków z pozycji budżetowej 400, ostatnio zmienione 4 lipca 2022 r.

⁴ Tamże.

z umów ramowych Parlamentu. W rezultacie nie zastosowano odpowiedniej procedury przetargowej.

10.10. Trybunał wykrył również błędy niekwantyfikowalne związane z dwiema płatnościami na rzecz grup politycznych. Dotyczyły one następujących sytuacji: brak odpowiedniego udokumentowania decyzji o udzieleniu zamówienia ze względu na brak stosownych procedur, opłacenie kosztów podróży przy zastosowaniu stawki zryczałtowanej bez wystarczających dowodów na to, że rzeczywiście poniesiono jakiegokolwiek koszty, oraz składanie zamówień drogą telefoniczną bez prowadzenia formalnej ewidencji.

10.11. Trybunał wykrył również błędy niekwantyfikowalne w transakcji dotyczącej europejskiej partii politycznej. W czasie pandemii COVID-19 z jednym z wykonawców podpisano nową umowę, zgodnie z którą istotnie zmienił się charakter świadczonych usług, ale nie przeprowadzono nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto Trybunał stwierdził, że przeprowadzając postępowania o udzielenie zamówienia, partia polityczna nie stosowała odpowiednich procedur zapobiegania konfliktom interesów.

10.12. Jeśli chodzi o pozostałe 13 transakcji, Trybunał wykrył uchybienia w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia. W przypadku jednego z nich Parlament Europejski ogłosił przetarg na leasing pojazdów, który odnosił się do konkretnych modeli samochodów, i choć w postępowaniu przetargowym określono kryteria oceny ceny i jakości ofert, oferenci nie mieli możliwości zaproponowania alternatywnych modeli.

Rada Unii Europejskiej

10.13. Trybunał nie wykrył żadnych *błędów kwantyfikowalnych* w czterech zbadanych płatnościach. W jednym przypadku – dotyczącym utrzymania budynku – Rada podpisała odnośną umowę ramową na maksymalny okres dziesięciu lat. W ocenie Trybunału okres obowiązywania umowy przekraczający 4 lata był uzasadniony z uwagi na jej charakter, ale powód zawarcia jej na dokładnie dziesięć lat nie został jasno wyjaśniony w momencie zawierania *zobowiązania*.

Komisja Europejska

10.14. W 26 zbadanych płatnościach Trybunał wykrył dwa błędy kwantyfikowalne. Pierwszy z nich dotyczył niezastosowania przez Komisję ulgi podatkowej, do której

pracownik miał prawo w związku z pobieraniem dodatków rodzinnych, i wynikał z błędu w stosowanych systemach informatycznych, wobec czego istnieje ryzyko, że błąd tego samego rodzaju mógł zostać powtórzony w innych płatnościach. Drugi błąd odnosił się do stosunkowo niewielkiej nadpłaty za roboty budowlane wynikającej z tego, że zastosowano cenę przekraczającą cenę uzgodnioną w umowie.

10.15. Trybunał stwierdził również cztery błędy niekwantyfikowalne. W jednym przypadku Komisja zaciągnęła zobowiązanie prawne dotyczące dostaw energii przed zaciągnięciem zobowiązania budżetowego i nie odnotowała prawidłowo tej sytuacji jako wyjątku. Inny błąd wykryty przez Trybunał polegał na tym, że w dokumentacji emerytalnej brakowało aktualnego poświadczenia pozostawania przy życiu partnera pracownika, który przeszedł na emeryturę. Takie poświadczenie jest tymczasem niezbędne, by wykazać ciągłość uprawnień do otrzymywania świadczeń. W jednym przypadku najnowsze dokumenty potwierdzające prawo urzędnika do otrzymywania dodatku rodzinnego i dodatku na dzieci pochodziły z 2020 r. Opóźnienia w otrzymywaniu i weryfikacji takich informacji zwiększają ryzyko niekwalifikowalnych płatności. Podobnie jak w odniesieniu do Rady (zob. pkt **10.13**) Trybunał uważa, że wynoszący 11 lat okres obowiązywania zbadanej przez kontrolerów umowy dotyczącej obsługi informatycznej nie został wystarczająco uzasadniony.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

10.16. Trybunał wykrył błąd kwantyfikowalny w jednej z 13 zbadanych płatności. Polegał on na tym, że przed podpisaniem umowy najmu przez jedną z delegatur UE nie przeprowadzono prawidłowego postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto Trybunał sformułował sześć niekwantyfikowalnych ustaleń dotyczących zamówień publicznych w delegaturach UE. Stwierdził m.in. uchybienia w metodyce wyboru oferentów i oceny ofert oraz zaciągnięcie zobowiązania prawnego, zanim zaciągnięto zobowiązanie budżetowe. Trybunał wykrył również, że czynsz za wynajem pomieszczeń jednej z delegatur wpłacano na rachunek bankowy prowadzony w innym kraju, który znajduje się w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych. Było to sprzeczne z prowadzonymi obecnie przez UE działaniami na rzecz promowania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

Europejski Komitet Regionów

10.17. Podobnie jak w odniesieniu do Rady (zob. pkt **10.13**) Trybunał uważa, że wynoszący 10 lat okres obowiązywania umowy dotyczącej utrzymania budynku nie został wystarczająco uzasadniony w przypadku jednej z dwóch zbadanych transakcji.

Europejski Inspektor Ochrony Danych

10.18. Trybunał zbadał transakcję dotyczącą wypłaty wynagrodzenia jednemu z urzędników. Na moment przeprowadzania kontroli ostatnie złożone przez niego oświadczenie dotyczące jego praw do dodatku rodzinnego i dodatku na dzieci pochodziło z 2020 r. Opóźnienia w otrzymywaniu i weryfikacji takich oświadczeń zwiększają ryzyko niekwalifikowalnych płatności.

Uwagi dotyczące systemów nadzoru i kontroli

10.19. Trybunał zbadał systemy nadzoru i kontroli w Parlamencie Europejskim, koncentrując się na czterech dyrekcjach generalnych, które poniosły najwyższe wydatki, i aspektach wymienionych w pkt 10.4 lit. b). Dyrekcje generalne przyjęły różne podejścia do przeprowadzania kontroli *ex ante* i *ex post* w zakresie wydatków. Określając intensywność kontroli *ex ante*, brały pod uwagę różne rodzaje wydatków i różne czynniki ryzyka, ale nie uzgodniły wspólnej metodyki opracowywania podejścia do kontroli *ex ante* ani wspólnych sposobów harmonizacji kategorii wykrytych błędów. Kontrole *ex post* przeprowadzano opcjonalnie. Sześć z 14 dyrekcji generalnych przedstawiło wyniki kontroli *ex post* w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r. Metodyki kontroli *ex post* stosowane w zbadanych przez Trybunał dyrekcjach generalnych nie zawsze przewidywały, w jaki sposób należy ustalać odpowiednią wielkość próby ani jak należy uwzględnić wpływ wyników kontroli *ex post* w rocznych *poświadczeniach wiarygodności* wydawanych przez urzędników zatwierdzających.

10.20. Parlament Europejski podjął działania mające na celu zapobieganie *nadużyciom finansowym* i ich wykrywanie. Objęły one decyzję Prezydium w sprawie informowania o *nieprawidłowościach*, decyzję Sekretarza Generalnego w sprawie postępowania w przypadku nieprawidłowości finansowych, udostępnienie informacji na temat nadużyć finansowych na stronie intranetowej Parlamentu, szkolenia oraz powiązane działania w zakresie etyki. Niektóre dyrekcje generalne opracowały własne strategie zwalczania nadużyć finansowych, ale takiej strategii nie przyjęto na poziomie całego Parlamentu Europejskiego, co umożliwiłoby skoordynowanie działań w całej instytucji.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

10.21. W zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie stwierdzono istotnych poziomów błędów, co jest zgodne z ustaleniami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał (zob. pkt [10.6](#)).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

10.22. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Europejska administracja publiczna” nie był istotny.

Zalecenia

10.23. W [załączniku 10.1](#) przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie zaleceń sformułowanych pod adresem Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. W ocenie Trybunału oba te zalecenia zostały zrealizowane częściowo.

10.24. W sprawozdaniach rocznych za lata 2021 i 2022 Trybunał skierował do Parlamentu Europejskiego zalecenia⁵ dotyczące środków na płatności dla grup politycznych. Biorąc pod uwagę ustalenia dotyczące 2023 r., Trybunał jest zdania, że zalecenia te są nadal bardzo istotne.

10.25. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 10.1 – Wzmocnienie działań mających na celu zwalczanie nadużyć finansowych w Parlamencie Europejskim

Opierając się na doświadczeniach z dotychczasowych działań na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, Parlament Europejski powinien opracować ogólnoinstytucjonalną strategię zwalczania nadużyć finansowych i zagwarantować, że będzie ona stosowana w całej instytucji.


Termin realizacji: do końca 2025 r.


⁵ Zob. [sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), pkt 10.19, oraz [sprawozdanie roczne za 2021 r.](#), pkt 9.20.

Załączniki

Załącznik 10.1 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń – dział „Europejska administracja publiczna”

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

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 1</p> <p>Parlament powinien wprowadzić niezbędne zmiany w celu zapewnienia, byienne diety były wypłacane tylko tym posłom do Parlamentu Europejskiego, którzy są do nich uprawnieni.</p>		<p>Służby administracji Parlamentu Europejskiego zaproponowały Prezydium zastąpienie obecnego papierowego rejestru obecności systemem biometrycznym. W październiku 2023 r. Prezydium postanowiło, że właściwe służby powinny dokonać dalszej oceny tej kwestii, a w lutym 2024 r. służby administracji przedstawiły nowy wniosek. Prezydium podjęło decyzję o wprowadzeniu systemu opierającego się na identyfikatorach oraz – w uzupełnieniu do tego systemu – systemu biometrycznego stosowanego na zasadzie dobrowolności, a ponadto dopuściło możliwość dalszego poświadczania obecności przy użyciu obecnego rejestru papierowego. Służby administracji Parlamentu pracowały nad wdrożeniem tego nowego systemu.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Trybunał zaleca, co następuje:</p> <p>Zalecenie 2</p> <p>W celu ulepszenia swojego systemu zarządzania dodatkami rodzinnymi przewidzianymi w regulaminie pracowniczym Komisja powinna wzmocnić kontrole spójności deklaracji dotyczących dodatków otrzymywanych przez pracowników z innych źródeł oraz podnieść poziom wiedzy pracowników na temat tego zagadnienia.</p>		<p>Komisja zwiększyła zdolność zespołu zajmującego się kontrolą tego obszaru i była w trakcie opracowywania systemu zautomatyzowanych kontroli, ale system ten nie został jeszcze uruchomiony. Z ustaleń kontroli za rok 2023 wynika, że Komisja powinna podjąć dalsze starania, aby dokładniej kontrolować tego rodzaju dodatki.</p>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozdział 11

**Instrument na rzecz Odbudowy
i Zwiększania Odporności**

Spis treści

	Punkty
Wstęp	11.1.-11.10.
Krótki opis	11.1.-11.8.
Cele polityki	11.3.
Ramy zarządzania i kontroli	11.4.-11.6.
Stan wdrożenia	11.7.-11.8.
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11.9.-11.10.
Opinia pokontrolna Trybunału nie obejmuje prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców	11.11.-11.15.
Przeprowadzona przez Trybunał ocena zgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności	11.16.-11.28.
Niektórych kamieni milowych lub wartości docelowych nie osiągnięto w zadowalający sposób	11.20.
Realizacja niektórych działań rozpoczęła się przed początkiem okresu kwalifikowalności, z kolei w ramach innych finansowano z RRF powtarzające się krajowe wydatki budżetowe, nie przedstawiając należytego uzasadnienia	11.21.-11.25.
Kamienie milowe i wartości docelowe nie zawsze zostały określone w jasny sposób	11.26.-11.28.
Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów monitorowania i kontroli	11.29.-11.43.
W audytach <i>ex post</i> przeprowadzanych przez Komisję wciąż występują pewne uchybienia	11.29.-11.32.
W systemach monitorowania i kontroli państw członkowskich utrzymują się uchybienia	11.33.-11.42.
Uchybienia we wnioskach o płatność	11.43.

Problemy związane z <i>należyty</i> zarządzaniem finansami	11.44.-11.47.
Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania	11.48.-11.50.
Wnioski i zalecenia	11.51.-11.53.
Wnioski	11.51.-11.52.
Zalecenia	11.53.
Załączniki	
Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli	
Załącznik 11.2 – Wyniki kontroli	
Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	

Wstęp

Krótki opis

11.1. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) został ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2021/241 (zwanym dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie 19 lutego 2021 r. Zmiana rozporządzenia w lutym 2023 r. umożliwiła państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) rozdziału REPowerEU¹. Ze środków RRF wspierane są reformy i inwestycje realizowane w państwach członkowskich od początku pandemii COVID-19 w lutym 2020 r. (od 1 lutego 2022 r. w przypadku REPowerEU). Realizacja instrumentu ma zakończyć się w 2026 r.

11.2. Pierwotny przydział środków na RRF obejmował 723 mld euro podzielone na bezzwrotne wkłady finansowe (*dotacje*) w wysokości 338 mld euro i pożyczki w wysokości 385 mld euro. Kwota zaciągniętych zobowiązań wyniosła na koniec 2023 r. 648 mld euro, na które składały się 356,8 mld euro w formie dotacji i 290,9 mld euro w formie pożyczek. Kwota ta uwzględnia zmianę dotyczącą rozdziałów REPowerEU. O pożyczki w ramach RRF można było ubiegać się do sierpnia 2023 r., w związku z tym pożyczki na kwotę 94,5 mld euro nie są już dostępne.

Cele polityki

11.3. RRF utworzono głównie po to, by złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii COVID-19, a jednocześnie sprawić, by gospodarki państw członkowskich stały się bardziej odporne i lepiej przygotowane na przyszłe wyzwania, w tym by przyspieszyć proces ekologicznej i cyfrowej transformacji tych gospodarek. W planie REPowerEU, mającym stanowić unijną odpowiedź na zakłócenia na światowym rynku energii wywołane agresją Rosji na Ukrainę, wprowadzono dodatkowy cel zakładający uniezależnienie się UE od rosyjskich paliw kopalnych przez transformację systemu energetycznego UE.

¹ Rozporządzenie (UE) 2023/435.

Ramy zarządzania i kontroli

11.4. Komisja wdraża RRF w drodze zarządzania bezpośredniego, co oznacza, że jest ona bezpośrednio odpowiedzialna za jego wdrożenie. Płatności w ramach RRF są uzależnione od tego, czy dane państwo członkowskie osiągnie w zadowalający sposób *kamienie milowe* i *wartości docelowe* określone w załącznikach do *decyzji wykonawczej Rady* zatwierdzającej odnośny KPO². Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyni poważnych szkód” oraz zasadę dotyczącą niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych³. Państwa członkowskie mogą wnioskować o wypłatę środków do dwóch razy w roku, jeśli przedstawią wystarczające dowody na to, że w zadowalający sposób osiągnęły odnośne kamienie milowe i wartości docelowe. Muszą one również dołączyć do swoich wniosków o płatność podsumowanie przeprowadzonych audytów i deklarację zarządczą dotyczącą dostarczonych informacji.

11.5. System kontroli stosowany przez Komisję ma gwarantować legalność i prawidłowość płatności z RRF, co jest zasadniczo uzależnione od osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. W związku z tym Komisja ustanowiła system kontroli, który przewiduje przeprowadzenie wstępnych ocen (weryfikacji *ex ante*) wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie oraz audyty *ex post*, które będą przeprowadzane w państwach członkowskich po dokonaniu płatności.

² Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 2.

³ Tamże, art. 5, 9, art. 17 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3.

11.6. Ponieważ Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za budżet UE⁴, musi również uzyskać od państw członkowskich wystarczającą pewność, że interesy finansowe UE są skutecznie chronione. Państwa członkowskie mają obowiązek wdrożyć systemy kontroli zapewniające zgodność działań w ramach RRF z prawem unijnym i krajowym, w szczególności w odniesieniu do zapobiegania *nadużyciom finansowym*, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywania i korygowania. Komisja może nałożyć *korekty finansowe* (zmniejszyć przyznane wsparcie lub odzyskać już wypłacone środki), jeżeli stwierdzi:

- o poważne nieprawidłowości, które wpływają niekorzystnie na interesy finansowe UE i które nie zostały skorygowane przez państwo członkowskie;
- o poważne naruszenia obowiązków określonych w umowach w sprawie finansowania lub umowach w sprawie pożyczek.

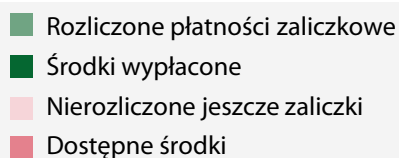
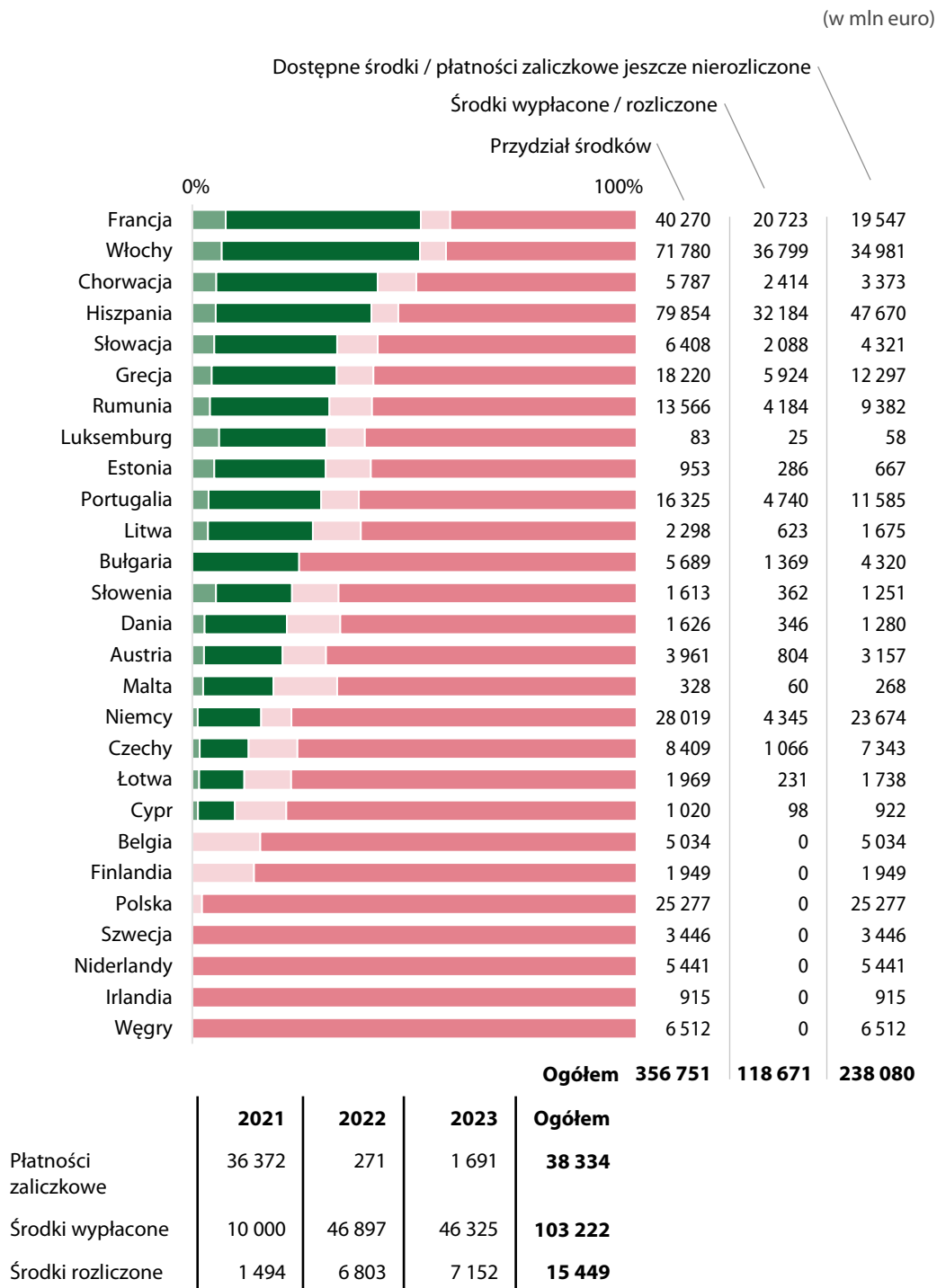
Stan wdrożenia

11.7. Do końca 2023 r. wszystkie KPO państw członkowskich zostały zatwierdzone przez Radę, a 22 państwa otrzymały płatności zaliczkowe. Do 1 lutego 2024 r. wszystkie państwa członkowskie złożyły wnioski o zmianę swoich KPO, które następnie zostały zatwierdzone przez Radę (przy czym w 23 przypadkach zmiany te obejmowały rozdział REPowerEU). Do końca 2023 r. Komisja dokonała 37 płatności w ramach dotacji (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r. i 23 w 2023 r.) na łączną kwotę 141,6 mld euro, w tym 22,7 mld euro płatności zaliczkowych, które nie zostały jeszcze rozliczone. Oznacza to, że na koniec 2023 r. poziom wdrożenia Instrumentu wyniósł 33,3%. Okres wdrażania RRF kończy się w 2026 r. (zob. [rys. 11.1](#)). Brak jest informacji na temat łącznych kwot wypłaconych przez państwa członkowskie *ostatecznym odbiorcom*⁵.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 317.

⁵ [Sprawozdanie specjalne 13/2024](#) pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”, pkt 53–54.

Rys. 11.1 – Postępy w wypłacie środków w ramach dotacji z RRF w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

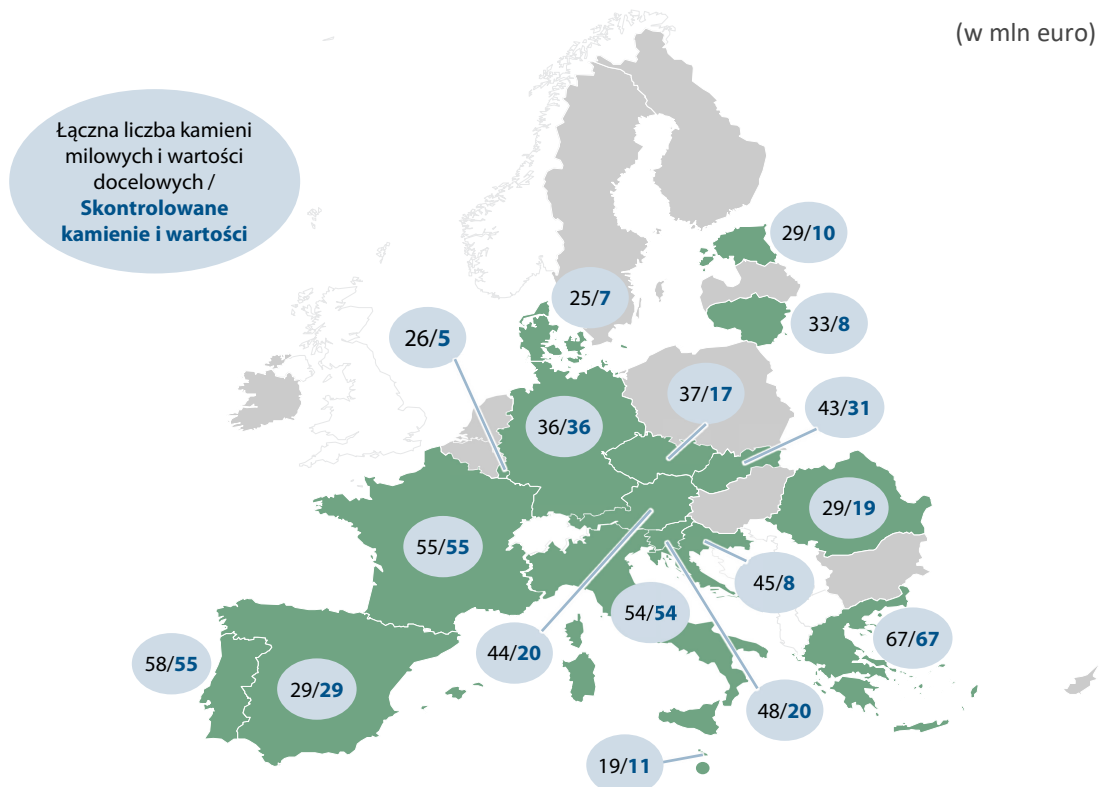
11.8. W 2023 r. w swoich wstępnych ocenach Komisja stwierdziła, że pięć kamieni milowych i wartości docelowych ujętych w dwóch wnioskach o wypłacenie dotacji nie zostało osiągniętych w zadowalający sposób. W związku z tym Komisja częściowo zawiesiła przedmiotowe płatności:

- o W przypadku Litwy Komisja uznała, że dwa z 33 kamieni milowych nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, i zawiesiła wypłacenie kwoty 26,2 mln euro. Po przeanalizowaniu działań podjętych przez Litwę w ciągu sześciu miesięcy od zawieszenia płatności Komisja stwierdziła, że jeden ze wspomnianych kamieni milowych został osiągnięty w zadowalający sposób, a drugi częściowo. W związku z tym dokonała płatności na kwotę 17,5 mln euro, zmniejszając tym samym wsparcie na rzecz Litwy w ramach RRF o 8,7 mln euro.
- o W przypadku Portugalii Komisja uznała, że spośród 40 ujętych kamieni milowych i wartości docelowych dwa kamienie milowe i jedna wartość docelowa nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W związku z tym dokonała częściowej płatności w wysokości 1 874,5 mln euro za osiągnięcie w zadowalający sposób 37 kamieni milowych i wartości docelowych, a jednocześnie zawiesiła kwotę 810,4 mln euro w odniesieniu do trzech kamieni i wartości, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Po przeanalizowaniu działań podjętych przez Portugalię w ciągu sześciu miesięcy od zawieszenia płatności Komisja stwierdziła, że wspomniane dwa kamienie milowe i wartość docelowa zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

11.9. Wydatki w ramach RRF w 2023 r. wyniosły 53,5 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 23 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 46,3 mld euro oraz powiązane *rozliczenie* płatności zaliczkowych na łączną kwotę 7,2 mld euro. W sumie te 23 płatności w ramach dotacji i operacje rozliczenia płatności zaliczkowych (wydatki z RRF) objęły 17 państw członkowskich i dotyczyły 542 kamieni milowych i 135 wartości docelowych (zob. [rys. 11.2](#)). Kontrola Trybunału nie obejmuje komponentu pożyczkowego RRF (zob. [załącznik 11.1](#)).

Rys. 11.2 – Kamienie milowe i wartości docelowe powiązane z wydatkami z RRF poniesionymi w 2023 r. (ogółem oraz skontrolowane przez Trybunał)



Państwo członkowskie	Łączna liczba kamieni milowych	Łączna liczba wartości docelowych	Skontrolowane kamienie milowe	Skontrolowane wartości docelowe	Kwota wydatków
Czechy	31	6	11	6	1 067
Dania	23	2	5	2	346
Niemcy	28	8	28	8	4 345
Estonia	28	1	9	1	286
Grecja (*)	63	4	63	4	3 949
Hiszpania	24	5	24	5	6 897
Francja	16	39	16	39	12 217
Chorwacja	32	13	2	6	805
Włochy (*)	41	13	41	13	13 810
Litwa	33	0	8	0	623
Luksemburg	24	2	3	2	25
Malta	16	3	8	3	60
Austria	40	4	16	4	805
Portugalia (*)	35	23	33	22	4 104
Rumunia	28	1	18	1	2 147
Słowenia (*)	45	3	17	3	361
Słowacja (*)	35	8	23	8	1 629
Ogółem	542	135	325	127	53 476

(*) W 2023 r. dokonano więcej niż jednej płatności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.10. Zgodnie z podejściem kontrolnym przedstawionym w [załączniku 11.1](#) Trybunał zbadał następujące elementy, aby sformułować opinię na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2023 r.:

- a) 325 kamieni milowych i 127 wartości docelowych uwzględnionych w 23 płatnościach dokonanych w 2023 r. w ramach dotacji, aby ocenić, czy spełniały one warunki płatności i warunki kwalifikowalności. Ocena ta obejmowała:
 - (i) przegląd dokumentacji dotyczący wstępnych ocen Komisji, w tym ocen dotyczących 15 kamieni milowych i wartości docelowych związanych z systemami audytu i kontroli w państwach członkowskich;
 - (ii) wizyty na miejscu dotyczące 30 wartości docelowych i kamieni milowych w sześciu państwach członkowskich (Czechy, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy i Portugalia);
- b) pięć *audytów ex post* przeprowadzonych przez Komisję (w odniesieniu do Czech, Danii, Grecji, Hiszpanii i Austrii). Trybunał ocenił, czy zostały one skutecznie zrealizowane, tak aby uzyskać wysoki poziom pewności;
- c) sprawozdawczość na temat prawidłowości wydatków z RRF dokonanych w 2023 r. zawarta w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG ECFIN oraz sposób, w jaki informacje te zostały przedstawione w *sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania*.

Opinia pokontrolna Trybunału nie obejmuje prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców

11.11. RRF opiera się na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami⁶. W związku z tym głównym warunkiem dokonania przez Komisję płatności na rzecz państw członkowskich jest osiągnięcie w zadowalający sposób wcześniej uzgodnionych kamieni milowych lub wartości docelowych. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w [rozporządzeniu](#) obejmują również przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyni poważnych szkód” oraz zasadę dotyczącą niezastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych⁷.

11.12. Wprawdzie państwa członkowskie są zobowiązane do posiadania skutecznych i efektywnych systemów kontroli wewnętrznej⁸, lecz zgodność wydatków ponoszonych przez ostatecznych odbiorców i organy wdrażające z przepisami unijnymi i krajowymi nie jest warunkiem dokonywania płatności w ramach RRF na rzecz państw członkowskich. W związku z tym przeprowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości wypłat dotacji w ramach RRF na rzecz państw członkowskich koncentruje się na tym, czy wcześniej uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz czy spełniono warunki kwalifikowalności określone w [rozporządzeniu](#).

11.13. Trybunał zwracał już uwagę w poprzednich latach, że oznacza to istotną różnicę⁹ w porównaniu z pracami kontrolnymi Trybunału dotyczącymi innych obszarów budżetu UE, w przypadku których Trybunał ocenia zgodność ze wszystkimi odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi aż do poziomu ostatecznego odbiorcy (np. kwalifikowalność poniesionych kosztów oraz zgodność z zasadami *pomocy*

⁶ Rozporządzenie finansowe, art. 125 ust. 1 lit. a) ppkt (ii).

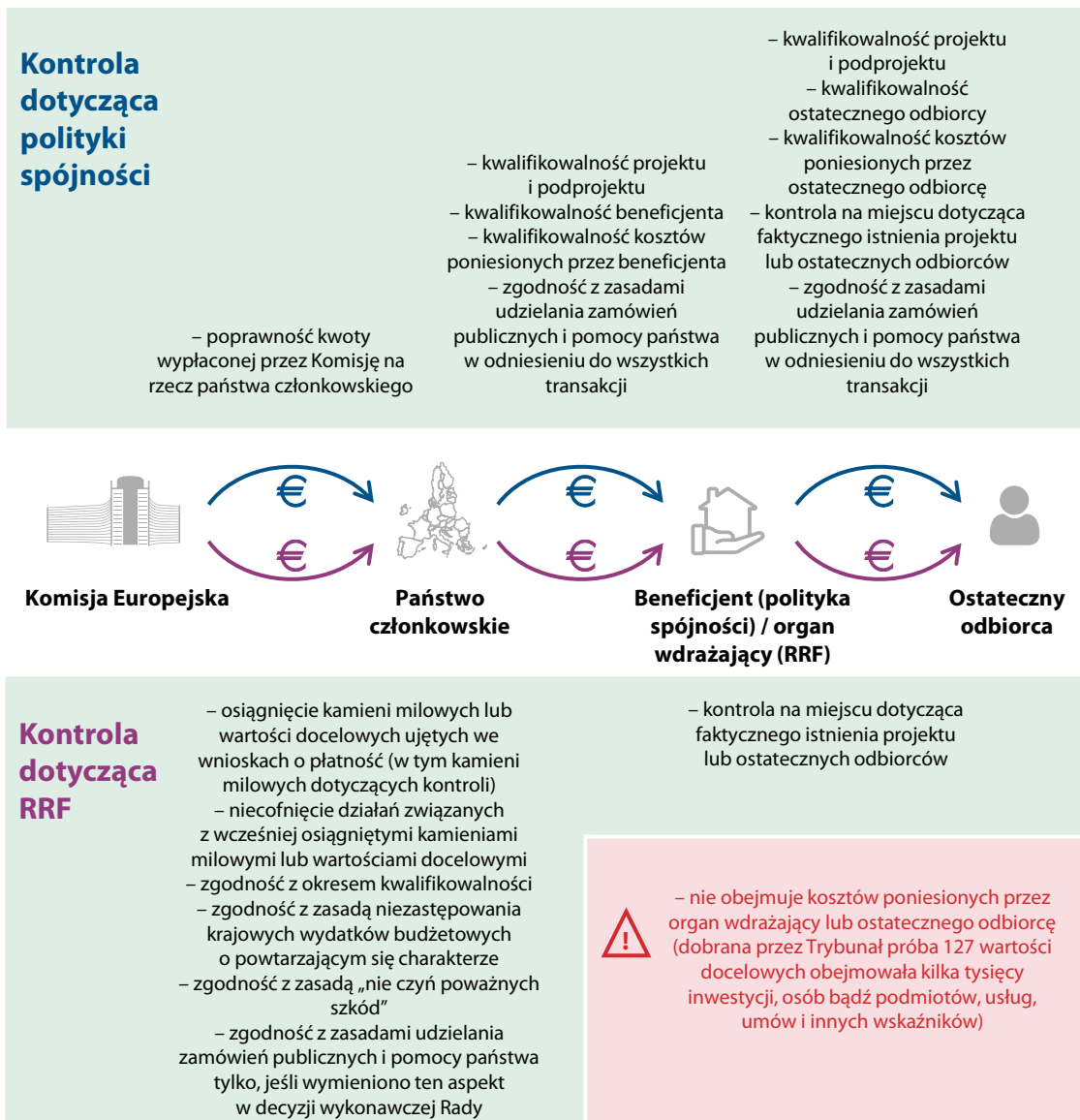
⁷ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 5, 9, art. 17 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3.

⁸ Tamże, art. 22.

⁹ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt XXXVII.

państwa i zamówień publicznych). Na **rys. 11.3** porównano zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał w odniesieniu do wydatków w obszarze polityki spójności i wydatków w ramach RRF oraz zilustrowano różnice między pracami Trybunału w tych dwóch obszarach.

Rys. 11.3 – Prace kontrolne Trybunału związane z prawidłowością wydatków w obszarze polityki spójności i w ramach RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

11.14. W przypadku RRF państwa członkowskie musiały przedstawić szacunkowe koszty planowanych reform i inwestycji, które stały się następnie podstawą dla Komisji do przeprowadzenia oceny poszczególnych KPO. Wielkość wypłat na rzecz państw członkowskich nie jest jednak związana ani z szacunkowymi kosztami działań w ramach RRF, ani z faktycznymi kosztami ponoszonymi przez ostatecznych odbiorców. Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem państwa członkowskie nie są zobowiązane przysyłać wraz z wnioskiem o płatność informacji na temat kwot wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców w toku wdrażania kamieni milowych lub wartości docelowych. Oznacza to, że w ramach kontroli Trybunał nie ocenia, czy rzeczywiste koszty wdrożenia danego kamienia milowego lub wartości docelowej są współmierne do kwoty płatności w ramach RRF lub do szacowanych kosztów. Jest to kolejna różnica w porównaniu z pracami kontrolnymi Trybunału dotyczącymi innych obszarów budżetu UE.

11.15. W jednym ze swoich wcześniejszych sprawozdań¹⁰ Trybunał stwierdził, że system kontroli RRF zapewnia niewiele informacji na szczeblu UE na temat tego, czy projekty inwestycyjne finansowane z RRF są zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Brak takich informacji ma z kolei wpływ na poziom pewności uzyskiwany przez Komisję i skutkuje powstaniem luki w zakresie rozliczalności na szczeblu UE. W ramach trwającej kontroli Trybunał bada działania podjęte przez Komisję w tej dziedzinie (zob. pkt 11.49), a także systemy kontroli państw członkowskich mające zagwarantować zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi.

¹⁰ Sprawozdanie specjalne 07/2023 pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję”.

Przeprowadzona przez Trybunał ocena zgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności

11.16. Zgodnie z przepisami rozporządzenia¹¹ Komisja powinna ocenić wnioski o płatność bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania wniosku. W umowach w sprawie finansowania podpisanych przez Komisję i państwa członkowskie¹² przyznano Komisji prawo do wstrzymania biegu terminu w przypadkach, w których powiadamia ona państwo członkowskie o konieczności dostarczenia istotnych dodatkowych informacji lub wprowadzenia korekt we wniosku o płatność.

11.17. Trybunał przeanalizował, ile czasu potrzebowała Komisja na przeprowadzenie wstępnej oceny w odniesieniu do płatności w ramach dotacji dokonanych w 2023 r., i stwierdził, że udało jej się dotrzymać dwumiesięcznego terminu jedynie w przypadku trzech z 23 tych płatności. Opóźnienia wynikały głównie z wniosków państw członkowskich o zawieszenie oceny, tak aby mogły one dostarczyć dodatkowe informacje. Niemniej ani rozporządzenie, ani umowa w sprawie finansowania nie przewidują takiej możliwości.

11.18. Trybunał sformułował ustalenia mające wpływ finansowy w przypadku 16 z ogólnej liczby 325 kamieni milowych i 127 wartości docelowych objętych analizą (zob. [załącznik 11.2](#)). Dotyczyły one siedmiu z ogólnej liczby 23 płatności (i powiązanego rozliczenia zaliczek) w ramach RRF.

11.19. Ze względu na model wydatkowania środków z RRF oraz metodykę zawieszania płatności stosowaną przez Komisję¹³ (która wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do interpretowania stanu faktycznego na różne sposoby) Trybunał nie podaje informacji na temat poziomu *błędu* jak w innych unijnych obszarach wydatków (zob. [załącznik 11.1](#)). Mając powyższe na uwadze, Trybunał szacuje, że minimalny wpływ finansowy dokonanych ustaleń o charakterze ilościowym

¹¹ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 3.

¹² Umowa w sprawie finansowania, art. 6 ust. 4.

¹³ Załącznik 2 do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później. Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE” (COM(2023) 99).

przekracza przyjęty przez Trybunał próg istotności. Na [rys. 11.4](#) przedstawiono zestawienie ustaleń Trybunału dotyczących naruszeń warunków płatności i warunków kwalifikowalności.

Rys. 11.4 – Szczegółowe informacje na temat skwantyfikowanych ustaleń Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niektórych kamieni milowych lub wartości docelowych nie osiągnięto w zadowalający sposób

11.20. W toku przeprowadzonych kontroli Trybunał wykrył siedem kamieni milowych i wartości docelowych uwzględnionych w sześciu płatnościach, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Kontrolerzy Trybunału wykryli, że nie wszystkie elementy wymagane w ramach danego kamienia milowego lub wartości docelowej zostały osiągnięte oraz że brakujące elementy były zbyt istotne, by można uznać je za minimalne odstępstwo (zob. przykład w [ramce 11.1](#)). Komisja dokonała jednak odnośnych płatności. Ponadto Trybunał wykrył 14 przypadków uchybień w ocenie Komisji, które nie miały wpływu na ogólną prawidłowość oceny.

Ramka 11.1

Przykład wartości docelowej, która nie została osiągnięta w zadowalający sposób

Wartość docelowa dla Włoch M1C1-9 – „Wsparcie modernizacji struktur bezpieczeństwa T1”

Opis wartości docelowej w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Włoch:

„Ukończono co najmniej pięć działań wzmacniających służących modernizacji struktur bezpieczeństwa w ramach Narodowej Architektury Cyberbezpieczeństwa (PSNC) oraz sektora sieci i systemów informatycznych. [...]”.

Państwo członkowskie przedstawiło siedem sprawozdań, aby udokumentować działania wzmacniające mające na celu poprawę struktur bezpieczeństwa. Sprawozdania te obejmowały analizę dotyczącą poziomu cyberbezpieczeństwa oraz analizę ryzyka i skutków, podczas gdy w dyrektywie NIS 2 uznaje się takie działania za jedynie jeden z dziesięciu elementów niezbędnych do zarządzania ryzykiem dla bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych.

Komisja uznała, że te siedem sprawozdań stanowi wymagane działania wzmacniające,

Trybunał uznał natomiast, że sześć z siedmiu wspomnianych sprawozdań nie stanowiło poprawy wewnętrznych zdolności w zakresie monitorowania i kontroli, lecz zawierało jedynie analizę tych zdolności. Przedmiotowe działania stały się podstawą do opracowania planów wzmocnienia cyberobrony, ale nie stanowiły działań wzmacniających służących modernizacji struktur bezpieczeństwa zgodnie z wymogami decyzji wykonawczej Rady.

Trybunał wykrył kamienie milowe lub wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, również w przypadku płatności na rzecz Austrii, Czech, Francji, Grecji i Portugalii.

Realizacja niektórych działań rozpoczęła się przed początkiem okresu kwalifikowalności, z kolei w ramach innych finansowano z RRF powtarzające się krajowe wydatki budżetowe, nie przedstawiając należytego uzasadnienia

11.21. W rozporządzeniu określono dwa następujące główne warunki kwalifikowalności dotyczące ram czasowych i charakteru działań, które kwalifikują się do finansowania w ramach RRF:

- a) finansowane mogą być wyłącznie działania, których realizacja rozpoczęła się 1 lutego 2020 r. lub później¹⁴;
- b) wsparcie z RRF nie powinno zastępować krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków¹⁵.

11.22. W rozporządzeniu nie ustanowiono dalszych kryteriów określających, co stanowi rozpoczęcie działania lub co oznacza „zastępowanie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”. Komisja oceniła zgodność z tymi wymogami w momencie zatwierdzania planów. W swoich wytycznych¹⁶ Komisja stwierdziła, że „Instrument może wspierać działania tylko w takim zakresie, w jakim realizacja tych działań (w toku której ponoszone są koszty) rozpoczęła się dopiero w dniu 1 lutego 2020 r. lub później, a działania te stanowią integralną część inwestycji lub reform ujętych w planach”. Trybunał tymczasem uważa, że za rozpoczęcie działania należy uznać datę pierwszego (prawnego) *zobowiązania*, ponieważ stanowi ono już rozpoczęcie działań w formie podpisania umowy lub wydania decyzji o finansowaniu. Ponadto nie jest jasne, w jaki sposób należy oceniać rozpoczęcie działania w przypadku reform.

¹⁴ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 17 ust. 2.

¹⁵ Tamże, art. 5 ust. 1.

¹⁶ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Guidance to member states – Recovery and resilience plans”, SWD(2021) 12 final.

11.23. Jeżeli chodzi o powtarzające się krajowe wydatki budżetowe, w wytycznych dla państw członkowskich dotyczących KPO¹⁷ Komisja wprowadziła rozróżnienie na koszty powtarzające się i jednorazowe i odniosła się do wydatków administracyjnych, takich jak koszty personelu i koszty operacyjne. Przykładowo uważa ona, że powtarzające się koszty utrzymania infrastruktury nie są kwalifikowalne, lecz inwestycje w modernizację, w tym w bardzo rozbudowaną lub zaległą konserwację, mogą być kwalifikowalne, w zależności od wyników oceny w poszczególnych przypadkach.

11.24. W przypadku czterech płatności Trybunał stwierdził, że działania odnoszące się do pięciu wartości docelowych i jednego kamienia milowego rozpoczęły się przed lutym 2020 r. i w związku z tym te kamienie milowe/wartości docelowe nie powinny być finansowane z RRF (zob. [ramka 11.2](#)).

Ramka 11.2

Przykład nieprzestrzegania okresu kwalifikowalności

Wartość docelowa dla Francji 3–7 – „Sieci trakcyjne”

Opis wartości docelowej w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Francji:

„Kilometry zainstalowanych nowych sieci trakcyjnych (łącznie)”.

Aby udowodnić osiągnięcie wartości docelowej, władze francuskie przedstawiły Komisji wykaz siedmiu projektów kolejowych, w ramach których zainstalowano 233,9 km nowych przewodów napowietrznych służących do przesyłu energii elektrycznej (sieci trakcyjnych). Na podstawie dokumentacji zamówień Trybunał stwierdził, że zamówienia na cztery projekty obejmujące budowę 155 km zostały wystawione przed lutym 2020 r.

Trybunał wykrył przypadki niezgodności z okresem kwalifikowalności również w przypadku płatności na rzecz Czech, Włoch i Austrii.

¹⁷ Tamże.

11.25. Trybunał stwierdził również, że trzy kamienie milowe stanowiły zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych bez należytego uzasadnienia (zob. *ramka 11.3*).

Ramka 11.3

Przykład zastąpienia powtarzających się krajowych wydatków budżetowych

Kamień milowy dla Austrii 134 – „Czwarte sprawozdanie na temat kultury budowlanej”

Opis kamienia milowego w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Austrii:

„Opublikowano czwarte sprawozdanie na temat kultury budowlanej. W sprawozdaniu określono program reformy kultury budowlanej w Austrii na nadchodzące lata oraz wskazano konkretne działania na rzecz programu dotyczącego kultury budowlanej”.

Czwarte sprawozdanie na temat kultury budowlanej zlecone przez austriacki rząd federalny stanowi kontynuację inicjatywy zainicjowanej przez parlament austriacki w 2005 r. W ramach inicjatywy wprowadzono wymóg systematycznej (co pięć lat) publikacji kolejnych sprawozdań w celu promowania działań mających na celu opracowanie i rozpowszechnianie pożądanych rozwiązań i praktyk w zakresie kultury budowlanej w Austrii. Pierwsze trzy sprawozdania opublikowano kolejno w latach 2006, 2011 i 2017.

Trybunał uznaje opracowywanie i publikowanie sprawozdań dotyczących kultury budowlanej za działanie o powtarzającym się charakterze, które musi być przeprowadzane co pięć lat i które do tej pory było finansowane z krajowych wydatków budżetowych. Ponadto w odnośnym sprawozdaniu nie odnotowano znaczącej poprawy w porównaniu z poprzednimi sprawozdaniami. W związku z czym to działanie nie powinno było otrzymać finansowania z RRF.

Trybunał wykrył przypadki finansowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych w ramach RRF również w płatnościach na rzecz Grecji i Malty.

Kamienie milowe i wartości docelowe nie zawsze zostały określone w jasny sposób

11.26. W przypadku modelu finansowania, w którym płatności są uzależnione od osiągnięcia w zadowalający sposób uzgodnionych wcześniej kamieni milowych i wartości docelowych, dla rzetelnej oceny prawidłowości płatności kluczowe znaczenie mają jasne i jednoznaczne wskaźniki oraz jasna definicja tego, czym jest osiągnięcie

„w zadowalający sposób”. Ogólnikowe definicje kamieni milowych i wartości docelowych oznaczają, że kryteria oceny ich osiągnięcia są również niejasne.

11.27. W rozporządzeniu nie wskazano kryteriów interpretacji sformułowania „w zadowalający sposób”. Zgodnie z wytycznymi Komisji¹⁸ osiągnięcie w zadowalający sposób oznacza, że – z wyjątkiem minimalnych odstępstw (takich jak różnica między wartością osiągniętą a wartością docelową mniejsza niż 5%) – przedmiotowe wymogi zostały spełnione (zob. [załącznik 11.1](#)). Oceniając osiągnięcie w zadowalający sposób wartości docelowych i kamieni milowych, Komisja dopuszcza minimalne odstępstwa pod względem treści, formy, terminowości i kontekstu działań. W związku z tym Trybunał stosuje to pojęcie minimalnych odstępstw jako kryterium kontroli. Odnotowuje jednocześnie, że w zależności od tego, jakich płatności z RRF odstępstwa dotyczą, część danej płatności powiązana z zaakceptowanymi odstępstwami może sięgać kilku milionów euro. Co więcej, ocena spełnienia w zadowalający sposób kryteriów jakościowych wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do rozbieżnych interpretacji co do tego, czy dany kamień milowy bądź wartość docelowa zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

11.28. Już w swoich wcześniejszych sprawozdaniach¹⁹ Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko, że w przypadkach gdy nie określono w sposób jasny kamieni milowych i wartości docelowych, ocena, czy zostały one osiągnięte, będzie utrudniona bądź pierwotnie założone cele nie zostaną zrealizowane. Trybunał zalecił Komisji, by w ramach przyszłych zmian planów zadbała o to, by kamienie milowe i wartości docelowe były wystarczająco jasno określone. W toku prac dotyczących prawidłowości wydatków w ramach RRF poniesionych w 2023 r. Trybunał wykrył w dobranej próbie 15 przypadków ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych lub wartości docelowych (Trybunał odnotowuje, że w 12 z tych przypadków Komisja zidentyfikowała i udokumentowała te uchybienia w swojej wstępnej ocenie) ([ramka 11.4](#)).

¹⁸ COM(2023) 99, załącznik 1.

¹⁹ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 11.36 i zalecenie 11.2.
[Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”, pkt 82.
[Sprawozdanie specjalne 26/2023](#) pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – pozwalają zmierzyć postępy we wdrażaniu, lecz nie osiągnięte wyniki”.

Ramka 11.4

Przykład kamienia milowego, który nie został wystarczająco szczegółowo zdefiniowany

Kamień milowy dla Hiszpanii 2 – „Zmiany w technicznym kodeksie budowlanym i rozporządzeniu elektrotechnicznym dotyczącym instalacji niskiego napięcia oraz zatwierdzenie dekretu królewskiego w celu uregulowania publicznych usług ładowania”.

Opis kamienia milowego w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Hiszpanii:

„Wejście w życie: [...] (ii) zmian w rozporządzeniu elektrotechnicznym dotyczącym instalacji niskiego napięcia w celu uwzględnienia obowiązków w zakresie infrastruktury ładowania na parkingach, które nie są powiązane z żadnym budynkiem; [...]”.

Kamień milowy nakłada wymóg m.in. wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących instalacji niskiego napięcia w celu uwzględnienia obowiązku instalowania punktów ładowania na parkingach, które nie są powiązane z żadnym budynkiem. Nie określono jednak zakresu obowiązku, w szczególności liczby lub odsetka punktów ładowania, które mają zostać zainstalowane. W związku z tym wszelkie zmiany, nawet minimalne, będą wystarczające do osiągnięcia w zadowalający sposób tego kamienia milowego.

Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów monitorowania i kontroli

W audytach *ex post* przeprowadzanych przez Komisję wciąż występują pewne uchybienia

11.29. Zgodnie z przepisami *rozporządzenia finansowego*²⁰ oraz treścią umów w sprawie finansowania podpisanych z państwami członkowskimi audyty *ex post* mają na celu wykrycie i skorygowanie błędów dotyczących operacji po tym, jak operacje te zostały już zatwierdzone. Celem tych audytów jest sprawdzenie legalności i prawidłowości płatności dokonanych przez Komisję przez zweryfikowanie osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych ujętych we wniosku o płatność.

11.30. W 2023 r. Komisja przeprowadziła osiem audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych. W ramach audytów sprawdzono, w jakim stopniu osiągnięto 10 wartości docelowych i osiem kamieni milowych. Niektóre z tych audytów połączono z audytami systemu. Komisja stwierdziła, że wszystkie wspomniane wyżej kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W 2024 r. Komisja nadal prowadziła audyty *ex post* kamieni milowych i wartości docelowych, które odnosiły się do płatności dokonanych w 2023 r.

11.31. W swoim *sprawozdaniu za 2022 r.*²¹ Trybunał stwierdził, że w ramach procedur audytów *ex post* nie przewidziano weryfikacji dotyczących tego, czy już po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań powiązanych ze skontrolowanymi wartościami docelowymi ocenionymi jako osiągnięte. Nie badano również, czy przestrzegano okresu kwalifikowalności i czy działania są zgodne z zasadą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze. Do tej pory odpowiednie zalecenie Trybunału, które Komisja przyjęła częściowo, zostało wdrożone jedynie częściowo (zob. *załącznik 11.3*).

11.32. Trybunał dokonał przeglądu prac Komisji w zakresie pięciu audytów *ex post* dotyczących 10 kamieni milowych bądź wartości docelowych (w odniesieniu do Czech,

²⁰ Rozporządzenie finansowe, art. 74 ust. 6.

²¹ Sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 11.46 i zalecenie 11.1.

Danii, Grecji, Hiszpanii i Austrii). Kontrolerzy odnotowali, że Komisja zaktualizowała swoją strategię audytu, aby uwzględnić w niej weryfikacje dotyczące tego, czy działania nie zostały cofnięte, ale nie sprawdza, czy dochodzi do zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych. W momencie przeprowadzania kontroli Komisja nie zaktualizowała jednak jeszcze swoich list kontrolnych, aby uwzględnić weryfikowanie cofnięcia działań. Trybunał stwierdził również, że audyty *ex post* obejmowały pewne kontrole zgodności w zakresie okresu kwalifikowalności, ale za datę rozpoczęcia działania uznano moment, w którym poniesione zostały koszty, a nie datę zaciągnięcia odpowiedniego zobowiązania prawnego (zob. pkt 11.21). W rezultacie w przypadku jednej wartości docelowej Komisja nie wykryła naruszenia kryterium okresu kwalifikowalności. Ponadto w przypadku innej wartości docelowej Trybunał stwierdził, że audyt *ex post* opierał się na niekompletnych danych.

W systemach monitorowania i kontroli państw członkowskich utrzymują się uchybienia

11.33. Ponieważ systemy monitorowania i kontroli państw członkowskich nie były w pełni ustanowione w momencie zatwierdzenia KPO²², Komisja wprowadziła szczegółowe kamienie milowe lub wartości docelowe w celu wyeliminowania luk lub niedociągnięć w systemach kontroli (tzw. *kamienie milowe dotyczące kontroli*). W ramach kamieni milowych dotyczących kontroli nałożono na państwa członkowskie wymóg wdrożenia dodatkowych działań, zanim będą one mogły otrzymać pierwszą płatność.

11.34. Początkowo Komisja wymagała uwzględnienia konkretnych kamieni milowych dotyczących kontroli od 16 państw członkowskich. Podczas przeglądu KPO w 2023 r. Komisja dodała 10 kolejnych kamieni milowych dotyczących kontroli w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich. Miały one na celu wyeliminowanie nowo wykrytych uchybień w systemach kontroli tych państw. W przypadku tych siedmiu państw członkowskich albo nie ustanowiono żadnych kamieni milowych dotyczących kontroli powiązanych z pierwszymi wnioskami o płatność (Dania, Cypr, Austria i Portugalia), albo państwa te nie przedłożyły jeszcze pierwszego wniosku o płatność (Belgia, Irlandia i Finlandia). Ponadto w przypadku pierwszych trzech wymienionych państw członkowskich (Dania, Cypr i Austria) nie wskazano konkretnego terminu realizacji, a zatem przedmiotowe kamienie milowe będą musiały być zrealizowane dopiero w momencie złożenia przez państwo członkowskie kolejnego wniosku o płatność (przewiduje się, że nastąpi to w 2024 r.).

²² Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 102–104.

11.35. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że wprowadzenie kamieni milowych dotyczących kontroli oznacza, że systemy danego państwa członkowskiego nie były jeszcze w pełni funkcjonalne w momencie rozpoczęcia realizacji planu. W tych państwach członkowskich, w przypadku których od osiągnięcia kamieni milowych dotyczących kontroli uzależniono dokonanie drugiej lub trzeciej płatności, uchybienia w krajowych systemach kontroli stwarzają ryzyko dla ochrony interesów finansowych UE, co może wpłynąć na prawidłowość wydatków.

11.36. Trybunał ocenił realizację 15 kamieni milowych dotyczących kontroli w sześciu państwach członkowskich (Czechy, Estonia, Litwa, Luksemburg, Portugalia i Słowenia). Choć prace Trybunału nie mają na celu wydania opinii na temat ogólnej *skuteczności* systemów kontroli państw członkowskich służących zarządzaniu RRF, pozwoliły kontrolerom ocenić kluczowe elementy tych systemów. W ramach prac Trybunału i Komisji zidentyfikowano następujące uchybienia w dwóch państwach członkowskich (w Czechach i na Litwie):

- a) brak informacji na temat postępów w realizacji nieosiągniętych jeszcze kamieni milowych lub wartości docelowych (Czechy);
- b) uchybienia w systemach służących do gromadzenia danych na temat ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych (Litwa).

11.37. Podobnie jak w ubiegłym roku Trybunał stwierdził, że kamienie milowe dotyczące kontroli znacznie się różniły pod względem wymogów i poziomu szczegółowości w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo w przypadku Czech, Litwy, Luksemburga i Słowenii kamienie milowe dotyczące kontroli obejmują wymóg wprowadzenia i uruchomienia systemu repozytoriów (rejestrowania danych i monitorowania postępów we wdrażaniu), natomiast w przypadku Estonii kamień milowy dotyczący kontroli zakłada wejście w życie ram prawnych RRF. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2022 r. Trybunał zwrócił uwagę na uchybienie przekrojowe, które występuje w pięciu państwach (Bułgaria, Grecja, Chorwacja, Włochy i Rumunia), ale może mieć konsekwencje dla systemów we wszystkich państwach członkowskich. Dotyczy ono gromadzenia danych na temat beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw zagranicznych. W tym roku Trybunał odnotował również podobne uchybienia w przypadku Czech, Hiszpanii, Litwy i Luksemburga.

11.38. Trybunał monitorował również uchybienia wykryte w toku oceny realizacji kamieni milowych dotyczących kontroli odnoszących się do płatności z 2022 r. (na rzecz Hiszpanii, Francji i Chorwacji) i stwierdził, że uchybienia te wciąż występują (zob. [ramka 11.5](#)).

Ramka 11.5

Uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich zgłoszone przez Trybunał w 2022 r. nadal występują

Hiszpania: System sprawozdawczości nie zawiera kompletnych informacji na temat postępów w osiągnięciu niezrealizowanych jeszcze kamieni milowych i wartości docelowych ani na temat beneficjentów rzeczywistych, źródeł finansowania unijnego i wypłaconych kwot.

Francja: System zarządzania i sprawozdawczości nie jest połączony z innymi systemami informatycznymi służącymi do zarządzania działaniami w ramach RRF. W związku z brakiem zintegrowanego systemu informacyjnego poświęconego KPO przepływ informacji nie jest zautomatyzowany, co wiąże się z ryzykiem obniżenia jakości danych.

Chorwacja: System repozytoriów nadal nie jest w stanie dostarczyć danych dotyczących tych zaproszeń do składania wniosków, w przypadku których wsparcie zostało udzielone przed wprowadzeniem systemu.

11.39. Trybunał odnotowuje, że Komisja wydała opinie z zastrzeżeniem w odniesieniu do systemów kontroli lub osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w przypadku trzech z czterech końcowych sprawozdań z audytu *ex post* dostępnych w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał (dotyczyły one Grecji, Chorwacji i Słowacji). W sprawozdaniach tych, a także w wersjach wstępnych sprawozdań z audytu (dotyczących Czech, Danii, Hiszpanii i Luksemburga) i w sprawozdaniu końcowym dotyczącym Austrii (z opinią bez zastrzeżeń), które były dostępne w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał, sformułowano następujące ustalenia (zob. [tabela 11.1](#)). Niektóre uwagi zawarte w wersjach wstępnych sprawozdań mogą zyskać inne brzmienie w sprawozdaniach końcowych.

Tabela 11.1 – Uchybienia stwierdzone w wyniku audytów *ex post*

	Liczba państw członkowskich, których dotyczy uchybienie
Uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich i ochronie interesów finansowych UE	
Uchybienia w kontrolach dotyczących konfliktu interesów, podwójnego finansowania, nadużyć finansowych i korupcji	7
Nieodpowiednie lub niewystarczające kontrole dotyczące zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi (w tym z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa) bądź z zasadą „nie czyni poważnych szkód”	6
Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego	1
Niewykorzystywanie bazy Arachne jako narzędzia do wykrywania ryzyka lub wykorzystywanie jej w ograniczonym zakresie	2
Uchybienia we wniosku o płatność	
Zadeklarowanie niekwalifikowalnych projektów lub pozycji kosztów	1
Uchybienia w audytach przeprowadzanych przez krajowe instytucje audytowe (nieprawidłowa ocena, uchybienia metodyczne itp.)	3
Nieodpowiednia lub niewystarczająca ścieżka audytu lub proces zarządzania danymi	7
Inne uchybienia (w tym system repozytoriów)	
Nieodpowiednie gromadzenie danych niezgodne z art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia	4
Brak zdolności administracyjnych lub czytelnej struktury organizacyjnej	2
Nieprzestrzeganie zasad dotyczących jawności	5

Źródło: analiza przeprowadzona przez Trybunał na podstawie sprawozdań z audytów *ex post* przeprowadzonych przez Komisję.

11.40. Zarówno ustalenia Komisji, jak i Trybunału wskazują na utrzymujące się uchybienia we wdrażaniu systemów kontroli państw członkowskich. Ten stan rzeczy może sprawić, że kompletne i poprawne dane leżące u podstaw wniosków o płatność będą niedostępne, dostęp do tych wniosków do celów kontroli będzie utrudniony, a systemy kontroli państw członkowskich służące ochronie interesów finansowych UE – mniej skuteczne. Kwestia ta budzi zaniepokojenie, ponieważ systemy kontroli państw członkowskich odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu skutecznej ochrony interesów finansowych UE²³.

²³ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 1.

11.41. W jednym z wcześniejszych sprawozdań Trybunał podkreślił, odnosząc się do ochrony interesów finansowych UE, że Komisja musi uzyskać od państw członkowskich wystarczającą pewność co do skuteczności systemów krajowych, jeśli chodzi o zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz ich wykrywanie i korygowanie²⁴. Oznacza to, że w porównaniu z funduszami polityki spójności Komisja w większym stopniu polega na systemach państw członkowskich. Trybunał zauważył również, że w porównaniu z tymi funduszami w przypadku sprawozdawczości dotyczącej nadużyć finansowych związanych ze środkami z RRF brak jest scentralizowanego, zestandaryzowanego podejścia²⁵. Państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania przypadków podejrzeń nadużyć finansowych nie w zintegrowanym systemie informatycznym, lecz w deklaracji zarządczej towarzyszącej każdemu wnioskowi o płatność. Brak jest jednak jasnych wytycznych na temat tego, kiedy dokładnie należy poinformować o przypadku podejrzenia nadużycia, czy istnieje próg sprawozdawczości ani jakie standardowe informacje powinny być przekazywane na temat poszczególnych przypadków i podjętych działań naprawczych²⁶.

11.42. Kluczowym wskaźnikiem ryzyka nadużyć finansowych jest skala wykrytych nadużyć. Trybunał stwierdził, że do końca 2023 r. w deklaracjach zarządczych państw członkowskich nie zgłoszono ani jednego przypadku podejrzenia nadużycia finansowego. Jedyne dane dostępne na szczeblu UE dotyczące skali podejrzeń nadużyć finansowych pochodzą ze sprawozdania rocznego Prokuratury Europejskiej (EPPO) za 2023 r. Zgodnie ze stanem na koniec 2023 r. EPPO prowadziło 206 dochodzeń związanych ze środkami z RRF, a ewentualne szkody szacuje się na ponad 1,8 mld euro. Te 206 otwartych dochodzeń dotyczy dziesięciu państw członkowskich, przy czym około 75% tych spraw odnosi się do Włoch. Dane liczbowe przedstawione przez EPPO potwierdzają, że w RRF występuje ryzyko nadużyć finansowych. Stawia to również pod znakiem zapytania wiarygodność deklaracji zarządczych państw członkowskich, jeśli chodzi o zgłaszanie wykrytych nadużyć finansowych i podjęte działania naprawcze.

²⁴ Przegląd 01/2023 pt. „Finansowanie unijne z funduszy polityki spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – analiza porównawcza”, pkt 107.

²⁵ Sprawozdanie specjalne 07/2023, pkt 80–81.

²⁶ Tamże.

Uchybienia we wnioskach o płatność

11.43. W odniesieniu do trzech państw członkowskich (Grecja, Malta i Portugalia) Trybunał stwierdził, że w momencie przesłania Komisji wniosków o płatność instytucje audytowe wciąż nie zakończyły prac dotyczących podsumowań audytów towarzyszących deklaracjom zarządczym i wnioskom o płatność. Ponadto Trybunał wykrył w ośmiu przypadkach problemy dotyczące wiarygodności informacji, które władze pięciu państw członkowskich zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych. Celem deklaracji zarządczych jest poświadczenie, że informacje zawarte we wniosku o płatność są kompletne, poprawne i wiarygodne²⁷. W swoich deklaracjach zarządczych państwa członkowskie powinny uwzględniać *zastrzeżenia* i w razie potrzeby zwrócić uwagę Komisji na brakujące dowody, żadne państwo członkowskie takich zastrzeżeń jednak nie zgłosiło (zob. *ramka 11.6*).

Ramka 11.6

Przykład niewiarygodnej deklaracji zarządczej

Kamień milowy dla Słowenii 128 – „Przyznanie dotacji na projekty wspierające rozwój regionalny”

Opis kamienia milowego w decyzji wykonawczej Rady odnoszącej się do Słowenii:

„Przyznawanie dotacji na projekty wspierające rozwój regionalny poprzez inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe oraz wartości niematerialne i prawne. Projekty przyznaje się na podstawie ustawy o promowaniu rozwoju regionalnego oraz zgodnie z wytycznymi technicznymi dotyczącymi zasady »nie czyn poważnych szkód« (2021/C58/01) poprzez wykorzystanie listy wykluczenia i wymóg zgodności z odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi w zakresie ochrony środowiska”.

Trybunał ustalił, że tylko dwie z trzech decyzji o przyznaniu środków zostały wydane przed złożeniem wniosku o płatność, natomiast pozostała decyzja została wydana w czasie, gdy Komisja przeprowadzała ocenę wstępną. W deklaracji zarządczej nie zawarto zastrzeżenia wskazującego, że ten kamień milowy został osiągnięty jedynie częściowo.

Trybunał wykrył niewiarygodne deklaracje zarządcze również w przypadku płatności na rzecz Austrii, Grecji, Portugalii i Rumunii.

²⁷ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2 lit. c).

Problemy związane z *należyтым* zarządzaniem finansami

11.44. W tej części rozdziału omówiono kwestie, które nie są bezpośrednio związane z *poświadczeniem wiarygodności* Trybunału, ale dotyczą uchybień w koncepcji działań, kamieni milowych i wartości docelowych. W sprawozdaniach specjalnych Trybunału²⁸ przedstawiono w sposób bardziej kompleksowy kwestie dotyczące należytego zarządzania finansami w odniesieniu do RRF.

11.45. Za pomocą kamieni milowych i wartości docelowych powinno mierzyć się, w jakim stopniu państwa członkowskie zrealizowały inwestycje i reformy określone w KPO, a tym samym – w jakim stopniu osiągnęły cele RRF. Aby zagwarantować, że te kamienie milowe i wartości docelowe są miarodajne i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, ważne jest, aby obejmowały one wszystkie zasadnicze elementy leżące u podstaw danej reformy lub inwestycji, w szczególności jeśli chodzi o zakończenie działań²⁹.

11.46. W dobranej próbie kamieni milowych i wartości docelowych (zob. pkt [11.10](#)) Trybunał wykrył 14 reform lub inwestycji, w przypadku których nie wszystkie elementy były objęte kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi bądź w przypadku których w żadnym kamieniu milowym lub wartości docelowej nie uwzględniono zakończenia działań. Oznacza to, że płatności w ramach RRF są dokonywane nawet wówczas, gdy powiązana reforma lub inwestycja nie zostaną w pełni zrealizowane (zob. [ramka 11.7](#)).

²⁸ [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.

[Sprawozdanie specjalne 26/2023](#) pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – pozwalają zmierzyć postępy we wdrażaniu, lecz nie osiągnięte wyniki”.

[Sprawozdanie specjalne 13/2024](#) pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”.

²⁹ [Sprawozdanie specjalne 26/2023](#), pkt 30–32.

Ramka 11.7

Przykład reformy, która nie została w pełni objęta kamieniami milowymi

Reforma 4 realizowana w Hiszpanii (C28.R4) – reforma środków podatkowych przyczyniających się do transformacji ekologicznej (decyzja wykonawcza Rady):

„Reforma ta obejmuje środki podatkowe mające na celu wspieranie transformacji ekologicznej. Środki te obejmują pięć następujących elementów: a) ustanowienie podatku od oddawania odpadów na składowiska i do spalarni; b) wprowadzenie podatku od opakowań jednorazowych z tworzyw sztucznych; c) zmiany podatku od fluorowanych gazów cieplarnianych; d) podatki lub opłaty związane z mobilnością, takie jak opłaty drogowe i podatki rejestracyjne od pojazdów; oraz e) rewizja dopłat do olejów mineralnych wykorzystywanych jako paliwo. Wdrażanie środków zostanie zakończone do dnia 30 czerwca 2022 r.”.

Pierwsze cztery elementy są objęte trzema kamieniami milowymi (kamienie milowe 389, 391 i 390). Piąty element – rewizja dopłat do olejów mineralnych wykorzystywanych jako paliwo – nie jest objęty żadnym kamieniem milowym ani wartością docelową określoną w decyzji wykonawczej Rady. Fakt, że ten element reformy nie jest uwzględniony w decyzji wykonawczej Rady, utrudnia monitorowanie wdrażania reformy i ostatecznie dopuszcza możliwość, że wszystkie płatności w ramach RRF związane z tą reformą zostaną zrealizowane, nawet jeśli reforma nie zostanie w pełni wdrożona.

Trybunał wykrył podobne przypadki w płatnościach na rzecz Francji, Grecji, Włoch, Portugalii i Słowacji.

11.47. Trybunał stwierdził również, że koszty jednej inwestycji oszacowane przez państwo członkowskie w momencie przedkładania Komisji KPO były znacznie wyższe, niż było to konieczne do osiągnięcia powiązanej wartości docelowej określonej w decyzji wykonawczej Rady (zob. [ramka 11.8](#)). Oznacza to, że państwo członkowskie mogłoby zrealizować inwestycję za pomocą mniejszych środków, niż zakładano.

Ramka 11.8

Przykład inwestycji o znacznie niższych kosztach realizacji niż oszacowano w KPO

Inwestycja 4.B.4 realizowana w Austrii – „Inwestycje we wdrażanie usług pielęgniarek środowiskowych”

„[...] Inwestycja polega na utworzeniu sieci pielęgniarek środowiskowych pracujących blisko pacjentów. W ramach projektu zrealizowany zostanie projekt pilotażowy, w którym 150 pielęgniarek środowiskowych zostanie zatrudnionych na umowy o pracę na czas określony na terytorium całego kraju. [...]”.

Inwestycja obejmuje dwie wartości docelowe: zapewnienie usług 150 pielęgniarek środowiskowych i opublikowanie sprawozdania z oceny śródkresowej. W opisie zawartym w decyzji wykonawczej Rady nie określono, czy pielęgniarki powinny być zatrudnione w pełnym, czy w niepełnym wymiarze czasu pracy, wskazano jedynie, że powinny rozpocząć pracę.

W załączniku do KPO całkowity szacowany koszt inwestycji oparto na kosztach ekwiwalentu pełnego czasu pracy pielęgniarki (100 000 euro rocznie na każdą pielęgniarkę). Zgodnie z zawartymi umowami o pracę średni czas pracy pielęgniarek zatrudnionych w wyniku tej inwestycji wynosił 68% ekwiwalentu pełnego czasu pracy. Ogólnikowa definicja wartości docelowej w KPO oznacza, że koszt inwestycji będzie znacznie niższy, niż szacowano.

Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

11.48. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie dyrekcji generalnych Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskały one wystarczającą pewność co do tego, że procedury kontroli gwarantują prawidłowość wydatków. W odniesieniu do 2023 r. dyrektor generalny DG ECFIN oświadczył, że ma wystarczającą pewność co do trzech następujących elementów:

- a) co do legalności i prawidłowości płatności z RRF dokonanych w 2023 r.;
- b) jeśli chodzi o zamówienia publiczne i pomoc państwa, co do tego, że państwa członkowskie regularnie weryfikują, czy finansowanie z RRF zostało wykorzystane zgodnie ze wszystkimi obowiązującymi przepisami oraz czy działania wdrażające reformy i projekty inwestycyjne były zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w szczególności dotyczącymi zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania³⁰;
- c) jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych Unii, wydawane poświadczenie dotyczy proporcjonalnego zmniejszenia wsparcia w ramach RRF oraz odzyskania wszelkich kwot należnych budżetowi UE lub zwrócenia się o przedterminową spłatę pożyczki w przypadkach nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów naruszających interesy finansowe UE, które to przypadki nie zostały skorygowane przez państwa członkowskie, lub w przypadkach poważnego naruszenia obowiązku wynikającego z umowy w sprawie finansowania³¹.

³⁰ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 22 ust. 2.

³¹ Tamże, przypis 2, art. 22 ust. 5.

11.49. Podobnie jak w poprzednich latach Komisja nie oszacowała ilościowo ryzyka w momencie dokonywania płatności, uzasadniając to tym, że w przypadku RRF nie można ustalić w sposób rzetelny poziomu błędu. Zamiast tego Komisja przypisuje poszczególnym płatnościom w ramach RRF poziom ryzyka (niski, średni lub wysoki) w zakresie ich legalności i prawidłowości. Opiera się przy tym na wynikach swoich *ocen wstępnych*, a także wynikach przeprowadzonych przez nią audytów *ex post* dotyczących kamieni milowych i wartości docelowych oraz systemów sprawozdawczych. Płatności w ramach RRF obarczone wysokim ryzykiem powyżej *progu de minimis* powinny zostać objęte zastrzeżeniem. Komisja oceniła wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe jako osiągnięte w zadowalający sposób i stwierdziła, że 22 płatności były obarczone niskim ryzykiem, natomiast jedna – średnim ryzykiem. Na tej podstawie dyrektor generalny DG ECFIN poświadczył, że płatności w ramach RRF dokonane w 2023 r. są legalne i prawidłowe. Nie jest to jednak zgodne z ustaleniami Trybunału.

11.50. W jednym ze swoich wcześniejszych sprawozdań³² Trybunał stwierdził, że system kontroli RRF zapewnia niewiele informacji na szczeblu UE na temat tego, czy projekty inwestycyjne finansowane z RRF są zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi, co ma z kolei wpływ na poziom pewności uzyskiwany przez Komisję i skutkuje powstaniem luki w zakresie uzyskiwania pewności. Jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności za 2023 r., Komisja zaktualizowała strategię kontroli i audytu dla RRF, w tym rozszerzyła kontrole dotyczące systemów kontroli państw członkowskich. Niemniej w poświadczeniu za rok budżetowy 2023 sporządzonym przez DG ECFIN stwierdza się jedynie, że państwa członkowskie przeprowadzają regularne kontrole. Nadal nie obejmuje ono kwestii skuteczności tych kontroli. Jest to szczególnie niepokojące, ponieważ przypadki niezgodności z przepisami unijnymi i krajowymi, np. dotyczącymi zamówień publicznych, pomocy państwa oraz zasad kwalifikowalności, występują powszechnie w innych unijnych programach wydatków (zob. *rys. 1.8*), a w systemach kontroli państw członkowskich odnotowywane są uchybienia (zob. *tabela 11.1*).

³² Sprawozdanie specjalne 07/2023.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

11.51. Model wydatków obowiązujący w ramach RRF ma istotny wpływ – w porównaniu z wydatkami w ramach budżetu ogólnego UE – na zakres kontroli prawidłowości wydatków przeprowadzanej przez Trybunał i na pewność, którą Trybunał może uzyskać, ponieważ prawidłowość wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców nie jest warunkiem dokonywania płatności na rzecz państw członkowskich. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał w toku prac i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że:

- a) 16 spośród 452 kamieni milowych i wartości docelowych skontrolowanych przez Trybunał nie spełniało warunków płatności bądź warunków kwalifikowalności. Dotyczyły one siedmiu płatności na rzecz siedmiu państw członkowskich (zob. pkt [11.20–11.25](#));
- b) odnotowano 15 przypadków ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych i wartości docelowych oraz 14 uchybień w koncepcji działań oraz kamieni milowych i wartości docelowych, które sprawiły, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stała się bardziej uznaniowa, bądź zagroziły osiągnięciu zamierzonych rezultatów w ramach RRF (zob. pkt [11.28](#) oraz [11.44–11.47](#));
- c) Komisja zaktualizowała swoją strategię audytu *ex post*, aby uwzględnić w niej weryfikacje dotyczące tego, czy działania nie zostały cofnięte, ale nie sprawdza, czy dochodzi do zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych. Audyty *ex post* obejmują teraz pewne kontrole zgodności w zakresie okresu kwalifikowalności, ale za datę rozpoczęcia działania uznano moment, w którym poniesione zostały koszty, a nie datę zaciągnięcia odpowiedniego zobowiązania prawnego (zob. pkt [11.31–11.32](#));
- d) w tych państwach członkowskich, w przypadku których od osiągnięcia kamieni milowych dotyczących kontroli uzależniono dokonanie drugiej lub trzeciej płatności, uchybienia w krajowych systemach kontroli stwarzają ryzyko dla ochrony interesów finansowych UE, co może wpłynąć na prawidłowość wydatków (zob. pkt [11.33–11.35](#));

- e) w systemach sprawozdawczości i kontroli stosowanych przez państwa członkowskie utrzymują się uchybienia. Ten stan rzeczy może sprawić, że kompletne i poprawne dane leżące u podstaw wniosków o płatność będą niedostępne, dostęp do tych wniosków do celów kontroli będzie utrudniony, a systemy kontroli państw członkowskich służące ochronie interesów finansowych UE – mniej skuteczne (zob. pkt [11.36–11.42](#));
- f) informacje, które państwa członkowskie uwzględniły w swoich deklaracjach zarządczych, nie zawsze były wiarygodne (zob. pkt [11.43](#)).

11.52. Ustalenia i wnioski Trybunału nie są zgodne z treścią poświadczenia złożonego przez *urzędnika zatwierdzającego* DG ECFIN.

Zalecenia

11.53. W *załączniku 11.3* przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2021 r. i 2022 r. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu wcześniejszych zaleceń sformułowanych przez Trybunał oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 11.1 – Stosowanie surowszych kryteriów oceny zgodności z okresem kwalifikowalności

Komisja powinna oceniać zgodność z warunkami kwalifikowalności, przyjmując za moment rozpoczęcia działania datę zaciągnięcia pierwszego zobowiązania (prawnego).

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 11.2 – Określenie szczegółowych kryteriów oceny tego, co stanowi zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych

Komisja powinna oceniać zgodność z warunkami kwalifikowalności, określając szczegółowe kryteria dotyczące tego, co stanowi zastąpienie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 11.3 – Wyeliminowanie uchybień wciąż występujących w systemach kontroli państw członkowskich

Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie podjęły niezwłocznie działania naprawcze w celu wyeliminowania uchybień wciąż występujących w krajowych systemach kontroli.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Zalecenie 11.4 – Poświadczenie skuteczności systemów kontroli państw członkowskich

Komisja powinna wykorzystać wyniki własnych weryfikacji systemów kontroli państw członkowskich, aby sformułować jasne wnioski co do skuteczności tych systemów.

Termin realizacji: sprawozdanie roczne z działalności za 2024 r.

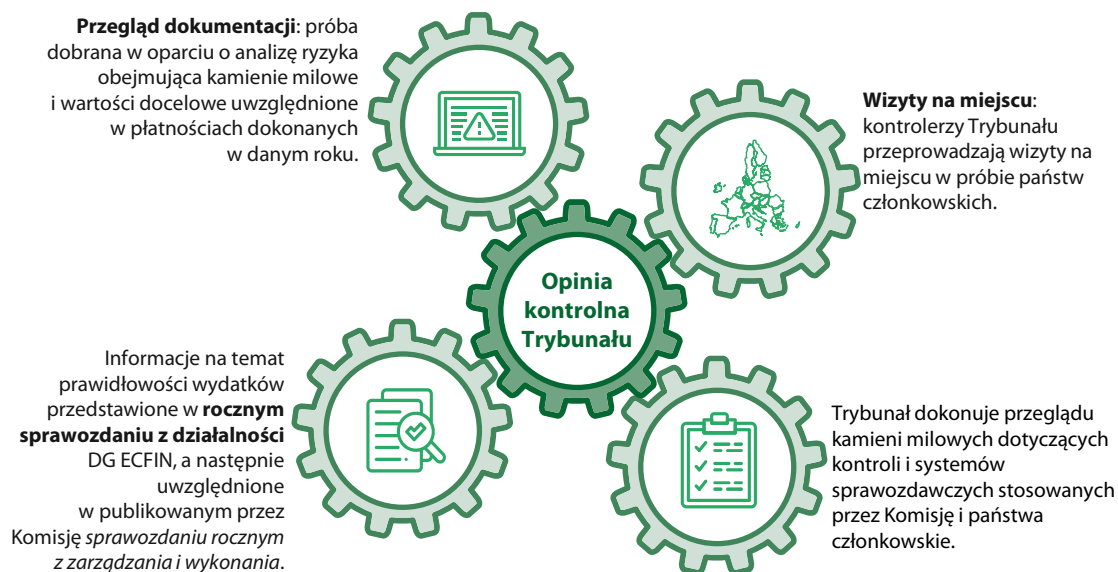
Załączniki

Załącznik 11.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

Uwagi ogólne

- 1) W niniejszym załączniku opisano podejście kontrolne i metodykę kontroli przyjęte przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności odnoszącego się do prawidłowości wydatków z RRF.
- 2) W ramach poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu UE Trybunał wydaje odrębną opinię dotyczącą prawidłowości wydatków z RRF. Trybunał przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę odmienny model realizacji zastosowany w przypadku RRF i fakt, że jest to instrument tymczasowy. Wspomniana odrębna opinia ma zapewnić wystarczającą pewność w odniesieniu do płatności. Opierając się na opinii, Trybunał przedstawia stosowne szczegółowe informacje w poświadczeniu wiarygodności.
- 3) Trybunał uzyskuje pewność głównie na podstawie badania bezpośredniego i oceny systemów nadzoru i kontroli. Poświadczenie wiarygodności przedstawiane przez Trybunał stanowi uzupełnienie rocznych sprawozdań z działalności, sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania oraz sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego (zob. *rys. 11.5*).

Rys. 11.5 – Opinia kontrolna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 4) Prace Trybunału spełniają międzynarodowe standardy kontroli i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.
- 5) Jeśli chodzi o procedury kontrolne stosowane przez Trybunał w odniesieniu do nadużyć finansowych, Trybunał stosuje podejście omówione szczegółowo w części 3 *załącznika 1.1*.

Prawidłowość transakcji

W jaki sposób Trybunał definiuje transakcje leżące u podstaw rozliczeń i w jaki sposób je bada

- 6) W ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności dotyczącego RRF uwzględnia się, jako transakcje leżące u podstaw rozliczeń, płatności w ramach dotacji na rzecz państw członkowskich oraz rozliczenia wcześniejszych płatności zaliczkowych. W odróżnieniu od większości wydatków ponoszonych w *wieloletnich ramach finansowych* wnioski o płatność składane w ramach RRF nie są uzasadniane poniesionymi kosztami, ale osiągnięciem w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Biorąc pod uwagę, że pożyczki w ramach RRF nie są ujmowane jako wydatki w rozliczeniach UE, nie są one objęte zakresem kontroli Trybunału.
- 7) Badanie bezpośrednio przeprowadzone przez Trybunał obejmuje głównie ocenę tego, czy płatności w ramach RRF dokonano zgodnie z warunkami płatności określonymi w [rozporządzeniu](#)³³. O ile to możliwe, Trybunał uwzględnia kwestię braku cofnięcia wcześniej zrealizowanych działań i podwójnego finansowania. Ocenia również, czy spełnione zostały inne warunki kwalifikowalności, takie jak niezastępowanie krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze, a także zgodność z okresem kwalifikowalności oraz zasadą „nie czyni poważnych szkód”³⁴.

³³ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 3.

³⁴ Tamże, art. 5, 9 i art. 17 ust. 2.

- 8) Aby sformułować wniosek z kontroli, Trybunał bada w pierwszej kolejności próbę dobraną na podstawie analizy ryzyka. W toku badania sprawdza, czy dzięki przeprowadzonym ocenom wstępnym Komisja zgromadziła wystarczające i odpowiednie dowody na poparcie własnej oceny tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Jeśli Trybunał uzna, że dowody dostępne w dokumentacji, jaką dysponuje Komisja, nie pozwalają na sformułowanie wniosku z kontroli, zwraca się wówczas bezpośrednio do państwa członkowskiego o przesłanie dalszych informacji. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzają również wizyty na miejscu w próbie państw członkowskich.
- 9) W pierwszej kolejności wybierane są kamienie milowe dotyczące kontroli i kamienie milowe odnoszące się do *ogólnego systemu warunkowości* służącego ochronie budżetu Unii³⁵. Do wyboru pozostałych elementów próby stosuje się szereg kryteriów ryzyka.
- 10) W swojej ocenie tego, czy poszczególne kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, Trybunał opiera się na ramach opracowanych przez Komisję³⁶. Zgodnie z tymi ramami, jeśli charakter danego kamienia milowego (lub, w stosownych przypadkach, charakter danej wartości docelowej) nie pozwala na przeprowadzenie oceny w oparciu o elementy ilościowe, Trybunał dopuszcza minimalne odstępstwa pod względem treści, formy i terminów działań. Z kolei w przypadku kamieni milowych lub wartości docelowych, których ocenę można oprzeć na elementach ilościowych, Trybunał dopuszcza odstępstwa do poziomu 5%.
- 11) Trybunał może wykryć przypadki nadużyć finansowych, korupcji, konfliktu interesów, podwójnego finansowania lub naruszenia umów w sprawie finansowania (dotyczące np. niedostępności informacji na temat ostatecznych odbiorców lub finansowania z innych funduszy UE). W tych przypadkach Trybunał ocenia (w miarę możliwości), w jaki sposób te poważne nieprawidłowości wpływają na legalność i prawidłowość wydatków z RRF.

³⁵ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

³⁶ COM(2023) 99.

W jaki sposób Trybunał ocenia wyniki badania transakcji

- 12) Trybunał formułuje ustalenia różnych rodzajów.
- 13) Ustalenia ilościowe dotyczą przypadków niezgodności z warunkami płatności i warunkami kwalifikowalności określonymi w [rozporządzeniu](#), tj. przypadków nieosiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych, cofnięcia działań powiązanych z wcześniej osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, nieprzestrzegania okresu kwalifikowalności, zasady „nie czyn poważnych szkód” i zasady dotyczącej podwójnego finansowania.

Zgodnie ze standardami kontroli kontroler powinien rozważyć skorzystanie z już istniejących kryteriów³⁷. W związku z tym, aby skwantyfikować wpływ finansowy tych ustaleń, Trybunał posłużył się opracowaną przez Komisję metodyką dotyczącą zawieszania płatności³⁸. Metodyka ta przewiduje trzy etapy obliczenia kwoty, która ma zostać zawieszona:

- (i) określenie wartości jednostkowej danego kamienia milowego lub wartości docelowej ujętych w planie;
- (ii) skorygowanie wartości jednostkowych przez zastosowanie współczynnika;
- (iii) dostosowanie skorygowanej wartości jednostkowej.

Trybunał nie szacuje w sposób systematyczny wpływu finansowego w przypadkach, gdy dany kamień milowy lub wartość docelowa zostają osiągnięte w zadowalający sposób w ciągu sześciu miesięcy od dokonania płatności³⁹ i w trakcie kontrolowanego roku.

- 14) Ustalenia związane z podejrzeniami nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów są kwantyfikowane, jeśli istnieją wystarczające dowody potwierdzające, że wpływają one na osiągnięcie kamienia milowego lub wartości docelowej (np. przypadek nadużycia, który stawia pod znakiem zapytania istnienie poszczególnych pozycji kosztów, bądź zupełny brak postępowania o udzielenie zamówienia publicznego).

- 15) Ustalenia bez wpływu finansowego są określane mianem ustaleń jakościowych.

³⁷ ISSAI 4000.

³⁸ COM(2023) 99, załącznik 2.

³⁹ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 24 ust. 8.

Badanie systemów nadzoru i kontroli

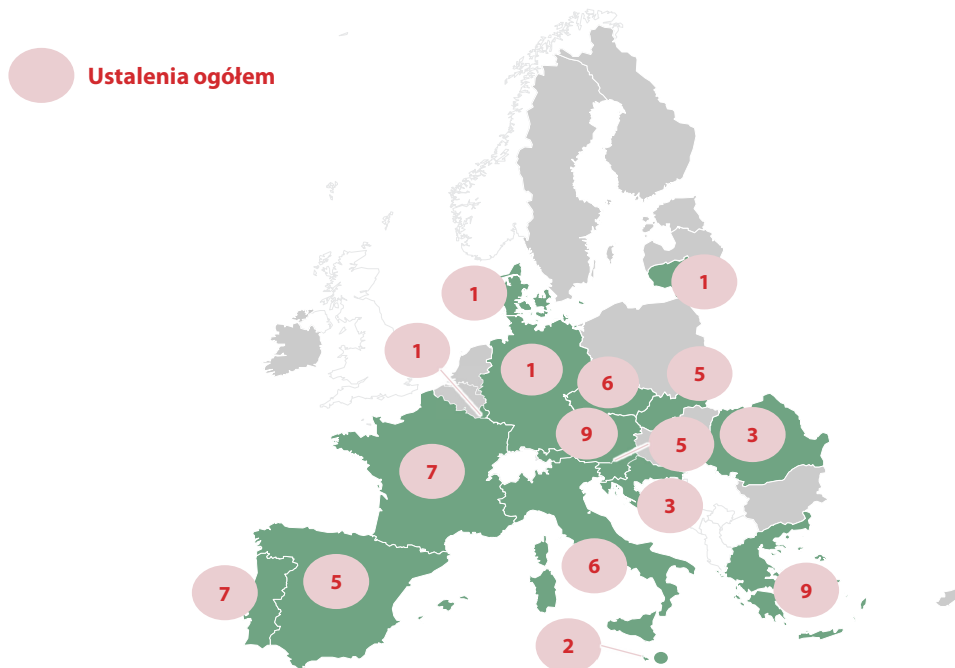
- 16) W ramach analizy systemów nadzoru i kontroli Trybunał może wykryć:
- (i) uchybienia w działaniach z zakresu kontroli i audytu prowadzonych przez Komisję i państwa członkowskie w celu zapewnienia prawidłowości wydatków w ramach RRF i ochrony interesów finansowych UE;
 - (ii) uchybienia w zakresie dostępności wykazu ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych;
 - (iii) uchybienia w zakresie dostępności informacji na temat danego działania i łącznego przyznanego finansowania ze środków publicznych;
 - (iv) uchybienia w zakresie prowadzenia dokumentacji.
- 17) Uchybienia takie mogą wpływać na prawidłowość wydatków z RRF na poziomie państwa członkowskiego i doprowadzić do odzyskania środków (tj. zmniejszenia ogólnej kwoty przewidzianej w planie) już po tym, jak Komisja dokonała płatności na rzecz danego państwa. W umowie w sprawie finansowania przewidziano ryczałtowe korekty w razie poważnych naruszeń. Uwzględniają one częstotliwość i zakres takich naruszeń. Na potrzeby swojej oceny Trybunał uznaje ustalenia dotyczące uchybień systemowych i naruszeń umowy w sprawie finansowania za ustalenia jakościowe.
- 18) Trybunał dokonuje również oceny audytów *ex post* przeprowadzonych przez Komisję. W wyniku tych audytów Komisja może stwierdzić, że pewne kamienie milowe i wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W stosownych przypadkach Trybunał wykorzystuje ustalenia, które nie zostały skorygowane w roku dokonania płatności, do sformułowania swojej opinii.

Formułowanie opinii kontrolnej

- 19) Kluczowym pojęciem w tym obszarze jest istotność – oznacza ona poziom odstępstwa, które w mniemaniu Trybunału może wpłynąć na decyzje odpowiednich zainteresowanych stron.
- 20) Trybunał definiuje przy tym istotność zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.

- 21) Podobnie jak w przypadku innych kontroli przy formułowaniu opinii Trybunał stosuje próg istotności wynoszący 2%, niemniej bierze również pod uwagę charakter, wartość i kontekst wykrytych błędów, a także inne dostępne informacje.
- 22) Ustalenia o charakterze ilościowym stanowią istotny element przy formułowaniu opinii kontrolnej. W toku oceny prawidłowości wydatków z RRF Trybunał porównuje – na podstawie ustaleń ilościowych – szacowany poziom błędu z progiem istotności. Aby ocenić ogólny wpływ ustaleń ilościowych (w tym również błędów wykrytych wcześniej przez Komisję w ramach kontroli *ex post*), Trybunał opiera się na metodyce zawieszania płatności opracowanej przez Komisję.
- 23) Trybunał ocenia również wpływ ustaleń o charakterze jakościowym i uchybień systemowych. Oprócz profesjonalnego osądu Trybunał bierze również pod uwagę liczbę tych ustaleń oraz istotność odnośnych płatności.
- 24) W swojej opinii Trybunał nie podaje kwoty obarczonej błędem ani poziomu błędu. Ze względu na model wydatkowania obowiązujący w RRF nie można określić poziomu błędu porównywalnego do tego podawanego dla innych rozdziałów WRF, ponieważ brak jest powiązania między płatnościami w ramach RRF i kosztami poniesionymi przez ostatecznych odbiorców. Ponadto charakter kamieni milowych i wartości docelowych oraz dobór próby oparty na analizie ryzyka nie pozwalają na ekstrapolację wyników uzyskanych przez Trybunał. Z tego względu wyniki badania Trybunału pozwalają oszacować jedynie minimalną kwotę obarczoną błędem.

Załącznik 11.2 – Wyniki kontroli





Państwo członkowskie	Ustalania ilościowe	Ustalania jakościowe	Uchybienia systemowe	Ustalania ogółem
Czechy	4	1	1	6
Dania	0	1	0	1
Niemcy	0	1	0	1
Grecja (*)	2	4	3	9
Hiszpania	0	4	1	5
Francja	2	4	1	7
Chorwacja	0	2	1	3
Włochy (*)	3	3	0	6
Litwa	0	0	1	1
Luksemburg	0	0	1	1
Malta	1	0	1	2
Austria	3	5	1	9
Portugalia (*)	1	3	3	7
Rumunia	0	1	2	3
Słowenia (*)	0	2	3	5
Słowacja (*)	0	5	0	5
Ogółem	16	36	19	71

(*) W 2023 r. dokonano więcej niż jednej płatności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik 11.3 – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

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

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2021	<p>Zalecenie 1 Komisja powinna w jasny i przejrzysty sposób uzasadnić, które elementy zawarte w ustaleniach operacyjnych i decyzji wykonawczej Rady uznaje za nieistotne dla oceny, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w sposób zadowalający.</p> <p>Zalecenie 3 Komisja powinna ulepszyć dokumentację dotyczącą oceny kamieni milowych i wartości docelowych, w pełni rejestrując wszystkie elementy zbadane w toku prac <i>ex ante</i>.</p>		Podczas prac kontrolnych za 2023 r. Trybunał nie stwierdził żadnych podobnych problemów.
2022	<p>Zalecenie 1 lit. a) Komisja powinna objąć zakresem ocen wstępnych i audytów <i>ex post</i> kwestię zgodności z okresem kwalifikowalności i zasadą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze.</p>		We wstępnych ocenach i audytach <i>ex post</i> przeprowadzanych Komisję uwzględnia się pewne weryfikacje dotyczące przestrzegania okresu kwalifikowalności, lecz nie uwzględnia się kwestii niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze. Za kryterium oceny rozpoczęcia działania przyjmuje się jednak moment rozpoczęcia robót, a nie podpisanie pierwszego zobowiązania prawnego.

Rok	Zalecenie Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	<p>Zalecenie 1 lit. b) Komisja powinna ponadto dokonać przeglądu procedur audytów <i>ex post</i>, tak aby uwzględnić w nich kontrole mające na celu sprawdzenie, czy po dokonaniu płatności nie doszło do cofnięcia działań związanych z uprzednio osiągniętymi wartościami docelowymi.</p>		Strategia audytów <i>ex post</i> została zaktualizowana, tak aby uwzględnić weryfikacje dotyczące cofnięcia działań, niemniej listy kontrolne nie zostały jeszcze zaktualizowane w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał.
2022	<p>Zalecenie 2 Opierając się na doświadczeniach zdobytych w toku wdrażania RRF, Komisja powinna sprawdzić, czy w zmienionych planach jasno zdefiniowano wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe, a wszystkie kluczowe elementy danego działania są objęte takimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi.</p>		W ramach kontroli za 2023 r. Trybunał zidentyfikował osiem wniosków o płatność przedłożonych na podstawie zmienionych planów. W odniesieniu do czterech płatności Trybunał wykrył siedem przypadków nieprawidłowej koncepcji działań ujętych w decyzjach wykonawczych Rady.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dodatek

Informacje sprawozdawcze

**(sporządzone na podstawie art. 92 ust. 4 rozporządzenia
(UE) nr 806/2014)**

**dotyczące wszelkich zobowiązań warunkowych wynikających
z wykonywania przez Komisję i Radę zadań na podstawie
przedmiotowego rozporządzenia za rok budżetowy 2023**

Wstęp

Podstawa prawna

01 W art. 92 ust. 4 [rozporządzenia](#) w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji („rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu”) na Europejski Trybunał Obrachunkowy nałożono wymóg sporządzenia sprawozdania przedstawiającego „wszelkie zobowiązania warunkowe (dotyczące Jednolitej Rady, Rady, Komisji lub inne) wynikające z wykonania przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję ich zadań na mocy niniejszego rozporządzenia”. Zakresem niniejszego dodatku do sprawozdania objęto zobowiązania warunkowe Komisji i Rady wynikające z jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, natomiast analogiczne zobowiązania Jednolitej Rady zostały objęte zakresem sprawozdania rocznego dotyczącego agencji UE.

Definicja i uznawanie zobowiązań warunkowych

02 Zobowiązanie warunkowe definiuje się jako:

- o możliwe zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, którego istnienie potwierdzi dopiero wystąpienie lub niewystąpienie jednego lub większej liczby niepewnych przyszłych zdarzeń, nad którymi Unia Europejska nie ma pełnej kontroli;
- o lub bieżące zobowiązanie powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które nie jest uznawane, ponieważ nie jest prawdopodobne, aby w celu realizacji zobowiązania konieczny był wpływ zasobów ekonomicznych zawierających w sobie korzyści ekonomiczne lub potencjał usługowy, lub ponieważ kwoty zobowiązania nie można wycenić wystarczająco wiarygodnie.

03 Aby określić, czy dane zobowiązanie warunkowe musi zostać ujawnione lub czy należy przewidzieć odnośną rezerwę, należy ocenić prawdopodobieństwo wpływu zasobów ekonomicznych (zasadniczo środków pieniężnych). Jeśli wpływ środków w przyszłości jest:

- o prawdopodobny, należy przewidzieć rezerwę;
- o możliwy, należy wykazać zobowiązanie warunkowe;
- o mało prawdopodobny, nie jest konieczne wykazanie zobowiązania.

Ogólne informacje na temat zobowiązań warunkowych związanych z jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

04 W związku z wykonywaniem przez Jednolitą Radę, Radę i Komisję zadań powierzonych im na mocy [rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu](#) mogą powstać zobowiązania warunkowe w odniesieniu do postępowań sądowych (toczących się przed sądami UE lub sądami krajowymi) dotyczących:

- o **podjętych decyzji o przeprowadzeniu lub nieprzeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**¹ – zarówno decyzję o zastosowaniu, jak i o niestosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można zaskarżyć do sądu;
- o **zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli** – z myślą o zabezpieczeniu podstawowych praw własności w [rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu](#) przewidziano, że w wyniku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji żaden wierzyciel nie może znaleźć się w sytuacji gorszej niż ta, w której znalazłby się, gdyby przeprowadzono standardowe postępowanie upadłościowe. Zgodnie z tą zasadą wszyscy wierzyciele, którzy zostaliby lepiej potraktowani w ramach standardowego postępowania upadłościowego, muszą otrzymać rekompensatę z jednolitego funduszu. Aby ocenić sposób potraktowania wierzycieli i akcjonariuszy, należy przeprowadzić wycenę wspomnianej różnicy w traktowaniu.

¹ W swoim wyroku z 18 czerwca 2024 r. (sprawa [C-551/22 P](#)) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że jedynie decyzje zatwierdzające wydane przez Komisję mogą być zaskarżane przed sądami UE.

Uwagi

Część I – Zobowiązania warunkowe Komisji

05 W *tabeli 1* przedstawiono liczbę postępowań sądowych związanych z jednolitym mechanizmem, w których stroną jest Komisja, a także powiązane z nimi zobowiązania warunkowe w wysokości 0 mln euro wykazane w sprawozdaniu finansowym Komisji.

Tabela 1 – Postępowania sądowe związane z jednolitym mechanizmem, w których stroną jest Komisja, oraz powiązane z nimi zobowiązania warunkowe

Przedmiot sprawy	Liczba spraw toczących się przed sądami UE, które mogą wpłynąć na kwotę zobowiązań warunkowych Komisji	Powiązane zobowiązania warunkowe wykazane w sprawozdaniu finansowym Komisji (w mln euro)
Decyzje w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	12	0
<i>Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español S.A. (BPE)</i>	8	0
<i>Nieprzeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ABLV</i>	0	Nie dotyczy
<i>Przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank d.d. i Sberbank banka d.d. oraz nieprzeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank Europe AG</i>	4	0
Decyzja dotycząca zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli w odniesieniu do BPE	0	Nie dotyczy
ŁĄCZNIE	12	0

Źródło: sprawozdanie finansowe Komisji za 2023 r. i inne źródła.

06 Komisja jest stroną postępowania w czterech odwołaniach od orzeczeń Sądu w sprawach pilotażowych dotyczących BPE², z których jedno zostało cofnięte przez stronę wnoszącą odwołanie³. Jest również stroną pozwaną w czterech nowych sprawach o odszkodowanie wniesionych w 2022 r. do Sądu i dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji BPE⁴. Komisja uznaje, że wypływ zasobów w związku z powyższymi sprawami jest mało prawdopodobny. Ponadto w jeszcze innej sprawie⁵ Komisja odwołała się od orzeczenia Sądu, argumentując, że zaskarżono wyłącznie decyzję Jednolitej Rady o przeprowadzeniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁶, a nie decyzję Komisji zatwierdzającą program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Niemniej zdaniem Komisji nawet rozstrzygnięcie tej sprawy na jej niekorzyść nie spowoduje wypływu zasobów ekonomicznych Komisji z innych przyczyn niż koszty sądowe.

07 Sberbank Austria AG wniósł dwie skargi, w których wnioskuje o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zatwierdzających decyzje Jednolitej Rady o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Sberbank banka d.d. i Sberbank d.d., czyli jego jednostek zależnych działających w Słowenii i Chorwacji⁷. Sberbank of Russia OAO wniósł tymczasem dwie inne skargi, w których wnioskował o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zatwierdzających wspomniane powyżej decyzje Jednolitej Rady, lecz obie te skargi zostały uznane za niedopuszczalne⁸. Skarżący odwołał się od postanowień o odrzuceniu skarg⁹. Komisja uznaje, że niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie powyższych spraw jest mało prawdopodobne.

08 Komisja nie wykazała żadnych zobowiązań warunkowych w związku z powyższymi sprawami.

² Sprawy C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P oraz C-541/22 P.

³ Sprawa C-539/22 P.

⁴ Sprawy T-294/22, T-474/22, T-475/22 oraz T-477/22.

⁵ Sprawa T-481/17.

⁶ Sprawa C-551/22 P.

⁷ Sprawy T-523/22 oraz T-524/22.

⁸ Sprawy T-525/22 oraz T-526/22, w przypadku których Sąd uznał skargi za niedopuszczalne (postanowienie z 10 października 2023 r.).

⁹ Sprawy C-791/23 P oraz C-792/23 P.

Część II – Zobowiązania warunkowe Rady

09 W *tabeli 2* przedstawiono liczbę postępowań sądowych związanych z jednolitym mechanizmem, w których stroną jest Rada, a także powiązane z nimi zobowiązania warunkowe w wysokości 0 mln euro wykazane w sprawozdaniu finansowym Rady.

Tabela 2 – Postępowania sądowe związane z jednolitym mechanizmem, w których stroną jest Rada, oraz powiązane z nimi zobowiązania warunkowe

Przedmiot sprawy	Liczba spraw toczących się przed sądami UE, które mogą wpłynąć na kwotę zobowiązań warunkowych Rady	Powiązane zobowiązania warunkowe wykazane w sprawozdaniu finansowym Rady (w mln euro)
Decyzje w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	0	Nie dotyczy
<i>Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español S.A. (BPE)</i>	0	Nie dotyczy
<i>Nieprzeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ABLV</i>	0	Nie dotyczy
<i>Przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank d.d. i Sberbank banka d.d. oraz nieprzeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Sberbank Europe AG</i>	0	Nie dotyczy
Decyzja dotycząca zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli w odniesieniu do BPE	0	Nie dotyczy
ŁĄCZNIE	0	Nie dotyczy

Źródło: sprawozdanie finansowe Rady za 2023 r. i inne źródła.

10 Rada nie ujawniła żadnych zobowiązań warunkowych wynikających z wykonywania przez nią zadań na mocy [rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu](#), ponieważ przed sądami UE nie toczą się żadne sprawy, w których Rada byłaby stroną pozwaną i które mogłyby skutkować powstaniem zobowiązań warunkowych.

**Odpowiedzi instytucji do sprawozdania
rocznego dotyczącego wykonania
budżetu UE za rok budżetowy 2023**

Spis treści

	Strona
Rozdział 1	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	453
Rozdział 2	Zarządzanie budżetem i finansami
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	462
Rozdział 3	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	469
	Odpowiedzi sieci agencji UE
	492
Rozdział 4	Dochody
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	493
Rozdział 5	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	498
Rozdział 6	Spójność, odporność i wartości
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	504
Rozdział 7	Zasoby naturalne i środowisko
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	520
Rozdział 8	Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	524
Rozdział 9	Sąsiedztwo i świat
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej
	529

Rozdział 10	Europejska administracja publiczna	
	Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego	535
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	538
	Odpowiedzi Europejskiego Komitetu Regionów	539
	Odpowiedzi Europejskiego Inspektora Ochrony Danych	540
Rozdział 11	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	
	Replika Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na odpowiedzi Komisji	541
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	543

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 1: POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI ORAZ INFORMACJE LEŻĄCE U JEGO PODSTAW

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Obecna kadencja Komisji jest naznaczona szeregiem bezprecedensowych kryzysów wymagających szybkich i skutecznych rozwiązań w celu ochrony ludzkiego życia i źródeł utrzymania na terytorium całej UE. Rok 2023 był kolejnym ważnym rokiem, w którym UE nadal starała się odpowiedzieć na oczekiwania obywateli i stawiała czoła pojawiającym się wyzwaniom.

W tych wyjątkowych czasach **Komisja nadal przywiązywała ogromną wagę do jak najlepszego wykorzystania pieniędzy podatników i zapewnienia odpowiedzialnego i prawidłowego wydatkowania budżetu UE** oraz do współpracy ze wszystkimi zaangażowanymi stronami, w tym z państwami członkowskimi, w celu zagwarantowania wymiernych wyników wykonania budżetu w praktyce.

Wykonanie budżetu UE wiąże się z obsługą milionów transakcji i setkami tysięcy kontroli w ramach wszystkich programów i trybów zarządzania. Komisja i organy państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego wdrożyły solidne, wieloletnie strategie kontroli mające na celu zapobieganie uchybieniom i ich wykrywanie oraz korygowanie w przypadku ich wykrycia. W stosownych przypadkach Komisja jeszcze bardziej dostosowuje, rozwija i ulepsza te strategie oraz nieustannie dąży do wprowadzania dalszych uproszczeń we wszystkich programach. Dzięki tym kontrolom i w oparciu o ich wyniki **Komisja jest przekonana, że informacje dotyczące ryzyka w momencie dokonywania płatności (1,9 % w 2023 r., na stałym poziomie od 2020 r.) przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania są reprezentatywne dla poziomu błędów w momencie dokonywania płatności**. Ta stabilna tendencja wiąże się również z faktem, że znaczna część wydatków w 2023 r. nadal dotyczy okresu programowania 2014–2020, w odniesieniu do którego nie zmieniły się – w porównaniu z poprzednimi latami – zasady, systemy i organy wykonawcze.

W tym kontekście Komisja przyjmuje do wiadomości szacowany poziom błędów zgłoszony przez ETO (na poziomie 5,6 %), który jest najwyższym poziomem od 2008 r. (5,2 %). Jak stwierdzono powyżej, nie jest to zgodne z ogólną oceną dokonaną przez Komisję ani z wysiłkami Komisji, państw członkowskich i innych partnerów wykonawczych podejmowanych na rzecz ciągłej poprawy zarządzania funduszami europejskimi w latach 2007–2013, 2014–2020 i 2021–2027.

W 2023 r. **różnica między szacowanym przez Komisję ryzykiem w momencie dokonywania płatności a poziomem błędów oszacowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)** jest znaczna w przypadku działu „Spójność, odporność i wartości”, co wynika głównie z różnych interpretacji faktów lub mających zastosowanie przepisów, a także z odrębnych podejść metodycznych stosowanych przez obie instytucje. Podstawową przyczyną tej sytuacji są różne role i zakresy odpowiedzialności Komisji (odpowiedzialnej za należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE) i ETO (jako niezależnego audytora zewnętrznego). Komisja odnotowuje wysoki poziom błędów szacowany przez ETO w tym roku w porównaniu ze stosunkowo stabilnym poziomem błędów zgłaszanym w odniesieniu do lat 2016–2021. Ustalony przez Komisję maksymalny poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności (z uwzględnieniem potencjalnych dodatkowych rodzajów ryzyka) w odniesieniu do tego działu utrzymywał się w 2023 r. powyżej progu istotności

wynoszącego 2,6 %¹. Poziom jest zgodny z poprzednimi latami, choć jego wartość jest niższa niż ta, którą obliczył Europejski Trybunał Obrachunkowy. W próbie transakcji ETO określa ilościowo błędy związane z wszelkimi naruszeniami obowiązujących przepisów, które mają wpływ na powiązaną płatność (pkt 6.16). Komisja nie w każdym przypadku uznaje wydatki związane z ustaleniami ETO za niekwalifikowalne, nie uznaje też wszystkich przypadków skwantyfikowanych przez ETO za nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który stanowi dla Komisji podstawę prawną do nałożenia korekty finansowej.

Komisja uważa ponadto, że wskaźnikiem, który najlepiej reprezentuje wszystkie działania podjęte przez państwa członkowskie i służby Komisji, jest **ryzyko w momencie zamknięcia**. Wskaźnik ten mierzy poziom błędu pozostającego po przeprowadzeniu wszystkich kontroli i korekt *ex post*. W odniesieniu do 2023 r. szacuje się, że ogólne ryzyko w momencie zamknięcia wynosi 0,9 %, a więc kształtuje się znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 % i jest zgodne z poziomem z obu poprzednich lat (0,8 % w 2021 r. i 0,9 % w 2022 r.). W obszarze polityki spójności w okresie 2007–2013 i w latach obrachunkowych okresu 2014–2020 oraz do 2022 r. Komisja dysponuje dowodami na to, że rzeczywiste **ryzyko w momencie zamknięcia jest znacznie poniżej 2 %**.

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja stara się **znaleźć właściwą równowagę** między niskim poziomem błędu, szybkimi płatnościami i rozsądnymi kosztami kontroli, aby terminowo osiągnąć wszystkie cele polityki i podnieść jakość życia obywateli UE.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE USTALENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Ustalenia kontroli

Wiarygodność rozliczeń

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w 17. roku z rządu **stwierdzono, iż w sprawozdaniach finansowych UE nie wystąpił istotny poziom błędu**.

Prawidłowość transakcji

Jeżeli chodzi o stronę dochodów w budżecie UE (pkt 1.14a), Komisja ponownie z zadowoleniem przyjmuje fakt, że **ETO uważa, iż w przypadku dochodów nie występuje istotny poziom błędu** oraz iż systemy służące zarządzaniu dochodami były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne.

W maju 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący **najbardziej ambitnej reformy unii celnej** od czasu jej utworzenia. Wniosek jest obecnie negocjowany ze współprawodawcami. W celu przygotowania tego wniosku Komisja przewidziała działanie 17 w ramach planu działania dla organów celnych, dotyczące potencjalnego utworzenia agencji/urzędu UE ds. celnych. We wniosku uwzględniono i wzmocniono również wiele innych działań, aby zapewnić im solidniejszą podstawę prawną i cyfrową. Po uzgodnieniu i wdrożeniu reforma ta radykalnie wzmocni zdolności unii celnej w zakresie analizy, zarządzania ryzykiem i kontroli. W związku z tym Komisja z należytą

¹ W przypadku funduszy polityki spójności szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności wynosi 2,8 % w odniesieniu do 2023 r.

starannością skorzystała z przysługującego jej prawa inicjatywy i obecnie jest bardzo zaangażowana w ścisłą współpracę z Radą i Parlamentem Europejskim, aby postępy związane z reformą poczynione zostały jak najszybciej. Komisja uznaje wprawdzie opóźnienie w realizacji niektórych działań przewidzianych w planie, pragnie jednak zauważyć, że tylko cztery ze wszystkich działań przewidzianych w planie działań dla organów celnych określono wcześniej jako potencjalnie przyczyniające się do zmniejszenia luki w należnościach celnych.

Błędy w określonych kategoriach wydatków

Jeżeli chodzi o **prawidłowość wydatków** (pkt 1.14b), według oszacowań własnych Komisji, na podstawie licznych przeprowadzonych audytów i kontroli, **ryzyko w momencie dokonywania płatności** – tzn. pozostały poziom błędów w momencie płatności, po dokonaniu kontroli zapobiegawczych – utrzymało się na poziomie **1,9 %** istotnych wydatków, tj. na tym samym poziomie, co w poprzednich czterech kolejnych latach.

Ze względu na **wieloletni charakter ponoszonych wydatków i zróżnicowane strategie kontroli** Komisja – razem z państwami członkowskimi w ramach zarządzania dzielonego – podejmuje znaczne wysiłki, aby przeprowadzać kontrole i wprowadzać korekty po dokonaniu płatności i do samego końca okresu programowania. Wysiłki te znajdują odzwierciedlenie w **ryzyku notowanym w momencie zamknięcia programu, które szacuje się ogółem na 0,9 %**. Wynik ten jest znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %; jest on także zgodny z poziomami osiągniętymi w poprzednich latach – począwszy od 2016 r. i z celem Komisji.

Wpływ przepisów i sposobu wypłaty środków unijnych na ryzyko wystąpienia błędów

Komisja podziela pogląd Trybunału, że **sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędów** (pkt 1.16), a w szczególności pogląd, że ryzyko wystąpienia błędów jest niższe w przypadku wydatków, które podlegają uproszczonym przepisom (głównie w przypadku płatności opartych na uprawnieniach).

W związku z tym i zgodnie z wnioskami Parlamentu Europejskiego² Komisja nadal podejmuje działania zmierzające do uproszczenia przepisów. Obejmują one między innymi promowanie uproszczonych form kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami: w 2023 r. odnotowano zwiększone wykorzystanie takich uproszczonych systemów w kilku obszarach polityki (np. płatności ryczałtowe na badania naukowe i zdrowie lub finansowanie niepowiązane z kosztami operacji w ramach polityki spójności). W tym samym kierunku zmierza przejście od wspólnej polityki rolnej do modelu realizacji oparty na wynikach, w ramach którego wszystkie interwencje są planowane *ex ante*, są powiązane ze wskaźnikami produktu i opłacane na podstawie tych wskaźników.

Na podstawie szczegółowych informacji, jakimi dysponuje, Komisja uważa jednak, że **ryzyko w momencie płatności nie jest jednolicie istotne w odniesieniu do płatności opartych na zwrocie kosztów**. Ekspozycja na ryzyko może być różna w ramach tego samego obszaru polityki, a nawet w ramach tego samego programu wydatków.

W szczególności dzięki wiarygodnym i sprawdzonym empirycznie informacjom uzyskanym w ramach przeprowadzonych przez Komisję kontroli oraz szczegółowej analizie tych informacji,

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze (2023/2129(DEC) – zob. w szczególności pkt 57 ppkt (iii), pkt 95 ppkt (iii), pkt 134 ppkt (xi), pkt 134 ppkt (xii) i pkt 286 ppkt (viii).

które dotyczyły również wyników kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie, Komisja jest w stanie **podzielić odpowiednie wydatki**³ na następujące kategorie:

- **wydatki obarczone niższym ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi mniej niż 2 %, stanowią **67 %** wydatków ogółem,
- **wydatki obarczone średnim ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi między 2 % a 2,5 %, stanowią **9 %** wydatków ogółem, a
- **wydatki obarczone wyższym ryzykiem**, w przypadku których ryzyko w momencie płatności wynosi więcej niż 2,5 %, stanowią **24 %** wydatków ogółem za 2023 r.⁴

Dzięki temu podejściu Komisja może przedstawić zawierający szereg niuansów obraz ryzyka na **wysokim poziomie szczegółowości**. Na przykład w ramach funduszy polityki spójności, w przypadku których Komisja oszacowała ogólne ryzyko w momencie dokonywania płatności na 2,8 % w 2023 r., jest ona w stanie określić, które programy operacyjne (lub części programów) wykazują poważne niedociągnięcia, zwrócić się do odpowiednich organów odpowiedzialnych za programy o wprowadzenie usprawnień oraz zastosować proporcjonalne, ukierunkowane i prawnie uzasadnione korekty finansowe. W związku z tym Komisja mogła stwierdzić, że w przypadku 93 % z 441 programów polityki spójności systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze. W przypadku pozostałych 30 programów i części pozostałych 25 programów uchybienia utrzymywały się głównie na poziomie instytucji zarządzających lub ich instytucji pośredniczących (jak wyszczególniono w odpowiedziach Komisji dotyczących rozdziału 6 oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL).

Komisja podejmuje **ukierunkowane działania naprawcze** w odniesieniu do wydatków kategorii objętych średnim i wyższym ryzykiem. Do działań tych należy zwiększanie świadomości beneficjentów i partnerów wykonawczych w zakresie obowiązujących przepisów UE i powracających problemów w celu poprawy zdolności do wykrywania błędów, dostosowywanie strategii kontroli do poziomu ryzyka, wykorzystywanie zdobytych doświadczeń na potrzeby przyszłych programów oraz w miarę możliwości upraszczanie przepisów. Jednocześnie skomplikowane warunki i przepisy dotyczące kwalifikowalności mogą być niekiedy potrzebne w przypadkach, w których ukierunkowanie pomocy jest konieczne do osiągnięcia ambitnych celów politycznych lub zapewnienia zgodności z podstawowymi zasadami jednolitego rynku (przepisy dotyczące zamówień publicznych lub zasady pomocy państwa). Należy dlatego zachować **równowagę** między upraszczaniem przepisów a **osiąganiem celów politycznych** i mieć jednocześnie na względzie koszty administracyjne i koszty kontroli.

Wydatki obarczone wysokim ryzykiem

Jeżeli chodzi o wydatki **obarczone wysokim ryzykiem** (pkt 1.18–1.27), na podstawie szczegółowej analizy według obszarów wydatków i segmentów wydatków w ramach obszarów wydatków, Komisja szacuje, że ryzyko w chwili dokonywania płatności przekracza 2 % w przypadku 33 % wydatków.

³ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za rok 2022, tom II, s. 57.

⁴ W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury poziom ryzyka również uznano za wysoki, bez względu na ryzyko w chwili dokonywania płatności, jeżeli opinia audytowa wydana w rocznych sprawozdaniach z działalności w przedmiocie funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli dotyczącego programów była negatywna albo opatrzona zastrzeżeniami.

W szczególności:

- w obszarze „**Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**” (pkt 1.20) Komisja przyznaje, że w przypadku dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” i innych złożonych dotacji w ramach tej pozycji występuje istotny poziom błędu. Chociaż k głównym źródłem błędów pozostają koszty personelu, program „Horyzont 2020” był ważnym krokiem naprzód w zakresie uproszczenia i harmonizacji zasad kwalifikowalności kosztów, w tym w zakresie obliczania kosztów personelu. W odniesieniu do innych kosztów bezpośrednich, tak jak w przypadku błędów w kosztach personelu, Komisja ogranicza ryzyko błędu, organizując wydarzenia informacyjne i seminaria internetowe, opracowując wytyczne zawarte w opatrzonej komentarzami modelowej umowie o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” i w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont Europa” oraz zachęcając do kontaktu z serwisem informacji o badaniach (Research Enquiry Service). Ponadto zwiększone wykorzystanie finansowania w formie płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” oraz niedawne wprowadzenie systemu kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów osobowych zmniejsza obciążenie administracyjne beneficjentów oraz oczekuje się, że jeszcze bardziej zmniejszy ryzyko błędu.
- W obszarze polityki „**Spójność, odporność i wartości**” (pkt 1.21), jak wspomniano powyżej, maksymalne ryzyko w momencie dokonywania płatności przez Komisję, szacowane na 2,8 % w 2023 r., opiera się na kompleksowym przeglądzie wszystkich opinii pokontrolnych i poziomów błędu zgłoszonych przez instytucje audytowe programu, skorygowanych przez Komisję w stosownych przypadkach na podstawie własnej oceny i audytów opartych na analizie ryzyka oraz z uwzględnieniem wyników kontroli Trybunału. Różnicę między oszacowanym przez siebie ryzykiem w momencie dokonywania płatności a poziomem błędu oszacowanym przez ETO Komisja przypisuje temu, że fakty lub obowiązujące przepisy są czasami różnie interpretowane oraz przyjmowane jest odrębne podejście metodyczne. Podstawową przyczyną tej sytuacji są różne role i zakresy odpowiedzialności Komisji (odpowiedzialnej za należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE) i ETO (jako niezależnego audytora zewnętrznego). Komisja zauważa, że – drugi rok z rzędu – różnica ta jest szczególnie duża w porównaniu z latami budżetowymi 2016–2021. W swojej próbie transakcji ETO zgłasza skwantyfikowane błędy związane z wszelkimi naruszeniami obowiązujących przepisów, które mają wpływ na powiązane płatności, a nie tylko błędy, w odniesieniu do których Komisja może zastosować korekty finansowe na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (pkt 6.16). Komisja podkreśla ponadto znaczenie roli, jaką pełnią instytucje audytowe w wykrywaniu błędów, chociaż przyznaje, że w niektórych przypadkach potrzebna jest dalsza współpraca i wsparcie, aby poprawić zdolność wykrywania oraz skuteczność wieloletnich zdolności naprawczych, które umożliwiają obniżenie ryzyka w momencie zamknięcia do poziomu poniżej progu istotności. Instytucje odpowiedzialne za program regularnie wycofują z poświadczonych rachunków wcześniej zadeklarowane kwoty, które uznano za nieprawidłowe lub obciążone ryzykiem (jak szczegółowo opisano w odpowiedziach Komisji dotyczących rozdziału 6 oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL). Wynika to również z przepisu dotyczącego ewentualnych korekt finansowych netto w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, które – w przypadku zastosowania warunków prawnych – skutkowałyby bezpośrednią utratą finansowania na rzecz państw członkowskich w sytuacji, gdyby nie podjęty one w odpowiednim czasie działań naprawczych celem wyeliminowania poważnych niedociągnięć.
- Jeżeli chodzi o obszar polityki „**Zasoby naturalne i środowisko**” (pkt 1.22): w odniesieniu do środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich, ocena Trybunału jest zgodna z oceną

Komisji, która również dostrzega wyższe ryzyko występowania błędów w tych obszarach. W ramach legislacyjnych WPR na lata 2014–2022 skomplikowane warunki i przepisy dotyczące kwalifikowalności mają zastosowanie w przypadkach, w których osiągnięcie ambitnych celów politycznych wymaga ukierunkowania pomocy. Jest to zatem niezbędne, aby zapewnić równowagę między legalnością i prawidłowością a realizacją celów polityki przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów realizacji. Oparta na wynikach WPR na lata 2023–2027 umożliwiła państwom członkowskim opracowanie interwencji w ich planach strategicznych WPR, a tym samym usprawnienie ich systemów kontroli, w tym dzięki powszechniejszemu wykorzystaniu nowych technologii i uproszczonych form kosztów.

- Jeżeli chodzi o obszar „**Sąsiedztwo i świat**” (pkt 1.23), Komisja uważa, że wydatki obarczone niższym ryzykiem w tym rozdziale nie ograniczają się jedynie do płatności w ramach wsparcia budżetowego i wydatków administracyjnych, ale obejmują również inne wydatki w segmentach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, obarczone niskim lub średnim ryzykiem w momencie płatności. Stąd ryzyko w momencie dokonywania płatności dla tej pozycji wynosi 0,85 %, czyli znacznie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Komisja uważa też, że błędy w rozliczeniach płatności zaliczkowych mają charakter tymczasowy, ponieważ wszelkie błędy tego typu mają być korygowane przy ostatecznym zaakceptowaniu kosztów. Z tego powodu ten rodzaj błędu nie prowadzi do odzyskania środków.

Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące zamówień publicznych (pkt 1.26), które są jednym z największych źródeł błędów zgłoszonych w tym roku przez ETO w odniesieniu do polityki spójności, Komisja zauważa, że szereg zgłoszonych przypadków dotyczył zamówień publicznych poniżej progów określonych w dyrektywach UE. W przypadku zamówień poniżej progów określonych w dyrektywach obowiązują – oprócz obowiązku przestrzegania unijnych zasad przejrzystości i niedyskryminacji – przepisy krajowe, które mogą ustanawiać przepisy inne niż unijne lub dodatkowe w stosunku do nich (w przypadku braku skutków transgranicznych). Komisja nie jest najlepiej przygotowana, aby wykrywać i oceniać takie naruszenia prawa krajowego w celu stwierdzenia nieprawidłowości.

Komisja będzie nadal wspierać organy odpowiedzialne za program za pomocą środków opracowanych w ramach jej planów działania w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa, aby zapewnić właściwe zrozumienie i prawidłowe wdrożenie unijnych przepisów dotyczących rynku wewnętrznego oraz, w stosownych przypadkach, przepisów krajowych, m.in. w celu uniknięcia sytuacji konfliktu interesów.

Wydatki obarczone niskim ryzykiem

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, zgodnie z którym w **pomocy bezpośredniej dla rolników** (pkt 1.28) nie wystąpił istotny poziom błędu, co potwierdza ważną rolę, jaką w zapobieganiu błędom i ograniczaniu ich poziomu odgrywa zintegrowany system zarządzania i kontroli, w tym system identyfikacji działek rolnych.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

Poziom błędu oszacowany przez Komisję

Komisja zamierza zidentyfikować obszary, w których występują problemy, i podjąć odpowiednie działania naprawcze. W tym celu **tworzy zaufanie oddolnie i na poziomie szczegółowym**, tj. według programu lub innego odnośnego segmentu wydatków, ponieważ realizacja wydatków nie jest jednakowa we wszystkich programach i państwach członkowskich. Jest to również konieczne, aby delegowani urzędnicy zatwierdzający Komisji mogli wykonywać swoje obowiązki.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja przedstawia informacje na temat ryzyka w momencie dokonywania płatności zawarte przez służby Komisji w rocznych sprawozdaniach z ich działalności, opracowane na podstawie setek tysięcy kontroli przeprowadzanych każdego roku przez Komisję i państwa członkowskie zgodnie ze starannie opracowanymi strategiami kontroli, dostosowanymi do specyfiki programów wydatków.

Komisja ściśle monitoruje ryzyko w momencie płatności i ryzyko w momencie zamknięcia, aby utrzymać to drugie poniżej progu istotności wynoszącego 2 %.

Podejście Komisji, jako instytucji zarządzającej budżetem UE, jest odmienne od podejścia ETO, jako kontrolera zewnętrznego. Może to prowadzić do różnic w szacowaniu poziomu błędu przez obie instytucje.

Ponadto Komisja nie zawsze zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą poszczególnych błędów. Niemniej jednak Komisja zauważa, że jej szacunki **ryzyka w momencie dokonywania płatności mieszczą się w zakresie szacowanych przez ETO poziomów błędu** w przypadku działów „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” i „Zasoby naturalne i środowisko”. Inaczej jest w przypadku obszaru „Spójność, odporność i wartości”.

W odniesieniu do tego obszaru Komisja nadal zgłasza **istotne ryzyko w momencie dokonywania płatności** (tj. powyżej progu istotności wynoszącego 2 %), ale ogólnie kształtuje się ono poniżej szacowanego przez ETO poziomu błędu. Komisja zauważa, że jej szacunki odzwierciedlają nieprawidłowości określone w art. 2 pkt 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w związku z czym wydatki leżące u podstaw rozliczeń są niekwalifikowalne i w odniesieniu do których to nieprawidłowości Komisja (i państwa członkowskie) może skutecznie stosować korekty finansowe. Szacunki ETO odzwierciedlają natomiast wszystkie rodzaje naruszeń obowiązujących zasad, w tym te, które nie prowadzą do nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Ocena ryzyka przeprowadzona przez Komisję

Komisja nadal podejmuje **działania służące zwiększeniu skuteczności kontroli ex post**. Przypomina jednak, że aby kontrole były nadal opłacalne, muszą one być ukierunkowane i oparte na analizie ryzyka.

W obszarze „**Badania naukowe i innowacje**” Komisja zamierza jak najefektywniej wykorzystać zasoby Wspólnej Służby Audytu DG RTD, aby zagwarantować skuteczne osiągnięcie swoich celów, przy zachowaniu odpowiedniej równowagi między zaufaniem a kontrolą oraz z uwzględnieniem kosztów administracyjnych i innych kosztów kontroli na wszystkich poziomach, w tym kosztów ponoszonych przez beneficjentów. Jeżeli chodzi o serię audytów *ex post* dotyczącą obecnego programu ramowego „Horyzont Europa”, Komisja przyjęła strategię kontroli dla tego programu w listopadzie 2023 r.

W obszarze **polityki spójności** Komisja uważa, że, ogólnie rzecz biorąc, można polegać na pracach instytucji audytowych i ich jednostek certyfikujących, z wyjątkiem pewnej niewielkiej liczby tych instytucji, w odniesieniu do których Komisja co roku wskazuje na potrzebę poprawy (10 instytucji audytowych lub ich jednostek certyfikujących na 116 w 2023 r., jak zgłoszono w rocznych sprawozdaniach z działalności). W niektórych przypadkach błędy, których instytucje audytowe wcześniej nie wykryły, nie muszą świadczyć o systemowym uchybieniu w pracy danej instytucji audytowej, nawet jeżeli mają wpływ na ponownie obliczony poziom błędu w roku sprawozdawczym. Komisja będzie nadal ściśle współpracować ze wszystkimi instytucjami programu, aby udoskonalać

systemy zarządzania i kontroli oraz eliminować podstawowe przyczyny błędów, podejmując konkretne działania, takie jak:

- dalsze kontrole programów lub obszarów uznanych za najbardziej narażone na błędy na podstawie oceny ryzyka,
- stałe monitorowanie i analizę błędów oraz wymianę wyników z instytucjami programu w celu porozumienia się co do wykładni obowiązujących przepisów i zapobiegania ponownemu występowaniu błędów,
- zachęcanie do stosowania mniej podatnych na błędy i uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji,
- wykorzystanie narzędzi eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, np. Arachne, oraz sztucznej inteligencji, które to narzędzia przyczyniają się do zwiększenia zdolności wykrywania nieprawidłowości, podejrzeń o nadużycia finansowe lub ewentualnych konfliktów interesów.

Jeśli chodzi o uwagi Trybunału dotyczące przeglądu dokumentacji w ramach programów polityki spójności (pkt 1.35), Komisja jest nadal przekonana, że jej **szczegółowa ocena oparta na połączeniu przeglądu dokumentacji i prac kontrolnych na miejscu**, obejmująca poszczególne programy indywidualne i pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w zależności od przypisanego im ryzyka, pozwala na rozsądne i uczciwe oszacowanie poziomów błędów dla każdego programu z osobna w każdym roku i łącznie dla całego okresu programowania w odniesieniu do środków polityki spójności. Komisja uważa, że systematyczne przeglądy dokumentacji stanowią **skuteczne i proporcjonalne podejście** w przypadku programów, w odniesieniu do których stwierdzono, że rok po roku wiarygodnie zgłaszane są niskie poziomy błędów⁵. W przypadku programów obarczonych większym ryzykiem przegląd dokumentacji uzupełnia się kontrolami, które obejmują **ponowne przeprowadzenie prób prac kontrolnych przeprowadzonych przez instytucje programu** w celu sprawdzenia wiarygodności ich pracy.

W przypadku obszaru polityki „**Sąsiedztwo i świat**” Komisja uważa, że badanie poziomu błędów rezydualnego – które nie stanowi usługi atestacyjnej ani kontroli – jest odpowiednie do założonych celów i nie podlega ograniczeniom, które mogłyby przyczynić się do niedoszacowania błędów. Obecnie trwa przegląd ogólnej strategii kontroli i Komisja zaproponuje działania, które mają pomóc realizować zalecenia Trybunału odnoszące się do badania poziomu błędów rezydualnego.

2. Zgłoszenie podejrzenia nadużycia finansowego

Komisja przypomina, że **nie wszystkie nieprawidłowości lub przypadki nieprzestrzegania przepisów są nadużyciem finansowym**.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) potwierdza liczbę 20 przypadków podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego zgłoszonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2023 r. oraz liczbę czterech dochodzeń wszczętych na podstawie tych informacji

⁵ Należy zauważyć, że jeżeli chodzi o programy, w przypadku których przeglądów dokumentacji nie uzupełnia się ponownym przeprowadzeniem prac, Komisja oblicza maksymalny poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności, który uwzględnia wszystkie informacje oczekujące na zatwierdzenie, a także „uzupełnienie” ryzyka w przypadku programów, których Komisja sama nigdy nie skontrolowała lub w przypadku których wcześniejsze kontrole wykazały pewne nieprawidłowości, które mogłyby się powtórzyć w programach nieobjętych kontrolą.

(pkt 1.40). OLAF zgłosił ponadto jedną sprawę przekazaną mu przez ETO do Prokuratury Europejskiej (EPPO).

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi ETO dotyczące wdrażania przez Komisję i państwa członkowskie polityki w zakresie ryzyka nadużyć finansowych zgodnie z rozdziałem 6 (pkt 1.42) i przypomina, że organy odpowiedzialne za programy są zobowiązane wprowadzić na początku okresu programowania skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych oparte o ocenę ryzyka nadużyć finansowych, oraz te środki wdrożyć. Środki te opierają się na czterech elementach cyklu zwalczania nadużyć finansowych: zapobieganiu, wykrywaniu, korekcie i ściganiu. W ramach wytycznych dotyczących środków zwalczania nadużyć finansowych Komisja opracowała na lata 2014–2020 narzędzie oceny ryzyka nadużyć finansowych, które nadal obowiązuje i jest stosowane przez instytucje odpowiedzialne za program w odniesieniu do programów na lata 2021–2027. **Komisja zapewnia państwom członkowskim wsparcie w zakresie zwalczania nadużyć finansowych** przez: (i) udzielenie bezpłatnego dostępu do narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka Arachne w celu zwiększenia ich zdolności do stwierdzania podejrzeń o nadużycia finansowe lub ewentualnych konfliktów interesów; (ii) zapewnienie regularnych szkoleń w zakresie zwalczania nadużyć finansowych skierowanych do pracowników organów krajowych zajmujących się funduszami polityki spójności; (iii) wymianę list kontrolnych na potrzeby audytów, w tym części dotyczących oceny skuteczności obowiązujących środków zwalczania nadużyć finansowych lub konieczności udokumentowania wszelkich podejrzeń nadużyć finansowych w ramach kontroli poszczególnych operacji. Z tych przyczyn Komisja uważa, że w pełni wdrożyła odnośne zalecenie ETO zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. oraz że stosowanie skutecznych środków w celu zwalczania nadużyć finansowych należy do organów odpowiedzialnych za programy państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o wnioski ETO odnoszące się do ryzyka związanego z nadużyciami finansowymi dotyczące kontroli projektu systemu kontroli Komisji w odniesieniu do RRF (pkt 1.43), Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na odpowiednie sprawozdanie specjalne ETO, a w szczególności do swojej odpowiedzi na zalecenie 4, w którym przypomina ETO, że nie posiada obecnie instrumentu prawnego, który zobowiązywałby państwa członkowskie do zgłaszania w sposób zharmonizowany nadużyć finansowych związanych z RRF w swoich deklaracjach zarządczych i że w związku z tym nie będzie w stanie w pełni wdrożyć zalecenia.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA WNIOSEK

Komisja jest nadal przekonana, że informacje o ryzyku w momencie dokonywania płatności (1,9%), przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania budżetu UE za 2023 r., są reprezentatywne dla poziomu błędu w momencie dokonywania płatności. Jest to zgodne z poziomami zgłaszanymi w poprzednich latach. Ta stabilna tendencja wiąże się również z faktem, że znaczna część wydatków w 2023 r. nadal dotyczy okresu programowania 2014–2020, w odniesieniu do którego nie zmieniły się – w porównaniu z poprzednimi latami – zasady, systemy i organy wykonawcze.

W odniesieniu do wniosku Trybunału, że szacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności jest znacznie poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału błędu (pkt 1.47), Komisja zauważa, że powodem takiego stanu rzeczy są konkretne przypadki wydatków wybranych do próby, w przypadku których Komisja nie zawsze jest tego samego zdania co ETO, jeżeli chodzi o ocenę faktów, interpretację prawną czy kwantyfikację.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. ROZDZIAŁ 2: ZARZĄDZANIE BUDŻETEM I FINANSAMI

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja wprowadza wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia **pełnego i skutecznego wykonania budżetu UE** zgodnie z istniejącymi ramami finansowymi i prawnymi. Komisja zapewnia stałe monitorowanie wykonania budżetu oraz zmian zobowiązań pozostających do spłaty, jak również powiązanych czynników leżących u podstaw tych zmian. Komisja regularnie informuje Radę i Parlament Europejski o przewidywanych potrzebach (dotyczących danego roku oraz kolejnych lat) i potencjalnych zagrożeniach, które mogą wystąpić w przyszłości, oraz regularnie przedstawia i wyjaśnia aktualną sytuację dotyczącą wykonania budżetu. Główne dokumenty przedstawiane w tym celu obejmują: dokument roboczy V dołączony do projektu budżetu, sprawozdanie roczne dotyczące długoterminowej prognozy przyszłych wpływów do budżetu UE i wy wpływów z tego budżetu, które jest jednym z elementów zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności, oraz dokumenty bazowe na potrzeby posiedzeń międzyinstytucjonalnych w sprawie płatności.

Jeżeli chodzi o **wykonanie budżetu w zakresie funduszy objętych zarządzaniem dzielonym**, Komisja **ściśle monitoruje** sytuację i współpracuje z państwami członkowskimi w celu zapewnienia sprawnego wykonania i uniknięcia **ryzyka umorzenia** na koniec 2025 r. i w kolejnych latach.

Łączna kwota **zobowiązań pozostających do spłaty** („reste à liquider” – RAL) wyniosła na koniec 2023 r. 543,0 mld EUR. W ramach części NextGenerationEU dotyczącej bezzwrotnego wsparcia rozdysponowano 238,6 mld EUR, co stanowi prawie 44 % łącznych zobowiązań pozostających do spłaty. Komisja będzie nadal monitorować realizację ogólnego poziomu zobowiązań pozostających do spłaty, a w trakcie rocznych procedur budżetowych będzie również nadal proponować odpowiednie poziomy środków na płatności, aby zaspokoić potrzeby w zakresie płatności.

W odpowiedzi na zwiększone **ryzyko i wyzwania** dla budżetu UE w związku z przyszłymi zobowiązaniami finansowymi z uwagi na **zwiększony poziom pożyczek zaciągniętych w ramach NextGenerationEU (NGEU)** Komisja poinformowała o kwotach dochodów, które spodziewa się uzyskać z nowych zasobów własnych, oraz o dostatecznym poziomie tych zasobów, który pozwoli wywiązać się z wszelkich zobowiązań związanych ze spłatą bezzwrotnego wsparcia w ramach NextGenerationEU. Co się tyczy ekspozycji finansowej związanej z **rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie**, Komisja przypomina, że margines elastyczności przewiduje stu procentową gwarancję na pożyczki dla Ukrainy. Ponadto agencje ratingowe wielokrotnie oceniły wiarygodność kredytową takiej ochrony jako wysoką.

Komisja zapewnia pełną przejrzystość i traktuje **zobowiązania warunkowe** zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości. Zobowiązanie warunkowe ujawnia się w rocznych sprawozdaniach finansowych UE i poddaje regularnej ocenie. Dzięki swoim solidnym instytucjonalnym ramom zarządzania ryzykiem i sprawozdawczości Komisja dba o skuteczny nadzór nad zarządzaniem długiem, aktywami i zobowiązaniami warunkowymi w celu zapewnienia stabilności budżetu UE. Ponadto Komisja kończy obecnie prace nad „jednolitym modelem ryzyka kredytowego”, aby opracować wspólną podstawę oceny ryzyka kredytowego we wszystkich portfelach dłużnych objętych gwarancjami budżetowymi.

Jeśli chodzi o **wyniki wspólnego funduszu rezerw**, wysiłki Komisji zmierzające do dywersyfikacji spektrum inwestycji w ramach tego funduszu przez umożliwienie inwestycji kapitałowych za pośrednictwem funduszy inwestycyjnych typu ETF miały również na celu optymalizację parametrów ryzyka i oczekiwanego zwrotu z portfela w perspektywie długoterminowej. Chociaż w 2023 r. wciąż odnotowano znaczące wahania rynków finansowych, presja inflacyjna zaczęła słabnąć w ostatnich kilku miesiącach tamtego roku, a wspólny fundusz rezerw osiągnął w tym czasie roczny zwrot na poziomie +5,21 %, co odpowiadało jego wartości odniesienia dla portfela (+5,40 %).

Komisja uważnie monitoruje **inflację** i jej wpływ na budżet UE. Jest przekonana, że budżet UE dysponuje niezbędnymi zabezpieczeniami, aby UE wywiązała się ze swoich zobowiązań prawnych i umownych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Zarządzanie budżetem i finansami w 2023 r.

Wykonanie budżetu Unii

Komisja zauważa, że Trybunał uwzględnił w swojej analizie wszystkie rodzaje środków. Analizując **ostateczne wskaźniki wykonania** budżetu Unii, Komisja przypomina, że rozporządzenie finansowe lub niektóre podstawy prawne przewidują możliwość przeniesienia na kolejny rok środków na zobowiązania i środków na płatności, które nie zostały wykorzystane na koniec roku. Jest to powszechna praktyka zwłaszcza w odniesieniu do dochodów przeznaczonych na określony cel.

Jak wskazał Trybunał w pkt 2.7, przeniesiono około 0,8 mld EUR przyjętych w głosowaniu środków na zobowiązania (z czego 0,3 mld EUR przeniesiono decyzją Komisji¹, a 0,5 mld EUR – automatycznie). Biorąc pod uwagę środki przeniesione, przyjęty w głosowaniu budżet w przypadku sekcji dotyczącej Komisji wykonano na poziomie 99,3 % pod względem środków na zobowiązania. Na koniec roku z niewykorzystanych środków na zobowiązania wygasło 218,8 mln EUR (z czego 197 mln EUR na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników, które to środki nie zostały uruchomione, natomiast pozostała kwota wynikała z zazwyczaj ograniczonych kwot pozostałych po zakończeniu postępowań o udzielenie zamówienia lub procedur udzielania dotacji); dodatkowo 1 mld EUR wygasłych zobowiązań dotyczy zawieszonych środków na zobowiązania w następstwie decyzji wykonawczej Rady 2022/2506 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie środków ochrony budżetu Unii przed naruszeniami zasad państwa prawnego na Węgrzech.

Jeżeli chodzi o **środki na płatności** i kwestie omówione w pkt 2.10, Komisja chciałaby dodać, że na mocy jej decyzji² na 2024 r. przeniesiono przyjęte w głosowaniu środki na płatności w kwocie 1,1 mld EUR, natomiast automatycznie przeniesiono środki na płatności w wysokości 1,9 mld EUR. Biorąc pod uwagę przeniesienie środków z roku 2023 na 2024, wykonanie osiągnęło poziom 99,9 % w przypadku łącznych dostępnych płatności. W rezultacie na koniec roku nie wykorzystano jedynie

¹ C(2024) 780 final z 5.2.2024.

² C(2024) 780 final z 5.2.2024.

0,2 mld EUR (tj. 0,1 %) przyjętych w głosowaniu środków na płatności. Dodatkowo na 2024 r. przeniesiono 23,2 mld EUR dochodów przeznaczonych na określony cel.

Wykonanie budżetu w zakresie funduszy objętych zarządzaniem dzielonym

Od czasu osiągnięcia szczytowego poziomu w 2021 r. **płatności na programy** finansowane z **europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w latach 2014–2020** wykazują tendencję spadkową, co jest spójne ze zwykłym profilem wykonania w przypadku zbliżającego się zamknięcia programów. Ogólna absorpcja na koniec 2023 r. przekroczyła poziom 90 %. Przedłużenie przepisami rozporządzenia w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) terminów składania wniosków o płatność okresową i dokumentów zamknięcia umożliwia państwom członkowskim składanie sprawozdań na temat wykorzystania nadal dostępnych zasobów do połowy 2025 r., w związku z czym oczekuje się dalszego wzrostu rzeczywistego wskaźnika wykonania programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020.

Jeżeli chodzi o **płatności w ramach funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2021–2027 na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, większość kwot** wypłaconych w 2023 r. dotyczyła prefinansowania ze względu na opóźnienia w przyjmowaniu programów na lata 2021–2027. Komisja spodziewa się znacznego przyspieszenia płatności okresowych w kolejnych latach w wyniku coraz lepszego wyboru projektów, na co wskazuje doświadczenie zdobyte w poprzednim okresie programowania.

Dotychczasowe wykonanie budżetu na 2024 r. pokazuje, że płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich **w ramach planów strategicznych wspólnej polityki rolnej** nabierają tempa.

Płatności w ramach RRF i dodatkowego finansowania z NGEU

Środki NextGenerationEU zapisano w całości w 2021 r., tj. 421,1 mld EUR w środkach na zobowiązania. W 2023 r., tj. w ostatnim roku, w którym można było zaciągnąć powiązane zobowiązania prawne, zaciągnięto 99,8 % dostępnych zobowiązań w ramach NextGenerationEU i konieczne było anulowanie jedynie 0,4 mln EUR.

W 2023 r. środki na płatności w ramach NextGenerationEU wykorzystano na poziomie 95,5 %. Pozostałą kwotę środków na płatności przeniesiono na 2024 r.

Poziom zobowiązań pozostających do spłaty

Zobowiązania pozostające do spłaty ogółem („reste à liquider” – RAL) wyniosły na koniec 2023 r. 543 mld EUR, kiedy to według analizy Komisji osiągnęły one najwyższą wartość.

Głównym czynnikiem napędzającym wzrost RAL w 2023 r. było, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, **wykonanie części NextGenerationEU dotyczącej bezzwrotnego wsparcia**, co sprawiło, że na koniec 2023 r. jej wkład w RAL wyniósł 238,6 mld EUR (44 %). Jak wskazano powyżej, rok 2023 był ostatnim, w którym możliwe było zaciągnięcie zobowiązań ze środków NextGenerationEU. Płatności z tytułu tych zobowiązań planuje się realizować do 2026 r., w związku z czym od 2024 r. wartość nominalna RAL powinna się zmniejszać, a tymczasowy wpływ NextGenerationEU na RAL powinien całkowicie ustać.

2. Zagrożenia i wyzwania

Poziom umorzenia środków z funduszy polityki spójności objętych WRF na lata 2021–2027

W odniesieniu do uwag Trybunału zawartych w pkt 2.33–2.34 należy zauważyć, że pomimo początkowych opóźnień w programowaniu na lata 2021–2027, proces wyboru operacji w ramach funduszy polityki spójności w okresie programowania 2021–2027 nabiera tempa. Komisja aktywnie współpracowała z państwami członkowskimi, aby przyspieszyć programowanie i wykonanie w latach 2021–2027 i m.in. zaangażowała się w ustanowienie odpowiednich struktur administracyjnych i zarządczych, opracowała kryteria kwalifikacji, zapewniła różne narzędzia budowania zdolności administracyjnej, szkolenia, webinaria oraz promowała korzystanie z uproszczonych metod rozliczania kosztów. Według informacji przekazanych przez państwa członkowskie na koniec marca 2024 r. cztery państwa członkowskie wybrały operacje, na które przypada ponad 40 % przydzielonych im środków, natomiast w przypadku siedmiu innych państw członkowskich odsetek ten wynosi ponad 25 %. Pokazuje to, że pomimo opóźnionego startu możliwe są zadowalające postępy. Ponadto tempo wdrażania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji dorównało średniemu tempu wdrażania pozostałych funduszy polityki spójności.

Jeżeli chodzi o prognozy na 2023 r. dotyczące znacznego ryzyka umorzeń na koniec 2025 r., należy zauważyć, że zaktualizowane prognozy budżetowe ze stycznia 2024 r. wskazują na pozytywną tendencję, która skutkuje brakiem spodziewanych umorzeń na koniec 2025 r. w odniesieniu do funduszy polityki spójności. Prognozy te uwzględniają zwiększone tempo wdrażania, wpływ środków przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie STEP oraz przewidywania dotyczące profilu płatności oparte na historycznych danych budżetowych.

Komisja ściśle monitoruje sytuację i współpracuje z państwami członkowskimi w celu zapewnienia sprawnego wykonania i uniknięcia ryzyka umorzenia na koniec 2025 r. i w kolejnych latach.

Poziom długu zaciągniętego przez UE.

Zwiększenie pożyczek w ramach NGEU do 2026 r. i ich spłata

W komunikacie prasowym³ Komisja poinformowała o kwotach dochodów, które zamierza pozyskać z nowych zasobów własnych, oraz o dostatecznym poziomie tych zasobów, aby wywiązać się z wszelkich zobowiązań związanych ze spłatą dotacji w ramach NextGenerationEU. Ściśle mówiąc, w dostosowanym pakiecie dotyczącym kolejnej generacji zasobów własnych przedstawionym 20 czerwca 2023 r. podano szczegółowe dane liczbowe dotyczące dochodów, jakie każdy z nowych zasobów własnych⁴ miał generować dla budżetu UE. W komunikacie podkreślono, że „[p]o wejściu w życie koszyk nowych zasobów własnych zapewni odpowiednie długoterminowe finansowanie budżetu, w tym umożliwi spłatę NextGenerationEU”.

³ Komunikat prasowy: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_3328

Zestawienie informacji: https://commission.europa.eu/document/6edb3f23-9373-4560-aa46-2d894e9b45c5_pl

Dokument roboczy służb Komisji: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SWD_2023_331_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf

⁴ Są to: system handlu emisjami, mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz statystyczne zasoby własne oparte na zyskach przedsiębiorstw.

Jeżeli chodzi o schemat spłaty kwot głównych pożyczonych na bezzwrotne wsparcie w ramach NextGenerationEU, art. 5 [decyzji Rady \(UE\) 2020/2053](#)⁵ stanowi, że spłaty te będą dokonywane tak, aby zapewnić stałą i przewidywalną redukcję zobowiązań do 2058 r.

Komisja nie może podać dokładnego schematu spłaty z dwóch powodów. Po pierwsze, na tym etapie nie można z góry określić dokładnych kwot spłaty i rocznych odsetek od bezzwrotnego wsparcia z *NextGenerationEU*, ponieważ są one w znacznym stopniu uzależnione od osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych RRF oraz od wniosków o płatność składanych przez państwa członkowskie do końca 2026 r. Po drugie, schemat wykupu długu w związku z bezzwrotnym wsparciem w ramach NextGenerationEU nie leży w gestii Komisji, gdyż decyzję podejmuje władza budżetowa (Parlament Europejski i Rada) w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Wpływ rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie na przyszłe budżety UE

Margines elastyczności budżetu UE związany z **Instrumentem na rzecz Ukrainy**, o którym mowa w pkt 2.55, odpowiada stuprocentowej gwarancji na pożyczki dla Ukrainy, podobnej do gwarancji związanej z pomocą makrofinansową +. Agencje ratingowe wielokrotnie też oceniały wiarygodność kredytową takiej ochrony zapewnianej przez margines elastyczności jako wysoką. Z oceny ryzyka wynika, że gdyby pożyczka była zabezpieczona wspólnym funduszem rezerw, konieczne byłoby utworzenie rezerw w wysokości 70 % kwoty pożyczki. Oznaczałoby to konieczność udostępnienia w ramach budżetu UE kwoty 23 mld EUR i zablokowania jej z góry na zobowiązania o długim terminie zapadalności. Zdaniem Komisji tworzenie rezerw z góry w tak dużej kwocie nie byłoby najlepszym sposobem wykorzystania zasobów publicznych.

Skumulowane wyniki wspólnego funduszu rezerw

Komisja podkreśla, że wspólny fundusz rezerw jest płynnym i dobrze zdywersyfikowanym portfelem obligacji. Inwestowanie wyłącznie w instrumenty dłużne o wysokim ratingu zapewniało w przeszłości dodatnie zwroty z portfeli Komisji. Strategia ta nie mogła jednak uchronić portfeli przed gwałtownym wzrostem dochodów, który nastąpił w 2022 r. w związku z utrzymującą się wyższą inflacją i znacznym zaostrzeniem polityki pieniężnej przez banki centralne. Miało to również negatywny wpływ na wyniki wspólnego funduszu rezerw, chociaż pozostały one zgodne z jego poziomem odniesienia.

W 2022 r. Komisja podjęła działania **w celu dywersyfikacji spektrum inwestycyjnego wspólnego funduszu rezerw** przez ograniczenie ryzyka związanego z inwestowaniem w akcje poszczególnych przedsiębiorstw. Włączenie instrumentów kapitałowych jako nowej klasy aktywów do spektrum inwestycyjnego wspólnego funduszu rezerw było poprzedzone dogłębną analizą oraz pozwoliło zoptymalizować parametry ryzyka i oczekiwany zwrot z portfela w perspektywie długoterminowej.

W 2023 r. wciąż odnotowano znaczne wahania rynkowe. W ostatnich kilku miesiącach 2023 r. presja inflacyjna zaczęła jednak spadać, co doprowadziło do **częściowego odwrócenia dynamiki** obserwowanej w 2022 r. i **do zwiększenia wartości pozostających w obrocie obligacji** należących do wspólnego funduszu rezerw.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>

W tym kontekście wspólny fundusz rezerw osiągnął w 2023 r. roczny zwrot w wysokości +5,21 %, co odpowiadało jego wartości odniesienia dla portfela (+5,40 %). Nowo wprowadzona część kapitałowa (średnio około 3,1 % w 2023 r.) wniosła +0,38 % do całkowitej stopy zwrotu portfela. Inwestycje kapitałowe – gdy rozpatrywane w odosobnieniu – przyniosły zwrot wynoszący około +12,5 %, co stanowi ponad dwukrotność zwrotu z części o stałym dochodzie w 2023 r.

Wpływ poziomu inflacji na budżet UE

Komisja **uważnie monitoruje inflację** i jej wpływ na budżet UE. Ocenę taką przeprowadzono również w ramach śródkresowego przeglądu WRF. Komisja przyznaje, że wysoka inflacja odnotowana w latach 2022–2023 różnie wpływa na rozmaite rodzaje wydatków i programów. Ogólny wpływ będzie jednak zależał od faktycznego wyniku inflacji w trakcie obowiązywania WRF, który może podlegać pewnym wahaniom.

Komisja zauważa, że pomimo negatywnego wpływu inflacji **budżet UE dysponuje niezbędnymi zabezpieczeniami**, aby UE wywiązała się ze swoich zobowiązań prawnych i umownych. Aby wzmocnić takie zabezpieczenia w odniesieniu do kosztów finansowania NextGenerationEU, w drodze zmiany rozporządzenia w sprawie WRF przyjętej 29 lutego 2024 r. w ramach śródkresowego przeglądu WRF wprowadzono mechanizm kaskadowy z nowym instrumentem szczególnym (Europejski Instrument na rzecz Odbudowy) jako mechanizmem ochronnym.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 2.1 – Zmniejszenie ryzyka umorzeń środków

Aby zmniejszyć ryzyko umorzeń środków, Komisja powinna ściśle monitorować postępy w wyborze operacji i podjąć konieczne działania w odniesieniu do programów obciążonych ryzykiem.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja na bieżąco współpracuje z państwami członkowskimi i ściśle monitoruje postępy we wdrażaniu programów i instrumentów UE, w tym wsparcia w zakresie programowania w celu wykorzystania nowych inicjatyw ustawodawczych i programowych, takich jak rozporządzenie w sprawie STEP, co tym samym usprawnia wdrażanie. We wszystkich państwach członkowskich co najmniej raz w roku odbywają się regularne posiedzenia komitetu monitorującego i co roku przeprowadza się przegląd wyników, w szczególności w celu zbadania wyników programów oraz kwestii mających na te wyniki wpływ, a także środków podejmowanych w celu rozwiązania tych kwestii. Ponadto w miarę potrzeb korzysta się z bardziej formalnych wydarzeń, posiedzeń technicznych, wymiany pism i innych sposobów nieformalnej komunikacji. W przypadku stwierdzenia wąskich gardeł i w celu ich usunięcia Komisja ściśle współpracuje z odpowiednimi organami, korzystając z różnorodnych narzędzi pomocy technicznej.

Dobre rządy mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego oraz wymagają wydajnych i skutecznych zdolności administracyjnych w celu realizacji projektów inwestycyjnych. W związku z tym Komisja nadal wspiera opracowywanie planów działania z myślą o wzmacnianiu zdolności administracyjnych w państwach członkowskich. Do końca 2023 r. takie plany działania sfinalizowało 15 państw członkowskich.

Aby przyspieszyć i uprościć wdrażanie, Komisja kontynuowała również wysiłki na rzecz większego wykorzystania uproszczonych form kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji przez zaoferowanie państwu członkowskiemu pomocy przy opracowywaniu, weryfikacji i przedkładaniu ich odpowiednich metod. Na tym etapie w programach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2021–2027 wykorzystuje się obecnie 145 uproszczonych form kosztów z 12 państw członkowskich, obejmujących 6,5 mld EUR, oraz systemy finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji z czterech państw członkowskich, obejmujące 1,3 mld EUR. W przypadku EFS+ wspiera się 230 uproszczonych form kosztów i sześć systemów finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji w 20 państwach członkowskich, a całkowity planowany budżet wynosi 18,1 mld EUR.

Poza tym niedawno Komisja przedstawiła państwu członkowskiemu zasadę umorzenia „N+3” w odniesieniu do programów na lata 2021–2027. Na tej podstawie państwa członkowskie zostaną poinformowane już w lutym danego roku o kwotach obarczonych ryzykiem umorzenia na koniec roku „N+3”. Wysłanie pisma ostrzegawczego we wcześniejszym terminie, w porównaniu z procedurą stosowaną w poprzednim okresie programowania, ma na celu poinformowanie państw członkowskich o ryzyku umorzenia „N+3” w odpowiednim czasie i umożliwienie im podjęcia wszelkich niezbędnych działań, aby uniknąć tego rodzaju ryzyka. Oczekuje się, że pozwoli to przyspieszyć ogólne wykonanie i uniknąć wszelkich ewentualnych problemów technicznych. W najnowszej prognozie dotyczącej wniosków o płatność okresową ze stycznia 2024 r. na lata 2024 – 2025 państwa członkowskie potwierdziły, że nie ma ryzyka umorzenia „N+3” na koniec 2025 r.

Służby Komisji będą kontynuować ścisłą współpracę z odpowiednimi organami krajowymi i regionalnymi, aby skutecznie zarządzać zidentyfikowanymi rodzajami ryzyka i zapewnić optymalne wykonanie.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. ROZDZIAŁ 3: BUDŻET UE A UZYSKIWANE REZULTATY

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

Wnioski przedstawione w rozdziale 3 część 1 pochodzą ze sprawozdań specjalnych Trybunału opublikowanych w 2023 r. Sprawozdania te poddano szeroko zakrojonym procedurom w zakresie rozliczania i postępowaniom kontradyktoryjnym zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego. Szczegółowe odpowiedzi Komisji odzwierciedlające jej stanowisko w sprawie sprawozdań specjalnych i związanych z nimi zaleceń opublikowano wraz ze sprawozdaniami i są one publicznie dostępne.

Komisja przyjmuje do wiadomości przygotowane przez Trybunał podsumowania oświadczeń wydanych przez Parlament Europejski i Radę po opublikowaniu sprawozdań specjalnych wydanych w 2023 r. i wymienionych w rozdziale 3 część 1.

Komisja podkreśla, że wskaźnik akceptacji zaleceń Trybunału odzwierciedlony w części 1 (pkt 3.6) jest ogólnie bardzo wysoki, co ilustruje konstruktywne podejście Komisji do kwestii wskazanych przez Trybunał. Komisja nie przyjęła jedynie 4 % zaleceń.

W szczególności Komisja pragnie przypomnieć swoje stanowisko w sprawie kilku sprawozdań specjalnych, o których Trybunał wspomina w rozdziale 3 część 1.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 07/2023 pt. **Koncepcja systemu kontroli RRF ustanowionego przez Komisję** Komisja wprawdzie zgodziła się ze znaczną częścią sprawozdania specjalnego, lecz nie poparła ani nie podzieliła w pełni wszystkich uwag Trybunału i związanych z nimi wniosków. W szczególności Komisja uważa, że system kontroli RRF nie pozostawia luki w zakresie rozliczalności i uzyskiwania pewności na szczeblu UE. Ramy kontroli RRF są dostosowane do konstrukcji prawnej RRF, która przypisuje Komisji wyraźną odpowiedzialność za ocenę kamieni milowych i wartości docelowych, a państwom członkowskim – jako beneficjentom – wyraźną odpowiedzialność za podjęcie „wszelkich odpowiednich środków w celu ochrony interesu finansowego Unii oraz w celu zapewnienia, by wykorzystanie środków finansowych w związku z działaniami wspieranymi przez Instrument było zgodne z mającym zastosowanie prawem unijnym i krajowym” (art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF). Mimo to Komisja bardzo aktywnie angażuje się w zapewnienie odpowiedniej ochrony interesów finansowych Unii. Po pierwsze, dokonała gruntownej oceny adekwatności krajowych systemów kontroli w kontekście oceny planów odbudowy i zwiększania odporności. Po drugie, w uzasadnionych przypadkach nalegała wraz z państwami członkowskimi na wprowadzenie dodatkowych i terminowych usprawnień w tych systemach, co jest warunkiem wstępnym przyszłych wypłat. Po trzecie, Komisja przeprowadziła co najmniej jeden audyt systemu w każdym państwie członkowskim i czyni postępy w realizacji swojego harmonogramu audytów. Biorąc pod uwagę znaczenie ochrony interesów finansowych Unii, Komisja jest również gotowa zintensyfikować swoje prace audytowe, wykraczając poza cele określone w planie audytu, jeżeli uzna to za konieczne.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 26/2023 pt. **Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** Komisja podniosła, że jest to innowacyjny instrument oparty na wynikach, w ramach którego płatności dokonuje się na rzecz państw członkowskich, jako beneficjentów, po realizacji reform i inwestycji uzgodnionych wcześniej w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, co oznacza, że płatności w ramach RRF są z natury powiązane z zadowalającą realizacją kamieni milowych i wartości docelowych. Kamienie milowe i wartości docelowe stanowią podstawę ram monitorowania wyników RRF i Trybunał przyznaje, że są one zasadniczo odpowiednie do pomiaru postępów w realizacji inwestycji i reform, co, jak zauważa Komisja, jest ich głównym celem. Inne elementy służące monitorowaniu wyników Instrumentu obejmują wspólne wskaźniki, które mierzą – w maksymalnym możliwym zakresie – postępy całego instrumentu w osiąganiu jego celów. Komisja przypomniała jednak, że nie istnieje wymóg prawny dotyczący rozróżnienia między wspólnymi wskaźnikami zorientowanymi na rezultaty a wspólnymi wskaźnikami zorientowanymi na produkty, ani wspólnych wskaźników umożliwiających pomiar oddziaływania Instrumentu. Komisja uznała również, że zalecenie Trybunału dotyczące informowania o faktycznie poniesionych wydatkach w podziale na filary byłoby technicznie i prawnie niemożliwe, ponieważ państwa członkowskie nie są zobowiązane do zgłaszania poniesionych kosztów na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 16/2023 pt. **Zarządzanie przez Komisję długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU** zmienione rozporządzenie finansowe¹ i powiązana decyzja wykonawcza Komisji w sprawie zarządzania² umożliwią obecnie Komisji opracowanie nadrzędnej strategii zarządzania długiem na potrzeby jej operacji, zgodnie z zaleceniami Trybunału. Komisja nie mogła wcześniej wdrożyć jednej kompleksowej strategii zarządzania długiem, ponieważ była zobowiązana do stosowania zróżnicowanej strategii finansowania na potrzeby NextGenerationEU oraz zarządzania kilkoma programami finansowanymi za pomocą innej metody i z wykorzystaniem innych technik. W oparciu o strategię związaną z NextGenerationEU Komisja będzie od tej pory stosowała jednolite podejścia do finansowania w swoich planach finansowania i powiązanej sprawozdawczości dla wszystkich operacji zaciągania i udzielania pożyczek na potrzeby polityki UE. Dyrektor ds. ryzyka będzie natomiast nadzorował inne pożyczki (niezwiązane z NextGenerationEU). Podczas budowania strategii zarządzania długiem i systemów sprawozdawczości w ramach jednolitego podejścia do finansowania Komisja w jak największym stopniu uwzględniła zalecenia Trybunału Obrachunkowego.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego Trybunału 05/2023 pt. **Krajobraz finansowy UE** Komisja uznała różnorodność elementów krajobrazu finansowego UE. Komisja nie zgodziła się jednak z opinią Trybunału, że krajobraz ten stanowi mozaikę, ponieważ wszystkie instrumenty zostały w pełni przyjęte przy poszanowaniu odpowiednich podstaw prawnych, konkretnych celów polityki, a także zgodnie z odpowiednimi procedurami międzyinstytucjonalnymi i procesem kształtowania polityki. Różnorodność elementów krajobrazu finansowego sama w sobie nie oznacza, że jest on nieefektywny czy nieodpowiedni. Wręcz przeciwnie: umożliwił on realizację licznych i coraz bardziej złożonych priorytetów i celów polityki Unii. Rosnąca skala i złożoność wyzwań gospodarczych, społecznych i globalnych wymagały wypracowania wspólnych rozwiązań i mobilizacji znacznych zasobów. Doprowadziło to do zróżnicowania interwencji i instrumentów finansowych, w tym przez wykorzystanie inwestycji publicznych i prywatnych, na poziomie UE

¹ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex - 32022R2434 - PL - EUR-Lex (europa.eu)).

² Decyzja wykonawcza Komisji (UE, Euratom) 2022/2544 z dnia 19 grudnia 2022 r. ustanawiająca ustalenia dotyczące kierowania unijnymi operacjami zaciągania pożyczek i zarządzania długiem w ramach zróżnicowanej strategii finansowania oraz powiązanych operacjami udzielania pożyczek, a także realizowania takich operacji.

i strefy euro, ale także w ramach szczególnej współpracy z państwami członkowskimi oraz organizacjami i instytucjami międzynarodowymi.

Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 4 WRF

Ramy sprawozdawczości na temat wyników

Komisja zgadza się z wnioskiem Trybunału Obrachunkowego, że poprawiły się ramy sprawozdawczości na temat wyników w odniesieniu do Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy/Zarządzanie granicami i Polityka Wizowa (FBW–granice i wizy/IZGW) w porównaniu z poprzednimi ramami na lata 2014–2020 (pkt 3.39–3.41). Ulepszenia te obejmują przekazywanie danych finansowych i danych na temat wyników z większą częstotliwością, rozróżnienie między wskaźnikami produktu i rezultatu oraz stworzenie metadanych wskazujących główne parametry techniczne wskaźników.

Informacje dotyczące wyników za bieżący okres 2021–2027

W odniesieniu do niewielkich postępów w osiąganiu celów w bieżącym okresie 2021–2027 (pkt 3.42–3.43) oczekuje się, że sprawozdawczość na temat kluczowych wskaźników efektywności (wskaźników rezultatu) urzeczywistni się na późniejszym etapie, po zakończeniu pierwszych operacji oraz konsolidacji i przekazaniu danych. W związku z tym, jako że do końca 2022 r. dopiero rozpoczęto wdrażanie programów państw członkowskich, ocena wyników programów w zestawieniach wyników programów nie była jeszcze możliwa. Ponadto na wczesnych etapach realizacji faktycznie osiągnięte wyniki mogą nie być jeszcze widoczne w danych przekazywanych Komisji ze względu na naturalne opóźnienie między rozpoczęciem operacji a składaniem sprawozdań na temat wyników.

W odniesieniu do oceny realizacji celów w zestawieniach wyników programów na koniec 2022 r. nie jest możliwe wyrażenie zdania na temat postępów w realizacji celów, biorąc pod uwagę przyjęcie programów państw członkowskich w ostatnim kwartale 2022 r. oraz fakt, że wiele państw członkowskich nie zakończyło jeszcze żadnych operacji.

Jeżeli chodzi o instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej (CCEI), główny wskaźnik instrumentu wskazuje 12 % postęp w osiąganiu wartości docelowych i oczekuje się, że pozytywna tendencja utrzyma się wraz ze zbliżającym się ukończeniem projektów CCEI. Podstawowy wskaźnik CCEI oblicza się uwzględnieniem modelu/matrycy określających wspólny wykaz sprzętu, który powinien być dostępny na przejściach granicznych.

Realizacja CCEI opiera się na podejściu dwupoziomowym: zawieraniu umów o udzielenie dotacji z państwami członkowskimi, a następnie przeprowadzeniu krajowych procedur w celu zamówienia sprzętu objętego współfinansowaniem przyznany na szczeblu UE. Takie procedury trwają do trzech lat, a w niektórych przypadkach nawet dłużej (w połączeniu z faktem, że program rozpoczął się pod koniec 2021 r. i nie było poprzedniego programu, na którego wynikach można by się oprzeć). Podanie w ramce zawierającej skrócony opis programu liczby zawartych umów w 2022 r. (w ramach pierwszego programu prac na lata 2021–2022) nie pozwoliłoby czytelnikowi zrozumieć działań Instrumentu. Z tego powodu uznano za właściwe, aby przedstawić planowane rezultaty (tj. przyszłe osiągnięcia) w ramach zawartych umów o udzielenie dotacji, które były, a w większości przypadków nadal są realizowane. W takich przypadkach informowano o tym w przejrzysty sposób.

Ponadto Komisja pragnie podkreślić, że zestawienia wyników programów zawierają różne sekcje, takie jak skrócony opis programu, wykonanie budżetu i ocena wykonania budżetu.

Informacje na temat wyników odnoszące się do okresu 2014–2020

Wskaźniki wykonania za lata 2014–2020 świadczą o znacznych postępach, ale należy je uzupełnić o więcej dowodów ze specjalnych ocen. W związku z tym poziomy docelowe wskaźników muszą być realistyczne i proporcjonalne do przydzielonych zasobów, aby w użyteczny sposób informować o monitorowaniu i wykonywaniu działań oraz zarządzaniu nimi. Określanie celów jest uzasadnione jedynie wówczas, gdy w pełni opiera się na dostępnych zasobach, które powinny być zwykle ukierunkowane na działania o najwyższej europejskiej wartości dodanej w złożonych ramach, w których środki UE muszą uzupełniać zasoby krajowe.

Rolą Komisji jest dopilnowanie, aby cele zaproponowane przez państwa członkowskie były realistyczne wobec przydzielonych zasobów i prawdziwo odzwierciedlały bazowe założenia metodyczne i dowody (np. koszty historyczne).

Odpowiedzi Komisji na zalecenia

Zalecenie 3.1 – Poprawa jakości informacji na temat wyników zawartych w zestawieniach wyników programów realizowanych w dziale 4 WRF

- (a) Komisja powinna przedstawiać w sekcji zestawienia wyników zawierającej skrócony opis programu faktyczne osiągnięcia, a nie ewentualne osiągnięcia w przyszłości.
- (b) Komisja powinna wskazać w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, które kluczowe wskaźniki efektywności są oparte na źródłach danych innych niż sprawozdania z wdrażania przedkładane przez państwa członkowskie.

(Termin realizacji: a) i b) – sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2024 r.)

Komisja **przyjmuje zalecenie 3.1 lit. a).**

Komisja **przyjmuje zalecenie 3.1 lit. b).**

Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2020 r.

Komisja nadaje nadrzędne znaczenie realizacji wszystkich zaakceptowanych zaleceń. Podejmowanie działań w związku z tymi zaleceniami i realizowanie tych zaleceń stanowi integralną część systemu zarządzania Komisji. W odniesieniu do poziomu realizacji zalecenia 1.2 Komisja odsyła do międzyinstytucjonalnego projektu wspólnego portalu legislacyjnego, który uruchomiono w 2022 r. na podstawie umowy między wszystkimi głównymi instytucjami. W 2023 r. poczyniono znaczne postępy, co pozwoliło na uruchomienie pierwszej wersji portalu w kwietniu 2024 r.

Biorąc pod uwagę prowadzone obecnie prace nad wspólnym portalem legislacyjnym i dotychczasowe postępy, a także fakt, że oceny skutków i analizy również publikuje się w rejestrze dokumentów Komisji³ i na portalu „Wyraź swoją opinię”⁴, Komisja nie uważa za opłacalne stworzenie specjalnego pojedynczego punktu dostępu wyłącznie w tym celu, ale będzie wciąż badać dalsze możliwości lepszego łączenia istniejących platform.

Część 4 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

W odniesieniu do zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego skierowanych do Komisji (pkt 3.73–3.76) **Komisja przywiązuje olbrzymią wagę do realizowania wszystkich przyjętych zaleceń**. Komisja podejmuje działania następcze, które zobowiązała się zrealizować i które wchodzą w zakres jej kompetencji. Nie można jednak wykluczyć, że Trybunał w swej ocenie uzna zalecenia za częściowo zrealizowane, natomiast Komisja uzna je za w pełni zrealizowane. Trybunał rzeczywiście ocenia poziom realizacji zalecenia, które sformułował, niezależnie od tego, czy zostało ono w pełni przyjęte przez Komisję. Komisja natomiast ocenia poziom realizacji na podstawie zobowiązania, które podjęła w odpowiedziach na sprawozdania specjalne.

W tym kontekście Komisja odnotowuje, że **poziom realizacji skierowanych do niej zaleceń pozostaje bardzo zbliżony do poziomu z ubiegłego roku**, z 68 % zaleceń zrealizowanych w całości lub w większej części, w porównaniu z 70 % w ubiegłym roku.

Bardziej szczegółowo, w odniesieniu do poziomu przyjęcia zaleceń (pkt 3.70), liczba zaleceń nieprzyjętych przez Komisję w 2020 r. utrzymała się na stałym poziomie w porównaniu z 2019 r. (około 7 % zaleceń wydanych w 2020 r. w porównaniu z 6 % w 2019 r.). **Nieprzyjęcie lub częściowe przyjęcie zaleceń** może mieć kilka przyczyn. Obejmują one na przykład (i)

³ <https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/>.

⁴ Wyraź swoją opinię – Konsultacje publiczne! (europa.eu).

ograniczenia wynikające z istniejących ram regulacyjnych lub trudności w wyprzedzeniu przyszłych przepisów UE, (ii) zakres ról i kompetencji (w tym ustalenia dotyczące odpowiedzialności i rozliczalności) między różnymi instytucjami, organami, państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami z UE, (iii) komplementarność z politykami, prawodawstwem i programami, (iv) przeprowadzoną przez Komisję ocenę wykonalności zaleceń lub wpływ na zasoby i harmonogram.

Jeśli chodzi o **realizację zaleceń w terminie** (pkt 3.80–3.81), Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału, że wzrósł odsetek zaleceń, które zrealizowano w terminie. W tym kontekście Komisja zauważa, że terminowość działań następczych należy również rozpatrywać łącznie z poziomem przyjęcia zaleceń. Komisja jest w pełni zaangażowana w realizację wszystkich przyjętych zaleceń w terminach określonych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Nie ma to jednak zastosowania w przypadku zaleceń, których Komisja nie przyjęła z powodów wskazanych w opublikowanych odpowiedziach do właściwego sprawozdania specjalnego.

W niektórych przypadkach realizacja działań następczych może wymagać więcej czasu, niż początkowo oczekiwano, ze względu na złożoność środków, zmiany prawne lub związane z polityką, ograniczenie zasobów, czynniki zewnętrzne bądź konieczność zaangażowania w ich realizację innych instytucji lub podmiotów. Fakt, że dane zalecenie nie zostało w pełni zrealizowane w pierwotnie oczekiwanym terminie, nie oznacza, że zalecenie to nie zostanie zrealizowane po tym terminie. Zmieniające się okoliczności lub zmiany w kontekście strategicznym lub politycznym mogą zwykle prowadzić do zmiany priorytetów działań.

Załącznik – Monitorowanie realizacji przez Komisję Europejską zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2020 r.

Sprawozdanie specjalne 01/2020: Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. c) pkt 77: Komisja nie przyjęła zalecenia, ponieważ nie mogła przesądzić, jakie będzie jej stanowisko w odniesieniu do przyszłych środków.

W Planie prac w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego na lata 2022–2024 Komisja zaznaczyła, że: „Aby uniknąć niepotrzebnych opóźnień, Komisja będzie odtąd przyjmować indywidualne środki w odniesieniu do konkretnych grup produktów, gdy tylko będą one gotowe, chyba że wyjątkowe okoliczności będą uzasadniały inne rozwiązanie”. Komisja jest w związku z tym zdania, że prawo inicjatywy, którym dysponuje, obejmuje prawo do przyjęcia środków dotyczących ekoprojektu i etykietowania energetycznego jako pakietu, ale uważa, że należy tak postępować jedynie w wyjątkowych okolicznościach. W praktyce od czasu opublikowania audytu wszystkie nowe środki dotyczące ekoprojektu i etykietowania energetycznego zawsze przyjmowano gdy były gotowe. Podjęto również działania mające na celu usprawnienie prac przygotowawczych do przyjęcia nowych lub zmienionych rozporządzeń. W związku z tym Komisja uważa, że odniosła się do obaw wyrażonych przez Trybunał, zachowując zgodność z prawem do inicjatywy.

Sprawozdanie specjalne 01/2020: Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 78: Zbieranie danych niezbędnych do realizacji tego zalecenia podlega złożonym ograniczeniom. W rozporządzeniu w sprawie nadzoru rynku 2019/1020 (art. 11 ust. 3) na organy nakłada się obowiązek stosowania podejścia opartego na analizie ryzyka przy podejmowaniu decyzji w sprawie wykonywania kontroli, kontrolowanych typów produktów i zakresu kontroli. Istnieją zatem wątpliwości związane z liczbą próbek. Ponadto wyników kontroli i testów przeprowadzonych przez organy nadzoru rynku nie można uznać za odpowiadające rzeczywistym wskaźnikom zgodności produktów wprowadzanych do obrotu na rynku UE.

Komisja uważa, że mimo to częściowo zrealizowała zalecenie, ponieważ podjęła działania mające na celu umożliwienie gromadzenia danych na temat rzeczywistego zużycia produktów. Tylko wtedy, gdy takie dane staną się dostępne, możliwa będzie obiektywna ocena odchyleń w wynikach między warunkami rzeczywistymi i testowymi, a następnie uwzględnienie tego faktu w rozliczaniu wpływu.

Sprawozdanie specjalne 03/2020: Komisja przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa jądowego w UE, ale pewne elementy wymagają uaktualnienia

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 76: Komisja planuje wdrożyć to zalecenie w stosownych przypadkach na rok przed terminem transpozycji wszelkich ewentualnych przyszłych dyrektyw Euratomu.

Sprawozdanie specjalne 03/2020: Komisja przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa jądowego w UE, ale pewne elementy wymagają uaktualnienia

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 79: Komisja nie podjęła na tym etapie decyzji o skorzystaniu z prawa inicjatywy w przedmiotowej kwestii. Na tym etapie nie są możliwe żadne dalsze działania.

Sprawozdanie specjalne 05/2020: Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin – ograniczone postępy w zakresie pomiaru i zmniejszania ryzyka

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 75: Udoskonalenie zharmonizowanego wskaźnika ryzyka nr 2 (HRI2) wymaga w pierwszej kolejności porozumienia państw członkowskich w zakresie dostarczenia odpowiednich danych dotyczących zakresu stosowania danego środka lub środków ochrony roślin. Zalecenie Trybunału przyjęto jedynie częściowo, ponieważ ta kwestia nie znajduje się w pełni pod kontrolą Komisji. Komisja rozważa sposoby uzyskania dodatkowych danych od państw członkowskich i uwzględnienia ich w przyszłości do celów HRI2. Odnosząc się do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin, po tym jak Parlament Europejski odrzucił go i wezwał do jego wycofania oraz zgodnie z przemówieniem przewodniczącej w Parlamencie Europejskim 6 lutego 2024 r. wniosek Komisji wycofano.

Sprawozdanie specjalne 06/2020: Zrównoważona mobilność w miastach w UE – bez zaangażowania ze strony państw członkowskich nie będzie możliwa istotna poprawa

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) i 1 lit. b) pkt 75: Komisja powtarza, że częściowo przyjęła zalecenie i uważa, że podjęła środki, do których się zobowiązała.

Komisja uwzględniła to zalecenie we wniosku ustawodawczym dotyczącym zmienionego rozporządzenia w sprawie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Oczekuje się, że zmienione rozporządzenia TEN-T wejdą w życie do II kw. 2024 r. Następnie w terminie jednego roku Komisja przygotuje akt wykonawczy, który nałoży na państwa członkowskie prawny obowiązek dostarczania Komisji danych dotyczących mobilności w miastach.

Sprawozdanie specjalne 07/2020: Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 68: Komisja musiała dokonać zmiany pierwotnej daty zakończenia realizacji tego zalecenia, aby odzwierciedlić wdrażanie programów na lata 2021–2027. Poinformowano państwa członkowskie o zakresie badania i jego ankietach oraz o orientacyjnym harmonogramie. Badanie jest obecnie w toku i oczekuje się, że sprawozdanie końcowe zostanie przedstawione do końca 2024 r.

Sprawozdanie specjalne 07/2020: Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. c) pkt 68: Komisja zauważa, że termin realizacji tego zalecenia jeszcze nie upłynął. Badanie jest w toku i oczekuje się, że sprawozdanie końcowe zostanie przedstawione do końca 2024 r., zgodnie z terminem określonym we wspomnianym zaleceniu. Eksperti odpowiedzialni za badanie są w kontakcie z instytucjami programu i krajowymi organami koordynującymi, aby pomagać im w wykonywaniu tego zadania.

Sprawozdanie specjalne 07/2020: Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. d) pkt 68: Komisja zauważa, że termin realizacji tego zalecenia jeszcze nie upłynął. Badanie jest w toku i oczekuje się, że sprawozdanie końcowe zostanie

przedstawione do końca 2024 r., zgodnie z terminem określonym we wspomnianym zaleceniu. Komisja jest gotowa zapewnić weryfikację zebranych danych, aby zagwarantować ich jakość.

Sprawozdanie specjalne 07/2020: Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 70: Komisja musiała dokonać zmiany pierwotnej daty zakończenia realizacji tego zalecenia, aby odzwierciedlić wdrażanie programów na lata 2021–2027. Poinformowano państwa członkowskie o zakresie badania i jego ankietach oraz o orientacyjnym harmonogramie. Badanie jest obecnie w toku i oczekuje się, że sprawozdanie końcowe zostanie przedstawione do końca 2024 r.

Sprawozdanie specjalne 8/2020: Unijne inwestycje w obiekty kultury – kwestia wymagająca lepszego ukierunkowania działań i sprawniejszej koordynacji

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a) pkt 99: Komisja wykorzystwała wszystkie przysługujące jej możliwości w ramach kompetencji w dziedzinie kultury, przy czym to Rada przyjmuje plan prac w dziedzinie kultury, a Komisja nie może narzucić celów ani środków monitorowania, jeżeli nie zgodzą się na nie wyrażnie państwa członkowskie. Komisja dobrze sprawdziła jednak możliwość podjęcia kroków zalecanych przez Trybunał podczas konsultacji z państwami członkowskimi w sprawie ich pomysłów na przyszły plan prac. Konsultacje te odbyły się zarówno ustnie z czeską prezydenturą odpowiedzialną za projekt nowego planu prac, jak i w kontekście sprawozdania Komisji z realizacji poprzedniego planu prac w dziedzinie kultury na lata 2019–2022, które zawierało również sekcję odnoszącą się do przyszłości. Sprawozdanie to opublikowano w czerwcu 2022 r. i w zawartych w nim wnioskach postulowano większą integrację unijnych strategicznych ram współpracy w dziedzinie kultury, zgodnie z zaleceniami Trybunału.

Sprawozdanie specjalne 8/2020: Unijne inwestycje w obiekty kultury – kwestia wymagająca lepszego ukierunkowania działań i sprawniejszej koordynacji

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 99: Odnosząc się do poziomu realizacji tego zalecenia, Komisja uznaje, że zostało ono „zrealizowane pod niektórymi względami”.

Komisja wykorzystwała wszystkie przysługujące jej możliwości w odniesieniu do nowej inicjatywy unijnych strategicznych ram w dziedzinie kultury. Rozważania podjęto na różnych poziomach, a co najważniejsze Komisja uwzględniła tę koncepcję i zalecenie we wszystkich odpowiednich publikacjach i procesach. Komisja wprowadziła w szczególności koncepcję strategicznych ram w dziedzinie kultury w dwóch oficjalnych sprawozdaniach: w sprawie planu prac w dziedzinie kultury na lata 2019–2022 oraz w sprawie kulturowego wymiaru zrównoważonego rozwoju. To również dzięki tym pracom Rada zgodziła się na włączenie zaproszenia dla Komisji i Wysokiego Przedstawiciela do konkluzji Rady w rezolucji w sprawie planu prac UE w dziedzinie kultury na lata 2023–2026.

Sprawozdanie specjalne 8/2020: Unijne inwestycje w obiekty kultury – kwestia wymagająca lepszego ukierunkowania działań i sprawniejszej koordynacji

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 99: Odnosząc się do poziomu realizacji tego zalecenia, Komisja uznaje, że zostało ono „zrealizowane pod niektórymi względami”.

We wrześniu 2021 r. Komisja uruchomiła CulturEU, będący zarówno narzędziem internetowym, jak i przewodnikiem po funduszach, mającym pomóc zainteresowanym stronom w UE w poruszaniu się

po dostępnym finansowaniu ze środków UE w dziedzinie kultury na lata 2021–2027. Obecnie CulturEU jest dostępny we wszystkich językach UE i zapewnia dostęp do ponad 75 możliwości finansowania w dziedzinie kultury w ramach 21 programów/instrumentów finansowania UE. Komisja zaprezentowała ponadto wspomniane narzędzie internetowe i przewodnik bardzo licznej widowni w trakcie wielu konferencji i wydarzeń, w tym w biurach programu „Kreatywna Europa” w państwach członkowskich UE.

Ponadto w 2022 r. finansowana ze środków unijnych platforma CreativesUnite udoskonaliła swoją stronę internetową, dodając narzędzie o nazwie *So you need money!* (Potrzebujesz pieniędzy!), które umożliwia zainteresowanym stronom znalezienie alternatywnych źródeł finansowania dla swoich projektów i działań: inwestorów prywatnych, filantropii, (mikro)kredytów, finansowania społecznościowego, pożyczek społecznościowych, kredytów i pożyczek itp.

Komisja zorganizowała ponadto warsztaty na temat uzupełniających źródeł finansowania w zakresie dziedzictwa kulturowego, skierowane do państw członkowskich UE i stron zainteresowanych dziedzictwem kulturowym. Tematyka warsztatów skupiała się na wymianie najlepszych praktyk z państw członkowskich, a Instytut Europejskiego Banku Inwestycyjnego uczestniczył w nich, aby wyjaśnić sposoby podniesienia atrakcyjności dziedzictwa kulturowego dla inwestorów prywatnych. Europejska Fundacja Kultury również wniosła wkład w dyskusję, badając rolę filantropii i fundacji.

Ponadto Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej wybrane dobre praktyki dotyczące dodatkowego finansowania dziedzictwa kulturowego.

Sprawozdanie specjalne 8/2020: Unijne inwestycje w obiekty kultury – kwestia wymagająca lepszego ukierunkowania działań i sprawniejszej koordynacji

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 105: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone.

Komisja przeanalizowała i zaproponowała uproszczone formy wsparcia dla inwestycji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w obiekty kultury i w ramach swoich kompetencji w kontekście zarządzania dzielonego funduszami polityki spójności podjęła znaczne wysiłki podczas negocjacji programów na lata 2021–2027, aby nakłonić instytucje zarządzające do poprawy i zapewnienia stabilności finansowania obiektów kultury, które byłyby wspierane przez inwestycje EFRR.

Sprawozdanie specjalne 9/2020: Drogowa sieć bazowa UE: czas podróży się skrócić, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 71: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone.

Komisja podjęła odpowiednie kroki, aby państwa członkowskie nadawały pierwszeństwo dostępnym środkom z Funduszu Spójności i EFRR na drogi w inwestycjach w sieć bazową w celu jej ukończenia do 2030 r. Przyjmując umowy o partnerstwie i programy na lata 2021–2027, służby Komisji były świadome pilnej potrzeby wsparcia ukończenia sieci bazowej TEN-T, zwłaszcza w mających opóźnienia państwach członkowskich i regionach. W rezultacie prawie 4,5 mld EUR z budżetu UE (lub 24,6 % całkowitego przydziału środków z EFRR/Funduszu Spójności na drogi na lata 2021–2027) przeznaczono w ramach programów Funduszu Spójności/EFRR na wsparcie drogowej sieci bazowej TEN-T. Ponadto, biorąc pod uwagę tendencję do zmniejszania budżetu na transport w ramach polityki spójności oraz rosnące znaczenie wspierania bardziej zrównoważonych form transportu w ramach zielonego programu działań UE, a także główny cel polityki spójności, jakim jest poprawienie łączności w słabiej rozwiniętych regionach oraz z tymi regionami, 24,6 % to nadal znaczna część.

Ponadto w programowaniu EFRR i Funduszu Spójności uznano potrzebę poprawy bezpieczeństwa na drogach. W warunku podstawowym 3.1(8) „Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie” wyraźnie stwierdza się, że funkcjonowanie multimodalnego mapowania istniejącej i planowanej infrastruktury przez państwa członkowskie [...] przedstawia rezultaty oceny ryzyk dla bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z istniejącymi krajowymi strategiami bezpieczeństwa ruchu drogowego, wraz z mapowaniem dróg i odcinków narażonych na takie ryzyka oraz ustaleniem związanych z tym priorytetów inwestycyjnych

Sprawozdanie specjalne 9/2020: Drogowa sieć bazowa UE: czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 72: Komisja uznaje, że podjęła działania, które wchodziły w zakres jej kompetencji.

Komisja uwzględniła to zalecenie we wniosku ustawodawczym dotyczącym zmienionego rozporządzenia TEN-T. Współprawodawcy osiągnęli porozumienie polityczne w grudniu 2023 r. Proces formalnego przyjęcia należy do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady. Oczekuje się, że zmienione rozporządzenia TEN-T wejdą w życie w II kw. 2024 r. W rozporządzeniu Komisja kładzie bardzo silny nacisk na poprawę bezpieczeństwa i ochrony ruchu drogowego poprzez ambitne standardy dróg, a także przez oparte na minimalnej odległości cele dotyczące utworzenia miejsc obsługi podróżnych oraz bezpiecznych i chronionych parkingów. Ten ostatni cel ma również poprawić warunki socjalne i warunki pracy pracowników transportu.

Sprawozdanie specjalne 9/2020: Drogowa sieć bazowa UE: czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 72: Komisja opracowuje nową wersję systemu TENtec, która będzie zawierać rozszerzoną część analityczną i statystyczną i umożliwi bardziej efektywne monitorowanie i ocenę stopnia ukończenia sieci bazowej. Dostępność dokładniejszych i pełniejszych zestawów danych wraz z ulepszonymi narzędziami do analizy umożliwi lepsze monitorowanie wydajności sieci TEN-T, np. zmian w prędkości eksploatacyjnej pociągów towarowych na przestrzeni czasu.

Sprawozdanie specjalne 10/2020: Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci

Odpowiedź na zalecenia 2 lit. a), 2 lit. b), 3 lit. a), 3 lit. b), 3 lit. c), 4 lit. b), pkt 83, 86, 89: Komisja powtarza, że nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne 10/2020: Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. a) pkt 89: Komisja częściowo przyjęła zalecenie i uważa, że wprowadziła środki, do których się zobowiązała i które wchodziły w zakres jej kompetencji.

Komisja uwzględniła to zalecenie we wniosku ustawodawczym dotyczącym zmienionego rozporządzenia TEN-T, które zwiększa rolę koordynatorów europejskich. Akty wykonawcze przewidziane w porozumieniu politycznym w sprawie przeglądu TEN-T odnoszą się do głównych punktów przedstawionych w tym sprawozdaniu specjalnym pod względem zakresu (główne projekty transgraniczne, priorytety horyzontalne i całe korytarze) i celów (wdrożenie brakujących połączeń,

usunięcie głównych wąskich gardeł, zapewnienie spójnego ustalania priorytetów w zakresie infrastruktury i planowania inwestycji, ustanowienie orientacyjnych kamieni milowych i oczekiwanych harmonogramów).

Sprawozdanie specjalne 10/2020: Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. c) pkt 89: Komisja uznaje, że podjęta działania, które wchodziły w zakres jej kompetencji.

Komisja uwzględniła zalecenie we wniosku ustawodawczym dotyczącym zmienionego rozporządzenia TEN-T. Oczekuje się, że zmienione rozporządzenia TEN-T wejdą w życie w II kw. 2024 r. i upoważnią Komisję do przyjęcia aktów wykonawczych w celu wdrożenia europejskich korytarzy transportowych. Będą one oparte na planach pracy koordynatorów, co znacznie zwiększa ich rolę. Ponadto w rozporządzeniu przewidziano udział koordynatorów w pracy organów nadzorczych lub podobnych organów sterujących pojedynczego podmiotu, w celu koordynacji i budowy w ramach transgranicznych projektów infrastrukturalnych lub zarządzania nimi.

Sprawozdanie specjalne 11/2020: Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 92: Komisja uważa, że w pełni zrealizowała część zalecenia, którą zaakceptowała.

Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie, podkreślając, że wybór projektów w ramach zarządzania dzielonego dotyczy uprawnień i obowiązków instytucji zarządzających państw członkowskich. Komisja zauważa, że rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 zobowiązuje instytucje zarządzające do zapewnienia, aby wybrane operacje odzwierciedlały najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganiem celów. Kryteria wyboru i procedury powinny również zapewnić traktowanie priorytetowe operacji, które maksymalizują wkład funduszy unijnych w osiągnięcie celów programu. Przepisy te mają na celu uniemożliwienie wyboru projektów wnoszących mały wkład w realizację celów programu. Komisja zauważa również, że należy przestrzegać przepisów dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, w tym nowego wymogu przewidującego powiązanie przez państwa członkowskie ich środków finansowych na rzecz poprawy efektywności energetycznej przy renowacji budynków z docelowymi lub osiągniętymi oszczędnościami energii.

Sprawozdanie specjalne 11/2020: Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c) pkt 93: Komisja powtarza, że nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne 12/2020: Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (i) pkt 64: Wewnętrzna grupa robocza Komisji, obejmująca wszystkie odpowiedzialne za obszar polityki dyrekcje generalne działające w ramach Centrum Doradztwa InvestEU, oceniła możliwe opcje i kolejne kroki w celu uproszczenia i potencjalnie połączenia pomocy technicznej UE dla projektów inwestycyjnych w Komisji. Ponadto dyrekcje generalne Komisji odpowiedzialne za obszar polityki były i są ponadto bardzo ściśle zaangażowane

w negocjowanie umów o doradztwo z EBI i innymi partnerami doradczymi w celu określenia zakresu inicjatyw doradczych dla każdej z dyrekcji.

Komisja uznaje zalecenie 4.1 za w pełni i terminowo wdrożone.

Sprawozdanie specjalne 12/2020: Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (ii) pkt 64: Wszystkie umowy o doradztwo zawarte w ramach Programu InvestEU mają na celu wykorzystanie co najmniej 50 % całkowitej kwoty wkładu UE dostępnego w ramach inicjatyw doradczych w celu zapewnienia wsparcia doradczego lub dotacji na projekty, które potencjalnie kwalifikują się do uzyskania późniejszego finansowania udzielanego przy wsparciu Funduszu InvestEU.

Ponadto szereg inicjatyw doradczych powiązано z konkretnymi produktami finansowymi InvestEU, aby powstał szereg potencjalnych projektów dla określonych produktów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja uważa, że zalecenie 4 ppkt (ii) zrealizowano w pełni i terminowo.

Sprawozdanie specjalne 12/2020: Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (iii) pkt 64: Rozszerzono zasięg geograficzny Centrum Doradztwa InvestEU dzięki zawarciu umów z dwiema międzynarodowymi instytucjami finansowymi: Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który obejmuje szereg państw członkowskich (Bułgarię, Chorwację, Estonię, Grecję, Litwę, Łotwę, Polskę, Republikę Czeską, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry) i Bankiem Rozwoju Rady Europy (BBRE), który obejmuje wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Austrii. Zawarto trzy umowy z krajowymi bankami lub instytucjami prorozwojowymi (KBIP) (dwie z francuskimi KBIP i jedną z włoskim KBIP). Co więcej, umów o współpracy, do których odnosi się Trybunał, tj. protokołów ustaleń między Europejskim Bankiem Inwestycyjnym a wieloma KBIP, nie można porównywać z umowami o doradztwo w ramach InvestEU. Podczas gdy te ostatnie są umowami prawnymi mającymi wpływ na budżet, te pierwsze są niewiążącymi prawnie ustaleniami dotyczącymi współpracy.

Komisja uznaje zalecenie 4.3 za w pełni i terminowo wdrożone.

Sprawozdanie specjalne 12/2020: Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (iv) pkt 64: Centrum Doradztwa InvestEU prowadzi działalność za pośrednictwem swoich partnerów doradczych we wszystkich państwach członkowskich UE. Część partnerów doradczych jest aktywniejsza w niektórych państwach członkowskich i ich obecność na szczeblu lokalnym opiera się na znanych i uznanych w tych państwach członkowskich biurach doradczych.

Komisja uznaje zalecenie 4.4 za w pełni i terminowo wdrożone.

Sprawozdanie specjalne 12/2020: Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – inicjatywa podjęta w celu pobudzania inwestycji w UE, która ma ograniczone skutki

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt (vi) pkt 64: Załącznik 4 („Zasady sprawozdawczości operacyjnej”) do umowy o doradztwo zawartej z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym opiera się na bardziej szczegółowym dokumencie, metodyce kluczowych wskaźników efektywności/kluczowych wskaźników monitorowania, którą realizuje się w drodze regularnych sprawozdań za pośrednictwem systemu informacji zarządczej InvestEU. Wszyscy partnerzy doradczy zgłaszają koszty zadań doradczych, jak również uzyskane dzięki nim korzyści (np. uruchomione inwestycje, przeszkolone osoby). Sprawozdania z pierwszych wyników złożono na koniec 2023 r. po ukończeniu pierwszych zadań doradczych. W celu bardziej kompleksowej analizy należałoby zebrać wyniki sprawozdań z działań doradczych z dłuższego okresu realizacji.

Komisja uznaje zalecenie 4.6 za w pełni i terminowo wdrożone.

Sprawozdanie specjalne 14/2020: Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 83: Komisja powtarza, że nie przyjęła tego zalecenia, jak wyjaśniono w odpowiedziach na sprawozdanie specjalne 14/2020.

Sprawozdanie specjalne 14/2020: Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 84: Ustanowiono pojęcie masy krytycznej w obszarach priorytetowych jako element programowania i oparto je na wiedzy, zasobach ludzkich (zdolności do prowadzenia dialogu politycznego) i finansowych. Przyjęcie wieloletniego programu indykatywnego (WPI) dla Kenii wyznaczyło tym samym datę ukończenia realizacji zalecenia.

Sprawozdanie specjalne 14/2020: Unijna pomoc rozwojowa dla Kenii

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 89: Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych uznają to zalecenie za w pełni zrealizowane.

WPI opiera się na trzech obszarach priorytetowych (1. zielona transformacja: zrównoważenie środowiskowe i odporność; 2. nie pozostawiać nikogo w tyle: rozwój społeczny i włączenie cyfrowe; 3. demokratyczne rządy, pokój i stabilność), z których każdy obejmuje trzy sektory (1.1. kapitał naturalny i odporność; 1.2. zielona gospodarka i zrównoważona działalność gospodarcza; 1.3. zrównoważona energia; 2.1. edukacja i podnoszenie kwalifikacji na potrzeby zatrudnienia; 2.2. wzmacnianie pozycji kobiet i młodzieży; 2.3. odporna i sprzyjająca włączeniu społecznemu urbanizacja; 3.1. zarządzanie demokratyczne i gospodarcze; 3.2. konflikty, pokój i bezpieczeństwo; 3.3. migracja i przymusowe przesiedlenie).

Są one traktowane priorytetowo, jak pokazują alokacje finansowe w przyjętym rocznym planie działania na 2022 r. i wieloletnim planie działania na lata 2023–2024 (https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_pl?f%5B0%5D=countries_countries_multiple_%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/country/KEN).

Sprawozdanie specjalne 15/2020: Ochrona dzikich owadów zapylających w UE – inicjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 66: Komisja uważa, że zalecenia nie zrealizowano w pełni, ponieważ odpowiedzialność trzech dyrekcji generalnych (DG) w zakresie przeglądu inicjatywy i jej realizacji określono jasno od samego początku, zgodnie z kompetencjami każdej z nich.

Komisja powtarza, że przedstawiła dowody na utworzenie struktury zarządzania zewnętrznego (państwa członkowskie, zainteresowane strony).

W odniesieniu do zarządzania wewnętrznego trzy dyrekcje generalne (ds. Środowiska, ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności) formalnie współkierują zmienioną inicjatywą, o czym świadczy plan działania (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13142-EU-pollinators-initiative-revision_pl). Tym samym jasno określono odpowiedzialność i każda dyrekcja generalna odgrywa czołową rolę w obszarach polityki należących do jej kompetencji: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w obszarze rolnictwa (wspólna polityka rolna) w kontekście działania 5, DG ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności w obszarze pestycydów i produktów biobójczych w kontekście działania 6 oraz DG ds. Środowiska w obszarze polityki ochrony środowiska, w tym ogólnej koordynacji inicjatywy.

Sprawozdanie specjalne 15/2020: Ochrona dzikich owadów zapylających w UE – inicjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 68: Format wieloletnich ramowych programów działań uzgodniony z państwami członkowskimi w maju 2018 r. nie zawierał specjalnej sekcji dotyczącej owadów zapylających, ale sekcję ramowych programów działań dotyczącą dodatkowej wartości dodanej priorytetowych środków można już było wykorzystać do opisanie środków dotyczących owadów zapylających. W związku z tym potrzebę uwzględnienia priorytetowych środków dla ważnych siedlisk owadów zapylających w ramowych programach działań podniesiono ustnie i pisemnie na posiedzeniu grupy ekspertów ds. dyrektyw ptasiej i siedliskowej (posiedzenie NADEG) w dniach 29–30 listopada 2018 r. Na późniejszym posiedzeniu NADEG w dniach 6–7 maja 2020 r. Komisja ponownie zwróciła się o włączenie środków dotyczących owadów zapylających do ramowych programów działań, w zaktualizowanej liście kontrolnej do oceny ramowych programów działań, z pytaniem dotyczącym owadów zapylających. W rezultacie Komisja oceniła pod kątem uwzględnienia owadów zapylających jedynie te ramowe programy działań, które zaktualizowano lub przedłożono po maju 2020 r.

Sprawozdanie specjalne 15/2020: Ochrona dzikich owadów zapylających w UE – inicjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a) pkt 69: Komisja zrealizowała zalecenie, proponując zmianę przepisów wykonawczych w odniesieniu do środków ochrony roślin w celu wprowadzenia zabezpieczeń dla dzikich pszczoł. Komisja udostępniła pierwsze propozycje państwom członkowskim w grudniu 2023 r. Już w 2021 r. Komisja uzupełniła wytyczne dotyczące zezwoleń nadzwyczajnych o trzy dodatkowe strony, aby zapewnić państwom członkowskim wskazówki dotyczące uzasadnień. Komisja zleciła ponadto Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) opracowanie nowych protokołów w celu przeprowadzania weryfikacji zezwoleń nadzwyczajnych.

Sprawozdanie specjalne 15/2020: Ochrona dzikich owadów zapylających w UE – inicjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 69: Komisja zrealizowała zalecenie w pełni i zobowiązała się, wraz z państwami członkowskimi, do podjęcia działań następczych w związku z planem prac przedstawionym w październiku 2023 r. w celu opracowania metod badań skoncentrowanych na dzikich owadach zapylających. Komisja znalazła trzy państwa członkowskie gotowe do pełnienia roli krajów wiodących w celu przedłożenia Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) trzech projektów protokołów badań dotyczących pszczoł w 2023 r. Ze względu na brak wystarczająco solidnych dowodów większość państw członkowskich opowiedziało się w 2022 r. za przyjęciem podejścia progu niezdefiniowanego jako szczegółowego celu ochrony zarówno trzmieli, jak i pszczoł samotnic, do czasu uzyskania dodatkowych danych. W praktyce oznacza to, że zajdzie potrzeba przeprowadzenia badań terenowych, chyba że substancja spełnia określone kryteria.

Kryteria te zostaną włączone do rozporządzenia Komisji ustanawiającego jednolite zasady oceny i udzielania zezwolenia na środki ochrony roślin.

Sprawozdanie specjalne 16/2020: Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 59: Wprowadzenie planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) w 2021 r. zapewniło wyraźną zachętę dla państw członkowskich do usprawnienia realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów, biorąc pod uwagę, że muszą one odnosić się do wszystkich lub znacznej części wyzwań wskazanych w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów opracowanych przez Radę, w tym tych związanych z zatrudnieniem i ograniczeniem ubóstwa, badaniami i rozwojem. W ostatnich latach zalecenia dla poszczególnych krajów skupiały się na wykonaniu planów odbudowy i zwiększania odporności.

Sprawozdanie specjalne 16/2020: Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania

Odpowiedź na zalecenia 2 lit. c), 5 lit. b) pkt 61, 64: Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne 17/2020: Instrumenty ochrony handlu – sprawnie działający system, który chroni unijne przedsiębiorstwa przed przywozem towarów po cenach dumpingowych i subsydiowanych

Odpowiedź na zalecenie 4 ppkt 2 pkt 98: Komisja odroczyła realizację tego zalecenia do 2025 r. Realizację zalecenia odzwierciedlono w wieloletnim planie oceny DG ds. Handlu przez zaplanowanie oceny środków ochrony handlu UE w 2025 r.

Wybrano ten termin, aby zapewnić więcej czasu na zebranie wystarczających danych po wdrożeniu zmian legislacyjnych w dziedzinie środków ochrony handlu w grudniu 2017 r. i czerwcu 2018 r., by umożliwić właściwą ocenę *ex post*. Ramy czasowe uwzględniają długość postępowaniach dotyczących ochrony handlu, od złożenia skargi, przez wprowadzenie środków, po przeprowadzenie przeglądów.

Sprawozdanie specjalne 17/2020: Instrumenty ochrony handlu – sprawnie działający system, który chroni unijne przedsiębiorstwa przed przywozem towarów po cenach dumpingowych i subsydiowanych

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 99: Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane. Komisja określiła kryteria wszczynania dochodzenia z urzędu w drodze aktualizacji stron internetowych, a ostatnio wszczęła dochodzenia z urzędu, takie jak dochodzenie w sprawie ceł wyrównawczych w odniesieniu do pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym przywożonych z Chin. Komisja powtarza, że powodem, dla którego wszczęcie dochodzenia z urzędu jest uzasadnione tylko w wyjątkowych okolicznościach, jest fakt, że wysokim poziomem dowodów wymaganych do wszczęcia sprawy dysponują zazwyczaj jedynie zainteresowani producenci europejscy. Wymaga to zatem wiedzy i dowodów na to, że przywóz określonego produktu stanowi przywóz po cenach dumpingowych lub subsydiowanych, w tym dostępu do szczegółowych zastrzeżonych danych gospodarczych dotyczących wyników przemysłu na poziomie tego konkretnego produktu.

Sprawozdanie specjalne 21/2020: Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności

Odpowiedź na zalecenie 1 ppkt 2 pkt 72: Ponieważ Komisja nie zakończyła oceny (zalecenie 1 ppkt 1), nie mogła podjąć działań następczych zgodnie z zaleceniem.

Sprawozdanie specjalne 21/2020: Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 74: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Po pierwsze, Komisja pragnie przypomnieć, że bardzo trudno jest zdefiniować proste wskaźniki wykonania, które zapewniają miarodajną ocenę realizacji naszych celów w ujęciu rocznym.

Po drugie, ograniczona liczba decyzji dotyczących pomocy dla sektora bankowego w ostatnich latach również nie stanowiłaby solidnej podstawy do wyciągania ogólnych wniosków ze wskaźników wykonania, które ze względu na ich roczny charakter opierałyby się na niewielu obserwacjach.

Ponadto szczegółowe wskaźniki wykonania rezerwuje się zwykle dla bieżących priorytetów Komisji, a znacznie mniejsza liczba spraw bankowych w porównaniu z okresem po kryzysie finansowym sprawia, iż trudno jest uzasadnić, że szczegółowe wskaźniki dotyczące pomocy dla banków są nadal potrzebne.

Z tych powodów Komisja ponownie rozważy na początku następnej kadencji, czy właściwe i konieczne jest utrzymanie szczegółowych wskaźników wykonania dotyczących pomocy państwa dla sektora bankowego.

Sprawozdanie specjalne 22/2020: Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 86: Komisja podkreśla, że termin ten jeszcze nie upłynął. Komisja uważa również, że zalecenie zostało zrealizowane w możliwym zakresie na tym etapie, ponieważ dalsza realizacja odbędzie się planowo w kontekście procesu przygotowywania wieloletnich ram finansowych (WRF).

Wszelkie odniesienia do końcowego planowania w związku z przygotowaniem WRF na okres po 2027 r. są zdecydowanie przedwczesne. Priorytety każdej agencji zostaną poddane przeglądowi w odpowiednim terminie przed nowym okresem WRF. Ocena może rozpocząć się w 2025 r. Podobnie jak w przypadku obecnych WRF, następny wniosek dotyczący WRF obejmie agencje i uwzględni poddane przeglądowi priorytety. Komisja potwierdza, że ocena priorytetów i potrzeb agencji do celów następnych WRF rozpocznie się w odpowiednim czasie.

Należy jednak zauważyć, że Komisja regularnie i na bieżąco, indywidualnie i stosując zróżnicowane podejście, przeprowadza przegląd potrzeb każdej agencji pod względem zasobów i proponuje zasilenie ich budżetów, gdy jest to uzasadnione i możliwe w ramach WRF i procedury budżetowej. Więcej informacji na temat bieżących ocen można znaleźć w odpowiedzi na zalecenie 2 lit. c) zawarte w sprawozdaniu specjalnym 22/2020 oraz w tabelach przeglądowych dotyczących zmian w projekcie budżetu na 2025 r.

Sprawozdanie specjalne 22/2020: Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 86: Komisja uważa, że zalecenie zostało terminowo i w całości zrealizowane, co ilustruje kilka przykładów dotyczących projektu budżetu, budżetów korygujących i przesunięć środków.

Komisja corocznie przeprowadza przegląd zasobów finansowych i ludzkich podczas przesłuchań budżetowych w oparciu o wnioski agencji przekładane Komisji. Należy uwzględnić się i dostosować wnioski i potrzeby agencji, gdy jest to uzasadnione i możliwe w ramach WRF.

W tabeli przeglądowej na s. 84 i 85 najważniejszych kwestii politycznych w preliminarzu budżetu na 2025 r. wskazano konkretnie, że proponowane zwiększenia budżetu i liczby pracowników w poszczególnych agencjach są bardzo zróżnicowane i dostosowane do każdego indywidualnego przypadku. Proponowane dotacje z budżetu UE w 2025 r. w porównaniu z 2024 r. dla różnych agencji wahają się od minus 100 % do plus 174 %. Proponowane zmiany stanowisk w planie zatrudnienia różnią się w zależności od agencji – od braku zmian/stałej liczby pracowników do zwiększenia liczby stanowisk o 242.

Poza procedurą budżetową, przed wydaniem nowych wniosków ustawodawczych, Komisja przeprowadza oceny skutków i konsultuje się z agencjami w sprawie zasobów potrzebnych do wykonania proponowanych nowych zadań. Takie zasoby wraz z uzasadnieniem ich przyznania uwzględnia się następnie w ocenach skutków finansowych regulacji, które towarzyszą wnioskowi ustawodawczemu Komisji. Te nowe zasoby mogą również być dodatkowo zmieniane podczas negocjacji dotyczących wniosków i przed formalnym przyjęciem przepisów przez współprawodawców w celu dostosowania zasobów do zmienionych harmonogramów wdrażania lub do zmienionych zadań, zgodnie z decyzją współprawodawców podczas negocjacji.

Ponadto, co jednak nie mniej istotne, Komisja ściśle monitoruje również wykonanie budżetu przez agencję i jest gotowa pomóc agencji w przeprowadzeniu dostosowań budżetowych, gdy zajdzie taka potrzeba. Agencja ma na przykład we właściwie uzasadnionych przypadkach możliwość zwrotu środków, których nie jest w stanie wykorzystać, w ramach przesunięcia zbiorczego jesienią każdego roku.

Zmieniające się potrzeby agencji są zatem należyte uwzględniane przez cały rok, w ramach obowiązujących przepisów finansowych i ograniczeń WRF.

Władza budżetowa nie może przychylić się do wszystkich wniosków agencji zdecentralizowanych, ponieważ zagroziłoby to przestrzeganiu pułapów WRF. Bardziej elastyczne podejście do poziomów zatrudnienia zmniejszyłoby z kolei zasoby dostępne na wydatki operacyjne w budżetach agencji i zwiększyłoby presję na wydatki administracyjne w budżecie UE wynikające z przyszłych wydatków na świadczenia emerytalne. Komisja bierze te aspekty pod uwagę podczas analizy wniosków agencji zdecentralizowanych.

Komisja zauważa, że zmieniające się i nadzwyczajne potrzeby agencji ocenia się przez cały rok w ramach ograniczeń nałożonych przez WRF i należyte uwzględnia, w stosownych przypadkach, w projekcie budżetu lub budżetów korygujących oraz w przesunięciach środków. Proces ten pozwala zatem na dokonywanie dostosowań w ciągu roku, a nie tylko w roku X+2.

Sprawozdanie specjalne 22/2020: Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 88: Komisja uznaje to zalecenie za terminowo i w pełni zrealizowane.

Od 2021 r. w swoich opiniach na temat jednolitych dokumentów programowych agencji zdecentralizowanych Komisja apeluje o ściślejsze powiązanie wskaźników wykonania z wkładem agencji w realizację polityk UE, zamiast przywiązywania większej wagi do produktów i działań.

Zachęca się zatem i wzywa agencje do zdefiniowania wskaźników wykonania w taki sposób, aby istniało wyraźne powiązanie z odpowiednimi celami polityki. Partnerskie dyrekcje generalne w większym stopniu skupią się na tym aspekcie podczas monitorowania swoich agencji. W oparciu o te wysiłki oczekujemy, że dane dotyczące wyników, które dostarczają agencje, będą coraz lepsze w kolejnych latach.

Niemniej jednak to agencje zdecentralizowane pozostają odpowiedzialne za informacje zawarte w jednolitych dokumentach programowych i innych dokumentach towarzyszących przedkładanych władzy budżetowej. Komisja powtarza, że może jedynie zachęcać agencje do określenia odpowiednich wskaźników wykonania, ale to agencje są odpowiedzialne za monitorowanie realizacji celów.

Sprawozdanie specjalne 22/2020: Przyszłość agencji UE – istnieją możliwości, by zwiększyć elastyczność i zacieśnić współpracę

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. c) pkt 88: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że wspólne podejście nadal stanowi główne ramy polityczne instytucji w celu zapewnienia agencjom dobrze funkcjonującej i solidnej struktury zarządzania. Wspólne podejście określa standardowy skład zarządu agencji, bez uszczerbku dla odpowiednich ustaleń dotyczących istniejących agencji. Komisja ocenia sposób zarządzania agencji i w stosownych przypadkach przedstawia wnioski ustawodawcze zgodnie ze wspólnym podejściem. Biorąc to pod uwagę, w żadnym z przeglądów aktów założycielskich agencji przeprowadzanych od września 2020 r. Komisja nie uznała za stosowne ani uzasadnione, aby zmieniać wielkość zarządu, ponieważ istniejąca wielkość odzwierciedlała wspólne podejście; a od 2021 r. rozpoczęto 12 ocen zewnętrznych, w tym przekrojową ocenę agencji działających w obszarze zatrudnienia (Cedefop, eu-OSHA, Eurofound i ETF) – te ostatnie są agencjami, w przypadku których wielkość zarządu ma szczególne znaczenie. Prace nad tą oceną dobiegają końca.

Sprawozdanie specjalne 24/2020: Kontrole połączeń przedsiębiorstw i postępowania antymonopolowe w UE prowadzone przez Komisję – konieczne jest wzmocnienie nadzoru rynku

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 94: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja rozszerzyła i lepiej wykorzystała już istniejące kanały informacyjne w celu zebrania informacji na temat możliwych naruszeń prawa konkurencji, w szczególności przez nielegalne kartele. Wdrożono już te środki i wymagają one ciągłych inwestycji. Komisja rozszerzyła również zakres swojego narzędzia do anonimowego sygnalizowania nieprawidłowości, aby wyraźnie objąć również inne formy naruszeń konkurencji, czemu towarzyszy kampania w mediach społecznościowych i zaktualizowana strona internetowa w celu zwiększenia świadomości. Komisja podała do wiadomości publicznej, że bodźcem do przeprowadzenia kilku niezapowiedzianych kontroli karteli w ciągu ostatnich dwóch lat były informacje o rynku spoza programu łagodzenia kar. Działania te pokazują, że środki wprowadzone od czasu kontroli przeprowadzonej przez Trybunał już przynoszą rezultaty. Aby zwiększyć wykrywalność z urzędu, Komisja nawiązała współpracę z krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie spoza obszaru konkurencji. Aby poprawić zdolność do proaktywnego wyszukiwania i zbierania informacji na temat rynków, dostarczanych przez publicznie dostępne źródła internetowe, również w kontekście egzekwowania z urzędu, Komisja powołała zespół dyrektora ds. technicznych.

Komisja nie przyjęła i nie zrealizowała drugiej części zalecenia, ponieważ uważa, że metodyka ustalania priorytetów w postępowaniach antymonopolowych jest zrównoważona i pozwala na

zajęcie się w pierwszej kolejności potencjalnymi naruszeniami, które mają znaczący wpływ na rynek wewnętrzny.

Sprawozdanie specjalne 24/2020: Kontrole połączeń przedsiębiorstw i postępowania antymonopolowe w UE prowadzone przez Komisję – konieczne jest wzmocnienie nadzoru rynku

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 99: Komisja jeszcze bardziej usprawniła uproszczoną procedurę, ograniczając wymogi informacyjne, jeśli chodzi o zgłaszanie połączeń przedsiębiorstw, przedstawiła wytyczne mające na celu zapewnienie lepszego uwzględnienia transakcji mających znaczenie dla jednolitego rynku, a ponadto zamierza uruchomić aplikację umożliwiającą przesyłanie zgłoszeń elektronicznie.

Komisja powtarza, że nie przyjęła drugiej części zalecenia dotyczącej przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów i korzyści pobierania opłat z tytułu zgłoszenia połączenia przedsiębiorstw.

Sprawozdanie specjalne 24/2020: Kontrole połączeń przedsiębiorstw i postępowania antymonopolowe w UE prowadzone przez Komisję – konieczne jest wzmocnienie nadzoru rynku

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 99: Komisja rozpoczęła ocenę odstrasżających efektów unijnych działań w zakresie egzekwowania zasad konkurencji, w tym grzywnien. Sprawozdanie końcowe ma zostać opublikowane 30 listopada 2024 r. W związku z powyższym metodyka nie została jeszcze zaktualizowana.

Sprawozdanie specjalne 24/2020: Kontrole połączeń przedsiębiorstw i postępowania antymonopolowe w UE prowadzone przez Komisję – konieczne jest wzmocnienie nadzoru rynku

Odpowiedź na zalecenie 4 lit. b) pkt 103: Komisja powtarza, że nie przyjęła ani nie zrealizowała zalecenia 4 lit. b). Komisja nie przyjęła i nie zrealizowała tego zalecenia, ponieważ uważa, że odpowiednią instytucją do przeprowadzania takich wzajemnych ocen jest OECD ze względu na niezależność i posiadanie przez nią niezbędnej wiedzy fachowej. Od 1998 r. OECD przeprowadza szczegółowe oceny przepisów i polityki w dziedzinie konkurencji w różnych jurysdykcjach (w tym w Unii Europejskiej). Komisja pragnie przypomnieć również, że nie jest uprawniona do zobowiązania krajowych organów ochrony konkurencji do przeprowadzania takich wzajemnych ocen. Komisja zauważa jednak, że krajowe organy ochrony konkurencji uczestniczą w pracach grupy roboczej ds. skuteczności agencji Międzynarodowej Sieci Konkurencji (ICN).

Sprawozdanie specjalne 25/2020: Unia rynków kapitałowych – powolne postępy na drodze do ambitnego celu

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 132: Komisja powtarza, że nie przyjęła tego zalecenia.

Komisja przeprowadziła już przegląd najlepszych praktyk i określiła kierunki, jakie mogą obrać podmioty na różnych szczeblach⁵. Następnym krokiem byłoby wykorzystanie tego przeglądu przez państwa członkowskie. Kilka państw członkowskich pracowało nad krajowymi strategiami dotyczącymi rynków kapitałowych. Komisja będzie uważnie śledzić i wspierać postępy w budowaniu wzajemnie powiązanego ekosystemu silnych, przejrzystych i dostępnych rynków kapitałowych w UE,

⁵ Dokument roboczy służb Komisji (2019) 99: Unia rynków kapitałowych: postępy w budowie jednolitego rynku kapitału na rzecz silnej unii gospodarczej i walutowej.

w tym poprzez stałe wsparcie techniczne. Komisja dąży do wzmocnienia monitorowania i dialogu z państwami członkowskimi oraz do kontynuowania starań na rzecz zaspokojenia potrzeb rynków lokalnych.

Sprawozdanie specjalne 25/2020: Unia rynków kapitałowych – powolne postępy na drodze do ambitnego celu

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. b) pkt 132: Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane.

W obliczu pandemii i kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie uwagę skierowano na działania takie jak wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych dla obywateli i przedsiębiorstw i zawieszono jednocześnie proces europejskiego semestru, a tym samym publikację sprawozdań i zaleceń dla poszczególnych krajów.

Oceniono jednak rynki kapitałowe, choć w różnym stopniu, w 19 sprawozdaniach krajowych dotyczących 2020 r. Niektóre państwa członkowskie (np. Bułgaria, Cypr, Rumunia, Grecja, Estonia, Łotwa) otrzymały zalecenia dotyczące ich rynków kapitałowych. Na przykład Cypr otrzymał zalecenie zapewnienia odpowiedniego dostępu do finansowania i płynności, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom, co ma szerszy zakres i obejmuje dostęp do zarówno kredytów bankowych, jak i rynków kapitałowych. Z drugiej strony zalecenie, które otrzymała Estonia, dotyczące zapewnienia wystarczającego dostępu do finansowania, ma węższy zakres i odnosi się do rozwoju rynków kapitałowych w państwach członkowskich.

Jednocześnie ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, aby pomóc państwom członkowskim w podejmowaniu reform i inwestycji ukierunkowanych na kwestie wskazane w poprzednich zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Sprawozdanie specjalne 25/2020: Unia rynków kapitałowych – powolne postępy na drodze do ambitnego celu

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 132: Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału dotyczącą tego zalecenia. Komisja uznaje jednak, że zalecenie jest zrealizowane, w możliwym stopniu, na podstawie rozporządzenia w sprawie Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) podejście zorientowane na potrzeby umożliwia każdemu państwu członkowskiemu złożenie wniosku o wsparcie, który zostanie wybrany do finansowania pod warunkiem, że spełni określone kryteria kwalifikacji, uzyska pozytywną ocenę i zostanie zatwierdzony przez kolegium. Zdaniem Komisji inicjatywy informacyjne związane z corocznymi zaproszeniami do składania wniosków w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego gwarantują, że każde państwo członkowskie, które potrzebuje wsparcia, otrzyma wyczerpujące informacje i zachętę do ubiegania się o wsparcie na rzecz rozwoju lokalnych rynków kapitałowych.

Sprawozdanie specjalne 26/2020: Środowisko morskie – ochrona przewidziana przez UE jest szeroko zakrojona, lecz powierzchowna

Odpowiedź na zalecenie 1 (tiret pierwsze) pkt 88: Komisja pragnie przypomnieć, że morski plan działania jest inicjatywą polityczną zatwierdzoną przez współprawodawcę w ramach unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030. Strategia ta przyczynia się do osiągnięcia celu, jakim jest prawna i skuteczna ochrona 30 % mórz UE do 2030 r. i objęcie jednej trzeciej z nich ścisłą ochroną. Wprawdzie nie zakończono jeszcze oceny unijnej dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, lecz jej realizacja jest w toku. Warto zwrócić uwagę na to, że państwa członkowskie niedawno przyjęły i na bieżąco wdrażają wartości progowe zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii

morskiej: - dwie wartości progowe dotyczące integralności dna morskiego (wskaźnik jakości 6 w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej) - dwie wartości progowe dotyczące hałasu (wskaźnik jakości 11 w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, będący również rezultatem w morskim planie działania). Dodatkowo trwają prace nad przyjęciem wartości progowych dotyczących gatunków wrażliwych (wskaźnik jakości 1 w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, będący również rezultatem w morskim planie działania).

Sprawozdanie specjalne 26/2020: Środowisko morskie – ochrona przewidziana przez UE jest szeroko zakrojona, lecz powierzchowna

Odpowiedź na zalecenie 1 (tiret drugie) pkt 88: Komisja pragnie przede wszystkim powtórzyć swoją poprzednią odpowiedź, że wszystkie gatunki i siedliska morskie w wodach morskich państw członkowskich UE są chronione dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Ponadto, jako że zachowanie morskich zasobów biologicznych jest wyłączną kompetencją Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), państwa członkowskie, które przyjmują środki dotyczące działalności połowowej, podlegają zasadom i procedurom określonym w WPRyb. W związku z tym to do państw członkowskich należy opracowanie odpowiednich środków ochronnych rybołówstwa na szczeblu krajowym lub regionalnym, aby przyczynić się do zwiększenia ochrony wrażliwych gatunków i siedlisk.

Jednocześnie mimo że wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych ma na celu zwiększenie obszaru siedlisk objętych ochroną i nie odnosi się do gatunków chronionych, przyniesie on również korzyści gatunkom poprzez poprawę i powiększenie ich siedlisk.

Dodatkowo w morskim planie działania proponuje się kilka działań, które powinny ograniczyć przypadkowe połowy zagrożonych gatunków. Chociaż w 2023 r. w planie skupiono się na dwóch gatunkach w skrajnie trudnej sytuacji, ale chronionych już prawem Unii (tj. morświnie zwyczajnym z iberyjskiej części Atlantyku, Bałtyku i Morza Czarnego oraz delfinie zwyczajnym z Zatoki Biskajskiej), w 2024 r. w planie szczególną uwagę poświęcono innym gatunkom nieuwzględnionym w załącznikach do dyrektyw ptasiej i siedliskowej, takich jak rekiny i raje. Do 2030 r. konieczność wprowadzenia środków przez państwa członkowskie zostanie rozszerzona na wszystkie gatunki znajdujące się w niewłaściwym stanie ochrony lub zagrożone wyginięciem i chronione prawem Unii, a także na inne wrażliwe gatunki morskie wymagające ochrony.

ODPOWIEDZI SIECI AGENCJI UE NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. ROZDZIAŁ 3: BUDŻET UE A UZYSKIWANE
REZULTATY

Zalecenie 2(a)

Odpowiedź sieci agencji UE:

Sieć zgadza się z wnioskiem Trybunału.

Sieć pragnie ponownie podkreślić potrzebę skoordynowanego podejścia ze strony służb Komisji w celu włączenia agencji do procesu oceny.

Zalecenie 3(a)

Odpowiedź sieci agencji UE:

Sieć zgadza się z wnioskiem Trybunału.

Sieć uważa, że każdy cel polityki Komisji w ramach WRF powinien mieć określone kluczowe wskaźniki efektywności. W ten sposób agencje mogłyby wiązać wyniki JDP z odpowiednimi kluczowymi wskaźnikami efektywności polityki, które można byłoby poddać przeglądowi w trakcie cyklu WRF. Zapewniłoby to właściwe wdrożenie logiki interwencji z uwzględnieniem mechanizmu kaskadowania w dół, od celów/oczekiwanych skutków polityki do konkretnych wkładów.

Zalecenie 4(a)

Odpowiedź sieci agencji UE:

Sieć zgadza się z wnioskiem Trybunału.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA ROZDZIAŁ 4 SPRAWOZDANIA ROCZNEGO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R.: DOCHODY

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdza, że poziom błędów w transakcjach dotyczących dochodów nadal nie zawiera istotnych błędów oraz że zbadane przez niego systemy związane z dochodami były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne. Komisja podejmie działania następcze w związku z kwestiami wskazanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz zidentyfikowanymi w toku własnych prac kontrolnych i audytowych.

Jeżeli chodzi o **dochód narodowy brutto (DNB)**, Komisja przywiązuje dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego przedstawiania przez państwa członkowskie informacji o pracach związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB i wprowadziła system monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych. Komisja kontynuowała prace nad obecnym cyklem weryfikacji DNB na lata 2020–2024 zgodnie z odpowiednimi dokumentami ramowymi i z uzgodnionym harmonogramem. Komisja i państwa członkowskie nadal monitorują kwestie związane z globalizacją w kontekście rachunków narodowych, w tym DNB przeznaczony do celów zasobów własnych.

Jeżeli chodzi o **zasoby własne oparte na VAT**, Komisja kontynuuje wysiłki na rzecz zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących poszczególnych sprawozdań dotyczących VAT.

Jeżeli chodzi o **tradycyjne zasoby własne (TZW)**, Komisja będzie kontynuować monitorowanie punktów otwartych w zakresie TZW; ponadto Komisja przewidziała w programie kontroli na 2024 r. dla 12 państw specjalny temat – wiarygodność kont A i B. Komisja potwierdza ponadto, że przewiduje zamknięcie – do dnia 31 grudnia 2024 r. – ponownego obliczenia ostatecznych kwot, które są należne ze strony państw członkowskich z tytułu zaniżania wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin. Co więcej, w 2023 r. Komisja zaproponowała wyjątkowo ambitną reformę unii celnej, która jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współustawodawcami. Po uzgodnieniu i wdrożeniu reforma ta radykalnie wzmocni zdolności unii celnej w zakresie analizy, zarządzania ryzykiem i kontroli.

Jeżeli chodzi o **dochody UE z niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych**, Komisja aktywnie kontynuuje prace nad wdrożeniem tego nowego rodzaju zasobów własnych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE USTALENIA ETO

1. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Prace weryfikacyjne dotyczące DNB

Komisja przywiązuje dużą wagę do ścisłego monitorowania terminowego przedstawiania przez państwa członkowskie prac związanych z zastrzeżeniami dotyczącymi DNB (pkt 4.9-4.11). Komisja wprowadziła system monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów prawnych i w przejrzysty sposób informuje zainteresowane strony o aktualnym statusie zastrzeżeń.

Komisja kontynuowała prace nad obecnym cyklem weryfikacji DNB na lata 2020–2024 zgodnie z odpowiednimi dokumentami ramowymi i zgodnie z uzgodnionym harmonogramem. Prace obejmowały w szczególności kontrole wykazów DNB państw członkowskich i Zjednoczonego Królestwa, w tym wizyty informacyjne w tych państwach w związku z DNB oraz, w stosownych przypadkach, zgłaszanie kwestii wymagających działania i zastrzeżeń¹.

W 2023 r. Komisja zniósła zastrzeżenie dotyczące DNB odnoszące się do globalizacji dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Luksemburga. Rozmowy w przypadku tego państwa dobiegają końca. Komisja i państwa członkowskie nadal monitorują kwestie związane z globalizacją w kontekście rachunków narodowych, w tym DNB przeznaczony do celów zasobów własnych.

Zastrzeżenia dotyczące DNB

Jeżeli chodzi o uwagi Trybunału dotyczące naliczania odsetek za zwłokę, w przypadku gdy zastrzeżenia dotyczące DNB zostały rozpatrzone po terminie (pkt 4.14), Komisja pragnie podkreślić, że we wszystkich istotnych przypadkach oceniła, czy zastosowanie miały przepisy prawne dotyczące odsetek za opóźnienia w płatnościach. Na podstawie wypracowanej już metodyki Komisja stwierdziła, że nie było takich przypadków w odniesieniu do zniesionych w 2023 r. zastrzeżeń dotyczących DNB.

Zastrzeżenia dotyczące VAT

Jeżeli chodzi o zasoby własne oparte na VAT i zarządzanie jednostronnymi zastrzeżeniami (pkt 4.16), Komisja uważa, że poczyniono postępy, zmniejszając liczbę nierozstrzygniętych zastrzeżeń, również tych, które pozostają nierozstrzygnięte od ponad pięciu lat. Trybunał uznaje również fakt, że rozwiązanie nierozstrzygniętych od dawna kwestii zależy w dużej mierze od dostarczenia przez państwa członkowskie odpowiednich informacji.

¹ Komisja zgłasza zastrzeżenia dotyczące DNB, jeżeli stwierdzono niedociągnięcia w sposobie zestawiania danych dotyczących DNB przez dane państwo członkowskie. Zastrzeżenia zgłaszane są w sprawach, które mają potencjalnie istotny wpływ, i pozostają otwarte do czasu ich rozwiązania.

Wiarygodność i porównywalność danych wykorzystywanych do obliczania dochodów UE opartych na tworzywach sztucznych

Jeżeli chodzi o dochody UE oparte na tworzywach sztucznych (pkt 4.23–4.24), ten rodzaj zasobów własnych wprowadzono w 2021 r., zaś pierwsze sprawozdania otrzymano w lipcu 2023 r. Pierwsze kontrole odbyły się w trzecim kwartale 2023 r., zakończono je w 2024 r. Trwają prace Komisji nad zapewnieniem adekwatności, wiarygodności i porównywalności danych do celów tego rodzaju zasobów własnych, w procesie tym należyce uwzględnia się kwestie wymienione w sprawozdaniu. W 2023 r. obliczono i pobrano dochody na podstawie prognoz, a następnie dokonano korekt w ramach przeprowadzania bilansu. Jest to standardowe działanie oparte na zasadach, które są przewidziane w rozporządzeniach o udostępnianiu zasobów własnych i mają zastosowanie do zasobów własnych opartych na DNB, VAT i tworzywach sztucznych. W związku z tym późne złożenie deklaracji przez Grecję nie miało żadnego wpływu na dochody za 2023 r. W tym przypadku różnica między prognozami a deklaracją została tymczasowo pokryta z zasobów własnych opartych na DNB. Zostanie ona uwzględniona w bilansie za 2024 r. (który zostanie opublikowany w 2025 r.) i zostanie pobrana zgodnie z normalnymi zasadami.

Kwestie związane z jakością statystyk na poziomie państw członkowskich nie stanowią niedociągnięcia w systemie kontroli wewnętrznej Komisji. Co więcej, nie prowadzą one do jakichkolwiek błędów w poborze dochodów UE. Jakość statystyk państw członkowskich jest należyte analizowana podczas przeprowadzanych przez Komisję kontroli. Każde stwierdzone niedociągnięcie prowadzi do zgłoszenia zastrzeżenia, które należy usunąć, zanim kwoty do celów odpowiednich zasobów własnych zostaną zaakceptowane i uznane za ostateczne.

Odpowiedź dotycząca ramki 4.2

Uchybienia w zakresie wiarygodności i porównywalności danych

Punkt pomiaru

Podczas wizyt kontrolnych dotyczących zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych Komisja sprawdza, kontaktując się z właściwymi organami krajowymi, czy ilości są zgłaszane w punkcie obliczeniowym, tj. w momencie rozpoczęcia operacji recyklingu czy też, w drodze odstępstwa, po zakończeniu operacji sortowania, a w tym ostatnim przypadku – w jaki sposób stosuje się to odstępstwo. We wszystkich przypadkach, w których wdrożenie odstępstwa nie jest zadowalające, Komisja zgłasza zastrzeżenia niezbędne do zagwarantowania porównywalności.

Zgodnie z wymogiem określonym w przepisach dotyczących opakowań średnie wskaźniki strat należy stosować tylko wtedy, gdy nie można pozyskać wiarygodnych danych w inny sposób. W 2021 r. Komisja złożyła wniosek dotyczący delegowanego aktu w sprawie zharmonizowanych średnich wskaźników strat. Wniosek został odrzucony przez Radę. Obecnie Komisja pracuje nad nową wersją aktu w sprawie średnich wskaźników strat.

Metody zestawiania statystyk

Wzór zestawienia statystycznego obejmuje sprawozdawczość dotyczącą dwóch metod oraz decyzję w sprawie zbilansowania; państwa członkowskie są zobowiązane do przekazania odpowiednich sprawozdań. Podczas wizyt kontrolnych Komisja sprawdza, czy zastosowano jedną metodę czy dwie metody, i zgłasza zastrzeżenia w każdym przypadku, gdy zastosowano tylko jedną metodę lub gdy nie dokonano zbilansowania między tymi dwoma metodami lub gdy jedna z dwóch metod wskazuje niespójności.

Zagwarantowanie faktycznego recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych

Niektóre państwa członkowskie przeprowadzają audyt zakładów recyklingu na swoim terytorium, a nawet w państwach trzecich. W czterech z ośmiu państw członkowskich, które skontrolowano do tej pory, organizacje odpowiedzialności producenta lub audytorzy zewnętrzni przeprowadzili audyt ilości poddanych recyklingowi oraz zakładów recyklingu. Należy zauważyć, że te państwa członkowskie, które skontrolowano do tej pory, należą do grupy najwyższego ryzyka, dlatego kontrole w tych państwach uznano za priorytetowe. Komisja zgłasza zastrzeżenia odnośnie do danych dotyczących recyklingu, których nie można zweryfikować podczas inspekcji.

Plan działania na rzecz unii celnej

Komisja zaproponowała najambitniejszą reformę unii celnej od czasu utworzenia tej ostatniej. Reforma jest obecnie negocjowana ze współprawodawcami (pkt 4.25–4.29). W celu przygotowania wniosku Komisja przewidziała działanie 17 w ramach planu działania na rzecz unii celnej, dotyczące potencjalnego utworzenia agencji celnej/organu celnego UE. We wniosku uwzględniono i wzmocniono również wiele innych działań, co ma zagwarantować im solidniejszą podstawę prawną i cyfrową. Po uzgodnieniu i wdrożeniu reforma ta radykalnie wzmocni zdolności unii celnej w zakresie analizy, zarządzania ryzykiem i kontroli. W związku z tym Komisja z należytą starannością skorzystała ze swojego prawa inicjatywy i obecnie angażuje się w istotnym stopniu w ścisłą współpracę z Radą i Parlamentem Europejskim, aby postępy w pracach nad reformą były jak najefektywniejsze. Komisja uznaje więc opóźnienie w realizacji niektórych działań przewidzianych w planie, należy jednak zauważyć, że tylko cztery ze wszystkich działań przewidzianych w planie działania na rzecz unii celnej zostały wcześniej określone jako działania, które mogą przyczynić się do zmniejszenia luki w należnościach celnych.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 4.1 – Naliczanie odsetek za zwłokę w sytuacjach, gdy kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB nie zostały w całości rozwiązane w terminie

Komisja powinna naliczać odsetki za zwłokę, jeżeli państwa członkowskie nie prześlą w ustalonym terminie wszystkich informacji niezbędnych do pełnego rozwiązania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń oraz skorygowania danych dotyczących DNB.

(Termin realizacji: do połowy 2025 r.)

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

Komisja Europejska nalicza odsetki od państw członkowskich w sytuacji, gdy kwestie będące przedmiotem zastrzeżeń dotyczących DNB zostały rozwiązane w całości po terminie, co jest zgodne z interpretacją obowiązującego prawodawstwa przez Komisję Europejską. W prawodawstwie nie wspomina się o stosowaniu odsetek za zwłokę w przypadku częściowego przekazania informacji w terminie. W związku z tym Komisja nie jest w stanie przyjąć tego zalecenia.

Zalecenie 4.2 – Zweryfikowanie postępów zgłoszonych przez państwa członkowskie i wskazanie zasadniczych elementów kryteriów i norm ryzyka finansowego, które powinny zostać wdrożone

Komisja powinna zweryfikować na podstawie badania próby, na jakim obecnie etapie znajduje się wdrożenie ram dotyczących kryteriów i norm ryzyka finansowego w państwach członkowskich, wskazać te elementy ram, które powinny zostać wdrożone w pierwszej kolejności, a także podjąć niezbędne działania, by wesprzeć państwa członkowskie w bezzwłocznym wdrożeniu tych elementów.

(Termin realizacji: do końca 2026 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

W uzupełnieniu Komisja podkreśla, że 4 kwietnia 2024 r. przyjęto zmianę decyzji w sprawie kryteriów ryzyka finansowego, zgodnie z zaleceniami Trybunału zawartymi w jego sprawozdaniu specjalnym 04/2021 dotyczącym kontroli celnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 5: JEDNOLITY RYNEK, INNOWACJE I GOSPODARKA CYFROWA

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Płatności w dziale 1 wieloletnich ram finansowych „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (MFF1) obejmują szereg programów, takich jak **instrument „Łącząc Europę” (CEF), „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”**.

Komisja przyjmuje do wiadomości obliczony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy **poziom błąd** (pkt 5.7), który mieści się w zakresie obserwowanym w ostatnich latach.

„**Horyzont Europa**” jest największym programem w zakresie badań naukowych i innowacji w Europie. Oparto go na doświadczeniach zdobytych podczas realizacji programu „Horyzont 2020”.

Sposób wypłaty środków ma bezpośredni wpływ na ryzyko wystąpienia błędu. Komisja zgadza się, że ryzyko to można ograniczyć poprzez uproszczenie przepisów. W związku z tym w programie „Horyzont Europa” stosuje się standardowy **wzór umowy o udzielenie dotacji** załączony do przepisów wewnętrznych Komisji¹ w odniesieniu do wszystkich unijnych programów finansowania, szeroko wykorzystuje się uproszczone metody rozliczania kosztów (koszty jednostkowe, stawki zryczałtowane i płatności ryczałtowe), stosuje się prostsze systemy zwrotu kosztów w odpowiednich obszarach, a także wdraża się usprawniony system audytu. Dalsze wytyczne dotyczące wzoru umowy o udzielenie dotacji zawarto we **umowie o udzielenie dotacji opatrzonej komentarzami**. Komisja pozostaje w dalszym ciągu w pełni zaangażowana w dalsze upraszczanie przepisów i procedur w celu zmniejszenia zarówno ryzyka błędu, jak i obciążeń dla beneficjentów.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawidłowość transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości obliczony przez Trybunał poziom błędu w wysokości 3,3 % (pkt 5.7) i podejmie działania następcze w związku z kwestiami wskazanymi przez Trybunał (zob. pkt 5.7–5.25 sprawozdania Trybunału), które przedstawiono w poniższych sekcjach.

Komisja odnotowuje wskazane przez Trybunał przypadki błędów kwantyfikowalnych na potrzeby dalszych działań. Komisja zauważa również, że środki naprawcze, które zastosowała w ramach swoich systemów kontroli, doprowadziły do zmniejszenia szacowanego poziomu błędu w przedmiotowym rozdziale (pkt 5.11).

¹ Załącznik 23 do decyzji Komisji C(2022)9304 final w sprawie przepisów wewnętrznych dotyczących wykonania sekcji dotyczącej Komisji w ramach budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o przypadki, gdy audytorzy, którym beneficjenci zlecieli wydanie poświadczeń sprawozdań finansowych (audytorzy sporządzający poświadczenia sprawozdań finansowych), nie wykryli błędów stwierdzonych przez Trybunał (pkt 5.11), w celu dalszej poprawy jakości i wiarygodności poświadczeń sprawozdań finansowych Komisja organizuje seminaria internetowe skierowane do audytorów sporządzających takie poświadczenia, aby szerzyć wiedzę na temat najczęstszych błędów stwierdzanych podczas audytów (np. w odniesieniu do kosztów osobowych, podwykonawstwa i innych kosztów bezpośrednich itp.). Oprócz jasnego wzoru świadectw dotyczących programu „Horyzont 2020” Komisja przekazuje audytorom sporządzającym poświadczenia sprawozdań finansowych informacje zwrotne w przypadku wykrycia błędów w takich poświadczeniach w drodze audytów finansowych *ex post*. Ponadto audytorom sporządzającym poświadczenia sprawozdań finansowych udziela się wskazówek za pośrednictwem zapytań online w serwisie informacji o badaniach (Research Enquiry Service – specjalny punkt informacyjny ds. unijnych programów badawczych).

Koszty osobowe

Koszty osobowe, w których wystąpiły błędy

Komisja przyznaje, że koszty osobowe pozostały głównym źródłem błędów (pkt 5.13), co przynajmniej częściowo wydaje się logiczną konsekwencją faktu, że koszty osobowe mają największy udział w całkowitych kosztach zadeklarowanych przez beneficjentów programu „Horyzont 2020”, jak i programu „Horyzont Europa”.

Program „Horyzont 2020” stanowił istotny krok naprzód w procesie upraszczania i ujednolicania zasad kwalifikowalności kosztów, w tym w zakresie obliczania kosztów osobowych.

Komisja przedstawiła wytyczne i praktyczne przykłady w opatrzonym komentarzami wzorze umowy o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” i realizowała działania informacyjne na temat programu „Horyzont 2020” za pomocą interaktywnego kwestionariusza, który wysyłano wysyłanemu uczestnikom przed sesją sprawozdawczą i który zawierał istotne porady w zależności od odpowiedzi udzielonych przez beneficjenta. Komisja zorganizowała również seminarium internetowe skierowane do dostawców poświadczeń sprawozdań finansowych w odniesieniu do dotacji w ramach programu „Horyzont 2020”. Ponadto beneficjentów zachęca się, by korzystali z serwisu informacji o badaniach i zwracali się za jego pomocą o wyjaśnienia dotyczące zarządzania dotacjami, w tym praktyczne przykłady dotyczące obliczania kosztów osobowych. Komisja potwierdza swoje zobowiązanie do wzmocnienia kampanii informacyjnych skierowanych w szczególności do beneficjentów narażonych na popełnianie błędów.

W przypadku programu „Horyzont Europa” Komisja korzysta z ogólnoinstytucjonalnego wzoru umowy o udzielenie dotacji mającego zastosowanie od początku obowiązywania WRF na lata 2021–2027 i wydała wytyczne ogólnoinstytucjonalne dotyczące praktycznego wdrażania, w których przewidziano prostszą metodę naliczania kosztów osobowych na podstawie stawek dziennych, zastępującą narażone na błędy metody stosowane w ramach programu „Horyzont 2020”. Oprócz wzoru umowy o udzielenie dotacji jest dostępna także umowa o udzielenie dotacji opatrzona komentarzami, która zawiera praktyczne przykłady dotyczące premii i obliczania stawek dziennych. W swoich wytycznych Komisja udostępnia również wykaz sposobów postępowania w zakresie kosztów właściwych dla poszczególnych krajów.

Ponadto Komisja zmodyfikowała swoje szkolenia i działania informacyjne adresowane do uczestników programu dotacji „Horyzont Europa”, aby w bardziej systematyczny sposób uwzględniać informacje mające na celu ograniczenie ryzyka błędów. Komisja zoptymalizowała również komunikację z krajowymi punktami kontaktowymi ds. prawnych i finansowych, które

wchodzą w skład struktury wsparcia stworzonej w celu informowania beneficjentów o tym, jak prawidłowo deklarować koszty.

Komisja w dalszym ciągu upraszcza deklarowanie kosztów osobowych w ramach programu „Horyzont Europa” i w tym celu wprowadziła (od maja 2024 r.) system stosowania kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów osobowych, aby zmniejszyć ryzyko popełniania błędów w przypadku beneficjentów, którzy zdecydują się skorzystać z tego rozwiązania. Kampanie informacyjne Komisji będą promować jak najszersze korzystanie z tej opcji przez beneficjentów programu „Horyzont Europa”.

Wyliczenie stawek dziennych w przypadku dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”

Co do zasady, koszty osobowe oblicza się z zastosowaniem metody podziału przez 215 dni w roku zgodnie z art. 6.2 pkt A.1 „Koszty przypadające na pracowników (lub równoważne)” wzoru umowy o udzielenie dotacji (zwanej dalej „metodą 215 dni”). W opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji przedstawiono wytyczne dotyczące wdrożenia tej zasady, zgodnie ze wzorem umowy o udzielenie dotacji, w sposób kompleksowo upraszczający wyliczenia w celu uniknięcia błędów. W większości przypadków zastosowanie tej metody w praktyce wymaga wytycznych interpretacyjnych, które umożliwiają jej wdrożenie w różnych scenariuszach zatrudnienia (zmienna długość okresów sprawozdawczych, różny czas zatrudnienia, różny status zatrudnienia w pełnym/niepełnym wymiarze godzin, urlopy rodzicielskie itp.). W związku z tym podstawowa metoda 215 dni nie jest przeznaczona do bezpośredniego stosowania i nie można jej stosować w ten sposób bez dostosowania do indywidualnych okoliczności.

W opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji Komisja wyjaśnia, że dla dalszego uproszczenia przyjmuje stosowanie metody 215 dni w postaci jednego skonsolidowanego obliczenia dla każdego okresu sprawozdawczego na pracownika. Takie podejście łączy (większość) zmiennych, takich jak czas pracy i długość okresu sprawozdawczego w jednym obliczeniu.

Inne niekwalifikowalne koszty bezpośrednie oraz transakcje, w których występowała większa liczba błędów kwantyfikowalnych

Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał wykrył inne koszty bezpośrednie niespełniające niektórych ogólnych warunków kwalifikowalności kosztów, a w szczególności koszty, które nie zostały poniesione w związku z działaniem (pkt 5.22). Ponadto stwierdził przypadki, w których beneficjenci zgłosili niekwalifikowalne wydatki w co najmniej dwóch kategoriach kosztów (pkt 5.24).

Podobnie jak w przypadku błędów w kosztach osobowych Komisja ogranicza te problemy, prowadząc działania komunikacyjno-informacyjne i seminaria internetowe (dotyczące unikania błędów w deklarowaniu innych kosztów bezpośrednich w ramach programu „Horyzont 2020”), przedstawiając wytyczne zawarte w opatrzonym komentarzami wzorze umowy o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” oraz w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont Europa”, a także zachęcając do korzystania z serwisu informacji o badaniach.

Nowi beneficjenci oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)

Komisja podziela ocenę Trybunału (pkt 5.25), że MŚP i nowe podmioty są beneficjentami najbardziej narażonymi na popełnianie błędów. Ich uczestnictwo uznaje się jednak za niezbędne dla powodzenia programu i zachęca się do niego na wszystkich szczeblach.

Aby ograniczyć ryzyko błędów, Komisja zapewnia wnioskodawcom i beneficjentom wsparcie za pośrednictwem internetowych kampanii informacyjnych i komunikacyjnych oraz warsztatów na temat unikania błędów przy deklarowaniu kosztów. Działania te są kierowane do podmiotów bardziej narażonych na popełnianie błędów, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa oraz nowe podmioty (zob. również odpowiedzi w sekcji „Koszty osobowe, w których wystąpiły błędy” i „Inne niekwalifikowalne koszty bezpośrednie”).

Ponadto zwiększone wykorzystanie finansowania w postaci płatności ryczałtowych w ramach programu „Horyzont Europa” oraz niedawne wprowadzenie systemu kosztów jednostkowych w odniesieniu do kosztów osobowych zmniejsza obciążenie administracyjne dla beneficjentów i powinno jeszcze bardziej zmniejszyć ryzyko błędów.

2. Przegląd systemu kontroli *ex ante* w CINEA w odniesieniu do dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w sektorach transportu i energii

Komisja zwraca uwagę, że zasadniczo Trybunał uznaje, iż ukierunkowana na ryzyko strategia kontroli *ex ante* w ramach instrumentu „Łącząc Europę” opiera się na rzetelnej analizie ryzyka i doświadczeniach z przeszłości.

Trybunał zauważa jednak, że w niektórych przypadkach nieprzeprowadzanie szczegółowych kontroli zamówień publicznych może obniżyć poziom pewności wynikający z kontroli *ex ante* (pkt 5.32). Komisja uważa, że podczas przeprowadzania takich kontroli konieczne jest zróżnicowane podejście do sytuacji, aby zagwarantować racjonalność pod względem kosztów i proporcjonalność do ryzyka finansowego.

Komisja dopracuje wytyczne, by uwzględnić weryfikację spójności między kryteriami stosowanymi w sprawozdaniu z oceny a kryteriami określonymi w ogłoszeniu o zamówieniu (pkt 5.33).

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Komisja z aprobatą przyjmuje uwagę Trybunału, w której stwierdzono, że roczne sprawozdania z działalności DG RTD i HaDEA zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (pkt 5.35).

Jeżeli chodzi o poziom błędów zgłoszony w rocznym sprawozdaniu z działalności (pkt 5.36), DG RTD podała, że skumulowany reprezentatywny poziom błędów dla programu „Horyzont 2020” wynosi 2,57 %, a poziom błędów rezydualnego – 1,64 %. Oba poziomy błędów opierają się na wynikach audytów przeprowadzonych przez Komisję w ramach programu „Horyzont 2020” (lata 2014–2021) oraz, w odniesieniu do poziomu błędów rezydualnego, na wynikach dokonanych korekt.

Jeżeli chodzi o serię audytów *ex post* dotyczącą nowego programu ramowego „Horyzont Europa” (pkt 5.37), w listopadzie 2023 r. Komisja przyjęła strategię kontroli w ramach programu „Horyzont Europa”. W tym kontekście w 2024 r. rozpoczęła się seria audytów dotyczących programu „Horyzont Europa”. W odniesieniu do programu „Horyzont Europa” Komisja założyła, że skumulowany reprezentatywny poziom błędów i skumulowany poziom błędów rezydualnego, tj. poziom błędów, które

pozostają niewykryte i nieskorygowane, nie powinien przekroczyć 2 % w ujęciu rocznym i w momencie zakończenia programu ramowego.

Jeżeli chodzi o dziewięć zaleceń Służby Audytu Wewnętrznej (IAS) skierowanych do DG RTD i niezrealizowanych na koniec 2022 r. (pkt 5.38), uwzględniono je w ocenie systemu kontroli wewnętrznej DG RTD. Przygotowano plany działania dotyczące wszystkich zaleceń i są one wdrażane. Klasyfikacja wydanego w 2022 r. zalecenia w sprawie ram zarządzania programem Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) uległa zmianie na „ważne”, ponieważ wdrożono większość działań mających na celu ograniczenie ryzyka.

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania (pkt 5.40) Komisja wykorzystuje poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności, podane przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, odpowiadające ich najlepszym szacunkom oraz poddane dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości.

Na podstawie przeprowadzonych prac Komisja uważa, że poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym działu 1 WRF jest reprezentatywny dla poziomu błędu i zapewnia jego prawdziwy i wiarygodny obraz. Szacunek ten opiera się na metodyce, która pozwala Komisji, jako podmiotowi zarządzającemu budżetem UE, określać i rozróżniać obszary wyższego, średniego i niskiego ryzyka, a tym samym skoncentrować działania Komisji na ograniczaniu ryzyka.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

W odniesieniu do monitorowania przez Trybunał realizacji zalecenia 3/2021 Komisja informuje, że ukończyła ocenę wykonalności dotyczącą dodania zastrzeżenia prawnego przedstawianego przy wypełnianiu sprawozdań finansowych beneficjentów i doda ten element do końca 2024 r.

W odniesieniu do zalecenia 2/2022: na s. 76 dokumentu „Horizon Europe Proposal Evaluation – Standard briefing” [„Ocena wniosku w ramach programu »Horyzont Europa« – standardowy dokument informacyjny”] wspomniano już o obowiązku dokumentowania. Obowiązek dokumentowania oceny w sprawozdaniach z oceny zawarto również w wytycznych dla pracowników Komisji, którzy przeprowadzają oceny kwot ryczałtowych: zob. „Lump sum guide A to Z” [„Kompleksowy przewodnik dotyczący kwot ryczałtowych”] (s. 10). Standardowy dokument informacyjny skierowany do ekspertów (sekcja dotycząca kwot ryczałtowych) zostanie udoskonalony w celu doprecyzowania, że ocenę budżetu należy udokumentować.

Zalecenie 5.1 – Poprawa przestrzegania przez beneficjentów zasad dotyczących stawek dziennych

Komisja powinna w ramach sprawozdawczości w programie „Horyzont Europa” wprowadzić środki wykraczające poza dotychczas podjęte działania podnoszące poziom wiedzy, by poprawić przestrzeganie przez beneficjentów zasad dotyczących stawek dziennych.

(Termin realizacji: połowa 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Zalecenie 5.2 – Zapewnienie jasności w dokumentach dotyczących programu „Horyzont Europa”

Komisja powinna – w odniesieniu do programu „Horyzont Europa” – doprecyzować zasady i metody wyliczania stawek dziennych na potrzeby ustalania kosztów osobowych stosowanych we wzorze umowy o udzielenie dotacji.

(Termin realizacji: połowa 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Wytyczne w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji dotyczące wdrażania zasad określonych we wzorze umowy o udzielenie dotacji starannie przemyślano, aby zapewnić ich maksymalne uproszczenie dla beneficjentów różnych unijnych programów i ostatecznie doprowadzić do ograniczenia błędów. W tym kontekście na podstawie określonej we wzorze umowy o udzielenie dotacji metody 215 dni w opatrzonej komentarzami umowie o udzielenie dotacji przedstawiono związane wytyczne dotyczące wdrażania zasad w odniesieniu do wielu różnych scenariuszy zatrudnienia, konkretnych przypadków i ich połączeń.

W razie potrzeby Komisja poprawi przejrzystość wyliczania stawek dziennych na potrzeby kosztów osobowych, na przykład w swoich wzorach, wytycznych, działaniach informacyjnych i podnoszących poziom wiedzy, aby jeszcze bardziej ograniczyć ryzyko pomyłek przy stosowaniu zasad dotyczących kosztów osobowych dla beneficjentów.

Zalecenie 5.3 – Opracowanie wytycznych dotyczących kontroli *ex ante* w obszarze zamówień publicznych

Komisja powinna dopracować wytyczne, określając w nich, jaki powinien być zakres weryfikacji przeprowadzanych w ramach kontroli *ex ante* dotyczących zamówień publicznych udzielanych przy realizacji projektów z instrumentu CEF, w odniesieniu do spójności stosowanych kryteriów kwalifikacji i wyboru z kryteriami opublikowanymi w ogłoszeniu o zamówieniu.

(Termin realizacji: do końca 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja dopracuje wytyczne, by uwzględnić weryfikację spójności między kryteriami stosowanymi w sprawozdaniu z oceny a kryteriami wskazanymi w ogłoszeniu o zamówieniu.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 6: SPÓJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ I WARTOŚCI

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Środki przeznaczone na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w UE wydatkuje się w ramach systemu zarządzania dzielonego między Komisją Europejską i organami krajowymi.

Za wdrażanie solidnych systemów zarządzania i kontroli oraz zapobieganie nieprawidłowościom w związanych z tym wydatkach, a także wykrywanie tych nieprawidłowości i ich korygowanie odpowiedzialne są państwa członkowskie. Komisja nadzoruje i ocenia skuteczne funkcjonowanie tych systemów na podstawie wyników wszystkich audytów, w tym audytów przeprowadzonych przez nią samą, formułując w razie potrzeby zalecenia dotyczące poprawy systemów, aby mieć wystarczającą pewność, że w przypadku każdego programu roczny poziom błędu jest niższy od progu istotności wynoszącego 2 %. W razie konieczności Komisja może nałożyć dodatkowe korekty finansowe, oprócz korekt już wprowadzonych przez państwa członkowskie.

Jednolita strategia Komisji w zakresie audytu polityki spójności uwzględnia obowiązki w zakresie zarządzania, kontroli i audytu w ramach zarządzania dzielonego, którego zasady przewidują, że to instytucje audytowe państw członkowskich są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za przeprowadzanie audytów wydatków, z funduszy spójności, które to wydatki są zgłaszane Komisji. Aby zmniejszyć obciążenie beneficjentów związane z audytem, uprościć proces audytu i uniknąć powielania działań, Komisja dąży – w ramach podejścia opartego na jednolitej kontroli – do uzyskania wystarczającej pewności poprzez przeglądy dokumentacji obejmujące wyniki audytów krajowych i opinie dotyczące wszystkich programów, w połączeniu z ukierunkowanymi audytami opartymi na analizie ryzyka. Te ostatnie obejmowały testowanie i ponowne przeprowadzanie prac wykonanych przez organy odpowiedzialne za program, w tym instytucje audytowe, w celu oceny wiarygodności ich działań weryfikacyjnych i sprawozdawczych. Opisane podejście audytowe uzupełniają ponadto działania na rzecz budowania zdolności, takie jak wymiana wspólnych metod, zaleceń dotyczących działań naprawczych i informacji zwrotnych na temat wykrytych błędów. W ten sposób organy odpowiedzialne za program mogą – w razie potrzeby – usprawniać swoją pracę.

W rezultacie Komisja ocenia jakość systemów zarządzania i kontroli poprzez analizę poszczególnych programów na podstawie oceny ryzyka, biorąc pod uwagę wszystkie dostępne wyniki audytów, w tym kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Dzięki temu Komisja jest w stanie zidentyfikować programy lub części programów, w których występują uchybienia lub w przypadku których ryzyko błędów jest najwyższe, oraz skupić się w ramach swoich czynności audytowych i działaniach naprawczych na tych właśnie obszarach. Komisja może ocenić, czy takie uchybienia lub nieprawidłowości wystąpiły w innych częściach programu, w innych programach w tym samym państwie członkowskim lub w innych państwach członkowskich. Komisja może zatem zwrócić się do zainteresowanych organów odpowiedzialnych za program o ukierunkowane i proporcjonalne usprawnienia systemu, aby zapobiec powtarzaniu się takich błędów w przyszłości oraz ograniczyć przypadki dokonywania korekt finansowych do przeszłych wydatków.

Na podstawie dostępnych wyników audytów krajowych i audytów własnych Komisja ustaliła w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, że ogólny łączny poziom ryzyka w odniesieniu do wydatków nieprawidłowych w ramach całej polityki spójności pozostał stabilny w porównaniu

z poprzednimi latami pomimo wzrostu w 2022 r. Stwierdziła ona również, że w przypadku 93 % z 441 programów polityki spójności systemy zarządzania i kontroli funkcjonują dobrze. W przypadku pozostałych 30 programów i części innych 25 programów niedociągnięcia miały miejsce głównie na poziomie instytucji zarządzających lub ich instytucji pośredniczących (uchybień w zakresie weryfikacji zarządczych, kontroli pierwszego szczebla). Ponadto niektóre instytucje audytowe nie wykryły pewnych błędów, ale fakt ten nie podważył wiarygodności ogółu przeprowadzonych czynności audytowych, z wyjątkiem niewielkiej liczby 10 instytucji audytowych (lub ich organów kontrolnych) spośród wszystkich 116.

Komisja podkreśla wreszcie skuteczność wieloletnich zdolności naprawczych, które umożliwiają zmniejszenie ryzyka w chwili zamknięcia do poziomu poniżej progu istotności. Organy odpowiedzialne za program regularnie wycofują z poświadczonych zestawień wydatków wcześniej zadeklarowane kwoty, które uznano za nieprawidłowe lub obciążone ryzykiem. Od początku okresu programowania 2014–2020 wycofano kwoty w łącznej wysokości 12,8 mld EUR w przypadku EFRR/Funduszu Spójności i 3,56 mld EUR w przypadku EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych/FEAD. Wynika to również z przepisu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów („RWP”), który dotyczy ewentualnych korekt finansowych netto i skutkuje – o ile zastosowanie mają odpowiednie warunki prawne – bezpośrednią utratą finansowania na rzecz zainteresowanych państw członkowskich. Państwa członkowskie mają możliwość ponownie włączyć do zestawień wydatków część tych wycofanych kwot (po potwierdzeniu ich kwalifikowalności) lub zastąpić je innymi wydatkami kwalifikowalnymi w ramach tych samych programów, ponieważ z dotychczasowych ocen nie wynika, aby zastosowanie miały warunki dotyczące korekt finansowych określone w RWP. Ponadto w tym samym okresie Komisja zwróciła się – w związku ze swoimi działaniami audytowymi i pełnioną przez nią rolą nadzorczą – o dokonanie korekt finansowych w wysokości ponad 1,54 mld EUR w odniesieniu do wkładów w ramach polityki spójności. Po wdrożeniu wszystkich środków naprawczych Komisja poinformowała w rocznych sprawozdaniach z działalności, że ryzyko w chwili zamknięcia wynosi obecnie poniżej 2 % dla wszystkich lat obrotowych do 2022 r. Jednocześnie nadal stosuje się dalsze działania naprawcze.

Komisja stwierdziła zatem, że ma pewność, iż systemy zarządzania i kontroli funkcjonują ogółem stosunkowo dobrze, zapewniając zgodność z prawem i prawidłowość operacji leżących u podstaw rozliczeń, oraz iż stosowane są proporcjonalne i skuteczne środki naprawcze w przypadku stwierdzenia naruszeń obowiązujących przepisów, które zagrażają zgodności z prawem i prawidłowości operacji leżących u podstaw rozliczeń.

Co więcej, dzięki tym ogólnym ramom zarządzania polityka spójności może stanowić główną siłę napędową zmniejszania dysproporcji gospodarczych w Unii Europejskiej, przyczyniając się do konwergencji poziomów dochodów, wzrostu gospodarczego, ograniczenia bezrobocia i zwiększenia konkurencyjności, jak podkreślono w niedawno opublikowanym 9. raporcie na temat spójności¹. Na przykład w całej Europie Środkowo-Wschodniej dochód na mieszkańca wzrósł z 52 % średniej UE w 2004 r. do prawie 80 % obecnie. Jednocześnie stopa bezrobocia spadła z 13 % do 4 %.

Polityka spójności odegrała również niezwykle ważną rolę we wspieraniu regionów europejskich podczas pandemii COVID-19 i wywołanych nią kryzysów. Szybko przyjęto szczególne środki, które chroniły najbardziej narażone na zagrożenia osoby i podmioty gospodarcze przed zdrowotnymi, ekonomicznymi i społecznymi skutkami tych kryzysów. W ramach polityki spójności zapewniano

¹ Inforegio – Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (europa.eu); zob. również osiągnięcia w zakresie polityki spójności przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnych REGIO i EMPL za 2023 r.

regionom natychmiastowe wsparcie, zmniejszając tym samym ryzyko dalszego pogłębiania się dysproporcji, udzielano małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) bardzo potrzebnego wsparcia w postaci zastrzyków płynności i jednocześnie wprowadzano programy utrzymania miejsc pracy, aby chronić miliony Europejczyków przed utratą źródła utrzymania, a także oferowano elastyczność niezbędną do wspierania kontynuacji projektów. W tym celu uruchomiono fundusze polityki spójności (przeprogramowując je w stosownych przypadkach) i uzupełniono je środkami z NextGenerationEU, co umożliwiło państwom członkowskim stawienie czoła wyzwaniom pojawiającym się w krótkim i średnim okresie. W tym kontekście w 2023 r. Komisja w dalszym ciągu zwracała się do organów odpowiedzialnych za program o zwracanie szczególnej uwagi na nowe ryzyka związane z udostępnionym dodatkowym finansowaniem, w szczególności na ryzyko podwójnego finansowania, konfliktu interesów, oszustwa lub korupcji, a także na ryzyko nieuzasadnionego stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w sytuacjach nadzwyczajnych. W odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych ds. polityki regionalnej i miejskiej (REGIO) i ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego (EMPL) w przejrzysty sposób zgłoszono zidentyfikowane naruszenia obowiązujących przepisów.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE USTALENIA ETO

1. Wyniki badania transakcji przeprowadzonego przez ETO

Komisja odnotowuje, że szacowany przez ETO poziom błędu w ciągu ostatnich dwóch lat rośnie (pkt 6.15) w porównaniu ze stosunkowo stabilnym poziomem błędu zgłaszanym zarówno przez ETO, jak i Komisję w latach 2016–2021. Ponośzone przez Komisję ryzyko w chwili dokonywania płatności oszacowano w obszarze polityki spójności na poziomie 2,8 % w 2023 r., a zatem jako istotne. Szacunki te opierają się na kompleksowym przeglądzie wszystkich opinii audytowych i poziomów błędu zgłoszonych przez instytucje audytowe programu, skorygowanych przez Komisję w stosownych przypadkach na podstawie własnej oceny, a także z uwzględnieniem wyników kontroli ETO. Podejście Komisji umożliwia jej formułowanie wniosków na poziomie państw członkowskich, a nawet na poziomie poszczególnych programów (zob. wyjaśnienie ETO przedstawione w pkt 1.11). Zgłoszone przez Komisję – na podstawie wszystkich dostępnych wyników audytów, w tym wyników kontroli ETO, w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2023 r. – poziomy ryzyka w chwili dokonywania płatności i maksymalnego ryzyka są porównywalne z poprzednimi latami i zasadniczo istotne, chociaż niższe od poziomów obliczonych przez ETO.

Różnicę tę Komisja tłumaczy tym, że okoliczności faktyczne lub obowiązujące przepisy były czasami różnie interpretowane oraz że przyjęto inne podejścia metodologiczne. Podstawową przyczyną tego są różne role i mandaty Komisji (odpowiedzialnej za należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu UE) i ETO (jako niezależnego audytora zewnętrznego). Komisja zauważa, że – drugi rok z rzędu – różnica ta jest szczególnie duża w porównaniu z wcześniejszymi latami. W próbie transakcji ETO określa ilościowo błędy związane z wszelkimi naruszeniami obowiązujących przepisów, które mają wpływ na powiązaną płatność (pkt 6.16). ETO ekstrapolował te błędy, aby oszacować poziom błędu mający zastosowanie do obszaru „Spójność, odporność i wartości”.

Komisja ze swojej strony przeprowadziła ocenę poszczególnych programów i zagregowała jej wyniki (zob. część I odpowiedzi Komisji powyżej).

Komisja niekoniecznie uznaje wydatki związane z ustaleniami ETO za niekwalifikowalne, nie uznaje też wszystkich przypadków skwantyfikowanych przez ETO za nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 RWP, który stanowi dla Komisji podstawę prawną do nałożenia korekty finansowej.

Na przykład oprócz nieprawidłowości w rozumieniu RWP ETO określa ilościowo również problemy związane z brakiem ścieżki audytu, z metodami podziału rzeczywistych kosztów w celu uniknięcia nadmiernych kosztów administracyjnych, postrzeganymi konfliktami interesów lub też z błędami w procedurach udzielania zamówień publicznych, których wartość jest niższa od progów unijnych, w związku z czym procedury te są często objęte przepisami krajowymi (zob. sekcja „Przestrzeganie zasad rynku wewnętrznego” poniżej). Komisja zauważa, że w jednym przypadku państwo członkowskie było w trakcie dokonywania korekt w związku z audytem Komisji, który bezpośrednio poprzedził kontrolę ETO.

Jednocześnie Komisja przyznaje, że niektóre problemy systemowe wykryte przez ETO (nieprawidłowe zasady obliczania pomocy państwa na inwestycje w Polsce, [ramka 6.3](#), nieodpowiednie obliczanie kosztów ogólnych przez dużego beneficjenta w Niemczech) będą wymagały rygorystycznych i ukierunkowanych działań następczych z udziałem organów przedmiotowych państw członkowskich. Możliwe jest ponadto, że kontrole i weryfikacje przeprowadzone w 2023 r. przez niektóre organy odpowiedzialne za program były mniej skuteczne ze względu na duże przeciążenie zadaniami i rosnącą presję związaną z równoczesnym wdrażaniem programów na lata 2014–2020 oraz dodatkowym finansowaniem w ramach NextGenerationEU (zob. również [pkt 1.22](#)). Komisja przypomina, że w następstwie niedawnych zmian legislacyjnych² przedłużono administracyjne terminy zamknięcia, a organy odpowiedzialne za program mają dodatkowe dwa lata obrachunkowe na zadeklarowanie i skorygowanie wydatków. Termin złożenia końcowego sprawozdania finansowego przypada dopiero w lutym 2026 r. Państwa członkowskie mogą zatem skorzystać z dodatkowego czasu na przeprowadzenie uzupełniających kontroli administracyjnych i dokonanie korekt w związku z deklaracjami wydatków w chwili zamknięcia.

Komisja podejmie odpowiednie działania następcze w związku ze wszystkimi błędami zgłoszonymi przez ETO, które przyjmuje, i zażąda wprowadzenia środków naprawczych lub korekt finansowych, o ile jest to możliwe z prawnego punktu widzenia. Wrazie potrzeby Komisja zaleci również zainteresowanym organom odpowiedzialnym za program dalsze usprawnienie systemów zarządzania i kontroli, w tym w perspektywie okresu 2021–2027.

Komisja podkreśla ponadto, że ważną rolę w wykrywaniu błędów odgrywają instytucje audytowe, o czym świadczą 52 błędy kwantyfikowalne zgłoszone przez instytucje audytowe programu w odniesieniu do transakcji objętych próbą ETO ([pkt 6.19](#)). Co więcej, to przede wszystkim instytucje zarządzające powinny były zapobiec tym błędom albo je wykryć (zob. [pkt 6.43](#)). W analizowanym roku obrachunkowym instytucje audytowe zgłosiły łączny poziom błędów przewyższający 2 % w odniesieniu do około jednej trzeciej programów, co świadczy o konieczności poprawy weryfikacji zarządczej tych programów. W wyniku zastosowanych korekt poziom błędów rezydualnego został obniżony do mniej niż 2 % we wszystkich przypadkach z wyjątkiem 29. Dzięki zdolności wykrywania na poziomie programu i państw członkowskich dokonano znacznych korekt finansowych i wycofano płatności jeszcze przed dostarczeniem Komisji zestawień wydatków programu (zob. sekcja I odpowiedzi Komisji powyżej).

Komisja zgadza się jednak, że niektórych błędów nie wykryto na szczeblu instytucji zarządzających lub audytowych albo – w szczególnych przypadkach – błędy te uwzględniono niepoprawnie w obliczeniach zgłoszonych poziomów błędów. Z tego powodu, działając na podstawie

² Rozporządzenie (UE) 2024/795 – przyjęte przez współprawodawców dnia 29 lutego 2024 r. – w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP).

przeprowadzonej oceny poszczególnych programów, Dyrekcje Generalne REGIO i EMPL skorygowały poziomy błędu zgłoszone przez państwa członkowskie, aby oszacować maksymalny poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności (kluczowy wskaźnik efektywności (KPI) w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości) w rocznych sprawozdaniach ze swojej działalności, uwzględniając również wyniki ETO. Uzyskany w ten sposób poziom błędu był niższy od poziomu obliczonego przez ETO w drodze statystycznej ekstrapolacji wykrytych błędów.

Jeżeli chodzi o rodzaje błędów (pkt 6.20), w oparciu o wspólną typologię Komisja i instytucje audytowe zidentyfikowały zasadniczo te same kategorie nieprawidłowości co ETO, tzn.: wydatki niekwalifikowalne, zamówienia publiczne, ścieżki audytu i pomoc państwa. Komisja będzie kontynuować współpracę z właściwymi organami odpowiedzialnymi za program w celu poprawy ich zdolności oraz skuteczniejszego zapobiegania takim nieprawidłowościom i ich wykrywania, jednocześnie dalej promując korzystanie z uproszczonych opcji kosztów lub finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji w celu zapobiegania takim błędom, które są nieodłącznie związane z deklarowaniem rzeczywistych kosztów przez tysiące beneficjentów.

I wreszcie, Komisja jest zdania, że zgłoszone przez ETO błędy – które wynikają prawdopodobnie ze złożoności zasad lub też brakujących albo niedostatecznych dokumentów potwierdzających – niekoniecznie podważają produkt lub wpływ współfinansowanych projektów.

Przestrzeżenie zasad rynku wewnętrznego: zamówienia publiczne i pomoc państwa

Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące zamówień publicznych, Komisja zauważa, że trzy z siedmiu przypadków skwantyfikowanych przez ETO dotyczyły zamówień publicznych o niskiej wartości (poniżej progu UE), do których mają zastosowanie przepisy krajowe (a nie dyrektywy UE, z wyjątkiem szczególnych sytuacji o znaczeniu transgranicznym), potencjalnie ustanawiające zasady różniące się od zasad unijnych. Komisja nie ma zatem możliwości ani kompetencji, aby uznać takie przypadki za nieprawidłowości w rozumieniu art. 2 pkt 36 RWP, w przypadku gdy Komisja i organy odpowiedzialne za program uznały, że prawo krajowe było przestrzegane.

Komisja będzie nadal wspierać organy odpowiedzialne za program za pomocą środków opracowanych w ramach jej planów działania w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa, aby zapewnić dobre zrozumienie i prawidłowe wdrożenie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego w przypadkach, gdy zastosowanie mają dyrektywy i inne prawodawstwo unijne, m.in. w celu uniknięcia sytuacji konfliktu interesów (pkt 6.24). Komisja zauważa jednak, że w przykładzie dotyczącym Węgier, który przytoczono w ramce 6.2, instytucja audytowa wzięła pod uwagę różne czynniki i uznała, że konflikt interesów nie uzasadniał odrzucenia zamówienia w 100 %, ponieważ zainteresowane przedsiębiorstwo należące do gminy nie było nastawione na zysk (zob. wytyczne Komisji C(2019) 3452 final (sekcja 1.4)). Jeżeli chodzi o przykład dotyczący Czech, Komisja zauważa, że wcześniejsze zaangażowanie przedsiębiorstwa, które złożyło ofertę i któremu udzielono zamówienia, zostało jasno ujawnione w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz że przewidziano klauzulę dopuszczającą równoważne specyfikacje techniczne. Ponadto prawo krajowe zezwala na zawieranie odniesień do konkretnych opatentowanych produktów, jeżeli jest to uzasadnione zasadami udzielania zamówień publicznych, co ma miejsce również w tym przypadku.

Komisja uważa ponadto, że gdy stosuje stawkę ryczałtową korekty ryczałtowej w odniesieniu do wszystkich zamówień publicznych do daty granicznej, tak jak w przypadku stawki ryczałtowej korekty ryczałtowej wynoszącej 10 %, którą zastosowano na Węgrzech (pkt 6.25), w programach uwzględnione zostają wszystkie potencjalne kwestie związane z zamówieniami publicznymi. Zgodnie z zasadą dotyczącą stawki ryczałtowej korekty ryczałtowej, o której mowa w art. 144 RWP,

do niektórych zamówień mogą mieć zastosowanie różne stawki korekty, np. od 5 % do 100 % zgodnie z wytycznymi Komisji dotyczącymi zamówień publicznych, podczas gdy do innych zamówień mogą one w ogóle nie mieć wcale zastosowania (0 %). Poziom stawki ryczałtowej nałożonej wskutek audytu Komisji opierał się na próbie będącej przedmiotem audytu opartego na analizie ryzyka, która składała się z 29 zamówień. W przypadku 21 z tych zamówień wykryto problemy (o różnym charakterze i różnej wadze). Uznano zatem, że 10-procentowa stawka ryczałtowa korekty finansowej przewidziana w rozporządzeniu jest właściwa w kontekście wyników audytu Komisji, a w rezultacie zastosowano korekty finansowe *ex ante* i *ex post* w wysokości ponad 1 mld EUR. Komisja jest w związku z tym przekonana, że nałożona przez nią korekta w odpowiedni sposób chroniła interesy finansowe UE przed wszelkimi potencjalnymi nieprawidłowościami dotyczącymi populacji ponad dziesięć tysięcy przedmiotowych zamówień. Oprócz tego w 2022 r. Komisja przeprowadziła audyt uzupełniający węgierskich zamówień publicznych ogłoszonych po dacie granicznej stawki ryczałtowej korekty finansowej, aby sprawdzić, czy konieczne usprawnienia systemów zarządzania i kontroli wdrożono w odpowiedni i skuteczny sposób. Komisja planuje również przeprowadzenie w 2025 r. horyzontalnego audytu zamówień publicznych.

Dostępność podstawowych dokumentów potwierdzających

W odniesieniu do [pkt 6.29](#) Komisja zgadza się, że podstawowe dokumenty są niezbędne do zapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu wydatków zadeklarowanych w odniesieniu do każdej operacji, zgodnie z art. 72 lit. g) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020. W przeciwnym razie może zostać zakwestionowana kwalifikowalność wspieranej operacji (zob. przykład przytoczony w [ramce 6.5](#)). Komisja podkreśla też jednak, że informacje podlegające przekazaniu przez beneficjentów i organów odpowiedzialnych za program powinny zawsze pozostawać proporcjonalne, z uwagi na wpływ i koszt administracyjny wniosków o dokumenty oraz w świetle postulatów zainteresowanych stron o większe uproszczenia we wdrażaniu funduszy UE.

Jeśli chodzi o dokumentowanie procesów audytu przez instytucje audytowe ([pkt 6.50](#)), konieczne jest odpowiednie wyważenie potrzeby przestrzegania standardów audytu z jednej strony i kwestii proporcjonalności procedur administracyjnych z drugiej strony. W latach 2019 i 2020 Komisja, wspólnie z instytucjami audytowymi, prowadziła prace w ramach grupy roboczej w celu ulepszenia dokumentów audytowych i przedstawienia minimalnych zaleceń, przestrzegając zasady proporcjonalności w odniesieniu do kosztów administracyjnych. W rezultacie tych prac powstał dokument analityczny dotyczący dokumentacji z audytu, na który powołał się ETO w swoim sprawozdaniu rocznym za 2019 r. ([ramka 5.8](#)).

Instrumenty finansowe

Do chwili zamknięcia wszelkie nieprawidłowości zidentyfikowane na poziomie ostatecznych odbiorców instrumentów finansowych (zob. przykład dotyczący Słowenii w [ramce 6.7](#)) mogą zostać skorygowane i zastąpione wydatkami kwalifikowalnymi. Wynika to z RWP, które przewiduje, że kwalifikowalność transakcji leżących u podstaw wydatków i wydatków dotyczących instrumentów finansowych ustala się w chwili zamknięcia (art. 42). Możliwe jest zatem zastąpienie transakcji dotkniętych takimi nieprawidłowościami na poziomie ostatecznych odbiorców, tak aby nie miały one wpływu na płatności zaliczkowe UE dokonane podczas realizacji programu na wyższym poziomie instrumentu. Zgodnie ze strategiami audytu Komisji i instytucji audytowych przeprowadzane są ukierunkowane audyty związane z przygotowaniem do zamknięcia, które mają na celu ustalenie kwalifikowalności wydatków i ostatecznych odbiorców zadeklarowanych w ramach instrumentów finansowych w chwili zamknięcia.

Transakcje zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję

Jeżeli chodzi o projekt współfinansowany z Funduszu Spójności i instrumentu „Łącząc Europę”, który przedstawiono w ramce 6.8, Komisja uważa, że wnioskodawca wypełnił deklarację prawidłowo, a sygnatariusze byli uprawnieni do reprezentowania wnioskodawcy.

Zastosowanie korekty finansowej w wysokości 25 % było decyzją instytucji zarządzającej odpowiedzialnej za przedmiotowy program współfinansowany z Funduszu Spójności, zgodnie z wytycznymi Komisji mającymi zastosowanie w ramach zarządzania dzielonego. Z drugiej strony finansowanie w ramach instrumentu „Łącząc Europę” przyznano na podstawie innych ram prawnych i umownych – umowy o udzielenie dotacji bezpośrednich. Działania naprawcze mogą zostać podjęte jedynie w przypadku stwierdzenia przez Komisję naruszenia warunków podpisanej umowy o udzielenie dotacji i zgodnie ze szczególnymi dozwolonymi środkami. W tym konkretnym przypadku Komisja nie wykryła jednak żadnego naruszenia przedmiotowej umowy o udzielenie dotacji, w związku z czym nie nałożyła żadnych kar.

Jeżeli chodzi o pkt 6.37 dotyczący wkładu z instrumentu wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na rzecz opracowania szczepionek przeciwko COVID-19 (zakończonych niepowodzeniem), wykonawca przedstawił sprawozdanie finansowe wyszczególniające wydatki, które pokrył z otrzymanej z góry płatności. Zgodnie z art. II pkt 14.5 lit. a) odpowiedniego zamówienia uwzględniane wydatki obejmowały zarówno kwoty wydatkowane, jak również kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania lub które były związane z zobowiązaniami podjętymi przez wykonawcę w chwili zgłoszenia ich Komisji. Co więcej, w 2023 r. Komisja zdecydowała o objęciu tej operacji audytem na miejscu, zaplanowanego na czerwiec 2024 r. Dopiero po zakończeniu tego audytu możliwa jest ostateczna ocena kwalifikowalności wydatków. ETO nie skwantyfikował wpływu finansowego swojego ustalenia, w związku z czym nie uwzględnił tej transakcji w obliczeniach poziomu błędu.

Zobowiązanie do osiągnięcia zamierzonego wyniku zawarte w umowach o udzielenie dotacji

Postęp w realizacji ram wykonania programów jest regularnie monitorowany przez Komisję i wszystkie komitety monitorujące oraz przedstawiany w sprawozdaniach z wdrażania. Końcowe sprawozdania z wdrażania programów będą zawierać informacje i wnioski dotyczące stanu ram wykonania w chwili zamknięcia. Na poziomie projektu ostateczny poziom płatności ze środków publicznych może być powiązany w umowach o udzielenie dotacji z uzyskaniem określonych produktów, w oparciu o krajowe zasady kwalifikowalności.

Zgodnie z RWP i wytycznymi dla państw członkowskich dotyczącymi przeglądu ram wykonania i rezerwy na wykonanie Komisja może zastosować korekty finansowe na koniec okresu, jeżeli analiza końcowego sprawozdania z wdrażania programu wykaże poważne niepowodzenie w osiąganiu celów dotyczących wskaźników finansowych lub wskaźników produktu określonych w ramach wykonania.

2. Ocena ETO dotycząca prac instytucji audytowych w ramach zarządzania dzielonego

Instytucje zarządzające i audytowe jako pierwsza i druga linia obrony przed nieprawidłowymi wydatkami

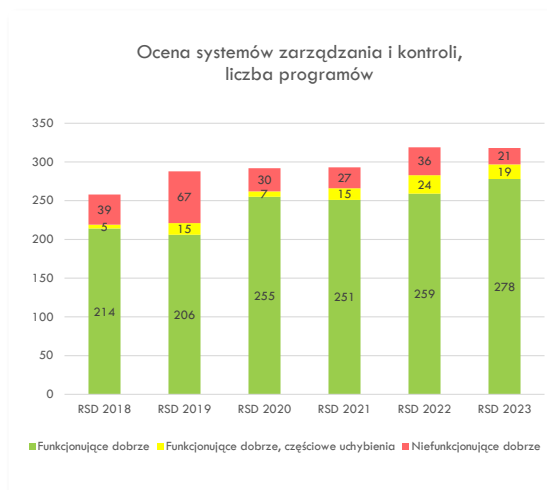
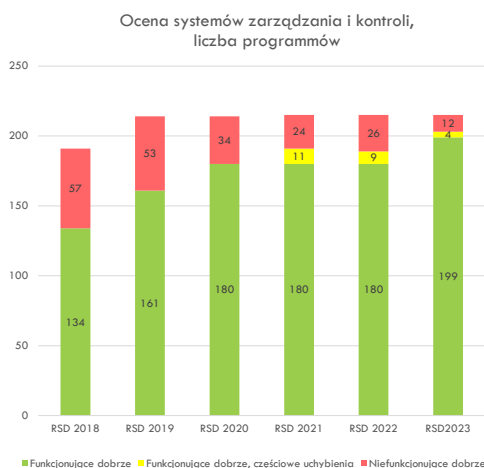
W ramach zarządzania dzielonego to organy odpowiedzialne za program odpowiadają w pierwszej kolejności za zapobieganie nieprawidłowościom w wydatkach zadeklarowanych przez beneficjentów oraz za ich wykrywanie i korygowanie. W tym celu instytucje zarządzające przeprowadzają weryfikacje zarządcze wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów, a instytucje audytowe przeprowadzają audyty reprezentatywnych prób wydatków przed poświadczaniem wydatków w rocznym zestawieniu wydatków programu. Audyty te służą zbadaniu skuteczności weryfikacji zarządczej za pomocą prób statystycznych operacji oraz przeprowadzeniu dodatkowych korekt ekstrapolowanych w przypadku, gdy zgłoszone poziomy błędu przekraczają 2 %.

Komisja prowadzi szeroko zakrojoną współpracę ze wszystkimi organami odpowiedzialnymi za program w celu zapewnienia wdrożenia spójnych i solidnych ram pewności i kontroli.

Każdego roku, w odniesieniu do każdego programu objętego zarządzaniem dzielonym Komisja dokonuje – w oparciu o zgłoszone wyniki wszystkich audytów, w tym audytów przeprowadzonych przez nią samą – indywidualnej oceny skuteczności systemów zarządzania i kontroli oraz zgodności z prawem i prawidłowości wydatków ujętych w zestawieniach wydatków zatwierdzonych w danym roku sprawozdawczym. Celem tego podejścia jest zgłoszenie faktu, że uzyskano pewność, wykrycie słabych stron, a także potwierdzenie indywidualnych wskaźników ryzyka dla każdego programu. Komisja jest zatem w stanie określić, które programy działają prawidłowo, a w których nadal występują uchybienia (oraz jakiego rodzaju działania naprawcze są w związku z tym potrzebne), a także zidentyfikować programy, w przypadku których konieczne lub prawdopodobne będą dodatkowe korekty finansowe, w oparciu o ewentualne dodatkowe ryzyka będące przedmiotem oceny. Ta zróżnicowana i indywidualna ocena przedstawiana jest następnie w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnych REGIO i EMPL (zob. w szczególności załączniki 7B i 7C).

Jak wskazano w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2023 r., Komisja stwierdziła, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują (wystarczająco) dobrze w przypadku ponad 93 % wszystkich programów. Zidentyfikowała ona słabe strony dotyczące programów lub części programów i wezwała do wprowadzenia usprawnień w odniesieniu do 55 instytucji zarządzających EFRR/Funduszem Spójności lub EFS spośród 441 programów polityki spójności oraz w odniesieniu do 10 instytucji audytowych (lub ich organów kontrolnych) spośród 116 (instytucje te były odpowiedzialne za audyty niespełna 4 % wydatków z EFRR/Funduszu Spójności i mniej niż 7 % wydatków w ramach EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych/FEAD).

Oceny systemów zarządzania i kontroli Dyrekcji Generalnych EMPL i REGIO w latach 2018–2023



W ramach tego podejścia Komisja planuje, że – w razie takiej konieczności – będzie zwracać się do właściwych organów odpowiedzialnych za program o wprowadzenie ulepszeń, stosować proporcjonalne, ukierunkowane i prawnie uzasadnione korekty finansowe w odniesieniu do przeszłych wydatków oraz zapobiegać powtarzaniu się takich błędów w ramach tego samego programu w przyszłości.

Poziomy błąd rezydualnego związane z pakietami dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności skontrolowanymi przez ETO w 2023 r.

Jeżeli chodzi o zestawienia wydatków zatwierdzone w 2023 r., Komisja zatwierdziła w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2023 r., opublikowanych w 2024 r., następujące poziomy błąd rezydualnego:

- poniżej progu istotności (w tym w niektórych przypadkach po korektach – bez istotnego wpływu) w przypadku 271 programów REGIO³ (85 %) i 179 programów EMPL (83 %) oraz
- powyżej progu istotności w przypadku 48 programów REGIO (15 %) i 36 programów EMPL (17 %). Programy, w przypadku których poziom błędu rezydualnego przekroczył próg istotności, stanowią względnie stały odsetek wszystkich programów w ramach polityki spójności.

W odniesieniu do tych programów, dla których ponownie obliczony poziom błędu rezydualnego przekracza 2 %, w tym w odniesieniu do przypadków zgłoszonych przez ETO (pkt 6.46), Komisja ma obowiązek – o ile uzna to za możliwe z prawnego punktu widzenia – zastosować dodatkowe korekty finansowe, tak aby ostatecznie „ryzyko w chwili zamknięcia” dla wszystkich programów na lata 2014–2020 było poniżej progu istotności. Obecnie Komisja szacuje (na podstawie dodatkowych korekt wymaganych w odniesieniu do roku obrachunkowego objętego oceną ETO i rocznymi sprawozdaniami z działalności Komisji), że „ryzyko w chwili zamknięcia” wynosi 1,3 %. Dla wszystkich poprzednich lat obrachunkowych potwierdzono (na podstawie dodatkowych czynności audytowych i dodatkowych korekt finansowych zażądanych przez Komisję i zaakceptowanych przez odpowiednie organy odpowiedzialne za program), że ryzyko w chwili zamknięcia wynosi poniżej 2 %. Świadczy to o działaniu wieloletniego mechanizmu zdolności naprawczych w dziedzinie polityki spójności.

³ Finansowane w ramach EFRR, Funduszu Spójności lub przy wsparciu z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (programu IPA dotyczącego współpracy transgranicznej) lub Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (programu ENI dotyczącego współpracy transgranicznej).

Komisja zauważa, że spośród szesnastu pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności skontrolowanych przez ETO w bieżącym roku, dla których ponownie obliczone przez ETO poziomy błędy rezydualnego wynosiły powyżej 2 %, Komisja dokonała już korekty dziesięciu z nich, podnosząc poziom błędów rezydualnego powyżej 2 % (pkt 6.45), i uważa, że wyniki kilku ponownych obliczeń dokonanych przez ETO można częściowo wytłumaczyć odmienną oceną niektórych błędów (zob. sekcja II.1 odpowiedzi Komisji powyżej).

Komisja kontynuuje ścisłą współpracę z instytucjami audytowymi, aby zapewnić takie samo zrozumienie wspólnych ram prawnych i wykonawczych przez Komisję i instytucje audytowe oraz współpracę z ETO w celu wyjaśnienia ewentualnych różnic w interpretacji.

Wiarygodność prac instytucji audytowych

Komisja przyjmuje do wiadomości tegoroczne wnioski ETO, które są zbieżne z jego wnioskami z poprzednich lat (pkt 6.50). Komisja ocenia skuteczność i wiarygodność prac instytucji audytowej na podstawie różnych elementów; jednym z nich jest poziom błędów (stosowany przez ETO, zob. rys. 6.8). Na przykład pewna liczba błędów niewykrytych wcześniej przez instytucje audytowe nie musi świadczyć o systemowej słabej stronie działania danej instytucji audytowej, nawet jeżeli błędy te mają wpływ na ponownie obliczony poziom błędów w roku sprawozdawczym.

Biorąc pod uwagę te kryteria oraz zebrane przez Komisję dowody z audytów, w tym wyniki kontroli ETO dotyczące tego roku, Komisja ocenia skuteczność prac instytucji audytowych jako zbliżoną do tej zgłaszanej w poprzednich latach. W przypadku wykrycia w ramach audytu Komisji lub kontroli ETO słabych stron o różnej skali (zob. pkt 6.51 i rys. 6.9), skuteczność prac będzie wymagać dalszej poprawy ze strony zainteresowanych instytucji audytowych, w tym dziesięciu instytucji, w których wystąpiły znaczące problemy zgłoszone przez Komisję w jej rocznych sprawozdaniach z działalności.

Jeżeli chodzi o przypadek dotyczący Węgier, który opisano w ramce 6.9, stawka ryczałtowa korekty finansowej zastosowana w wyniku audytu Komisji uwzględniała kwalifikacje pracowników, podwyżki wynagrodzeń i godziny przepracowane przez kadrę kierowniczą. Przeprowadzenie dodatkowych weryfikacji aspektów wynagrodzeń objętych stawką ryczałtową nie doprowadziłoby do zastosowania dodatkowych korekt ani innego rodzaju korekt. Zgodnie z ciążącymi na niej obowiązkami instytucja audytowa zweryfikowała odnośne pozycje wydatków pod kątem wszystkich pozostałych aspektów prawidłowości i zgodności z prawem (np. jeżeli chodzi o zgłoszenie zawyżonych kosztów osobowych, które nie zostały objęte stawką ryczałtową korekty finansowej). Komisja uważa zatem, że instytucja audytowa podjęła odpowiednie działania w celu przeciwdziałania ryzykom związanym z danymi wydatkami.

Komisja odnotowuje również przykład kontroli stanowiących dobre praktyki, wskazanych przez ETO w ramce 6.10 oraz ich pozytywny wpływ na ścieżkę audytu. Uwzględni ten przykład na potrzeby wymiany dobrych praktyk przez organy zajmujące się audytem.

3. Przegląd zarządzania i kontroli w odniesieniu do polityki spójności na lata 2014–2020

Komisja odnotowuje ogólny wniosek ETO, zgodnie z którym ramy uzyskiwania pewności dotyczące okresu 2014–2020 przyczyniły się do zmniejszenia ogólnego poziomu błędów w porównaniu z okresem 2007–2013 i oferowały głównym podmiotom wdrażającym systemy zarządzania

i kontroli w obszarze polityki spójności szereg narzędzi, które służyły zapewnieniu ochrony budżetu UE. W niektórych przypadkach nie wszystkie organy odpowiedzialne za program były jednak w stanie zapobiec błędom lub je wykryć. Dążąc do dalszej poprawy wdrażania ram uzyskiwania pewności w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności na lata 2021–2027, Komisja będzie kontynuować ścisłą współpracę z organami odpowiedzialnymi za program w celu udoskonalenia systemów zarządzania i kontroli oraz wyeliminowania podstawowych przyczyn błędów. Będzie to realizowane poprzez konkretne działania, takie jak stałe monitorowanie i analiza błędów, zachęcanie do stosowania mniej podatnych na błędy uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji. Komisja będzie dalej zachęcać do stosowania narzędzi do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, takich jak Arachne, a także metod opartych na sztucznej inteligencji. Ogół tych działań powinien zwiększyć zdolność wykrywania nieprawidłowości, podejrzewanych nadużyć finansowych i ewentualnych konfliktów interesów.

4. Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności

Jeżeli chodzi o ocenę ETO, zgodnie z którą na koniec okresu nie wszystkie systemy funkcjonują skutecznie (pkt 6.59), Komisja odsyła do własnej oceny instytucji zarządzających i audytowych, która opiera się wszystkich dostępnych wynikach audytów, w tym audytów systemu przeprowadzanych systematycznie, każdego roku, w odniesieniu do organów odpowiedzialnych za program. W przypadku stwierdzenia uchybień prowadzących do wydatków niekwalifikowalnych dokonuje się korekt finansowych, co przedstawiono w przykładzie dotyczącym Hiszpanii przytoczonym w ramce 6.11. W następstwie poszczególnych nieprawidłowości wykrytych przez ETO w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Komisja zwróciła się do organów odpowiedzialnych za program o zastosowanie korekty systemowej w wysokości 50 mln EUR. W rezultacie dodatkowych prac instytucji zarządzającej przeprowadzonych w oparciu o prace ETO i KE kwota korekt w tym konkretnym przypadku wyniosła ponad 103 mln EUR, co świadczy o tym, że podejmowane są zdecydowane działania. Dodatkowe ustalenie, na które powołuje się ETO w tegorocznym sprawozdaniu rocznym, dotyczy innej kwestii (weryfikacji statusu młodzieży NEET, tzn. niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, na podstawie prawa krajowego) niż kwestia objęta poprzednią korektą finansową. Co więcej, ustalenie to zostało zakwestionowane przez państwo członkowskie.

Jeżeli stwierdzone poważne słabe strony mają wpływ w szczególności na prace instytucji audytowych, Komisja nie opiera się na zgłoszonych poziomach błędu, lecz wykonuje prace ponownie sama albo określa ilościowo ryzyka za pomocą jego poziomów zryczałtowanych, zgodnie z poziomami ryzyka w chwili dokonywania płatności i maksymalnego ryzyka zgłoszonymi w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, które to wartości Komisja uznaje w związku z tym za rzetelnie odzwierciedlające stan faktyczny.

Komisja zaprojektowała własny system uzyskiwania pewności w celu umożliwienia dyrektorom generalnym EMPL i REGIO uzyskania pewności indywidualnie w odniesieniu do każdego z 441 programów w ramach polityki spójności, zgodnie z ciężącymi na nich obowiązkami delegowanych urzędników zatwierdzających.

Na podstawie tej szczegółowej oceny poszczególnych programów oraz zagregowanego łącznego poziomu błędu rezydualnego (ryzyko w chwili dokonywania płatności) w odniesieniu do środków finansowych, którymi zarządzają, dyrektorzy generalni stwierdzili w rocznych sprawozdaniach z działalności podlegających im dyrekcji, że w wydatkach poświadczonych wobec Komisji w odniesieniu do tych środków finansowych w zestawieniach wydatków zatwierdzonych w 2023 r. (pkt 6.63) utrzymują się istotne nieprawidłowości (w przypadku EFRR i Fundusz Spójności) lub ryzyko wystąpienia istotnych nieprawidłowości (w przypadku EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych). Byli oni również w stanie określić, w których programach (częściach programów) występują poważne uchybienia (zob. np. załącznik 7.B do rocznych sprawozdań z działalności i powyższa sekcja I niniejszej odpowiedzi Komisji), w odniesieniu do których zwrócono się o podjęcie działań następczych, oraz przedstawili informacje na temat korekt finansowych, które zastosowano jako środek następczy w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w poprzednich latach (zob. ramka 6.11 zawierająca przykład działań podjętych przez Komisję, gdy w ramach audytu stwierdzono uchybienia).

Komisja szczegółowo przedstawiła w rocznych sprawozdaniach z działalności programy, w przypadku których wyniki audytów wskazują na możliwą potrzebę zastosowania dodatkowych korekt finansowych, w oparciu o dokładną i solidną metodykę zastosowaną w odniesieniu do każdego programu. W odpowiedzi na uwagę ETO dotyczącą nieodłącznych ograniczeń przeglądów dokumentacji, jeżeli chodzi o potwierdzenie łącznego poziomu błędu rezydualnego, gdy przeglądów tych nie uzupełnia się ponownym wykonaniem prac, Komisja oblicza maksymalny poziom ryzyka w chwili dokonywania płatności, który uwzględnia wszystkie informacje oczekujące na zatwierdzenie, a także dodatkowy margines ryzyka w przypadku programów, które nigdy nie zostały poddane audytowi przez samą Komisję lub w przypadku których we wcześniejszych audytach stwierdzono pewne nieprawidłowości, które mogłyby zostać powtórzone w programach nieobjętych audytem. Komisja jest w związku z tym przekonana, że jej obliczenia KPI, w tym maksymalnych ryzyk, w których uwzględnia się wyniki ETO bez ekstrapolacji, ale po przeprowadzeniu wnikliwej oceny, czy wyniki te mogą dotyczyć także innych programów, rzetelnie prezentują rzeczywistą sytuację, z uwzględnieniem ryzyk zidentyfikowanych dla każdego programu.

Jeżeli chodzi o niekwalifikowalny sposób deklarowania przez beneficjenta kosztów w ramach programu realizowanego w Niemczech (zob. pkt 6.64 i ramka 6.12), na koniec poprzedniego okresu programowania Komisja przedstawiła państwu członkowskiemu szczegółowe zalecenia, ale zauważa ona, że ani państwo członkowskie ani ten konkretny beneficjent nie zastosowali się do nich w odpowiedni sposób w ramach programu(ów) na lata 2014–2020. Komisja zaplanowała, że przed zamknięciem przeprowadzi audyt, aby zbadać, w jakim zakresie ustalenia ETO mają zastosowanie do tego programu i potencjalnie innych niemieckich programów.

Jeżeli chodzi natomiast o zamknięcie okresu 2014–2020 (pkt 6.65–6.69), Komisja wyjaśniła (w następstwie audytu dotyczącego stanu przygotowania do zamknięcia, przeprowadzonego przez Służbę Audytu Wewnętrznego), że weryfikacja zgodności z prawem i prawidłowości wydatków może być kontynuowana po płatności salda końcowego za ostatni rok obrachunkowy. Taką pewność co do zgodności z prawem i prawidłowości wydatków zawartych w zestawieniach można uzyskać dopiero wówczas, gdy Komisja upewni się, że potwierdzony łączny poziom błędu rezydualnego na każdy program nie przekracza 2 % w każdym żadnym roku obrachunkowym, w tym w ostatnim roku obrachunkowego, oraz że organy odpowiedzialne za program podejmowały odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania wszystkim stwierdzonym nieprawidłowościom i ryzykom w całym okresie trwania programu. Może to wymagać poddania wydatków z ostatniego roku obrachunkowego audytowi zgodności lub podjęcia działań następczych (takich jak bieżące wstrzymanie płatności, zawieszenie płatności lub korekty finansowe) wynikających z wcześniejszych czynności audytowych w odniesieniu do wszelkich nierozwiązanych problemów związanych z poszczególnymi programami.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania następcze podjęte w związku z zaleceniami z lat poprzednich

Komisja **systematycznie podejmuje działania następcze w związku ze wszystkimi przyjętymi przez nią zaleceniami** ETO zawartymi w jego sprawozdaniach rocznych. Jeżeli chodzi o wcześniejsze zalecenia ETO przedstawione w załączniku 6.2 do sprawozdania rocznego za 2023 r., Komisja uważa, że **wdrożyła wszystkie przyjęte zalecenia** w zakresie, w jakim miała zdolność działania (zob. na przykład zalecenia 5.2 w sprawozdaniu rocznym za 2020 r. i 6.6 w sprawozdaniu rocznym za 2022 r.), oraz przedstawiła ETO wyczerpujący opis poszczególnych kroków podjętych w celu ich wdrożenia.

W odniesieniu do **zalecenia 5.6 dotyczącego zgłaszania procedur praworządności** prowadzonych przeciwko państwom członkowskim, wydanego w sprawozdaniu rocznym za 2021 r., Komisja przypomina, że zalecenie to zostało odrzucone. Komisja przedstawia jednak odpowiednią aktualizację sytuacji w swoim sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania oraz, w stosownych przypadkach, w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności.

Zalecenie 6.1 – Podjęcie działań następczych w związku ze słabymi stronami systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich

a) **Komisja powinna w odpowiednim czasie podjąć działania następcze w związku ze wszystkimi słabymi stronami systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich stwierdzonymi i zgłoszonymi przez Trybunał w kontekście wydawanego przez niego poświadczenia wiarygodności za kończący się okres 2014–2020.**

b) **Komisja powinna także – wraz z instytucjami audytowymi – wskazać najważniejsze wnioski wyciągnięte z realizacji działań następczych, o których mowa w lit. a), oraz wykorzystać je przy projektowaniu rozwiązań na lata 2021–2027, a także poinformować organy wdrażające programy w państwach członkowskich o działaniach, które państwa te powinny podjąć, promujących najlepsze praktyki.**

(Termin realizacji: grudzień 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Komisja będzie kontynuować współpracę z zainteresowanymi państwami członkowskimi i organami odpowiedzialnymi za program w celu sprawnego podjęcia działań następczych związanych z koniecznymi usprawnieniami systemów zarządzania i kontroli w przypadku, gdy wyniki kontroli ETO lub audytów Komisji dokonanych na potrzeby poświadczeń wiarygodności za 2023 r. wskazały na konkretne słabe strony lub uchybienia o charakterze systemowym. W razie potrzeby Komisja będzie przy tym stosować wszystkie dostępne jej narzędzia prawne (wstrzymanie, zawieszenie, korekty finansowe).

Jeżeli chodzi konkretnie o uchybienia (o różnej wadze) stwierdzone w toku kontroli przeprowadzonych przez ETO w 2023 r. w odniesieniu do niektórych instytucji audytowych: w ramach regularnych posiedzeń technicznych odbywanych między Komisją a instytucjami

audytowymi (w szczególności podczas posiedzenia grupy „Homologues”, tzn. corocznego spotkania organów zajmujących się audytem – reprezentowanych przez przedstawicieli wysokiego szczebla – z Komisją, które jest planowane na październik 2024 r.), Komisja zorganizuje sesję poświęconą działaniom następczym związanym ze stwierdzonymi słabymi stronami i błędami, których nie wykryły instytucje audytowe. Wyniki tej sesji przełożą się na plan działania, który zostanie uwzględniony w pracach instytucji audytowych na lata 2021–2027, i będą wykorzystywane przez Komisję jako źródło informacji do celów oceny ryzyka podczas przygotowywania kolejnych planów audytu. Ponadto kontrole zgodności przeprowadzane przez Komisję w latach 2021–2027 będą systematycznie obejmować zakresem audytu identyfikację luk w listach sprawdzających stosowanych do celów audytu (w tym pod kątem problemów zauważonych przez ETO) w ramach oceny kluczowego wymogu kontrolnego 11 dotyczącego systemów zarządzania i kontroli. Komisja będzie dalej zachęcać do wymiany najlepszych praktyk przez organy zajmujące się audytem i składać sprawozdania z wdrażania planu działania w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Zalecenie 6.2 – Ujednolicenie postępowania w przypadku błędów w zamówieniach publicznych w trybie zarządzania bezpośredniego i dzielonego

Komisja powinna przyjąć ujednolicony sposób postępowania w przypadku nieprawidłowości w zamówieniach publicznych dotyczących projektów finansowanych zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i dzielonego, takich jak projekty finansowane jednocześnie z instrumentu „Łącząc Europę” i EFRR. Nieprawidłowości wynikające z naruszenia tych samych przepisów prawnych powinny być tak samo oceniane i podlegać korekcie na takim samym poziomie.

(Termin realizacji: grudzień 2024 r.)

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

W konkretnym przypadku przeanalizowanym przez ETO właściwy urzędnik zatwierdzający dotację w ramach instrumentu „Łącząc Europę” stwierdził, że zmiany umowy o udzielenie zamówienia publicznego nie stanowiły naruszenia zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie dotacji podpisanej z beneficjentem. Nie można było zatem zastosować jakichkolwiek środków naprawczych.

Nawet gdy do oceny ewentualnych nieprawidłowości w ramach programów objętych zarządzaniem dzielonym i bezpośrednim stosowane są podobne ramy, to decyzje podejmowane przez urzędników zatwierdzających i organy krajowe wiążą się z konieczności z pewną uznaniowością, co może prowadzić do różnych wyników.

Niemniej jednak w każdej innej sytuacji związanej z programem objętym zarządzaniem bezpośrednim, gdy urzędnik zatwierdzający stwierdzi naruszenie zobowiązania, może on podjąć działania na podstawie postanowień odpowiedniej umowy o udzielenie dotacji. Po pierwsze, koszty, których dotyczy naruszenie zobowiązania, mogą zostać odrzucone. W przypadku istotnych błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych lub w przypadku poważnego naruszenia zobowiązania urzędnik zatwierdzający może ponadto zmniejszyć dotację nawet o 100 % jej całkowitej kwoty.

W 2024 r. opublikowano zaktualizowane wytyczne dotyczące takiego zmniejszania dotacji⁴. Komisja posiada już zatem solidny system umożliwiający jej zastosowanie środków naprawczych wobec

⁴ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/guidance-on-grant-reductions_en.pdf

beneficjenta, gdy urzędnik zatwierdzający stwierdził naruszenie zobowiązania. Ze względu jednak na obowiązki spoczywające na właściwych urzędnikach zatwierdzających w ramach zarządzania dzielonego i zarządzania bezpośredniego, które wynikają ze szczególnego charakteru każdej odpowiedniej umowy o udzielenie dotacji podpisanej z beneficjentem, nie jest możliwe zapewnienie, aby środki naprawcze były takie same we wszystkich przypadkach.

Zalecenie 6.3 – Przeciwdziałanie ryzyku finansowemu i sprawdzanie, czy osiągnięto zamierzone wyniki

Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie ustanowiły proces systematycznej kontroli tego, czy po dokonaniu płatności beneficjent wypełnił zobowiązania umowne, w których zadeklarował, że osiągnie wskaźniki wykonania powiązane z działaniami realizowanymi po wdrożeniu projektu.

(Termin realizacji: w chwili złożenia przez państwa członkowskie dokumentów zamknięcia PO, a najpóźniej do marca 2026 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Odpowiedzialność za systematyczne sprawdzanie, czy beneficjenci rzeczywiście stosują się do obowiązków związanych z dotacjami, spoczywa w pierwszej kolejności na państwach członkowskich. W każdym końcowym sprawozdaniu z wdrażania składanym w chwili zamknięcia państwa członkowskie będą przekazywać Komisji informacje o skutecznym wdrożeniu ram wykonania w oparciu o zagregowane dane z poszczególnych operacji na poziomie programu. Komisja będzie systematycznie oceniać te końcowe sprawozdania z wdrażania w chwili zamknięcia, biorąc pod uwagę wszelkie dostępne wyniki audytów, dotyczące np. trwałości operacji lub tego, czy organy odpowiedzialne za program zweryfikowały (nawet po zakończeniu okresu wdrażania), czy operacje przyczyniły się zgodnie z planem do osiągnięcia wskaźników programu. Instytucje audytowe są również zobowiązane do potwierdzenia w chwili zamknięcia, na podstawie dokonanych przez nie audytów, że wskaźniki wykonania wyrażone przez dane, które to wskaźniki zgłoszono w sprawozdaniach z wdrażania w chwili zamknięcia, są wiarygodne. W tym względzie odnośne listy sprawdzające Komisji stosowane do celów audytów tematycznych poświęconych przygotowaniu do zamknięcia zawierają konkretne, ukierunkowane pytania dotyczące takich kwestii. Listy te zostały udostępnione – zgodnie z zasadą przejrzystości – wszystkim instytucjom audytowym objętym RWP.

Zalecenie 6.4 – Zapewnienie należytego przygotowania do zamknięcia okresu 2014–2020

Komisja powinna opracować szczegółowe procedury zamknięcia, w których uwzględni ryzyko wskazane w sprawozdaniach rocznych Trybunału poprzez:

- a) ustanowienie systemu monitorowania zamknięcia, tak aby monitorować stan wszystkich PO na lata 2014–2020, kwoty rozliczone w ciągu danego roku i, w ujęciu kumulatywnym, kwoty nadal niewypłacone oraz nadal nieprzeprowadzone działania konieczne do zamknięcia oraz**
- b) podawanie wyżej wymienionych informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności.**

Te informacje na temat zamknięcia okresu 2014–2020 powinny również zawierać dane na temat umorzenia środków pozostających do spłaty w księgach rachunkowych Komisji.

(Termin realizacji: czerwiec 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Jeżeli chodzi o termin realizacji tego zalecenia, Komisja podkreśla, że w związku z nowym terminem składania dokumentów zamknięcia na podstawie rozporządzenia w sprawie ustanowienia STEP i zmiany RWP Komisja może otrzymać dokumenty zamknięcia dla wielu programów dopiero w lutym 2026 r., co oznacza również, że ewentualne umorzenia w chwili zamknięcia będą dokonywane dla tych programów od 2026 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. ROZDZIAŁ 7: ZASOBY NATURALNE I ŚRODOWISKO

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Dział 3 „Zasoby naturalne i środowisko” wieloletnich ram finansowych (WRF) obejmuje wydatki UE na realizację wspólnej polityki rolnej (WPR), polityki morskiej i polityki rybołówstwa (EFMR(A)) oraz Programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE).

Wspólna polityka rolna (WPR), na realizację której przypada większość wydatków w ramach tego działu, jest prawdziwie europejską polityką, ponieważ państwa członkowskie łączą zasoby w celu prowadzenia jednolitej wspólnej polityki z jednym europejskim budżetem. Cele WPR, określone w Traktacie i rozporządzeniach w sprawie WPR, są następujące: zwiększenie wydajności rolnictwa; zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej; stabilizacja rynków; zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

WPR, obejmująca 6,2 mln beneficjentów w roku budżetowym 2023, jest realizowana w ramach zarządzania dzielonego przez kompleksowy system zarządzania i kontroli. Trwały model pewności dotyczący WPR obejmuje kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez agencje płatnicze, prace kontrolne prowadzone przez niezależne jednostki certyfikujące oraz własne działania Komisji polegające na rozliczaniu rachunków.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że w płatnościach bezpośrednich nie wystąpił istotny poziom błędów, tym samym ponownie potwierdzając ważną rolę, jaką w zapobieganiu błędom i ograniczaniu ich poziomu odgrywa zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), w tym system identyfikacji działek rolnych. Komisja przyjmuje do wiadomości poziom błędów oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do działu 3 WRF jako całości (pkt 7.39). Oszacowania własne Komisji dotyczące ryzyka w momencie dokonywania płatności w zakresie WPR przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI pozostają poniżej poziomu istotności i utrzymują się na stabilnym poziomie na przestrzeni lat. Jest to szczególnie istotne zważywszy, że rok budżetowy 2023 (rok składania wniosków 2022) był ostatnim rokiem wdrażania WPR na podstawie ram legislacyjnych na lata 2014–2022, a ta stabilna tendencja w zakresie poziomu błędów wraz z dobrze działającymi organami zarządzającymi WPR torują drogę wdrażaniu WPR na lata 2023–2027 na podstawie nowego modelu opartego na wynikach.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Prawdliwość transakcji

Wyniki badania transakcji

Komisja przyjmuje do wiadomości poziom błędu wynoszący 2,2% oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do działu 3 WRF.

Płatności bezpośrednie

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, że w płatnościach bezpośrednich nadal nie występuje istotny poziom błędu. W przypadku czterech błędów kwantyfikowalnych na płatności miały wpływ błędne obliczenia uprawnień do płatności na rok składania wniosków 2022. Organy państw członkowskich stwierdziły zawyżone płatności jeszcze przed kontrolą przeprowadzoną przez Trybunał, a jednostka certyfikująca włączyła te ustalenia do swojego sprawozdania rocznego i opinii (zob. też roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI, załącznik 7). Komisja będzie również monitorować sytuację za pomocą własnych działań audytowych, zapewniając należyłą ochronę budżetu UE.

2. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI i DG ENV na temat prawidłowości wydatków

Od dziewięciu lat jednostki certyfikujące przedstawiają opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków. Dzięki działaniom na rzecz budowania zdolności podejmowanym przez Komisję (wydawanie wytycznych, regularne spotkania grup ekspertów) sprawozdania Komisji zawierają rzetelne, istotne i cenne informacje na temat legalności i prawidłowości wydatków. Informacje te są szczegółowo analizowane przez DG AGRI i stanowią podstawę do dokonania obliczeń skorygowanego poziomu błędu DG AGRI dla roku budżetowego 2023. Komisja podkreśla ponadto, że w wyniku wszystkich działań naprawczych w zakresie WPR (szacowanych na 1,34%) ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem (ryzyko w momencie zamknięcia) przewidzianą na WPR w 2023 r. szacuje się na poziomie 0,53%, jak przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI z 2023 r.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę Trybunału, że metodyka DG AGRI i DG ENV w zakresie obliczania ostatecznego ryzyka w momencie dokonywania płatności (lub ryzyka w momencie zamknięcia) nadal była zgodna z wytycznymi Komisji.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, które odpowiada ich najlepszym szacunkom poziomu błędu w dokonanych wydatkach i które zostało poddane dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości.

Ogółem Komisja zgłasza nieistotne ryzyko w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko”, opierając się na setkach tysięcy kontroli

przeprowadzanych każdego roku przez państwa członkowskie, zgodnie ze starannie opracowanymi strategiami kontroli, dostosowanymi do specyfiki funduszy, jak również na audytach przeprowadzanych przez jednostki certyfikujące i Komisję. Dzięki swojemu szczegółowemu podejściu Komisja jest w stanie zidentyfikować konkretne części populacji programu, których najprawdopodobniej dotyczą błędy, jasno określić obszary, w których potrzebne są ulepszenia, dokonać stosownych korekt finansowych oraz przedstawić zróżnicowany obraz poziomu błędów w zakresie dokonanych płatności. Na podstawie przeprowadzonych prac Komisja uważa, że poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności przedstawiony w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko” jest reprezentatywny dla poziomu błędów.

Zgromadzone informacje dotyczące nowych systemów sprawozdawczości z realizacji celów

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału dotyczące systemów sprawozdawczości z realizacji celów. Od czerwca 2023 r. do marca 2024 r. Komisja przeprowadziła również cztery pilotażowe zapobiegawcze kontrole systemów informatycznych dotyczące nowych systemów sprawozdawczości z realizacji celów. Te pilotażowe kontrole miały dwa cele: ocenę stanu wdrożenia systemów informatycznych na potrzeby sprawozdawczości z realizacji celów (skupienie się na projekcie i architekturze systemów, przetwarzaniu danych – gromadzeniu danych wejściowych, obliczaniu wskaźników i sporządzaniu sprawozdania z realizacji celów oraz bezpieczeństwie informatycznym) oraz opracowanie metodyki audytu w celu dostarczenia wskazówek organom certyfikującym na potrzeby ich corocznych prac kontrolnych dotyczących systemów informatycznych w odniesieniu do sprawozdawczości z realizacji celów oraz sprawozdania rocznego z wykonania.

Na podstawie dotychczas przeprowadzonych prac uwagi Komisji są podobne do uwag Trybunału na temat wyzwań związanych z opracowaniem systemów sprawozdawczości z realizacji celów. W państwach członkowskich objętych pilotażowymi zapobiegawczymi kontrolami systemów informatycznych przeprowadzonymi przez DG AGRI organy krajowe były jednak bardziej przekonane, że dotrzymają terminu (w szczególności dla roku budżetowego 2023) i nie wskazywały na możliwość korzystania z alternatywnych rozwiązań w zakresie sprawozdawczości w przypadku opóźnień.

Aby jeszcze bardziej złagodzić ryzyko związane z nowo utworzonymi systemami informatycznymi na potrzeby sprawozdawczości z realizacji celów DG AGRI nadal będzie prowadzić kontrole tych systemów informatycznych w 2024 r. w czterech innych państwach członkowskich.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą zalecenia 6.1 i 6.2 (część dotycząca audytu działania 21), które miały zostać wdrożone do końca 2023 r., zostały w pełni wdrożone.

Zalecenie 7.1 – Badanie skuteczności krajowych rozwiązań dotyczących ustalania górnego limitu wsparcia UE na rzecz dużych gospodarstw rolnych

Biorąc pod uwagę odpowiedzialność państw członkowskich za kierowanie wsparcia dochodów do najbardziej potrzebujących, Komisja powinna zbadać, na ile skuteczne są działania państw członkowskich w zakresie ograniczania płatności bezpośrednich na rzecz dużych gospodarstw.

(Termin realizacji: 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie. Komisja przeanalizuje wkład różnych instrumentów w lepszą redystrybucję i ukierunkowanie płatności bezpośrednich, w tym ustalanie górnego limitu, w ramach przygotowania wniosku Komisji dotyczącego WPR po 2027 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 8: MIGRACJA I ZARZĄDZANIE GRANICAMI – BEZPIECZEŃSTWO I OBRONA

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którymi opracowanie instrumentów tematycznych na potrzeby wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz wdrożenie metodyki alokacji środków były zgodne z wymogami odpowiednich rozporządzeń. Zauważa również, że w sprawozdaniu odnotowano działania podjęte w ramach przygotowania WRF na lata 2021–2027 oraz fakt, że instytucje audytowe, w których przeprowadzono wizyty, są zadowolone ze wsparcia udzielonego przez Komisję.

Komisja zamierza dołożyć dalszych starań w obszarach, w których zidentyfikowano niedociągnięcia, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia błędów w przyszłości.

W odniesieniu do pkt 8.19 Komisja uważa, że wydatki na migrację, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo i obronę są obarczone niskim ryzykiem¹. Zgodnie z szacunkami Komisji dokonanymi w oparciu o wszystkie weryfikacje i audyty² przeprowadzone przez Komisję i państwa członkowskie, w ramach których zbadano liczne transakcje, ryzyko w momencie dokonywania płatności wynosi poniżej 2 % wydatków.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

W odniesieniu do uwagi w pkt 8.6, że państwa członkowskie wciąż nie zadeklarowały Komisji znacznych kwot pozostałych do wydania [18 % w przypadku Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) i 25 % z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)], Komisja pragnie poinformować, że na koniec maja 2024 r., po zakończeniu prac kontrolnych, niezadeklarowane kwoty wynosiły 11 % w przypadku FAMI i 9 % w przypadku FBW.

1. Prawdliwość transakcji

Jeżeli chodzi o zbadane transakcje, w których wystąpiły błędy (pkt 8.8), Komisja zobowiązuje się do rozwiązania zidentyfikowanych problemów, a także do dopracowania w razie konieczności wytycznych w celu ograniczenia liczby błędów w przyszłości.

¹ Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania z 2024 r.: tom II załącznik 2 pkt 2.1.2.

² Orientacyjnie, na koniec 2023 r. w przypadku zarządzania bezpośredniego przeprowadzono audyt 25 % wydatków w okresie programowania 2014–2020.

Odpowiedź do ramki 8.1.

Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Opisany przez Trybunał w ramce 8.1 projekt finansowany z FAMI i realizowany w trybie zarządzania dzielonego ze Zjednoczonym Królestwem polegał na zapewnianiu usług ochrony i lotów w celu przewiezienia poza Zjednoczone Królestwo obywateli państw trzecich, których pozwolenia na pobyt wygasły.

Władze Zjednoczonego Królestwa za wystarczający dokument poświadczający uznają sprawozdanie z wykonania zadania, na podstawie którego obywatela państwa trzeciego uznaje się za przewiezionego poza terytorium tego kraju.

Komisja uważa, że przedstawiono wystarczające dowody, takie jak sprawozdania z wykonania zadania, zawierające szczegółowe informacje na temat miejsca, daty i godziny pozwalające wykazać wystąpienie faktów, które wygenerowały wydatki inne niż koszty biletów lotniczych.

Odpowiedź do ramki 8.3.

Niespójne stosowanie kryteriów przyznawania wsparcia unijnego na rzecz projektów, w których przekroczono wymogi dotyczące podwójnego zastosowania infrastruktury

Komisja nie zgadza się z oceną przedstawioną w ramce 8.3 i uważa, że wniosek projektowy zawierał informacje niezbędne do wykazania, w jaki sposób przystosowanie umożliwi spełnienie wymogu podwójnego zastosowania.

Mosty kolejowe zbliżały się do końca okresu eksploatacji i były w większości sklasyfikowane w kategorii 4, co oznacza, że wykazywały poważne uszkodzenia bądź braki. Zdaniem Komisji we wniosku wykazano w odpowiedni sposób, że zastąpienie jest konieczne, aby uniknąć ograniczeń w funkcjonowaniu.

Komisja zauważa, że w ramach oceny należy sprawdzić wszystkie kryteria kwalifikowalności, w tym zgodność z wymogiem dotyczącym nacisku na oś, z wykorzystaniem informacji przedstawionych we wniosku. Ponadto ocenę przeprowadzono zgodnie z procedurą oceny i przyznawania finansowania mającą zastosowanie do zaproszenia do składania wniosków.

Zdaniem Komisji w rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2021/1328 nie określono górnego limitu nacisku na oś, lecz jego minimalną i zalecaną wartość. Art. 12 ust. 1 lit. d) rozporządzenia 2021/1153 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” stanowi, że koszty są kwalifikowalne do poziomu kosztów odpowiadających poziomowi wymogów w zakresie podwójnego zastosowania. Odpowiedni wymóg dotyczący danego elementu infrastruktury należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku. W tej konkretnej sytuacji Komisja uważa, że wydatki na tę infrastrukturę były kwalifikowalne.

Odpowiedź do ramki 8.4.

Problemy dotyczące zwrotu podatku VAT zadeklarowanego przez organy administracji publicznej

W ramce 8.4 Trybunał odniósł się do projektu finansowanego z FAMI i realizowanego w trybie zarządzania dzielonego na Węgrzech, w którym niepodlegający odzyskaniu podatek VAT został zadeklarowany przez beneficjenta i zapłacony przez Komisję.

Komisja przyjmuje do wiadomości, że nie jest kwestionowana kwalifikowalność zadeklarowanego podatku VAT. W WRF na lata 2014–2020 Komisja zachęcała państwa członkowskie, by dokonały przeglądu podjętych przez nie ustaleń w świetle wcześniejszych uwag i zaleceń Trybunału.

Węgry uznały, że zarówno przepisy unijne, jak i krajowe zostały prawidłowo zastosowane oraz że opodatkowanie podatkiem VAT również spełnia wymóg należytego zarządzania finansami.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Trybunału, którego zdaniem opracowanie instrumentów tematycznych na potrzeby WRF na lata 2021–2027 oraz wdrożenie metodyki alokacji środków były zgodne z wymogami odpowiednich rozporządzeń.

Komisja z zadowoleniem zauważa również, że w sprawozdaniu Trybunału odnotowano działania podjęte przez Komisję w ramach przygotowania WRF na lata 2021–2027 oraz fakt, że instytucje audytowe, w których przeprowadzono wizyty, są zadowolone ze wsparcia udzielonego przez Komisję.

Komisja będzie nadal wspierać organy państw członkowskich we wdrażaniu WRF na lata 2021–2027 oraz w przystosowaniu się do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

3. Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Jeśli chodzi o badanie poświadczenia wiarygodności zawartego w rocznym sprawozdaniu z działalności (pkt 8.18), Komisja przypomina, że oświadczenie dyrektor generalnej dotyczące wiarygodności opiera się na analizie szeregu informacji pochodzących z wielu źródeł zapewniających wiarygodność tego sprawozdania (samoocena, kontrole *ex post*, sprawozdania Służby Audytu Wewnętrznego i Trybunału).

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

W odniesieniu do działań podjętych w następstwie zaleceń wydanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r.:

- realizację zalecenia dotyczącego ścieżki audytu i udzielania zamówień zakończono pod koniec czerwca 2024 r., po sfinalizowaniu prac kontrolnych przez Trybunał. 10 czerwca Komisja zorganizowała seminarium internetowe z udziałem organów państw członkowskich, by przypomnieć im o konieczności przestrzegania zasad dotyczących zamówień publicznych i ścieżki audytu. Podczas seminarium internetowego zwrócono uwagę na najczęstsze uchybienia stwierdzone w tych obszarach w trakcie audytów/ kontroli zarówno ze strony Trybunału, jak i Komisji.

25 czerwca 2024 r. Komisja zorganizowała konferencję, w której udział wzięli wszyscy beneficjenci projektów finansowanych z funduszy DG HOME w ciągu ostatnich dwóch lat, a także instytucje zarządzające i audytowe z państw członkowskich. Oddzielną sesję poświęcono kwalifikowalności kosztów.

- Jeśli chodzi o zalecenie dotyczące kwalifikowalności kosztów projektu w odniesieniu do działań nadzwyczajnych w ramach zarządzania bezpośredniego, jego realizacja jest opóźniona, ponieważ podjęto decyzję, że będzie ono realizowane wraz z podobnym zaleceniem wydanym w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2022 r., aby lepiej ukierunkować kontrole kwalifikowalności kosztów projektu w odniesieniu do działań Unii. Zapewni to spójne podejście do działań zarządzanych bezpośrednio przez DG HOME.

Zalecenie 8.1 – Zapewnienie państwom członkowskim dalszych wytycznych dotyczących obowiązujących przepisów

Komisja powinna zapewnić organom państw członkowskich odpowiedzialnym za wdrażanie finansowania z DG HOME w trybie zarządzania dzielonego dalsze wytyczne dotyczące:

- a) przestrzegania zasad przechowywania odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, która mogłaby zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub kontroli;**
- b) obowiązku przestrzegania krajowych i unijnych przepisów dotyczących przejrzystości i równego traktowania przy przyznawaniu dotacji w wyniku publikacji otwartych zaproszeń do składania wniosków.**

(Termin realizacji: do końca 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

W odniesieniu do lit. a) Komisja podjęła działania zmierzające do realizacji zalecenia, w tym zorganizowała 10 czerwca 2024 r. seminarium internetowe *ad hoc* poświęcone przepisom dotyczącym zamówień publicznych oraz ścieżce audytu. Omówiono obowiązek przechowywania odpowiedniej dokumentacji poświadczającej, która mogłaby zostać przedstawiona w razie weryfikacji lub audytu/kontroli, oraz przedstawiono przykłady najczęstszych przypadków nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie audytu/kontroli zarówno ze strony Komisji, jak i Trybunału.

W odniesieniu do lit. b) Komisja zorganizuje sesję z udziałem organów państw członkowskich odpowiedzialnych za wdrażanie finansowania DG HOME w ramach zarządzania dzielonego, aby przypomnieć im o obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących przejrzystości i równego traktowania przy przyznawaniu dotacji w wyniku publikacji otwartych zaproszeń do składania wniosków.

Zalecenie 8.2 – Weryfikacja technicznych aspektów projektów przed przyznaniem dotacji

W trakcie procedury przyznawania dotacji Komisja powinna starannie kontrolować i dokumentować aspekty techniczne wniosków o udzielenie dotacji na rzecz mobilności wojskowej składanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W szczególności powinna wskazać, czy projekty mające na celu podwójne zastosowanie infrastruktury spełniają warunki kwalifikowalności i gwarantują, że unijne wsparcie finansowe nie przekracza poziomu wymogów w zakresie podwójnego zastosowania.

(Termin realizacji: do końca 2025 r.)

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia, ponieważ w ramach obecnych procesów weryfikuje się już, czy projekty infrastrukturalne podwójnego zastosowania spełniają warunki kwalifikowalności.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 9: SĄSIEDZTWO I ŚWIAT

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału dotyczące tego rozdziału i zobowiązuje się do wdrożenia stosownych działań naprawczych tam, gdzie są one konieczne. Komisja z zadowoleniem przyjmuje przytoczone w sprawozdaniu Trybunału przykłady stosowania przez nią skutecznych mechanizmów kontrolnych. Komisja odnotowuje również, że Trybunał ocenił cztery z pięciu zaleceń, które wydał w swoich sprawozdaniach rocznych za 2021 i 2022 r., jako w pełni zrealizowane, a jedno – jako częściowo zrealizowane.

W odniesieniu do niektórych uwag dotyczących prawidłowości skontrolowanych transakcji Komisja przedstawia wyjaśnienia dotyczące błędów zgłoszonych w tym rozdziale sprawozdania rocznego. Komisja uważa, że błędy w rozliczeniach płatności zaliczkowych mają charakter tymczasowy, ponieważ wszelkie zawyżone rozliczenia kosztów są korygowane przy ostatecznej akceptacji kosztów. Z tego powodu ten rodzaj błędu nie będzie prowadził do odzyskania środków.

Komisja wyjaśnia ponadto, że dzieli wydatki na segmenty o różnych poziomach ryzyka: obarczone niskim ryzykiem (poniżej 2 %), obarczone średnim ryzykiem (od 2 % do 2,5 %) i obarczone wysokim ryzykiem (powyżej 2,5 %). W 2023 r. spośród wydatków wchodzących w zakres działu „Sąsiedztwo i świat” WRF Komisja oceniła jako „obarczone średnim ryzykiem” wyłącznie wydatki zaliczające się do segmentu odpowiadającego dotacjom objętym zarządzaniem bezpośrednim. Komisja oceniła pozostałe segmenty jako obarczone niskim ryzykiem. W 2023 r. poziom błędu rezydualnego dla całego rozdziału nie przekroczył progu istotności wynoszącego 2 %. Ocenę poziomów ryzyka przeprowadza się zgodnie z metodyką Komisji i ujawnia w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania za rok 2023¹.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

Komisja uważa, że błędy w rozliczeniach płatności zaliczkowych mają charakter tymczasowy, ponieważ wszelkie zawyżone rozliczenia są korygowane przy ostatecznej akceptacji kosztów. W momencie przeprowadzenia przez Trybunał kontroli płatności objętych próbą Komisja nie wyczerpała swojej zdolności naprawczej, ponieważ będzie prowadzić dalsze weryfikacje, w tym audyty przed zamknięciem umów i po ich zamknięciu.

Aby jednak uwzględnić uwagi wynikające z poświadczenia wiarygodności z poprzednich lat i ograniczyć te tymczasowe błędy, Komisja zwróciła się już do swoich partnerów o dokonanie

¹ Sprawozdania roczne z zarządzania i wykonania (europa.eu).

przeglądu formularzy sprawozdawczych w celu ułatwienia identyfikacji poniesionych wydatków. Komisja również stale podnosi świadomość partnerów na ten temat podczas spotkań z nimi.

Odpowiedź do ramki 9.1.

Wkład niezgodny z przepisami stanowiącymi podstawę prawną finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji

DG INTPA

W odniesieniu do drugiego ustalenia w ramce 9.1 dotyczącego umowy o przyznanie wkładu podpisanej z międzynarodową instytucją finansową Komisja jest zdania, że legalność wkładu UE w formie finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji oraz warunki wypłaty finansowania UE były zgodne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia finansowego i przepisami wewnętrznymi Komisji dotyczącymi wykonania budżetu.

Dokładniej rzecz biorąc, w tym przypadku Komisja nie podziela opinii Trybunału, że rezultaty muszą zostać osiągnięte przed dokonaniem jakiegokolwiek wypłaty. Wykorzystanie „finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji”, które jako takie stanowi formę wkładu Unii, zostało zatwierdzone, zgodnie z art. 125 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) rozporządzenia finansowego UE, w oparciu o osiągnięcie rezultatów określonych w ramowych założeniach inicjatywy. Ponadto Komisja uważa, że wypłata wkładu Unii w formie „finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji”, która została uruchomiona w wyniku podpisania odpowiedniej umowy z międzynarodową instytucją finansową, była zgodna z art. 181 ust. 4 rozporządzenia finansowego UE.

Rozliczenie zawyżonej kwoty w stosunku do kosztów nieponiesionych

DG NEAR

W odniesieniu do przykładu opisanego w ramce 9.1 Komisja stwierdza, że jednego z projektów objętych umową udało się ukończyć. Organizacja międzynarodowa dokonała przeniesienia ujemnie zaksięgowanej kwoty 925 873 euro z zakresu skontrolowanej umowy i wykorzystła tę kwotę w ramach innej umowy dotyczącej finansowania poprzedniego etapu.

Po dokonaniu ujemnego zapisu powiązane wydatki nie stanowiły już kosztów poniesionych w ramach skontrolowanej umowy. Zaksięgowanie tego przeniesienia nastąpiło już po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

Organizacja ujęła tę operację w swoim systemie księgowym, ale nie uwzględniła jej w sprawozdaniu rocznym składanym Komisji, ponieważ przeniesienie zostało zaksięgowane w przedziale czasowym między końcem okresu sprawozdawczego a datą wydania sprawozdania. Komisja uważa, że wszelkie zdarzenia następujące po dniu sprawozdawczym mające wpływ na okres sprawozdawczy powinny zostać ujawnione Komisji w kolejnym sprawozdaniu. W związku z tym wspomniana organizacja powiadomiła Komisję o przeprowadzonej operacji księgowej oraz o jej skutkach finansowych na późniejszym etapie.

Komisja uważa, że nie doszło do rozliczenia zawyżonej kwoty, a faktura o wartości 11,8 mln euro prawidłowo odzwierciedlała dane zgłoszone na koniec okresu sprawozdawczego.

Odpowiedź do ramki 9.2.

Nieprawidłowy podział kosztów dzielonych

DG NEAR, DG INTPA

Komisja zdaje sobie sprawę z tych [pięciu] przypadków nieprawidłowego stosowania przez partnerów wykonawczych metody alokacji kosztów dzielonych. Po wykryciu takich błędów Komisja podejmuje niezbędne działania naprawcze.

Odpowiedź do ramki 9.3.

Paliwo zakupione po cenie wyższej niż średnie notowane ceny

DG ECHO

Komisja pragnie zwrócić uwagę na złożony kontekst rynku produktów paliwowych w odnośnym regionie jednego z krajów afrykańskich, charakteryzujący się kilkoma czynnikami, które dotyczą m.in. dostępności i jakości paliwa, wahań waluty lokalnej i wynikającej z tego zmienności cen. Okoliczności te przyczyniły się do stwierdzonych przez kontrolerów rozbieżności między średnimi notowanymi cenami a kwotami wydatkowanymi przez beneficjenta funduszy UE.

Porównując ceny paliwa uzgodnione umownie między beneficjentem a dostawcą ze średnimi cenami zgłoszonymi przez krajowy urząd statystyczny w okresie obowiązywania umowy, Komisja stwierdziła, że średnia cena za litr była odpowiednio o 24 % i 7,4 % wyższa niż średnie notowane ceny dla benzyny i oleju napędowego.

2. Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Odpowiedź do ramki 9.5.

Niewystarczający budżet na wizyty monitorujące w terenie

DG NEAR

Komisja wyjaśnia, że wizyty monitorujące są organizowane regularnie, w ramach istniejących środków budżetowych i zgodnie z potrzebami: nie wszystkie projekty wymagają takiego samego rodzaju i takiej samej intensywności monitorowania, a Komisja stosuje inne podejścia w zakresie monitorowania, które nie wymagają wizyt na miejscu przeprowadzanych przez jej pracowników, takie jak monitorowanie ukierunkowane na wyniki i monitorowanie przez strony trzecie (monitorowanie prowadzone przez strony trzecie wybrane przez Komisję, gdy personel delegatur UE nie znajduje się w danym państwie, np. ze względów bezpieczeństwa, lub podczas monitorowania wrażliwych obszarów polityki, które wymagają poufności w celu ochrony beneficjentów podatnych na zagrożenia).

Odpowiedź do ramki 9.6.

Niedociągnięcia w funkcjonowaniu komponentu systemu informatycznego OPSYS

DG INTPA

Kontrola dotyczy funkcjonowania jednego z komponentów systemu informatycznego OPSYS, a mianowicie narzędzia zarządzania dostępem. Jest to komponent wielokrotnego użytku należący do innej jednostki organizacyjnej Komisji i jest wykorzystywany w wielu systemach do zarządzania rolami i prawami dostępu do tych systemów.

W następstwie sprawozdania Trybunału sformalizowano obowiązującą w DG INTPA procedurę zarządzania prawami dostępu.

W odniesieniu do ustalenia Trybunału, że czterech użytkowników miało szersze prawa dostępu, niż było to konieczne, Komisja zgadza się z tym twierdzeniem w przypadku trzech użytkowników i rozwiązała już tę kwestię.

Jeśli chodzi o zarządzanie kontami administratorów z innych dyrekcji generalnych, istniejące ustalenia robocze zostaną sformalizowane.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie zaleceń z lat poprzednich

Aby zrealizować zalecenie 1 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za 2020 r., Komisja zintensyfikowała działania komunikacyjne skierowane do organizacji międzynarodowych mające na celu zwiększanie świadomości na temat potrzeby zapewnienia kontrolerom Trybunału dostępu do dokumentów podczas kontroli projektów finansowanych przez UE.

Komisja podjęła w związku z tym wiele działań: ułatwiała dyskusje między organami należącymi do struktur ONZ a Trybunałem i wspierała wszystkie inicjatywy zmierzające do znalezienia trwałych rozwiązań w zakresie dostępu do dokumentów i ich przechowywania. Kwestia ta jest regularnie włączana do porządku obrad spotkań z partnerami, w tym formalnego posiedzenia grupy UE–ONZ ds. FAFA oraz bardziej operacyjnej wspólnej grupy referencyjnej, która systematycznie omawia kwestie audytu i kontroli.

Komisja przyznaje jednak, że pomimo wszystkich tych starań utrzymują się pewne ograniczenia dotyczące dostępu do dokumentów ze względu na istniejące ramy prawne partnerów wykonawczych, które prawdopodobnie nie ulegną zmianie w najbliższej przyszłości. Komisja będzie nadal udzielać wsparcia kontrolerom i współpracować z organizacjami partnerskimi w celu ułatwienia kontroli przeprowadzanych przez Trybunał.

Podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych zaleceń wymienionych w załączniku 9.2 do tego rozdziału, Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że zalecenia te zostały w pełni wdrożone.

Zalecenie 9.1 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli w odniesieniu do rozliczania płatności zaliczkowych

Przed rozliczeniem płatności zaliczkowych wypłaconych organizacjom realizującym umowy w trybie zarządzania pośredniego Komisja powinna uzyskać szczegółowe informacje na temat wszelkich płatności zaliczkowych wypłaconych z kolei przez te organizacje i uwzględnionych w zadeklarowanych przez nie wydatkach.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i wzmocni mechanizmy kontroli *ex ante*, ulepszy wytyczne i zwiększy wymogi w zakresie sprawozdawczości.

Zalecenie 9.2 – Zapewnienie beneficjentom wytycznych dotyczących podziału kosztów dzielonych

Komisja powinna zapewnić beneficjentom wytyczne w celu zagwarantowania, by dokonywali podziału kosztów dzielonych na podstawie środków faktycznie wykorzystanych przy realizacji poszczególnych projektów finansowanych z budżetu UE.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie.

Zalecenie 9.3 – Zapewnienie zgodności z zasadami dotyczącymi widoczności

Komisja powinna wzmocnić mechanizmy kontrolne w celu zapewnienia, aby organizacje realizujące umowy w ramach zarządzania pośredniego przestrzegały zasad dotyczących widoczności.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **częściowo przyjmuje** to zalecenie.

Komisja jest zdania, że istniejące mechanizmy kontrole są odpowiednie i nie ma potrzeby ich dalszego wzmocnienia. Komisja jest jednak świadoma, że pojawiają się błędy związane z przestrzeganiem zasad dotyczących widoczności, zwłaszcza przez organizacje międzynarodowe, i jest zdecydowana zająć się tą kwestią. Aby zwiększyć zgodność z obowiązującymi zasadami, Komisja stale podnosi świadomość organizacji otrzymujących finansowanie z UE na temat istniejących wymogów w zakresie komunikacji i widoczności. W czerwcu 2022 r. opublikowano nowe wytyczne dotyczące komunikacji i widoczności w odniesieniu do działań zewnętrznych i mają one do tych działań zastosowanie. Ponadto Komisja dokonuje obecnie przeglądu wspólnych wytycznych

UE/ONZ dotyczących komunikacji i widoczności, aby uwzględnić zdobyte doświadczenia. Oczekuje się, że wspomniane wytyczne i działania komunikacyjne związane z ich wydaniem przyniosą pozytywne rezultaty. W związku z tym weryfikacje przeprowadzane przez pracowników Komisji powinny wykazywać mniejszą liczbę błędów.

Zalecenie 9.4 – Zapewnienie, by delegatury UE przeprowadzały wystarczającą liczbę wizyt monitorujących w terenie

Komisja powinna zadbać o to, by delegatury UE przeprowadzały wystarczającą liczbę wizyt monitorujących w terenie.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **nie przyjmuje** tego zalecenia.

Wizyty monitorujące są organizowane regularnie, w ramach istniejących środków budżetowych i zgodnie z potrzebami: nie wszystkie projekty wymagają takiego samego rodzaju i takiej samej intensywności monitorowania, a Komisja stosuje inne podejścia w zakresie monitorowania, które nie wymagają wizyt na miejscu przeprowadzanych przez jej pracowników, takie jak monitorowanie ukierunkowane na wyniki i monitorowanie przez strony trzecie.

Biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe nałożone na Komisję, które mają również wpływ na dostępność personelu w delegaturach UE, Komisja nie może zobowiązać się do realizacji tego zalecenia przez przeznaczenie większych zasobów ludzkich i finansowych na zwiększenie liczby wizyt monitorujących w terenie.

Zalecenie 9.5 – Ustanowienie dodatkowych mechanizmów monitorowania i kierunkowania działań łączonych

Komisja powinna ustanowić dodatkowe mechanizmy monitorowania i kierunkowania działań łączonych, aby obniżyć ryzyko występowania opóźnień w ich wdrażaniu.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

Komisja **przyjmuje** to zalecenie. Komisja planuje wzmocnić istniejące mechanizmy monitorowania i sterowania poprzez zwiększenie roli delegatur UE wobec międzynarodowych instytucji finansowych, tak aby mogły one w stosownych przypadkach nadzorować projekty łączone.



ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W ZWIĄZKU ZE SPRAWOZDANIEM ROCZNYM EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA ROK 2023, ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

I. ODPOWIEDZI PARLAMENTU NA UWAGI TRYBUNAŁU

1. Prawidłowość transakcji

10.8. Zgodnie z art. 1 przepisów regulujących wykorzystania środków z pozycji budżetowej 400 (przepisy dotyczące pozycji 400) grupy polityczne zarządzają przyznanymi im środkami, stosując analogicznie art. 62 ust. 1 lit. c) rozporządzenia finansowego. Przepisy te same w sobie zastępują „umowy o przyznanie wkładu”, o których mowa w art. 155 ust. 6 rozporządzenia finansowego.

Administracja Parlamentu podlega przepisom rozporządzenia finansowego i przepisom dotyczącym zamówień publicznych. Jednak w odniesieniu do grup politycznych i tylko w odniesieniu do nich Prezydium przyjęło przepisy o środkach z pozycji budżetowej 400. Zawierają one szczegółowe zasady dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji grup politycznych.

Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Zgodnie z art. 1.4 przepisów dotyczących pozycji 400 grupy polityczne są odpowiedzialne wobec instytucji za zarządzanie środkami. Dbają one o to, aby środkami zarządzano zgodnie z przepisami dotyczącymi pozycji 400.

Administracja Parlamentu nieustannie dokłada starań, aby wspierać grupy polityczne z myślą o ich wiedzy i zdolnościach w zakresie zarządzania finansami, tak jak miało to miejsce podczas sesji szkoleniowej na ten temat, która odbyła się 30 listopada 2023 r. Na wniosek grup politycznych właściwe służby Parlamentu zawsze udzielają dostosowanych do indywidualnych potrzeb porad w kwestiach ogólnych i w indywidualnych przypadkach. Administracja Parlamentu nadal będzie udzielać wskazówek grupom politycznym.

10.9. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Aby uniknąć w przyszłości braków w koordynacji między administracją a grupami politycznymi, wytyczne zostaną udoskonalone. Uzupełnieniem tych środków proceduralnych będą szkolenia dla odpowiednich zainteresowanych stron.

10.10. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Grupy polityczne są odpowiedzialne za dokumentację i właściwą formalizację procedur. Administracja Parlamentu będzie jednak nadal zapewniać im indywidualne porady i odpowiednie szkolenia.

10.11. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Parlament będzie nadal przeprowadzać weryfikacje i udzielać wskazówek wszystkim europejskim partiom politycznym i fundacjom politycznym w dziedzinie zamówień publicznych, w tym również w zakresie procedur wewnętrznych i unikania konfliktu interesów. W lipcu 2023 r. Parlament zorganizował specjalne szkolenie dla partii politycznych, a spotkania informacyjne odbywają się dwa razy w roku.

10.12. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Wprowadzono już środki naprawcze i udokumentowane. Nowa procedura ma zastosowanie do przyszłych postępowań o udzielenie zamówienia.

2. Systemy nadzoru i kontroli

10.19. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Parlament zgadza się z wnioskami Trybunału dotyczącymi potrzeby harmonizacji i profesjonalizacji kontroli ex ante we wszystkich dyrekcjach generalnych i służbach.

Aby podnieść stopień standaryzacji procedur kontroli ex ante w Parlamencie, Dyrekcja Generalna ds. Finansów Parlamentu Europejskiego stworzy forum dla weryfikatorów ex ante, wdroży roczny specjalny program szkoleń i będzie regularnie przedstawiać wytyczne.

10.20. Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi ETO.

Zob. odpowiedź do pkt 10.25.

II. ODPOWIEDZI PARLAMENTU NA ZALECENIA

10.24. Parlament zgadza się zintensyfikować doradztwo administracyjne dla grup politycznych w zakresie właściwego wykorzystania środków z pozycji budżetowej 400, a także pomagać grupom politycznym w poprawie ich wewnętrznego zarządzania finansami. W szczególności doprecyzuje wytyczne dotyczące udzielania zamówień przez grupy polityczne, jak miało to już miejsce podczas sesji szkoleniowej, która odbyła się w tym celu 30 listopada 2023 r.

10.25.

„Zalecenie 10.1 – Zintensyfikowanie działań w celu zwalczania nadużyć finansowych w Parlamencie Europejskim

Parlament powinien w oparciu o istniejące działania zwalczać nadużycia finansowe i opracować w tym celu ogólnoinstytucjonalną strategię zwalczania nadużyć finansowych, a także zadbać o to, by stosowano ją w całej instytucji.

Docelowy termin wdrożenia: do końca roku 2025”.

Parlament **częściowo akceptuje** zalecenie ETO.

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym zapobieganie nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie oraz związane z nimi działania następcze

stanowią główne cele ram kontroli wewnętrznej każdej dyrekcji generalnej.

Parlament zleci swoim właściwym służbom ocenę prowadzonych działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych oraz – jeżeli będzie to możliwe – opracowanie nadrzędnych ram mających zastosowanie do administracji Parlamentu.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ DO ROCZNEGO SPRAWOZDANIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wydatki administracyjne pozostają wolne od istotnego błędu.

Jeżeli chodzi o działania następcze w związku z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego za 2020 r. w celu poprawy systemu Komisji w zakresie zarządzania dodatkami rodzinnymi przewidzianymi w regulaminie pracowniczym¹, Komisja znacznie zmniejszyła ryzyko błędu przez:

- zwiększenie zdolności zespołu kontrolującego deklaracje pracowników dotyczące dodatków;
- opracowanie systemu automatycznej indeksacji kwot zadeklarowanych przez pracowników, stosowane od czerwca 2024 r.

Powinno to w przyszłości pomóc uniknąć zidentyfikowanych przez Trybunał Obrachunkowy przypadków błędów w otrzymywaniu i weryfikowaniu uprawnień do dodatków². W związku z tym Komisja uważa, że zalecenie zostało wdrożone w przeważającej mierze.

¹ Zob. załącznik 10.1, zalecenie 2.

² Zob. uwaga ETO nr 10.15.

ODPOWIEDZI EUROPEJSKIEGO KOMITETU REGIONÓW
DO ROCZNEGO SPRAWOZDANIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 10: EUROPEJSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Europejski Komitet Regionów (KR) jest zdania, że w jasny sposób wyjaśniono przyczyny ekonomiczne przedłużenia umowy o utrzymanie budynków do 10 lat, które zostało zatwierdzone między innymi po sprawdzeniu praktyk stosowanych w innych instytucjach.

W trakcie procesu kontroli w 2023 r. ETO złożono bardziej konkretne i szczegółowe wyjaśnienia.

W ramach działań następczych wobec procesu kontroli – KR zwróci się do wspólnego działu KR-u i EKES-u ds. zamówień publicznych i zarządzania finansami o wydanie instrukcji służbowej dla wszystkich służb wspólnych, w której zostaną one poproszone między innymi o dokładniejsze i bardziej szczegółowe wyjaśnienie takiego przedłużenia umowy w przyszłości.

PL

**ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEGO INSPEKTORA OCHRONY DANYCH DO EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO NA SPRAWOZDANIE ROCZNE ZA 2023 ROK
ROZDZIAŁ 10: Europejska administracja publiczna**

Po wykryciu niekwantyfikowalnego ustalenia, opisanego jako „Opóźnienia w otrzymywaniu i weryfikowaniu takich zgłoszeń zwiększają ryzyko niekwantyfikowalnych płatności”, EIOD ustanowił okresowe przypomnienie dla pracowników o zgłaszaniu odnośnych zmian, zgodnie z określonym w regulaminie pracowniczym obowiązkiem informowania organu powołującego o wszelkich zmianach. Zwracamy również uwagę, że zgodnie z art. 13 tytułem II regulaminu pracowniczego dotyczącym dodatków pracowniczych odpowiedzialność za informowanie instytucji o wszelkich zmianach spoczywa na pracowniku.

Replika Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na odpowiedzi Komisji do rozdziału 11 sprawozdania rocznego

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym organem kontroli i prowadzi kontrole zgodnie z międzynarodowymi standardami. Zgodnie z art. 287 ust. 4 TFUE Komisja jako jednostka kontrolowana przez Trybunał ma prawo opublikować odpowiedź na ustalenia i wnioski pokontrolne sformułowane przez Trybunał.

Komisja kwestionuje pewne aspekty podejścia kontrolnego przyjętego przez Trybunał oraz zakres, w jakim ustalenia kontrolerów Trybunału są zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi. Trybunał stoi na stanowisku, że prawo do odpowiedzi nie obejmuje kwestionowania przyjętego przezeń podejścia kontrolnego, zważywszy na odrębne role Trybunału i Komisji.

Komisja wyraża opinię na temat ustaleń nieujętych w sprawozdaniu Trybunału i nie przedstawia w sposób poprawny i kompleksowy elementów leżących u podstaw swojej opinii. Trybunał odnotowuje, że we wszystkich przedmiotowych przypadkach różnice w ocenach wynikają z przyjęcia odmiennych podejść. Przeprowadzona przez Trybunał ocena osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób opiera się na faktycznym brzmieniu danej decyzji wykonawczej Rady. Dzięki temu ocena Trybunału opiera się na spójnych i obiektywnych podstawach. Komisja tymczasem opiera swoje oceny w dużej mierze na interpretowaniu intencji prawodawcy w momencie sporządzania decyzji wykonawczych Rady i uwzględnia informacje pochodzące z dokumentów, które nie stanowią części tych decyzji.

Komisja nie zgadza się z ustaleniami Trybunału. Trybunał nie zgadza się natomiast z następującymi argumentami podniesionymi przez Komisję w przesłanej przez nią odpowiedzi:

- o Komisja kwestionuje wykryte przez Trybunał błędy dotyczące kwalifikowalności, utrzymując, że nie może uchylić decyzji Rady i postanowić, że za dane działanie nie należy wypłacić środków z RRF. Trybunał jest świadomy, że plany krajowe zostały zatwierdzone przez Radę. Niemniej zadaniem Trybunału jest kontrolowanie wydatków UE poniesionych po przyjęciu planów krajowych.

- o Komisja stwierdza, że na potrzeby oceny kwalifikowalności za początek realizacji działania przyjmuje się moment poniesienia kosztów. Trybunał uważa, że właściwą datą rozpoczęcia realizacji działania jest data zaciągnięcia zobowiązania prawnego, ponieważ w tym momencie powstaje zobowiązanie, które skutkuje późniejszą płatnością oraz uznaniem wydatku obciążającego budżet.
- o Komisja nie podziela opinii Trybunału, że kamienie milowe i wartości docelowe powinny obejmować wszystkie zasadnicze elementy leżące u podstaw danej reformy lub inwestycji, w szczególności etap zakończenia działań. W mniemaniu Trybunału ma to duże znaczenie dla zapewnienia, by działania zostały w pełni zrealizowane.

W swoim sprawozdaniu specjalnym 07/2023 Trybunał zwrócił uwagę, że na szczeblu UE występuje luka w zakresie uzyskiwania pewności, jeśli chodzi o zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi. Komisja utrzymuje, że pewność poświadczana przez DG ECFIN obejmuje kwestię skuteczności kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa. Wprawdzie w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN zawarto odniesienie do ocen Komisji dotyczących tego, czy państwa członkowskie przeprowadzają kontrole i na ile są one skuteczne, lecz nie zawiera ono żadnego wniosku co do skuteczności tych kontroli. W przekonaniu Trybunału stanowi to istotne ograniczenie zakresu poświadczenia wiarygodności wydawanego przez Komisję i oznacza, że Komisja wciąż nie uzyskuje pełnej pewności co do tego, czy wydatki z RRF – którymi Komisja zarządza bezpośrednio – są zgodne z przepisami.

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE ROCZNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO ZA 2023 R. – ROZDZIAŁ 11: INSTRUMENT NA RZECZ ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

I. PODSUMOWANIE ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje do wiadomości rozdział 11 sprawozdania rocznego Trybunału dotyczący Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

W 2023 r. Komisja dokonała płatności w oparciu o osiągnięcie w zadowalający sposób 741 kamieni milowych i wartości docelowych. Trybunał przeprowadził na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2023 r. kontrolę wszystkich 23 płatności w ramach dotacji opiewających na łączną kwotę 53,5 mld EUR. Płatności w ramach dotacji dokonano na rzecz 17 państw członkowskich w odniesieniu do 677 kamieni milowych i wartości docelowych. Wyplacono dodatkowe 32,8 mld EUR w związku ze spłatą dziewięciu pożyczek.

W rozdziale 11 wskazano, że w przypadku 16 kamieni milowych i wartości docelowych dokonano ustaleń, które zdaniem Trybunału mają skutki finansowe i obejmują siedem płatności w siedmiu państwach członkowskich. Siedem spośród tych 16 ustaleń dotyczy opinii Trybunału na temat błędnej oceny spełnienia wymogów osiągnięcia w zadowalający sposób, natomiast dziewięć dotyczy opinii Trybunału Obrachunkowego na temat „naruszenia warunków kwalifikowalności”.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje prace Trybunału dotyczące Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, również w ramach przedmiotowego procesu poświadczenia wiarygodności. Prace Trybunału na przestrzeni lat wywarły pozytywny wpływ na Instrument, a uwzględnienie jego ustaleń i zaleceń przyniosło korzyść w takich obszarach, jak: (i) podejście Komisji do oceny kamieni milowych i wartości docelowych, (ii) opracowywanie wniosków dotyczących decyzji wykonawczych Rady oraz (iii) podejście Komisji do ochrony interesów finansowych Unii. Komisja w pełni szanuje prawo Trybunału do samodzielnego określania zakresu i metodyki prowadzonych przez niego kontroli, zachowując jednocześnie prawo do tego, aby nie zgodzić się z uwagami Trybunału, również w kwestii prawidłowej wykładni przepisów UE pod kontrolą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W związku z tym Komisja zauważa, że wśród instytucji nadal istnieje kilka obszarów odmiennej wykładni, ale będzie kontynuować wysiłki na rzecz ograniczenia zakresu takich rozbieżności w przyszłości, w tym poprzez uściślenie wytycznych Komisji w stosownych przypadkach.

Po dokładnym przeanalizowaniu ustaleń Trybunału dotyczących nieosiągnięcia siedmiu kamieni milowych i wartości docelowych Komisja doszła do wniosku, że prawidłowo zastosowała metodę oceny osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych¹ i podtrzymuje swoje pierwotne oceny dotyczące „osiągnięcia w zadowalającym stopniu”. Komisja zauważa, że wnioski Trybunału, zgodnie z którymi niektóre kamienie milowe i wartości docelowe „nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób”, opierają się głównie na różnicach w wykładni wymogów prawnych lub na różnicach w ocenie jakościowej.

¹ COM(2023) 99 final z 21.2.2023: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE.

Trybunał, odnosząc się do ustaleń dotyczących dwóch różnych rodzajów „naruszenia warunków kwalifikowalności”², podtrzymuje wykładnię rozporządzenia w sprawie RRF, której Komisja nie podziela. Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału w odniesieniu do każdego z tych dziewięciu ustaleń i utrzymuje, że działania te są zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie RRF i wytycznymi Komisji. W obliczu tych zasadniczych różnic w wykładni Komisja oczekuje, że takie ustalenia będą podejmowane przez cały okres obowiązywania RRF. Ponadto, zdaniem Komisji, ustalenia te nie mają wpływu na legalność i prawidłowość płatności. Komisja stwierdziła w odpowiedzi na rozdział dotyczący RRF sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za 2022 r.³, że po dokonaniu przez Komisję oceny kwalifikowalności działań podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności Rada decyduje w drodze decyzji wykonawczej, czy dane działanie jest kwalifikowalne. Komisja nie może na etapie płatności uznać decyzji Rady za nieważną w kwestii kwalifikowalności danego działania. Wreszcie w odniesieniu do rodzaju ustalenia „naruszenie warunku kwalifikowalności: zastępowanie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych” Komisja zauważa, że Trybunał nie stosuje opublikowanych przez nią wytycznych i że dokonał indywidualnej oceny poszczególnych przypadków. Chociaż Komisja z uwagą rozważyła wyjaśnienia zawarte w zawiadomieniach o wstępnych ustaleniach kontroli, nie była ona w stanie przełożyć indywidualnej oceny Trybunału na ogólnie obowiązujące kryteria oceny.

W związku z powyższym Komisja nie sądzi, aby płatności z tytułu jakichkolwiek kamieni milowych i wartości docelowych zostały dokonane wskutek błędu, i uważa, zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG ECFIN⁴, że poziom ryzyka w przypadku płatności w ramach RRF na 2023 r. był niski.

Komisja zauważa ponadto, że zgodnie z opublikowaną metodyką zawieszenia płatności⁵ zastosowała by dostosowania w odniesieniu do zawieszonych płatności w inny sposób, aby w pełni uwzględnić postępy we wdrażaniu lub znaczenie danego działania, co skutkowało by niższą wartością uważaną za błędną. Komisja zauważa również, że bez ustaleń dotyczących kwalifikowalności – w przypadku których Komisja i Trybunał nie zgadzają się co do wykładni i stosowania przepisów rozporządzenia – oszacowany przez Trybunał wpływ finansowy byłby znacznie poniżej progu istotności oraz że siedem ustaleń dotyczących osiągnięcia w zadowalający sposób odnosi się do mniej niż 1% ocenionych przez Komisję kamieni milowych i wartości docelowych. Komisja zauważa ponadto, że Trybunał zmienił stosowanie swojej metodyki począwszy od sprawozdania rocznego za 2022 r. Trybunał nie uznaje już braku wpływu finansowego we wszystkich przypadkach, w których dany kamień milowy lub daną wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób w ciągu sześciu miesięcy. Komisja zauważa, że prowadzi to do uznania wyższej wartości za błędną.

² Odniesienie do art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF („Wsparcie w ramach Instrumentu nie zastępuje, poza należycie uzasadnionymi przypadkami, powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”) oraz art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF („Działania rozpoczęte w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. są kwalifikowalne, pod warunkiem że spełniają wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu”).

³ Odpowiedź na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2022 r., s. 453: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PL.pdf.

⁴ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN) za 2023 r.: https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-economic-and-financial-affairs_pl.

⁵ COM(2023) 99 final z 21.2.2023: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE.

Podsumowując – a także po dokonaniu bardzo dokładnej analizy wszystkich ustaleń Trybunału – Komisja nie podziela oceny Trybunału, zgodnie z którą minimalny wpływ finansowy przekracza próg istotności.

Komisja odnotowuje ustalenie Trybunału odnośnie do przeprowadzanych przez nią audytów *ex post*, zgodnie z którym Komisja zaktualizowała swoją strategię audytu, aby uwzględnić przyjęte wcześniej zalecenia Trybunału. Komisja odnotowuje również ustalenie Trybunału, zgodnie z którym Komisja nie zaktualizowała tej strategii audytów, aby uwzględnić odrzucony wcześniej brak akceptacji zaleceń Trybunału, w przypadku których zdaniem Komisji zalecenie wykroczało poza to, co przewidziano w podstawie prawnej. Komisja utrzymuje, że nie ma możliwości przyjęcia zaleceń, które uważa za sprzeczne z rozporządzeniem w sprawie RRF. Biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału, Komisja oczekuje, że takie ustalenia będą podejmowane przez cały okres obowiązywania RRF.

Komisja zauważa ponadto w odniesieniu do kamieni milowych dotyczących kontroli i audytu, że po zidentyfikowaniu potencjalnego ryzyka dla interesów finansowych Unii w ramach audytów systemów kontroli państw członkowskich zażądała od państw członkowskich podjęcia działań, aby przeciwdziałać takiemu ryzyku. W przypadkach, gdy nie podjęto takich działań do czasu zmiany RRF, Komisja uzgodniła z państwami członkowskimi wprowadzenie kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli, wymagając zaradzenia tej kwestii przed dokonaniem jakichkolwiek (dalszych) płatności. Takie kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli zapewniają dodatkowy poziom bezpieczeństwa, stanowiąc uzupełnienie zwykłych działań następczych podejmowanych w związku z audytami Komisji. Komisja zauważa, że proaktywne wprowadzenie kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli dodatkowo chroni interesy finansowe Unii, i przypomina, że współprawodawcy uznali potencjalną konieczność ustalenia takich kamieni milowych, wprowadzając w tym celu szczegółową podstawę prawną w art. 20 ust. 5 lit. e) rozporządzenia w sprawie RRF.

Komisja przypomina ponadto, że rozszerzyła czynności audytowe poza zakres wymagany na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF, aby systematycznie sprawdzać, czy państwa członkowskie regularnie weryfikują przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa, a także sprawdzać skuteczności takich kontroli, jak również jest zdania, że wnioski zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN obejmują powyższą kwestię.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. Stan wdrożenia

Komisja przypomina, że RRF to instrument oparty na wynikach, którego beneficjentami są państwa członkowskie. Współprawodawcy wymagają jednak, aby państwa członkowskie udostępniały informacje dotyczące 100 największych ostatecznych odbiorców środków z RRF. Chociaż Komisja zasadniczo opowiada się za pełną przejrzystością ostatecznych odbiorców i faktycznie przedstawiła

w tym celu wnioski ustawodawcze⁶, zauważa ona jednak, że przepisy dotyczące RRF nie przewidują takiego obowiązku; wyjątkiem jest 100 największych odbiorców środków finansowych (pkt 11.7).

2. Ocena warunków płatności i warunków kwalifikowalności

Trybunał wskazuje, że Komisję obowiązuje dwumiesięczny termin na przeprowadzenie wstępnej oceny każdego wniosku o płatność, ale stwierdza, że ani rozporządzenie, ani umowa w sprawie finansowania nie przewidują możliwości zawieszenia harmonogramu oceny przez państwa członkowskie w celu dostarczenia dodatkowych informacji (zob. pkt 11.16–11.17). Rozporządzenie w sprawie RRF stanowi, że ocena rozpoczyna się dopiero po przedstawieniu należycie uzasadnionego wniosku o płatność, przy czym jeśli w trakcie oceny Komisja lub państwo członkowskie stwierdzą, że tak nie jest, termin dwóch miesięcy nie ma zastosowania. W tym względzie umowa w sprawie finansowania wyraźnie przewiduje możliwość zawieszenia harmonogramu w przypadku, gdy Komisja zażąda dodatkowych dowodów. Komisja uważa zatem, że w pełni przestrzegala harmonogramów określonych w ramach prawnych.

Różnice poglądów na temat osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych

Na podstawie ram oceny osiągnięcia w zadowalającym stopniu kamieni milowych i wartości docelowych Komisja nie podziela oceny Trybunału, zgodnie z którą w przypadku siedmiu kamieni milowych i wartości docelowych wymogi decyzji wykonawczej Rady nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób (pkt 11.20). W większości przypadków wnioski Trybunału opierają się głównie na odmiennej wykładni wymogów określonych przez Radę, które Komisja i państwa członkowskie zastosowały przy ocenie kamienia milowego lub wartości docelowej, lub na różnicach w ocenie jakościowej. Komisja publikowała w przejrzysty sposób swoją ocenę w każdym przypadku, uzasadniając swoją interpretację zgodnie z mającymi zastosowanie ramami i uzyskując pozytywną opinię na temat swojego podejścia i interpretacji każdego przypadku zarówno od Komitetu Ekonomiczno-Finansowego⁷, jak i komitetu działającego w ramach procedury komitetowej z udziałem ekspertów z państw członkowskich. Komisja podkreśla, że w każdej z omawianych spraw rozbieżności między oceną Komisji a oceną Trybunału są specyficzne dla danego przypadku.

Komisja zwraca uwagę na przypadki, w których Trybunał przyjął odmienną wykładnię prawną wymogów dotyczących poszczególnych kamieni milowych lub wartości docelowych lub dowodów wymaganych do wykazania ich osiągnięcia w zadowalający sposób, i na tej podstawie, w przeciwieństwie do Komisji, uważa, że wymóg nie został spełniony. Dla celów przejrzystości poniżej przedstawiono podsumowanie rozumowania Komisji w kwestii siedmiu przedmiotowych kamieni milowych i wartości docelowych.

- Pierwszy przypadek dotyczy wartości docelowej „Liczba studentów, którym przyznano stypendium naukowe”. W decyzji wykonawczej Rady określono poziom bazowy wynoszący 50, odpowiadający sytuacji na początku realizacji RRF, i wskazano 300 jako cel wartości docelowej. Komisja uznała, że wyraźnie wskazuje to na fakt, że w ramach działania zakłada się dodatkowe 250, a nie 300 stypendiów naukowych dla studentów. Komisja zauważa, że

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (COM(2022) 223 final): [EUR-Lex - 52022PC0223 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=pl>.

wartość wynosząca „250” znajduje poparcie zarówno w RRP, jak i w kalkulacji kosztów. W świetle powyższego Komisja uważa, że poziom bazowy 50 jest w pełni zamierzony i że prawidłowa wykładnia wartości docelowej to dodatkowe 250 (cel wynoszący 300 pomniejszony o poziom bazowy przyjmujący wartość 50). Komisja utrzymuje zatem, że wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób.

- Drugi przypadek dotyczy wejścia w życie nowej ustawy budowlanej. Praktycznie spełniono wymóg wejścia w życie tej ustawy zawarty w decyzji wykonawczej Rady, ale odroczone datę rozpoczęcia stosowania niektórych jego przepisów. Chociaż Komisja przyznaje, że przy ocenie wymogu wejścia w życie zazwyczaj należało, aby odpowiednie przepisy weszły w życie w pełnym zakresie, to zauważa ona, że w tym konkretnym przypadku z projektu decyzji wykonawczej Rady jasno wynika, że elementy ustawy wejdą w życie w późniejszym terminie. Dotyczy to w szczególności utworzenia nowej struktury państwowej – Naczelnego Urzędu Budowlanego – która jest przedmiotem kolejnego kamienia milowego. Gdyby wszystkie elementy ustawy weszły w życie, kolejny kamień milowy nie miałby znaczenia i jakakolwiek płatność w jego ramach stanowiłaby faktycznie podwójne finansowanie, ponieważ dokonano już płatności za te same wyniki w ramach poddanego audytowi kamienia milowego. W związku z tym Komisja uważa, że prawidłowo oceniła ten kamień milowy jako osiągnięty.
- Trzeci przypadek dotyczy wartości docelowej związanej z dostępem do bezpiecznej łączności ruchomej, która wymagała, aby 95 % pracowników sektora instytucji rządowych miało dostęp do bezpiecznego systemu wymiany informacji tajnych i niejawnych. Komisja uznała, że zainteresowane państwo członkowskie prawidłowo wykluczyło z tej wartości docelowej dostęp w przypadku niektórych pracowników, takich jak osoby sprzątające lub kierowcy pojazdów służbowych, przy czym Komisja stwierdziła, że wymaganie dostępu do informacji tajnych i niejawnych w przypadku pracowników zatrudnionych na takich stanowiskach w oczywisty sposób nie jest intencją RRP i decyzji wykonawczej Rady. Komisja utrzymuje zatem, że przedmiotową wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób.
- Czwarty przypadek dotyczy wartości docelowej działania w zakresie cyberbezpieczeństwa, który wymagał od danego państwa członkowskiego wdrożenia działań wzmacniających struktury bezpieczeństwa. Komisja uważa, że sprawozdania przedstawione przez zainteresowane państwo członkowskie, które zasadniczo obejmowały analizę ryzyka procedur, procesów i organizacji, w tym plany działania w odpowiedzi na ustalenia, stanowią interwencje mające na celu poprawienie skuteczności działań. Komisja zauważa, że prawo UE przewiduje tego rodzaju interwencje mające na celu poprawienie skuteczności działań, ponieważ dyrektywa NIS 2⁸, o której mowa w opisie działania, wyraźnie uznaje „analizę ryzyka i bezpieczeństwo systemów informatycznych” za jeden z rodzajów „środków zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie”, które państwa członkowskie powinny wdrożyć. Komisja utrzymuje zatem, że przedmiotową wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób.
- Piąty przypadek dotyczy wartości docelowej odnoszącej się do „Liczby projektów, na które podpisano dotację na działalność związaną z recyklingiem odpadów lub terenów zurbanizowanych”. Chociaż decyzja wykonawcza Rady odnosi się „właścicieli terenu” jako beneficjentów, fundusz ustanowiony przez zainteresowane państwo członkowskie zawierał wymóg, aby beneficjenci byli „właścicielami projektów”. Komisja w sposób przejrzysty odnotowała w swojej wstępnej ocenie, zgodnie z ramami oceny⁹, że uznaje tę różnicę

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2).

⁹ COM(2023) 99 final, załącznik I: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en?prefLang=pl.

w sformułowaniu za dopuszczalne minimalne odchylenie, ponieważ nie ma ona wpływu na wynik, biorąc pod uwagę charakter finansowanych projektów. Zainteresowane państwo członkowskie przedstawiło dowody na to, że przedmiotowa zmiana nie miała wpływu na wynik. Komisja utrzymuje zatem, że przedmiotową wartość docelową osiągnięto w zadowalający sposób.

- Szósty przypadek dotyczy reformy „bez ponoszenia kosztów”, w ramach której zachęca się osoby długotrwale bezrobotne do udziału w szkoleniach. Warunek kwalifikujący do udziału w programie dotyczący długości szkolenia (tj. co najmniej 4 miesiące) stanowi element prawa krajowego, co potwierdzono w ocenie przeprowadzonej przez Komisję i co odpowiednio sprawdziły organy krajowe przy ustalaniu kwalifikowalności do otrzymania zachęty. Oprócz oceny tej kwestii, której dokonała Komisja w ramach wcześniejszego kamienia milowego, zainteresowane państwo członkowskie przedstawiło w ramach kolejnego kamienia milowego zrzuty ekranu wewnętrznego systemu informatycznego monitorującego ten wymóg, aby wykazać, że wymóg ten spełniono w każdym przypadku przyznanej zachęty, wraz z dowodami na działanie systemu kontroli pod kątem zapewnienia prawidłowości danych (wraz z praktycznymi dowodami korekt, które wprowadził system kontroli). Organ państw członkowskich, a następnie audytorzy Komisji przeprowadzili dalsze kontrole i audyty w tym zakresie, potwierdzając funkcjonowanie systemów monitorowania i zapewniania zgodności z tym wymogiem. Komisja uznała, że ma wystarczającą pewność, iż spełniono wymogi decyzji wykonawczej Rady. Komisja uznała ponadto, że wymaganie indywidualnych arkuszy rejestracyjnych na każdy dzień szkolenia wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem administracyjnym dla państw członkowskich. Komisja utrzymuje zatem, że przedmiotowy kamień milowy osiągnięto w zadowalającym stopniu.
- Siódmy przypadek dotyczy wartości docelowej związanego z tworzeniem jednostek zdrowia psychicznego. Komisja nie uznała, że aby jednostki te stały się w pełni funkcjonalne, muszą one zatrudniać pracowników w określonej minimalnej liczbie, aby zapewnić opiekę teoretycznej maksymalnej liczbie pacjentów, którą jednostka będzie w stanie obsłużyć. Dla Komisji pełna funkcjonalność oznacza, że jednostki dysponują wystarczającą liczbą pracowników, aby zapewnić opiekę rzeczywistej, a nie teoretycznej maksymalnej liczbie pacjentów, jak było w tym przypadku. Komisja utrzymuje zatem, że przedmiotową wartość docelową osiągnięto w zadowalającym stopniu.

Warunki kwalifikowalności RRF

Komisja przywołuje swoją odpowiedź na sprawozdanie roczne za 2022 r.: „po dokonaniu oceny kwalifikowalności działań podczas oceny planów odbudowy i zwiększania odporności Rada decyduje w drodze decyzji wykonawczej, czy dane działanie jest kwalifikowalne. Na etapie płatności Komisja nie może uznać za nieważną decyzji Rady i stwierdzić, że za dane działanie nie przysługuje płatność w ramach RRF. W tym względzie, o ile kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady są osiągnięte w zadowalający sposób, odnośna płatność dokonana przez Komisję nie może być obciążona błędem”¹⁰. Ustalenia dotyczące poszczególnych jednostek lub działań zgłoszonych w ramach osiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej nie kwestionują zatem kwalifikowalności działania, lecz raczej kwalifikowalność niektórych dowodów przedstawionych przez państwo członkowskie (zob. pkt 11.21).

Uwaga ta ma zastosowanie w szczególności do sześciu wskazanych przez Trybunał przypadków należących do kategorii „Naruszenie warunku kwalifikowalności: okres kwalifikowalności”. Trybunał

¹⁰ Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2022 r., s. 453: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PL.pdf.

i Komisja mają odmienne poglądy na sposób ustalenia kwalifikowalności inwestycji i reform, które zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF musiały „rozpocząć się” w okresie od lutego 2020 r. Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne, które skupiają się na wdrażaniu, począwszy od 1 lutego 2020 r., oraz na wszystkich powiązanych kosztach, które pojawiły się od tego dnia. W związku z tym Komisja, w odróżnieniu od Trybunału, nie wiąże rozpoczęcia realizacji działania z datą pierwszego zobowiązania (prawnego) (zob. pkt 11.22). Komisja przypomina, że wniosek ustawodawczy w sprawie RRF przedstawiono w maju 2020 r., a rozporządzenie weszło w życie w lutym 2021 r. Klauzula „kwalifikowalności” wprowadzona przez współprawodawców jest w rzeczywistości klauzulą dotyczącą *mocy wstecznej*, umożliwiającą uwzględnienie w RRP działań *rozpoczętych w okresie od dnia 1 lutego 2020 r.* Celem tej klauzuli o mocy wstecznej było danie państwom członkowskim – już w trakcie procesu legislacyjnego RRF – gwarancji, że działania zostaną uwzględnione, oraz zapewnienie, aby państwa członkowskie nie wstrzymały ani nie ograniczyły inwestycji w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i społecznego spowodowanego pandemią, właśnie po to, aby dalej nie pogłębiać recesji gospodarczej¹¹. W styczniu 2021 r. Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne (jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie RRF) dotyczące sposobu stosowania tej klauzuli, którą następnie konsekwentnie stosowała wraz z państwami członkowskimi. Przykład ilustrujący rozbieżność poglądów przedstawiono w ramce 11.2. Trybunał zauważa, że w przypadku siedmiu projektów kolejowych we Francji zamówienia udzielono przed lutym 2020 r. i na tej podstawie uznaje działanie za niekwalifikowalne. Natomiast prace w ramach tego działania rozpoczęły się po dniu 1 lutego 2020 r., stąd Komisja uważa, że siedem projektów przestrzega okresu kwalifikowalności i że są one zgodne z jej wytycznymi. Biorąc pod uwagę te zasadnicze różnice w wykładni, Komisja oczekuje, że takie ustalenia utrzymają się w całym okresie obowiązywania RRF.

W odniesieniu do trzech ustaleń Trybunału dotyczących „Naruszenia warunku kwalifikowalności: zastępowanie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych” Komisja przypomina, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RRF wyraźnie stanowi, że „wsparcie w ramach Instrumentu nie zastępuje, poza należycie uzasadnionymi przypadkami, powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”. Komisja podkreśliła już w odpowiedziach na sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2022 r., że jej wykładnia tego przepisu różni się od wykładni przyjętej przez Trybunał. Komisja interpretuje ten przepis jako odwołujący się do „zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”, a nie do pojęcia niekwalifikowalności szczególnych rodzajów „działań o powtarzającym się charakterze”, a mianowicie działań „finansowanych z krajowych wydatków budżetowych”. Zdaniem Komisji tekst prawny rozporządzenia w sprawie RRF nie potwierdza tego drugiego stanowiska. Komisja zauważa, że mimo iż Trybunał nie stosuje opublikowanych przez nią wytycznych, to dokonał on indywidualnej oceny poszczególnych przypadków. Chociaż Komisja szczegółowo rozważyła argumentację Trybunału dla każdego przypadku, nie była ona w stanie przełożyć indywidualnej oceny Trybunału na ogólnie obowiązujące kryteria oceny.

Wreszcie Komisja zauważa w szczególności, że wszystkie trzy ustalenia dotyczące „zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych” odnoszą się do reform. Jak stwierdzono w odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za 2022 r.¹², jeżeli państwo członkowskie wskazało w odniesieniu do danego działania, że żadne koszty nie zostaną pokryte z RRF, jak ma to miejsce w przypadku większości reform, Komisja uważa, że RRF *nie może* zastępować jakichkolwiek wydatków krajowych, ponieważ żadne środki z RRF nie odnoszą się do tego działania. Włączenie działań „bez ponoszenia kosztów” nie zwiększa alokacji finansowej państwa członkowskiego, chociaż państwo członkowskie nadal zobowiązuje się do ich wdrożenia (zob. pkt 11.23). Komisja

¹¹ Zob. w szczególności motywy 6–8 rozporządzenia w sprawie RRF.

¹² Tamże, s. 449.

przypomina, że włączenie reform do planów odbudowy i zwiększania odporności jest istotnym elementem umożliwiającym wprowadzenie zmian systemowych w państwach członkowskich oraz warunkiem pozytywnej oceny planów odbudowy i zwiększania odporności.

Odmienne podejścia Komisji i Trybunału ilustruje przykład przedstawiony w ramce 11.3 dotyczący austriackiego kamienia milowego „Czwarte sprawozdanie na temat kultury budowlanej”¹³. Jak zauważył Trybunał w podanym przykładzie, Austria zleciła wcześniej sporządzenie „sprawozdań na temat kultury budowlanej” w latach 2006, 2011 i 2017 i ponownie się do tego zobowiązała w ramach reformy uwzględnionej w RRF, bez wskazania jakichkolwiek kosztów tej reformy. Komisja uważa, że nie stanowi to przypadku „zastępowania powtarzających się wydatków budżetowych”, ponieważ: 1), sprawozdanie nie obejmuje takich wydatków, 2) Austria nie wskazała żadnych kosztów w ramach RRF, dlatego nie może dojść do zastępowania wydatków krajowych, 3) sprawozdanie różni się jakościowo od poprzednich sprawozdań oraz 4), nie ustalono, że przypadek ten nie może stanowić „należycie uzasadnionego wyjątku”, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF. Trybunał twierdzi natomiast, że jest to rodzaj działania o powtarzającym się charakterze finansowanego z krajowych wydatków budżetowych, i w związku z tym uważa to za błąd.

Jasne określenie kamieni milowych i wartości docelowych w decyzji wykonawczej Rady

Trybunał zauważa, że w modelu finansowania RRF kluczowe znaczenie mają jasne i jednoznaczne wskaźniki oraz dokładne zdefiniowanie osiągnięcia w zadowalający sposób. Komisja zgadza się, że jasne kamienie milowe i wartości docelowe mają zasadnicze znaczenie dla programu. Komisja zauważa jednak, że nałożony przez współprawodawców obowiązek dotyczący wydania przez nią oceny „osiągnięcia w zadowalający sposób” wyraźnie przyznaje Komisji uprawnienia dyskrecjonalne. Trybunał uznał te szerokie uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Komisji na mocy rozporządzenia w sprawie RRF w sprawozdaniu rocznym za 2022 r.¹⁴ Komisja w przejrzysty sposób ujęła korzystanie z tych uprawnień dyskrecjonalnych w specjalnych ramach¹⁵, pod kątem których ocenia się wszystkie płatności, zapewniając przejrzystość i równe traktowanie (zob. pkt 11.26–11.28).

Trybunał, po przeanalizowaniu 452 kamieni milowych i wartości docelowych, odnotował 15 przypadków kamieni milowych i wartości docelowych co do których uznał, że nie zostały w pełni jasno zdefiniowane (pkt 11.28), spośród których 12 Komisja wskazała i w przejrzysty sposób zwróciła na nie uwagę. Należały do nich na przykład błędy pisarskie, które wystąpiły przy opracowywaniu wniosków Komisji dotyczących decyzji wykonawczych Rady. Komisja zauważa, że ustalenia te stanowią zatem kwestie, które Komisja już w pełni wychwyciła i poprawiła w ramach systemu kontroli i które w żaden sposób nie mają wpływu na legalność i prawidłowość wypłat z RRF.

Komisja nie zgadza się ze wszystkimi ustaleniami dotyczącymi braku jasności określenia kamieni milowych i wartości docelowych, które w niektórych przypadkach odzwierciedlają raczej preferencje dotyczące kształtowania polityki niż brak jasności. W ramce 11.4 przedstawiono przykład hiszpańskiego kamienia milowego, w przypadku którego Trybunał uznał jeden określony wymóg za niewystarczająco szczegółowo zdefiniowany. W ramach kamienia milowego zobowiązano Hiszpanię

¹³ Zob. wstępna ocena Komisji (opublikowana 22 marca 2023 r.), s. 90:
https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-first-payment-request-austria_en?prefLang=pl.

¹⁴ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2022, pkt 11.22.

¹⁵ COM(2023) 99 final, załącznik I, „Ramy oceny kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF”: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en?prefLang=pl.

do zmiany przepisów w celu wprowadzenia nowych obowiązków w zakresie utworzenia infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych, ale – jak zauważa Trybunał – nie określono szczegółowo charakteru tego wymogu, ani pod kątem jakościowym, ani ilościowym. Komisja po pierwsze zauważa, że jest to tylko jeden z kilku wymogów tego kamienia milowego, który nakłada wyraźny obowiązek wprowadzenia nowego zobowiązania prawnego, a po drugie, że kamień milowy z decyzji wykonawczej Rady nie może regulować każdego szczegółu przyszłych przepisów krajowych – w tym przypadku wymóg jest jasny i dotyczy wprowadzenia konkretnego obowiązku.

3. Systemy monitorowania i kontroli

Audyty ex post przeprowadzane przez Komisję

Komisja, aby uzyskać pewność co do legalności i prawidłowości płatności w ramach RRF, przeprowadza szeroko zakrojone audyty *ex ante* i oparte na analizie ryzyka audyty *ex post* dotyczące osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych zgodnie ze strategiami audytu i kontroli. Komisja przeprowadziła 17 audytów *ex post* dotyczących 82 kamieni milowych i wartości docelowych w odniesieniu do płatności dokonanych w 2023 r. Jak zauważył Trybunał (pkt 11.30), Komisja stwierdziła, że wszystkie poddane audytowi kamienie milowe i wartości docelowe zostały prawidłowo ocenione jako osiągnięte w zadowalający sposób.

Trybunał przypomina swoje zalecenia zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2022 r. i stwierdza, że zrealizowano je tylko częściowo (pkt 11.31). Komisja zauważa, że tylko częściowo zaakceptowała zalecenie nr 11.1 lit. a) z 2022 r. i w pełni zrealizowała zaakceptowaną część. Niezaakceptowana część odnosi się do sporów omówionych również w sekcji 2 powyżej, które dotyczą wykładni terminu „rozpoczęcie działań”, tego, co stanowi o początku okresu kwalifikowalności, oraz pojęcia „zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”. Komisja należycie włączyła kontrole kwalifikowalności dowodów do swoich procedur *ex ante* i w dalszym ciągu stosowała kontrole, które już istniały w odniesieniu do procedur *ex post*. Spór prawny wyjaśnia również uwagę Trybunału, że Komisja „nie wykryła naruszenia okresu kwalifikowalności”, ponieważ Trybunał przedstawia własną odmienną wykładnię wytycznych Komisji i pojęcia kwalifikowalności w rozporządzeniu. Trybunał uznaje w odniesieniu do zalecenia nr 11.1 lit. b) z 2022 r., że Komisja zaktualizowała swoją strategię audytu *ex post* i formalizuje zaktualizowane listy kontrolne audytu, aby wyraźnie odnosiły się do cofnięcia działań, odzwierciedlając praktykę stosowaną już przez audytorów. Ponadto Komisja zauważa, że ustalenie Trybunału, zgodnie z którym audyt *ex post* w odniesieniu do jednej wartości docelowej opierał się na niekompletnych danych, wynika z przyjęcia różnych wykładni decyzji wykonawczej Rady, w której dla audytu *ex post* zastosowano podejście przyjęte w pracach *ex ante* Komisji.

19 września 2023 r. Komisja opublikowała również ramy stosowania art. 24 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF w odniesieniu do cofnięcia działań¹⁶. W ramach tych określono, jak Komisja będzie zajmowała się przypadkami cofnięcia działań.

Systemy monitorowania i kontroli państw członkowskich

Rozporządzenie w sprawie RRF stanowi, że Komisja musi ocenić plany odbudowy i zwiększania odporności, w tym ich systemy kontroli, w oparciu o strukturę wspomnianych systemów w RRF, a zatem przed ich wdrożeniem. Jedynie ogólnie odpowiedni system kontroli pozwala na uzyskanie

¹⁶ Sprawozdanie z realizacji RRF (COM(2023) 545 final).

pozytywnej oceny RRP. W tym kontekście państwa członkowskie mogą zobowiązać się do podjęcia dodatkowych działań i wprowadzenia konkretnych „kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli”, aby zapewnić pełną adekwatność systemów krajowych do ochrony interesów finansowych Unii, zgodnie z art. 20 ust. 5 lit. d) rozporządzenia w sprawie RRF. Podczas realizacji RRF Komisja przeprowadza ponadto audyty systemów dotyczące krajowych systemów kontroli, a jeżeli państwo członkowskie zmieni swój RRP, Komisja rozważy, czy w oparciu o stwierdzone uchybienie należy zwrócić się do państw członkowskich o wprowadzenie dodatkowych kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli, jeśli te zmienią swoje RRP. Państwa członkowskie muszą osiągnąć te kamienie milowe przed otrzymaniem jakiegokolwiek kolejnej płatności, co zapewnia dodatkową gwarancję dotyczącą adekwatności systemów kontroli w momencie dokonywania płatności. Dziesięć takich dodatkowych kamieni milowych dotyczących audytu i kontroli wprowadzono podczas zmian RRP w przypadku siedmiu państw członkowskich, aby wyeliminować uchybienia, które nie podają w wątpliwość adekwatności ogólnego krajowego systemu kontroli, takich jak podpisanie umów zapewniających zbieranie danych lub wprowadzenie szczególnych kontroli podwójnego finansowania (zob. pkt 11.33–11.35).

Trybunał zauważa w pkt 11.35, że zagrożenia dla ochrony interesów finansowych UE mogą mieć potencjalny wpływ na prawidłowość wydatków. Komisja przypomina tekst Trybunału, który stwierdził w pkt 11.12, że „[w]prawdzie państwa członkowskie są zobowiązane do posiadania skutecznych i efektywnych systemów kontroli wewnętrznej, lecz zgodność wydatków ponoszonych przez ostatecznych odbiorców i organy wdrażające z przepisami unijnymi i krajowymi nie jest warunkiem dokonywania płatności w ramach RRF na rzecz państw członkowskich. W związku z tym przeprowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości wypłat dotacji w ramach RRF na rzecz państw członkowskich koncentruje się na tym, czy wcześniej uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz czy spełniono warunki kwalifikowalności określone w rozporządzeniu”. W tym względzie Komisja zgadza się ze stanowiskiem Trybunału zawartym w pkt 11.12. Komisja zaznacza jednak, że nie zgadza się z opinią dotyczącą potencjalnego wpływu na prawidłowość wydatków, o którym mowa w pkt 11.35. Komisja przypomina w szczególności, że prawidłowość opiera się wyłącznie osiągnięciu w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. W przypadku wykrycia problemów związanych z ochroną interesów finansowych Unii w rozporządzeniu wprowadzono: (i) dalsze systemy korekt w celu ochrony interesów finansowych Unii na podstawie art. 22 ust. 5, które Komisja gwarantuje w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN i które objęto ramami zmniejszenia wsparcia i odzyskania środków¹⁷, oraz (ii) pojęcie „odwrócenia”. Jeżeli chodzi o tę ostatnią kwestię, Komisja wyjaśniła dodatkowo w metodyce cofnięcia działań, w jaki sposób będzie stosować tę koncepcję z rozporządzenia w sprawie RRF, aby uwzględnić między innymi sytuacje, w których nie można dłużej uznać, że kamienie milowe/wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, również w przypadku ujawnienia w późniejszym czasie problemów związanych z ochroną interesów finansowych Unii.

Trybunał zauważa, że kamienie milowe dotyczące kontroli różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich (pkt 11.37). Komisja przypomina, że art. 22 rozporządzenia w sprawie RRF zezwala państwom członkowskim na poleganie na swoich zwykłych systemach kontroli wewnętrznej, stąd wszelkie kamienie milowe muszą koniecznie odzwierciedlać specyfikę tych systemów. Takie ustalenia mogą różnić się wagą i treścią i nie można ich porównywać jedynie w kategoriach liczbowych. Ponadto, z uwagi na fakt, że wprowadzono takie kamienie milowe, aby wyeliminować stwierdzone uchybienia, Komisja uważa za niewątpliwie, że takie kamienie milowe są dostosowane do konkretnych uchybień danego państwa członkowskiego. W związku z tym Komisja podkreśla, że dostosowanie kamieni milowych do problemów poszczególnych państw członkowskich

¹⁷ Zob. załącznik IV do wytycznych dotyczących planów odbudowy i zwiększania odporności: https://commission.europa.eu/publications/draft-guidance-recovery-and-resilience-plans_pl.

ma kluczowe znaczenie w przypadkach, w których podejście horyzontalne doprowadziłoby do ogromnych opóźnień (obejmujących kwestie, których Komisja nie uznała za problematyczne w większości państw członkowskich), albo, co gorsza, pozostawiłoby luki w wysiłkach na rzecz ochrony interesów finansowych Unii.

W odniesieniu do pkt 11.38–11.39, ramki 11.5 i tabeli 11.1 Komisja stwierdza, że audyty dotyczyły określonych podmiotów w państwie członkowskim (takich jak konkretne ministerstwo) i że nie przedstawia to obrazu całego systemu kontroli wewnętrznej państwa członkowskiego. Komisja pragnie podkreślić, że chociaż istnieją ustalenia o charakterze systemowym, często ograniczają się one do konkretnego organu wykonawczego i z tego względu nie można ich uogólnić w odniesieniu do całego systemu kontroli wewnętrznej państwa członkowskiego. Jako że tabela przedstawia jedynie statyczny obraz sytuacji, Komisja zauważa, że rozwiązano w międzyczasie wiele ustaleń i związanych z nimi zaleceń.

Trybunał, opierając się głównie na sprawozdaniach z kontroli Komisji, uważa, że nadal występują uchybienia we wdrażaniu krajowych systemów kontroli, i stwierdza na tej podstawie zagrożenia (pkt 11.40). Komisja uważa, że wzmożone czynności audytowe ujawniły istniejące uchybienia, a późniejsze usprawnienia, jakich dokonały państwa członkowskie w krajowych systemach kontroli, podniosły poziom wiarygodności. W 2023 r. Komisja przeprowadziła 14 audytów systemu ochrony interesów finansowych Unii i do tej pory poddała każde państwo co najmniej jednemu audytowi. Trybunał przypomina również ustalenia z poprzednich sprawozdań, w których krytykowano fakt, że podstawa prawna RRF nie wymaga znormalizowanej sprawozdawczości dotyczącej nadużyć finansowych; Komisja przypomina w tym względzie, że w wersji przekształconej rozporządzenia finansowego przewidziano scentralizowaną sprawozdawczość dotyczącą nadużyć finansowych dla przyszłych programów. Komisja zauważa również, że chociaż RRF nie wymaga znormalizowanej sprawozdawczości, państwa członkowskie należycie zgłosiły Komisji i OLAF-owi przypadki podejrzeń popełnienia nadużyć finansowych, również poza deklaracjami zarządczymi, co jest rozwiązaniem szybszym niż oczekiwanie na kolejny wniosek o płatność (zob. pkt 11.41–11.42). Państwa członkowskie, wywiązując się ze spoczywających na nich obowiązków prawnych, zgłaszały ponadto sprawy do EPPO¹⁸, co, jak zauważa Komisja, odzwierciedla znaczną część zgłaszanych przez EPPO przypadków podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego będących przedmiotem postępowań przygotowawczych. Przykładem z 2023 r. jest podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego w austriackim działaniu „premia na naprawę”¹⁹.

Dokumentacja dotycząca wniosku o płatność

Trybunał zauważa, że w przypadku trzech wniosków o płatność czynności audytowych nie ukończono w momencie ich składania. Komisja przypomina, że podsumowanie audytu zawiera informacje na temat audytów przeprowadzonych dotychczas przez państwo członkowskie oraz dostarcza jej informacji dotyczących systemu monitorowania i kontroli. Państwo członkowskie nie ma jednak obowiązku zakończenia określonej liczby audytów przed złożeniem każdego wniosku o płatność.

Trybunał stwierdza, w odniesieniu do ośmiu wniosków o płatność, że wystąpiły problemy związane z „wiarygodnością” deklaracji zarządczych. Komisja zgadza się z Trybunałem w niektórych przypadkach. Deklaracja zarządcza powinna być zgodna z najlepszą wiedzą podpisującego, a późniejsze zdarzenia, takie jak pytania uzupełniające Komisji, nie mają wpływu na jej wiarygodność. Nie można również oczekiwać, że deklaracja zarządcza będzie podsumowaniem

¹⁸ Art. 24 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”).

¹⁹ <https://infothek.bmk.gv.at/nach-betrugsverdacht-reparaturbonus-erhaelt-zusaetzliches-sicherheitsnetz/>.

wszystkich innych informacji. Na przykład w odniesieniu do portugalskiej wartości docelowej 8.14 państwo członkowskie w dokumentacji prawidłowo wskazało niewielkie opóźnienie w części realizacji, które zdaniem Trybunału należało wskazać jako ograniczenie w deklaracji zarządczej (pkt 11.43). Komisja nie uważa, aby takie powtórzenie było konieczne. Podobnie, zgodnie z przykładem przedstawionym w ramce 11.6 dotyczącym słoweńskiego kamienia milowego 128, Komisja dysponowała informacjami o opóźnieniu; chociaż lepsze byłoby wprowadzenie zastrzeżenia, Komisja nie uważa, by miało to wpływ na wiarygodność dokumentacji dotyczącej wniosku o płatność, którą należy rozpatrywać w całości.

4. Należyte zarządzanie finansami

Trybunał stwierdza, że kamienie milowe i wartości docelowe powinny obejmować „wszystkie zasadnicze elementy leżące u podstaw danej reformy lub inwestycji, w szczególności jeśli chodzi o zakończenie działań” (pkt 11.45). Komisja nie podziela takiej wykładni podstawy prawnej, w której kamienie milowe i wartości docelowe są „miernikami postępów”²⁰. Przykładowo – zgodnie z przykładem przedstawionym w ramce 11.4 (omówionym powyżej) – Komisja uważa, że kamienie milowe dotyczące reform prawnych powinny wymagać obecności konkretnych przepisów o zasadniczym znaczeniu, jednocześnie nie regulując każdego elementu prawa krajowego poddanego demokratycznym procedurom²¹. Komisja wyjaśniła w swojej odpowiedzi na poprzednie sprawozdanie z kontroli, dlaczego kamienie milowe dotyczące ukończenia nie zawsze są odpowiednie lub możliwe²², i zauważa, że zgodziła się już na weryfikację, gdy jest to możliwe w kontekście zmian RRP, czy wszystkie *kluczowe* elementy działania są objęte kamieniami milowymi i wartościami docelowymi²³.

5. Roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

Trybunał przypomina, że jego zdaniem na szczeblu UE istnieje luka w zakresie rozliczalności w odniesieniu do zgodności projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF z przepisami unijnymi i krajowymi, i odnotowuje, że Komisja zmieniła strategię audytu i kontroli, poddając weryfikacji zamówienia publiczne i pomoc państwa. Komisja nadal odrzuca ustalenie Trybunału dotyczące istnienia luki w zakresie rozliczalności na szczeblu UE, w związku z niepowtarzalną strukturą kontroli ustanowioną rozporządzeniem w sprawie RRF. Niemniej jednak, jak wyjaśniono kilkakrotnie w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN z 2023 r., Komisja rozszerzyła czynności audytowe poza zakres wymagany na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF, aby systematycznie sprawdzać, czy państwa członkowskie regularnie weryfikują przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa, a także sprawdzać skuteczności takich kontroli, jak również jest zdania, że wnioski zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności obejmują powyższą kwestię. W tym względzie Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem Trybunału, że poświadczenie

²⁰ Art. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie RRF: „kamienie milowe i wartości docelowe» oznaczają mierniki postępów w realizacji reformy lub inwestycji, przy czym kamienie milowe mają charakter jakościowy, a wartości docelowe – ilościowy”.

²¹ Zob. wstępna ocena Komisji, s. 31: https://commission.europa.eu/document/download/401e9dde-6d23-4f96-96bb-67a1952362e1_pl?filename=C_2022_8763_1_PL_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2.pdf.

²² Odpowiedź na sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 26/2023, s. 5: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_PL.pdf.

²³ Odpowiedź na zalecenie nr 11.2 z 2022 r.; sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2022 r., s. 460: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PL.pdf.

wiarygodności DG ECFIN nie obejmuje skuteczności kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie (pkt 11.50).

Czynności audytowe Komisji w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa objęły wszystkie 17 państw członkowskich, które otrzymały płatności w 2023 r. Komisja stwierdza na podstawie zebranych i ocenionych dowodów, że procedury kontroli wprowadzone w państwach członkowskich gwarantują w niezbędnym stopniu, że państwa członkowskie regularnie i skutecznie weryfikują zgodność działań w ramach RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa. Dodatkowo świadczy o tym wdrożenie metodyki oceny ryzyka przedstawionej w załączniku 5 do rocznego sprawozdania z działalności DG ECFIN za 2023 r. Ocena ryzyka opiera się między innymi na wynikach przeprowadzanych przez Komisję czynności audytowych, które obejmują prawidłowość i skuteczność kontroli realizowanych przez państwa członkowskie w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa (zob. w tym zakresie sekcja 2.2 rocznego sprawozdania z działalności DG ECFIN). Innymi słowy, gdyby Komisja stwierdziła na tej podstawie, że nie uzyskała niezbędnej pewności, przełożyłoby się to na wyższe poziomy ryzyka, co miałoby bezpośredni wpływ na wnioski zawarte w poświadczeniu wiarygodności.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Zalecenie 11.1 – Stosowanie bardziej rygorystycznych kryteriów przy ocenie przestrzegania okresu kwalifikowalności

Ocena zgodności z warunkami kwalifikowalności poprzez przyjęcie za moment rozpoczęcia działania daty zaciągnięcia pierwszego zobowiązania (prawnego).

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Komisja **nie przyjmuje** zalecenia 11.1.

W rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano, że kryteria kwalifikowalności podlegają ocenie po przedłożeniu pierwotnych planów odbudowy i zwiększania odporności, również w przedmiocie tego, czy działanie „rozpoczęto w okresie od dnia 1 lutego 2020 r.”. Ocenę tę sfinalizowano w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Komisja nie podziela wykładni rozporządzenia w sprawie RRF dokonanej przez Trybunał, która nie jest spójna z wydanymi przez nią wytycznymi, do których stosowały się które wszystkie państwa członkowskie przy przedkładaniu swoich planów odbudowy i zwiększania odporności. Jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECFIN za 2023 r., Komisja wyda dalsze wytyczne dotyczące rozpoczęcia okresu kwalifikowalności. Komisja nie zgadza się jednak, aby przesądzać o treści tych przyszłych wytycznych.

Zalecenie 11.2 – Określenie szczegółowych kryteriów oceny zastępowania powtarzających się krajowych wydatków budżetowych

Ocena zgodności z warunkami kwalifikowalności poprzez określenie szczegółowych kryteriów dotyczących tego, co stanowi zastępowanie powtarzających się krajowych wydatków budżetowych.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 11.2.

Komisja zgadza się na dodatkowe wyjaśnienie istniejących wytycznych dotyczących „zastąpienia powtarzających się krajowych wydatków budżetowych”.

Zalecenie 11.3 – Wyeliminowanie uchybień wciąż występujących w systemach kontroli państw członkowskich

Dopilnowanie, by państwa członkowskie podjęły niezwłocznie działania naprawcze w celu wyeliminowania uchybień wciąż występujących w systemach kontroli.

Termin realizacji: do końca 2024 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 11.3.

Sprawozdania Komisji z audytu są przedmiotem skrupulatnych działań następczych mających zapewnić, aby państwa członkowskie wdrożyły zalecenia z audytu. Komisja ponownie rozważy adekwatność krajowych systemów kontroli w przypadku zmiany RRP, opierając się na dostępnych informacjach, takich jak własne audyty. W razie potrzeby wprowadza się nowe kamienie milowe dotyczące kontroli, które państwa członkowskie muszą osiągnąć, zanim otrzymają kolejną płatność. Komisja będzie nadal ściśle monitorować wdrażanie zaleceń z audytu i podejmie odpowiednie działania w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie będą ich wdrażać.

Zalecenie 11.4 – Poświadczenie, że systemy kontroli państw członkowskich są skuteczne

Wykorzystanie wyników weryfikacji systemów kontroli przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich, aby zająć wyraźne stanowisko w sprawie ich skuteczności.

Termin realizacji: roczne sprawozdanie z działalności za 2024 r.

Komisja **nie przyjmuje** zalecenia 11.4.

Komisja przypomina o wyjątkowych ramach RRF, które stanowią, że państwa członkowskie podejmą wszelkie odpowiednie środki w celu ochrony interesów finansowych Unii. Komisja rozszerzyła już zakres czynności audytowych poza zakres wymagany jej zdaniem na podstawie art. 22 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie RRF, art. 11 umowy w sprawie finansowania oraz, w stosownych przypadkach, art. 20 umowy pożyczki, aby sprawdzić, czy procedury kontroli wprowadzone w państwach członkowskich gwarantują w niezbędnym stopniu, że państwa członkowskie regularnie i skutecznie weryfikują zgodność działań w ramach RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa oraz ich kwalifikowalność. Komisja przypomina, że wnioski z rocznego sprawozdania z działalności DG ECFIN za 2023 r. obejmują ten rozszerzony zakres.

**Sprawozdanie roczne dotyczące działań
finansowanych z dziewiątego,
dziesiątego i jedenastego
Europejskiego Funduszu Rozwoju
za rok budżetowy 2023**

Spis treści

	Strona
Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2023	558
Odpowiedzi Komisji Europejskiej	601

Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-06
Krótki opis	02-06
Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	07-09
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	I.-37
Poświadczenie wiarygodności dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I.-XXI.
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	10-37
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-14
Wiarygodność rozliczeń	15-18
Prawidłowość transakcji	19-37
Wnioski i zalecenia	38-43
Wnioski	38-39
Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń	40-41
Zalecenia	42-43
Ocena wskaźników wykonania projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych	44-45

Załączniki

Załącznik I – Płatności z EFR na rzecz państw będących głównymi beneficjentami (państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów)

Załącznik II – Stan wdrożenia planów działania

Załącznik III – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

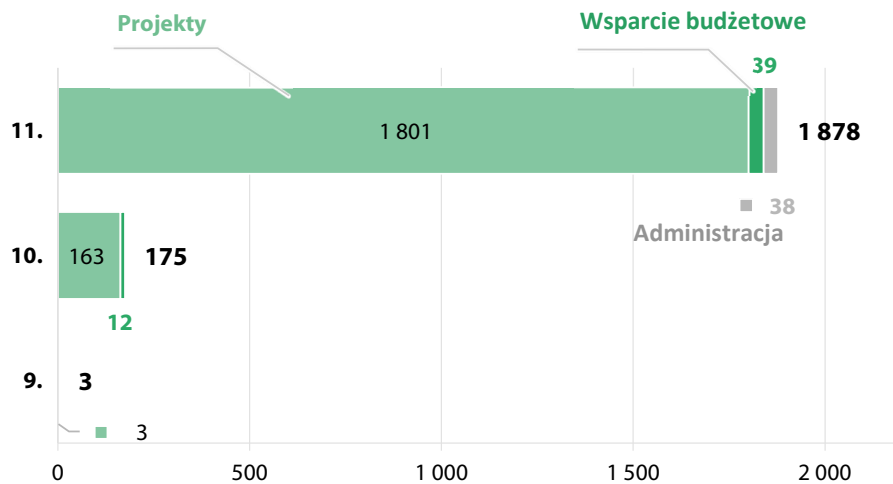
Wstęp

01 W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Na **rys. 1** przedstawiono przegląd działań i wydatków w tym obszarze w 2023 r.

Rys. 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2023 r.

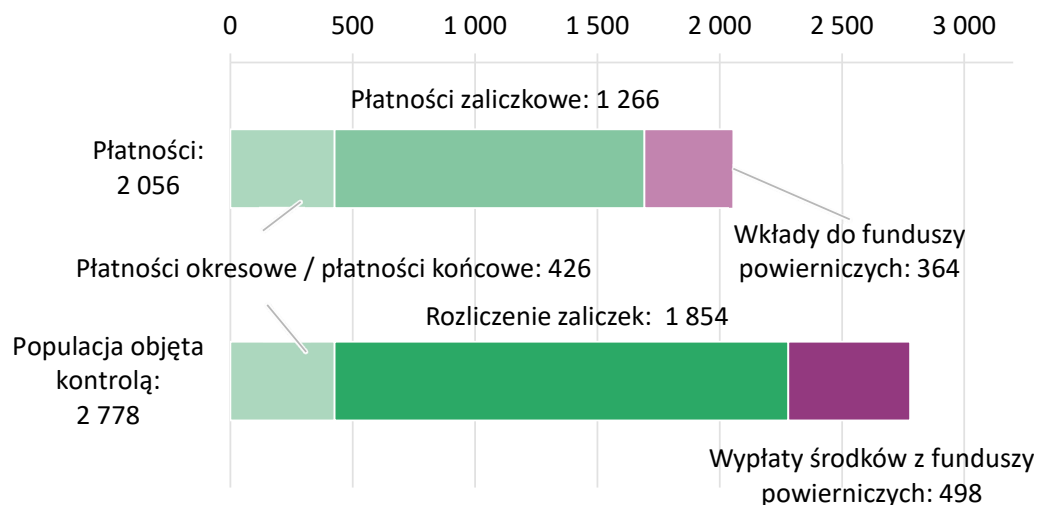
Płatności z EFR w rozbiciu na linie budżetowe i kategorie wydatków

(w mln euro)



Płatności w ramach EFR i populacja objęta kontrolą

(w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2023 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Krótki opis

02 Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowiły – aż do końca 2020 r. – główne instrumenty pomocy w zakresie finansowanej przez Unię Europejską (UE) współpracy na rzecz rozwoju, którą nawiązała ona z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz *krajami i terytoriami zamorskimi*. Podstawowym celem EFR jest zmniejszanie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa, co stanowi też główny cel współpracy na rzecz rozwoju określony w art. 208 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE). Jedenasty (i ostatni) EFR obejmuje *wieloletnie ramy finansowe* (WRF) na lata 2014–2020.

03 W WRF na lata 2021–2027 współpracę na rzecz rozwoju z państwami AKP włączono do *Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy* i stanowi ona odtąd część budżetu ogólnego UE, zaś współpracę na rzecz rozwoju krajów i terytoriów zamorskich objęto [decyzją w sprawie stowarzyszenia zamorskiego, łącznie z Grenlandią](#). Dziewiąty, dziesiąty i jedenasty EFR nie zostały jednak włączone do budżetu ogólnego UE, lecz są nadal odrębnie wdrażane i pozostaną przedmiotem odrębnych sprawozdań aż do momentu zamknięcia.

04 Szczególny charakter EFR polega na tym, że:

- a) są finansowane bezpośrednio z wkładów państw członkowskich i Zjednoczonego Królestwa ustalanych w oparciu o kwoty zwane „kluczami do ustalenia wkładu”. Kwoty te były określane przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej i ujmowane w umowach wewnętrznych zawieranych między przedstawicielami państw członkowskich UE zebranych w Radzie;
- b) są zarządzane przez Komisję – poza zakresem budżetu ogólnego UE – oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny;

- c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a dokładnie rzecz biorąc, nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. To jednak Parlament Europejski jest organem udzielającym *absolutorium* w zakresie EFR, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny. Zasady dotyczące dostępu Trybunału do informacji na temat działań w ramach tego instrumentu, którymi dysponuje Europejski Bank Inwestycyjny, określono w porozumieniu trójstronnym zawartym między Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Komisją i Trybunałem Obrachunkowym w 2012 r. (art. 134 [rozporządzenia Rady \(WE\) nr 215/2008](#) w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju);
- d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada *jednoroczności – zobowiązania* w ramach EFR były zwykle zaciągane na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres. Umowa wewnętrzna ustanawiająca jedenasty EFR pozostanie w mocy tak długo, jak długo będzie to konieczne do pełnego ukończenia wszystkich działań¹.

05 EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекję Generalną ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) należącą do struktur Komisji. Wyjątek stanowi niewielki odsetek płatności z 2023 r. (7%), którym zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia.

06 Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania odnoszą się do pomocy zapewnianej w 76 krajach (zob. [załącznik I](#), w którym przedstawiono kraje będące głównymi *beneficjentami*) z zastosowaniem różnorodnych metod takich jak zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, *dotacje, wsparcie budżetowe, prognozy programów oraz umowy o delegowaniu zadań* i o przyznaniu wkładu zawierane z podmiotami poddanymi *ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów* (takimi jak organizacje międzynarodowe).

¹ Art. 14 ust. 3 [umowy wewnętrznej](#) ustanawiającej jedenasty EFR.

Realizacja finansowa dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR

07 Budżet dostępny w ramach dziewiątego EFR (lata 2000–2007) wynosił 13,8 mld euro, a w ramach dziesiątego EFR (lata 2008–2013) – 22,7 mld euro. [Umowa wewnętrzna ustanawiająca jedenasty EFR \(na lata 2014–2020\)](#) weszła w życie 1 marca 2015 r. Dostępne środki z jedenastego EFR wynoszą 30,5 mld euro. Z tej kwoty 29,1 mld euro przeznaczono dla państw AKP, 0,4 mld euro – dla krajów i terytoriów zamorskich, a 1 mld euro – na koszty administracyjne.

08 Na [rys. 2](#) przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2023 r. oraz w ujęciu kumulatywnym dla dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

Rys. 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

(w mln euro)

	Stan na koniec 2022 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2023 (zobowiązania netto po uwzględnieniu umorzeń środków / płatności netto po uwzględnieniu środków odzyskanych)				Stan na koniec 2023 r.				
	Łączna kwota (w zaokrągleniu)	Wskaźnik wykonania (% zasobów)	9. EFR ²	10. EFR ²	11. EFR ²	Łączna kwota (w zaokrągleniu)	9. EFR	10. EFR	11. EFR	Łączna kwota (w zaokrągleniu)	Wskaźnik wykonania (% zasobów)
A – ZASOBY^{1,4}	66 021		-6	-96	71	-31	15 239	21 146	29 605	65 990	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania globalne (decyzje w sprawie finansowania)	65 682	99,5%	-5	-84	-168	-257	15 239	21 078	29 106	65 423	99,1%
2. Zobowiązania indywidualne (poszczególne umowy)	63 891	96,8%	-6	158	562	714	15 238	20 999	28 368	64 605	97,9%
3. Płatności	57 432	87,0%	3	175	1 878	2 056	15 221	20 477	23 791	59 489	90,1%
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	8 250	12,5%					18	601	5 315	5 934	9,0%
D – Dostępne saldo (A-B1)³	339	0,5%					0	68	499	567	0,9%

¹ Obejmują wstępny przydział na rzecz 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

² Kwoty ujemne odpowiadają *środkom umorzonym*.

³ Dostępne saldo obejmuje tzw. rezerwę niepodlegającą uruchomieniu (z której nie można skorzystać bez jednomyślnej decyzji Rady).

⁴ Różnica w łącznej kwocie zasobów wynosząca 335 mln euro w porównaniu z sytuacją na koniec 2022 r. wynika z: (i) doliczenia kwoty +377 mln euro będącej wynikiem zwrotu środków przez delegatury Unii, których nie uwzględniono w łącznej kwocie zasobów na koniec 2022 r.; (ii) odjęcia kwoty -42 mln euro stanowiącej różnicę między rozliczeniami przedstawionymi we wstępnej i ostatecznej wersji sprawozdania finansowego za 2022 r. Kwoty wykazane w pozycji „Zasoby” odnoszą się do kont budżetowych, które nie podlegają kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wiarygodności rozliczeń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2023 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR oraz dodatkowych informacji przekazanych przez Komisję. Przedstawione dane liczbowe nie obejmują tej części EFR, którą zarządza EBI.

09 Każdego roku DG INTPA wyznacza dla siebie *kluczowe wskaźniki efektywności* wraz z wartościami docelowymi w obszarze *należytego zarządzania finansami* i efektywnego wykorzystania zasobów. Wskaźniki i powiązane z nimi wartości docelowe dotyczą całego zakresu odpowiedzialności DG INTPA, który obejmuje zarządzanie środkami z budżetu ogólnego UE, EFR i funduszy powierniczych UE. W odniesieniu do 2023 r. DG INTPA wprowadziła dwa nowe kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące należytego zarządzania finansami i efektywnego wykorzystania zasobów UE (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Kluczowe wskaźniki efektywności DG INTPA dotyczące terminowego rozliczania zaliczek i umarzania niewykorzystanych środków oraz zmniejszania kwoty zobowiązań pozostających do spłaty

W 2023 r. DG INTPA wdrożyła szereg działań upraszczających mających na celu zmniejszenie liczby KPI z 29 do 24 oraz ograniczenie ich zakresu. Do tych 24 kluczowych wskaźników efektywności włączono dwa nowe wskaźniki: KPI 7 dotyczący terminowego *rozliczania płatności zaliczkowych* oraz KPI 8 dotyczący terminowego umarzania niewykorzystanych środków.

KPI 7 wskazuje, ile faktur dotyczących płatności zaliczkowych DG INTPA rozliczyła w terminie płatności określonym w rozporządzeniu finansowym dla każdego rodzaju umowy. Dyrekcja przekroczyła wartość docelową ustanowioną na poziomie 85% dla całego jej obszaru odpowiedzialności. Z kolei KPI 8 służy DG INTPA do sprawdzenia, na ile terminowo umarzane są niewykorzystane środki. Nie osiągnęła ona wartości docelowej, która zakładała umorzenie 85% środków w terminie, wskaźnik wyniósł bowiem 83,48% w przypadku budżetu ogólnego i 81,62% w przypadku EFR. Wartość docelowa nie została osiągnięta ze względu na to, że niektóre zobowiązania wygasły w ostatnich tygodniach roku, co sprawiło, że DG INTPA nie miała wystarczająco dużo czasu na pomyślne zakończenie procesu umorzenia środków.

Jeśli chodzi o KPI 9 dotyczący zmniejszania kwoty niewykorzystanych zobowiązań, DG INTPA utrzymała wartość docelową na poziomie z poprzedniego roku wynoszącym 35%. Osiągnęła tę wartość w odniesieniu do budżetu ogólnego UE (39,30%), ale nie w odniesieniu do EFR (34,04%), czego powodem był charakter jej portfela, obejmującego umowy w krajach, w których występują w ostatnim czasie trudności w zakresie bezpieczeństwa i niestabilność polityczna.

Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

Poświadczenie wiarygodności dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto, informacje dodatkowe oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r., zatwierdzone w dniu 25 czerwca 2024 r.;
- b) *legalność i prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja².

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzeń finansowych dotyczących EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

² Niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI, zgodnie z art. 43, 48–50 oraz 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków, w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. występuje istotny poziom *błędu*.

Podstawa do wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC *Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA)* i kodeksami etyki oraz *Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI)* wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. Trybunał uważa, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. Według obliczeń Trybunału ogólny *szacowany poziom błędu* w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków dokonanych w ramach dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. wynosi 8,9%. Istotnym poziomem błędu jest obciążona znaczna część tych wydatków (w 2023 r. kwota ta sięga 2,7 mld euro i odpowiada 96% populacji objętej kontrolą), tj. niemal wszystkie wydatki oprócz wsparcia budżetowego i wydatków administracyjnych. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem istotny i rozległy wpływ na wydatki zatwierdzone za ten rok.

Kluczowe obszary badania

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

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym, które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły na koniec 2023 r. 5 074 mln euro (na koniec 2022 r. kwota ta wyniosła 5 427 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 30 indywidualnych *płatności zaliczkowych* i 18 faktur zaksięgowanych, ale jeszcze niezweryfikowanych, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie finansowe EFR za 2023 r.

X. Od 1 lutego 2020 r. Zjednoczone Królestwo nie jest już państwem członkowskim UE. W wyniku zawarcia umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej („umowa o wystąpieniu”) Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do pozostania stroną EFR aż do momentu *zamknięcia* jedenastego EFR i wszystkich EFR, które nie zostały zamknięte wcześniej. Zjednoczone Królestwo przyjmie takie same obowiązki jak państwa członkowskie zgodnie z umową wewnętrzną, na mocy której utworzono jedenasty EFR, jak również obowiązki związane z poprzednimi EFR aż do momentu ich zamknięcia.

XI. Umowa o wystąpieniu stanowi również, że w przypadku gdy na kwoty pochodzące z projektów realizowanych w ramach dziesiątego EFR lub poprzednich EFR nie zaciągnięto zobowiązań lub kwoty te zostały umorzone według stanu na dzień wejścia w życie tej umowy, udział Zjednoczonego Królestwa w tych kwotach nie zostanie ponownie wykorzystany. To samo dotyczy udziału Zjednoczonego Królestwa w środkach, na które nie zaciągnięto zobowiązań, lub środkach umorzonych w ramach jedenastego EFR po dniu 31 grudnia 2023 r.

XII. Wobec powyższego i na podstawie badania, które przeprowadził, Trybunał jest zdania, że nie ma finansowego wpływu, który należałoby odnotować w ramach sprawozdania finansowego EFR za 2023 r. Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym EFR na dzień 31 grudnia 2023 r. prawidłowo odzwierciedlono stan procesu występowania Zjednoczonego Królestwa z UE na ten dzień.

Zadania kierownictwa (realizowane przez Komisję)

XIII. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych *nadużyciem* lub błędem. Kierownictwo ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR.

XIV. Przy sporządzaniu sprawozdania finansowego EFR kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności EFR do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XV. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań kierownictwa.

Zadania kontrolera dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

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

XVII. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbe innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

XVIII. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (z wyjątkiem zaliczek) w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez *odbiorcę* środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

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

- określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnego zniekształcenia w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze złą wiarą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;
- dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat *skuteczności* kontroli wewnętrznej;

- o ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;
- o wyraża opinię co do tego, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w sprawozdaniu finansowym EFR na odpowiednie informacje ujawnione w tym sprawozdaniu bądź – jeśli takie ujawnione informacje są niewystarczające – wydać opinię zmodyfikowaną. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że EFR zaprzestaną kontynuowania działalności;
- o ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść rocznego sprawozdania finansowego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw.

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

XXI. Spośród kwestii omówionych z Komisją Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli sprawozdania finansowego EFR i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona

w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważają nad korzyściami dla interesu publicznego.

5 lipca 2024 r.

Tony Murphy
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10 Podejście kontrolne i metodykę kontroli, które kontrolerzy stosują również do kontroli EFR, przedstawiono w **załączniku 1.1** do sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego wykonania budżetu UE za rok 2023.

11 Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych³ dotyczących dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję⁴ wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym 28 czerwca 2024 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

12 W celu skontrolowania prawidłowości transakcji Trybunał zbadał próbę obejmującą 140 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich

³ Art. 38 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

⁴ Art. 38 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

rodzajów wydatków z EFR. W próbie znalazło się 31 transakcji powiązanych z *kryzysowym funduszem powierniczym UE dla Afryki*, trzy transakcje powiązane z *funduszem powierniczym „Bêkou”*, 87 transakcji zatwierdzonych przez 14 delegatur UE (Angola, Benin, Wybrzeże Kości Słoniowej, Fidżi, Ghana, Gwinea Bissau, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambik, Gambia, Togo i Uganda) i 19 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji. W przypadku gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonano analizy ich przyczyn, by zidentyfikować potencjalne uchybienia.

13 W 2023 r. Trybunał zbadał ponadto:

- a) wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami, takich jak wkłady w ramach współfinansowania wniesione przez inne kraje;
- b) systemy stosowane w DG INTPA i delegaturach UE w odniesieniu do: (i) kontroli *ex ante* przeprowadzanych przez pracowników Komisji i audytorów zewnętrznych (na zlecenie Komisji lub beneficjentów) przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowania i nadzoru, w szczególności działań następczych podjętych w wyniku audytów zewnętrznych oraz badania dotyczącego *poziomu błędu rezydualnego*;
- c) informacje na temat prawidłowości wydatków zawarte w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG INTPA, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków do odzyskania, a także ich uwzględnienie w *sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania*;
- d) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

14 Jak wskazano w pkt **05**, DG INTPA zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące rocznego sprawozdania z działalności odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG INTPA, nie tylko do EFR.

Wiarygodność rozliczeń

15 Trybunał ustalił, że w sprawozdaniach finansowych nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

16 W sprawozdaniu rocznym za 2022 r. Trybunał odnotował, że całkowite zamknięcie ksiąg rachunkowych ósmego EFR nie nastąpiło w odpowiednim terminie. W 2023 r. Komisja rozliczyła wszystkie salda księgowo w ramach ósmego EFR. Ogłosiła też, że prowadzi prace nad zamknięciem dziewiątego EFR. i w 2023 r. kontynuowała finalizację działań i projektów w ramach tego EFR. Obecnie obowiązuje nadal 10 umów na kwotę 102 mln euro, których realizacja ma zgodnie z przewidywaniami zostać sfinalizowana w 2024 r.

17 Podczas badania faktur i transakcji dotyczących płatności zaliczkowych Trybunał odnotował postępy, jeśli chodzi o terminowe rozliczanie faktur. Stwierdził też jednak, że niektóre płatności zaliczkowe nie zostały rozliczone nawet przez 13 lat, w tym w okresie ponad 10 lat nie rozliczono płatności na kwotę 300 mln euro. Komisja nie zawsze regularnie rozliczała płatności zaliczkowe, tak aby prawidłowo odzwierciedlały one faktyczne kwoty, które beneficjenci powinni zwrócić Komisji. W latach 2022 i 2023 Trybunał wykrył w swojej próbie takie przypadki i poinformował o nich Komisję. Działania podjęte przez Komisję w celu wyeliminowania tych problemów nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

18 W toku przeglądu obliczeń związanych z rozdzieleniem okresów sprawozdawczych Trybunał stwierdził, że w dwóch z 30 zbadanych przypadków okres wdrażania umowy wydłużono aneksem. Aneksy te podpisano już po zakończeniu okresu sprawozdawczego, ale przed przekazaniem Trybunałowi wersji wstępnej sprawozdania. Przy szacowaniu poziomu rozliczeń międzyokresowych Komisja nie wzięła pod uwagę wydłużenia okresu wdrażania w przypadku tych dwóch umów. W rezultacie w swoich obliczeniach zawyżyła wartość rozliczeń międzyokresowych w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności (choć bez istotnego zniekształcenia) i nie doszacowała odpowiadającego im poziomu płatności zaliczkowych w bilansie.

Prawidłowość transakcji

Dochody

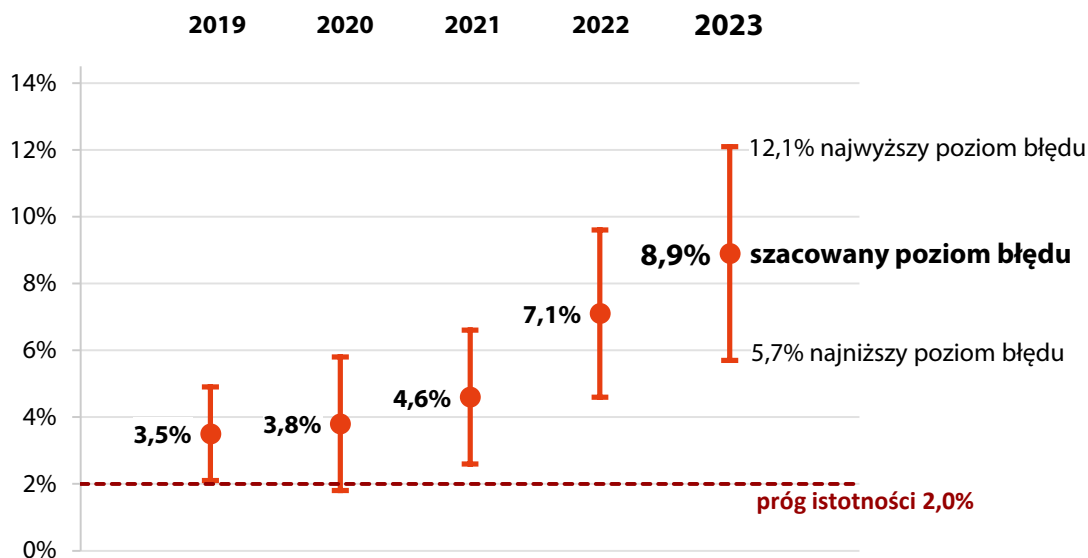
19 W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędów.

Wydatki

20 Z ogólnej liczby 140 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 62 (44,3%). Na podstawie 52 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędów wynosi 8,9% (zob. *rys. 3*).

Rys. 3 – Wyniki badania transakcji

Szacowany poziom błędu



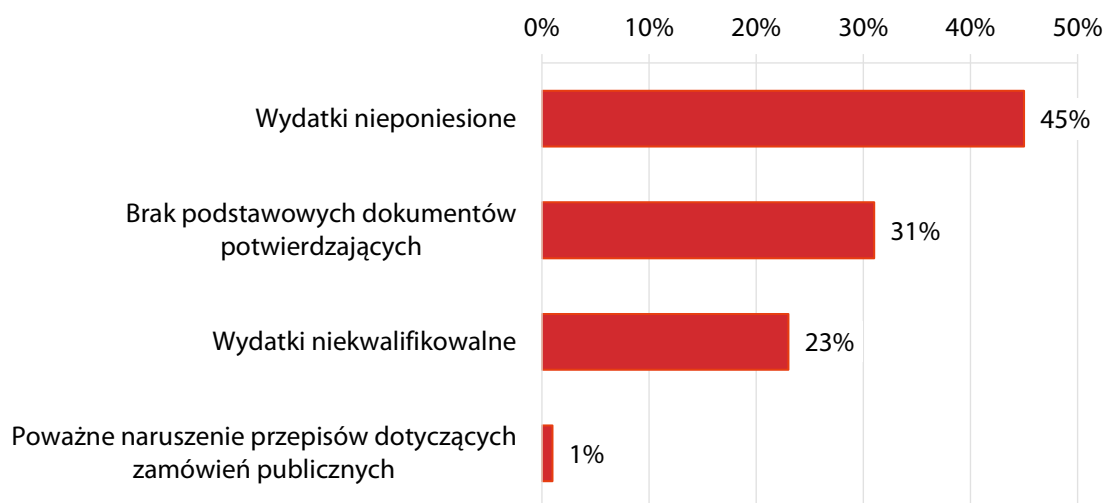
Wielkość próby (liczba transakcji)

2019	2020	2021	2022	2023
140	140	140	140	140

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

21 Na *rys. 4* przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2023 r.

Rys. 4 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

22 W ramce 2 przedstawiono przykłady błędów skwantyfikowanych przez Trybunał.

Ramka 2

Wydatki nieponiesione – rozliczenie płatności zaliczkowych, które nie powinny zostać rozliczone

Trybunał skontrolował fakturę na kwotę 2,3 mln euro przedstawioną w ramach umowy o przyznanie wkładu podpisanej z organizacją międzynarodową. Realizację umowy, w pełni sfinansowaną ze środków unijnych, przeprowadzono w trybie zarządzania pośredniego.

Faktura dotyczyła rozliczenia kosztów na podstawie sprawozdania finansowego przedłożonego przez organizację międzynarodową za okres do 15 kwietnia 2023 r.

W toku kontroli Trybunał ustalił, że w sprawozdaniu tym uwzględniono płatności zaliczkowe w wysokości 1,8 mln euro, których nie uznaje się za koszty poniesione, a zatem nie są one kwalifikowalne.

Ponadto Trybunał stwierdził, że Komisja nie wdrożyła wystarczających mechanizmów kontroli w celu ograniczenia ryzyka rozliczenia wydatków niekwalifikowalnych.

Trybunał wykrył podobne błędy w 14 transakcjach.

Brak podstawowych dokumentów potwierdzających w przypadku zamówienia na roboty budowlane

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu, której celem była rozbudowa zdolności instytucjonalnych w Somalii w zakresie żywności, żywienia, zabezpieczenia źródeł utrzymania, sytuacji w zakresie wody i gruntów. Umowa opiewała na 2 mln euro i została w całości sfinansowana ze środków unijnych.

W ramach projektu miejscowemu przedsiębiorstwu budowlanemu zlecono prace mające na celu naprawę murowanego ogrodzenia oraz sali konferencyjnej. Trybunał skontrolował pierwszą *płatność wstępną* z tytułu wykonania prac, która wyniosła 33 000 euro. Gdy inżynier nadzorujący roboty wystawił świadectwo wstępnej płatności potwierdzające zakończenie prac, beneficjent nie dołączył do niego podstawowych dokumentów potwierdzających rzeczywisty postęp prac (takich jak szczegółowe zestawienie ilościowe wykonanych prac i zestawienie pomiarów przeprowadzonych przez osobę nadzorującą). Trybunał uznał, że kwota 33 000 euro jest niekwalifikowalna.

Niekwalifikowalny podatek VAT uwzględniony w kosztach projektu

Komisja podpisała z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą działania na rzecz zwiększenia odporności drobnych producentów rolnych prowadzących gospodarstwa rodzinne, zrównoważonej produkcji oraz bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego. Łączny koszt działania wyniósł 6,6 mln euro, a wkład unijny – 5,5 mln euro.

W celu realizacji tego działania organizacja międzynarodowa zakupiła 18 motocykli i z tego tytułu uwzględniła w kosztach projektu 24 113 euro, w tym 2 961 euro podatku VAT. Podlegający odzyskaniu podatek VAT nie jest uznawany za wydatek kwalifikowalny i w związku z tym nie należy uwzględniać go w kosztach projektu.

Trybunał wykrył podobne błędy w sześciu transakcjach.

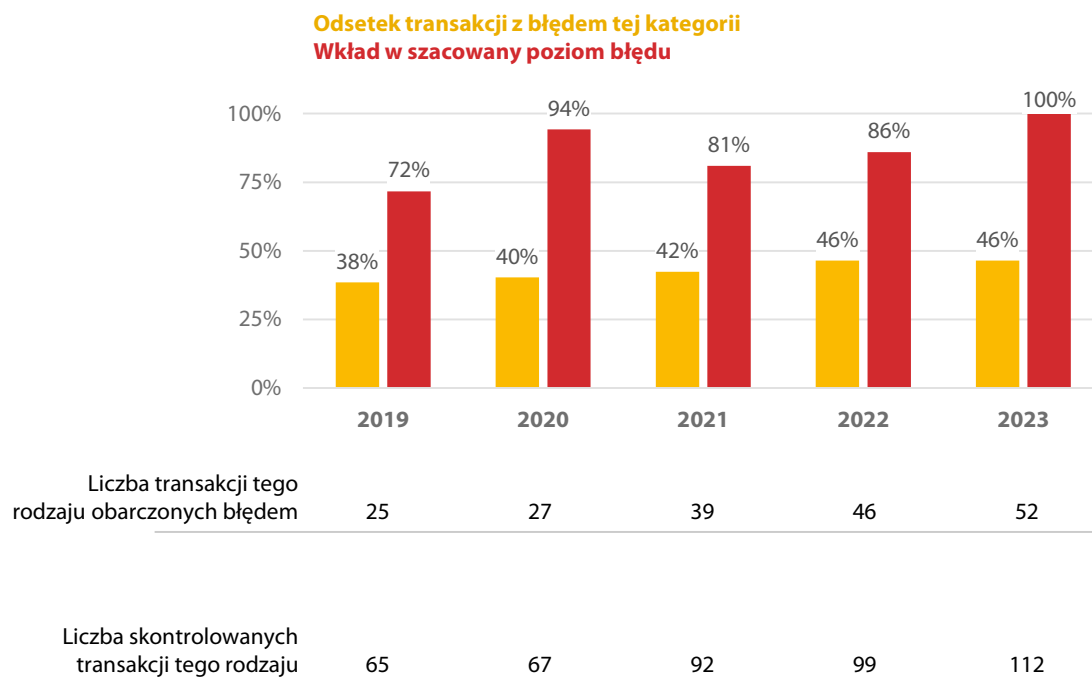
Wydatki niekwalifikowalne – koszty nieprzewidziane w umowie

Komisja podpisała z organizacją międzynarodową w Ugandzie umowę o delegowaniu zadań, aby promować – z wykorzystaniem dotacji i *pomocy technicznej* – inwestycje sektora prywatnego w komercyjne plantacje drzew. Łączna wartość umowy wyniosła 16 040 000 euro, a wkład unijny ustalono na poziomie 16 mln euro.

W ramach kontroli wydatków zadeklarowanych na podstawie wspomnianej umowy o delegowaniu zadań Trybunał dobrał do próby pozycję kosztów związaną z zamówieniem na maszyny przemysłowe o łącznej wartości 27 256 euro. Odnośna faktura obejmowała koszty transportu, instalacji, szkoleń i obsługi posprzedażowej. Ujęto w niej jednak również dodatkową usługę posprzedażową o wartości 9 399 euro, której nie uwzględniono wcześniej w umowie między organizacją międzynarodową a sprzedawcą ani w złożonym zamówieniu. W związku z tym Trybunał uznał, że kwota 9 399 euro jest niekwalifikowalna.

23 Wszystkie *błędy kwantyfikowalne* z 2023 r. wykryte przez Trybunał występowały w transakcjach dotyczących prognoz programów oraz dotacji, a także umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań zawieranych z państwami będącymi beneficjentami, organizacjami międzynarodowymi i agencjami państw członkowskich. Spośród 112 transakcji tego rodzaju zbadanych przez Trybunał w 52 wykryto błędy kwantyfikowalne, które łącznie złożyły się na 100% szacowanego poziomu błędów (zob. [rys. 5](#)). W 32 transakcjach wykryto powtarzające się błędy, takie jak zgłoszenie płatności zaliczkowych jako kosztów poniesionych, zgłoszenie *kosztów pośrednich* jako kosztów bezpośrednich lub zadeklarowanie niekwalifikowalnych kwot podatku VAT (zob. niektóre przykłady w [ramce 2](#)).

Rys. 5 – Transakcje, w których wykryto błędy kwantyfikowalne dotyczące prognoz programów, dotacji oraz umów o przyznanie wkładu i umów o delegowaniu zadań (2019–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

24 W przypadku 10 błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem zestawienia poniesionych wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystwała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 3,0 punktu procentowego niższy.

25 Spośród 76 transakcji w ramach umów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego, zawartych z organizacjami poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (organizacjami międzynarodowymi i agencjami państwowymi), w 38 wystąpiły błędy kwantyfikowalne, które odpowiadają za 7,0 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. W przypadku takich umów Komisja zatwierdza wydatki na podstawie sprawozdania finansowego i deklaracji zarządczej. Deklaracja ta ma postać oświadczenia organizacji poddanej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza ona, że przedłożone przez nią informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także zgodne z obowiązkami określonymi w umowie.

26 Spośród 52 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne 12 objęto audytem lub weryfikacją wydatków. Przełożyły się one na 1,6 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. System kontroli DG INTPA opiera się na kontrolach *ex ante*, które polegają na weryfikacji kwalifikowalności wydatków przed udzieleniem zamówienia i przed ich zatwierdzeniem. Informacje na temat rzeczywiście wykonanych prac zawarte w sprawozdaniach z audytów lub weryfikacji nie we wszystkich przypadkach były wystarczające do tego, by na ich podstawie Trybunał mógł ocenić, czy w ramach tych kontroli *ex ante* możliwe było wykrycie i skorygowanie błędów. Sprawozdania z audytów i weryfikacji nie obejmują 100% zgłoszonych wydatków. Nie we wszystkich przypadkach zapewniają też wystarczająco szczegółowe informacje, aby potwierdzić, czy pozycje, w których Trybunał wykrył błędy, stanowiły część próby dobranej na ich potrzeby.

27 Trybunał wykrył także 13 przypadków niezgodności z *przepisami* prawnymi i przepisami finansowymi (nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE). Przypadki te dotyczyły na przykład *zamówień publicznych*, nieprzeprowadzenia uzupełniających ocen spełnienia wymogów dotyczących filarów lub braku gwarancji dotyczących płatności zaliczkowych. W **ramce 3** przedstawiono przykłady błędów wykrytych przez Trybunał.

Ramka 3

Brak kryteriów kwalifikacji i wyboru w dokumentacji przetargowej

Komisja podpisała z organizacją pozarządową umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu w Mozambiku. Miał on na celu wzmocnienie potencjału sektora edukacji i poprawę dostępu do edukacji w tym kraju. Projekt ten miał wartość 900 000 euro i został w całości sfinansowany przez UE.

Na potrzeby prowadzonych działań organizacja pozarządowa zdecydowała się na zakup samochodu. Ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia, ale w ogłoszeniu o zamówieniu nie podano technicznych ani ekonomicznych kryteriów kwalifikacji, nie poinformowano też, jakie są kryteria wyboru. Organizacja nie spełniła zatem wymogów w zakresie przejrzystości. Ponadto komisja oceniająca nie udzieliła zamówienia oferentowi, który zaproponował najniższą cenę. Na podstawie dokumentacji potwierdzającej przedstawionej przez organizację pozarządową nie dało się stwierdzić, czy zamówienie zostało udzielone oferentowi oferującemu najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny, a zatem czy transakcja obciążona była błędem, który powinien zostać zaklasyfikowany jako „inny błąd dotyczący zgodności”.

28 Trybunał wskazał dwa obszary wydatków, w których transakcje są w mniejszym stopniu obciążone ryzykiem błędu ze względu na warunki płatności. Obszary te to: (i) wsparcie budżetowe oraz (ii) projekty realizowane przez organizacje międzynarodowe z udziałem wielu darczyńców i z zastosowaniem tzw. *podejścia założeniowego*. W 2023 r. Trybunał skontrolował dwie transakcje z zakresu wsparcia budżetowego i 14 projektów zrealizowanych z wykorzystaniem podejścia założeniowego, którymi zarządzały organizacje międzynarodowe. Więcej szczegółów na temat wsparcia budżetowego i podejścia założeniowego można znaleźć w pkt **9.13–9.14 rozdziału 9** sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego wykonania budżetu za 2023 r.

29 Podobnie jak w poprzednich latach, wystąpiły opóźnienia, jeśli chodzi o uzyskanie przez Trybunał wymaganej dokumentacji od niektórych organizacji międzynarodowych, co z kolei wydłużyło realizację prac kontrolnych. Organizacje te zapewniły Trybunałowi jedynie ograniczony dostęp do dokumentów (udostępniając je przykładowo w formacie wyłącznie do odczytu), co utrudniło mu planowanie i realizację kontroli oraz wpłynęło na zapewnienie jakości prac. Problemy te utrzymywały się pomimo podejmowanych przez Komisję prób ich rozwiązania w drodze bieżącej komunikacji z przedmiotowymi organizacjami międzynarodowymi (zob. [załącznik III](#)).

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

30 Tak jak w poprzednich latach DG INTPA opracowała plan działania mający na celu wyeliminowanie uchybień przy wdrażaniu jej systemu kontroli. W latach 2021 i 2022 Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w ramach planów działania na 2020 i 2021 r. (zob. [załącznik II](#)).

31 Według stanu na kwiecień 2024 r. stan wdrożenia planu działania na 2021 r. poprawił się w porównaniu z ubiegłym rokiem. Komisja zakończyła kolejne działanie (C5), w wyniku czego łączna liczba zrealizowanych działań wzrosła do pięciu. Prace nad wdrożeniem trzech działań były nadal w toku. W planie działania na 2022 r. DG INTPA ponownie zwiększyła liczbę działań, tym razem przewidując ich dziesięć. Cztery z nich zostały ukończone, a pozostałe sześć było w trakcie realizacji.

32 Plan działania na 2023 r. obejmuje 13 działań, w tym cztery nowe: i) pogłębienie analizy i lepsze dokumentowanie racjonalności kosztów działań przewidzianych w budżecie; ii) wdrożenie zaleceń ze sprawozdania na temat Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), które opublikowała Służba Audytu Wewnętrznego działająca w strukturach Komisji; iii) kontrolowanie, czy salda księgowo

w ramach zamkniętych EFR są rozliczane terminowo; iv) udoskonalenie wytycznych dotyczących kontroli *ex ante*. Według stanu na kwiecień 2024 r. w pełni zrealizowano pięć z tych działań, a kolejne osiem było w trakcie realizacji (zob. [załącznik II](#)).

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2023 r.

33 W 2023 r. zewnętrzny wykonawca przeprowadził dwunaste badanie poziomu błędu rezydualnego na zlecenie DG INTPA. Celem badania jest oszacowanie poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA mających zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować w całym obszarze odpowiedzialności dyrekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do skuteczności tych kontroli zarządczych. Badanie to stanowi istotny element leżący u podstaw poświadczenia wiarygodności wydawanego przez Dyrektora Generalnego. Wykorzystuje się je do opracowania informacji na temat prawidłowości wydatków w obszarze *działań zewnętrznych* podawanych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

34 Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani audytu – prowadzone jest w oparciu o powiązaną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG INTPA. Już w swoich wcześniejszych sprawozdaniach rocznych dotyczących EFR⁵ Trybunał wskazywał na ograniczenia w tych badaniach, które mogły doprowadzić do niedoszacowania poziomu błędu rezydualnego. Na potrzeby badania poziomu błędu rezydualnego za 2023 r. DG INTPA wykorzystwała, podobnie jak w latach poprzednich, próbę 480 transakcji (niektóre z transakcji dobranych do próby miały wartość większą niż *interwał próbkowania*, w związku z czym ostatecznie w skład próby weszło 413 transakcji). Oszacowany w badaniu łączny poziom błędu rezydualnego wyniósł 0,97% i przez ósmy rok z rzędu nie przekroczył ustalonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2%.

35 Podobnie jak w poprzednich latach Trybunał zauważył między innymi, że metodyka badania poziomu błędu rezydualnego pozwala wykonawcy na to, by w swoim badaniu całkowicie opierał się na rezultatach kontroli zarządczych przeprowadzonych przez DG INTPA. Trybunał nadal utrzymuje, że poleganie na pracy innych kontrolerów jest sprzeczne z celem badania poziomu błędu rezydualnego, badanie to ma bowiem służyć oszacowaniu poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA mających zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować. W przypadkach gdy poprzednie kontrole zarządcze były przeprowadzone na podstawie *ramowej umowy finansowo-administracyjnej* zawartej

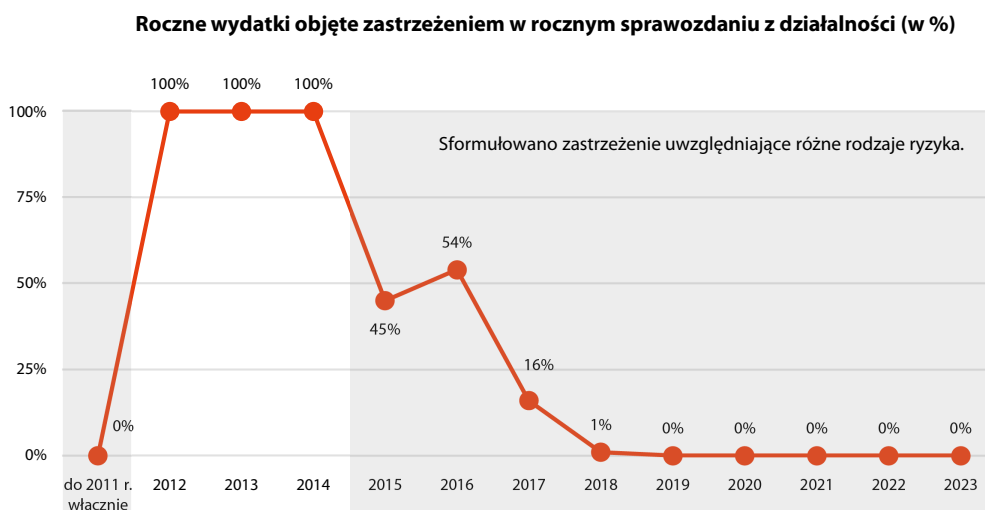
⁵ Sprawozdania roczne Trybunału dotyczące EFR za lata 2017, 2018, 2019 i 2020.

między Komisją Europejską a ONZ, wykonawca nie zawsze może przeprowadzić dodatkowe badania bezpośrednie, jako że umowa ogranicza uprawnienia Komisji do weryfikacji.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2023 r.

36 W oświadczeniu Dyrektora Generalnego zawierającym poświadczenie wiarygodności i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2023 r. nie sformułowano żadnych *zastrzeżeń*. Począwszy od 2018 r. DG INTPA znacząco zawęziła zakres zastrzeżeń (tj. odsetek wydatków, do których się one odnosiły) – najpierw z 16% do 1%, a następnie do zera. Na *rys. 6* przedstawiono, jak zmieniał się zakres tych zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2023.

Rys. 6 – Zastrzeżenia w rocznych sprawozdaniach z działalności DG INTPA za lata 2011–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z rocznych sprawozdań z działalności DG INTPA za lata 2011–2023.

37 Z szacunków DG INTPA wynika, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosi 75,2 mln euro (1,05% wydatków w 2023 r.), a ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosi 63,9 mln euro (0,89% wydatków w 2023 r.). DG INTPA szacuje na podstawie danych historycznych, że kwota 11,3 mln euro (15% kwoty obciążonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności) zostanie skorygowana w ramach kontroli w kolejnych latach (kwotę tę określa się mianem „*zdolności naprawczej*”). Komisja poinformowała, że według stanu na 2023 r. z tej szacunkowej kwoty objęto już korektą 5,3 mln euro. Po zbadaniu 62,7% kwoty objętej korektą (3,3 mln euro) Trybunał ustalił, że kwota 0,7 mln euro została błędnie zgłoszona jako skorygowana w ramach zdolności naprawczej.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

38 Ogólne dowody kontroli wskazują, że roczne sprawozdanie finansowe dotyczące dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2023 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR, wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za ten rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzeń finansowych dotyczących EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

39 Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2023 r.:

- a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (pkt **21–30**). Na podstawie przeprowadzonego przez siebie badania transakcji Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 8,9%.

Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

40 W *załączniku III* przedstawiono wnioski z monitorowania realizacji trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r. Komisja w pełni zrealizowała jedno z tych zaleceń, jedno zrealizowała częściowo, a w przypadku jednego nie podjęła żadnych działań.

41 Trybunał przeprowadził również przegląd realizacji dwóch zaleceń ze swojego sprawozdania rocznego za 2021 r. i jednego zalecenia ze sprawozdania rocznego dotyczącego EFR za 2022 r., które to zalecenia wymagały natychmiastowego podjęcia działań. Komisja wdrożyła dwa zalecenia z 2021 r. częściowo, a zalecenie z 2022 r. – w pełni (zob. *załącznik III*).

Zalecenia

42 Trybunał przypomina o zaleceniach, które skierował do Komisji w swoich sprawozdaniach rocznych za lata 2018 i 2020. Dotyczyły one zapewnienia Trybunałowi przez organizacje międzynarodowe dostępu do dokumentów potrzebnych kontrolerom do wykonywania zadań zgodnie z TFUE. Biorąc pod uwagę ustalenia dotyczące 2023 r., Trybunał nadal jest zdania, że zalecenia te są bardzo istotne.

43 Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2023 r. Trybunał formułuje pod adresem Komisji następujące zalecenia:

Zalecenie 1 – Uwzględnianie zmian wprowadzonych do umów już po zakończeniu okresu sprawozdawczego przy szacowaniu wartości rozliczeń międzyokresowych

Komisja powinna – przy szacowaniu wartości rozliczeń międzyokresowych na etapie opracowywania wersji wstępnej sprawozdania finansowego – uwzględniać zmiany wprowadzone do umów po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

Termin realizacji: począwszy od sprawozdania finansowego za 2024 r.

Zalecenie 2 – Usprawnienie kontroli przed dokonaniem płatności

Komisja powinna przeprowadzać bardziej rygorystyczne kontrole, by uniknąć błędów związanych z następującymi kwestiami: zgłaszaniem płatności zaliczkowych jako kosztów poniesionych; zgłaszaniem kosztów pośrednich jako kosztów bezpośrednich; deklarowaniem niekwalifikowalnego podatku VAT.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Zalecenie 3 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli rozliczania płatności zaliczkowych dokonywanych na rzecz organizacji poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów

Komisja powinna udoskonalić systemy kontroli na etapie rozliczania płatności zaliczkowych dokonywanych na rzecz organizacji poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, tak aby identyfikować i wykreślać ze sprawozdań finansowych zaliczki ujmowane w nich jako wydatki poniesione.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Ocena wskaźników wykonania projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych

44 W tym roku w ramach wizyt kontrolnych Trybunał ocenił też, czy w ramach projektów, które zostały ukończone lub miały zostać ukończone wkrótce, osiągnięto wskaźniki wykonania. Celem Trybunału było sformułowanie uwag na temat aspektów dotyczących osiągniętych *wyników* wykraczających poza prawidłowość transakcji. Przeprowadzona przez Trybunał ocena obejmowała w szczególności przegląd wskaźników *produktu* i wyniku, a także rezultatów projektów.

45 W trakcie kontroli kontrolerzy zaobserwowali przypadki, w których finansowanie było skutecznie wykorzystywane i przyczyniało się do osiągnięcia celów projektów. Odnotowali także przypadki, w których środki UE zostały utracone z powodu nieefektywnych założeń w koncepcji projektów, a także sytuacje, w których na rezultaty projektów negatywnie przełożyły się brak woli politycznej i komunikacji oraz nieskoordynowanie działań lokalnych podmiotów – zob. [ramka 4](#).

Ramka 4

Przykłady uwag dotyczących osiągniętych wyników

a) Środki unijne utracone z powodu nieefektywnych założeń projektowych

Komisja podpisała z organizacją międzynarodową umowę o udzielenie dotacji, której celem było przyczynienie się do usprawnienia ochrony socjalnej szczególnie wrażliwych grup osób w pewnym państwie w Afryce. Jeden z modułów projektu polegał na przekazaniu środków finansowych mających pomóc w zaspokojeniu potrzeb żywieniowych dzieci poniżej 5 roku życia. Wykonano przelewy, które wpłynęły na konta bankowe opiekunów prawnych beneficjentów (ich matek lub babć). Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy pozycji objętych próbą wynika, że część środków finansowych wpłaconych na te konta bankowe nigdy nie została wypłacona, co oznacza, że nie trafiły do zamierzonych odbiorców i nie osiągnięto oczekiwanych rezultatów.

Kontrolerzy ustalili – po przeprowadzeniu rozmów na miejscu – że niektóre z tych niewypłaconych środków znajdowały się na kontach należących do osób zmarłych. Przepisy krajowe nie dopuszczają możliwości odzyskania środków po tym, jak zostały one wpłacone na konto bankowe należące do opiekuna prawnego beneficjenta. Ze względu na złożoność obowiązujących procedur administracyjnych inni krewni dzieci nie są w stanie wypłacić tych środków. W rezultacie część środków z EFR została faktycznie utracona i nie przyczyniła się do osiągnięcia założonego celu.

- b) Projekty, na których rezultaty wpłynęły brak woli politycznej i niezadawalająca komunikacja między lokalnymi podmiotami

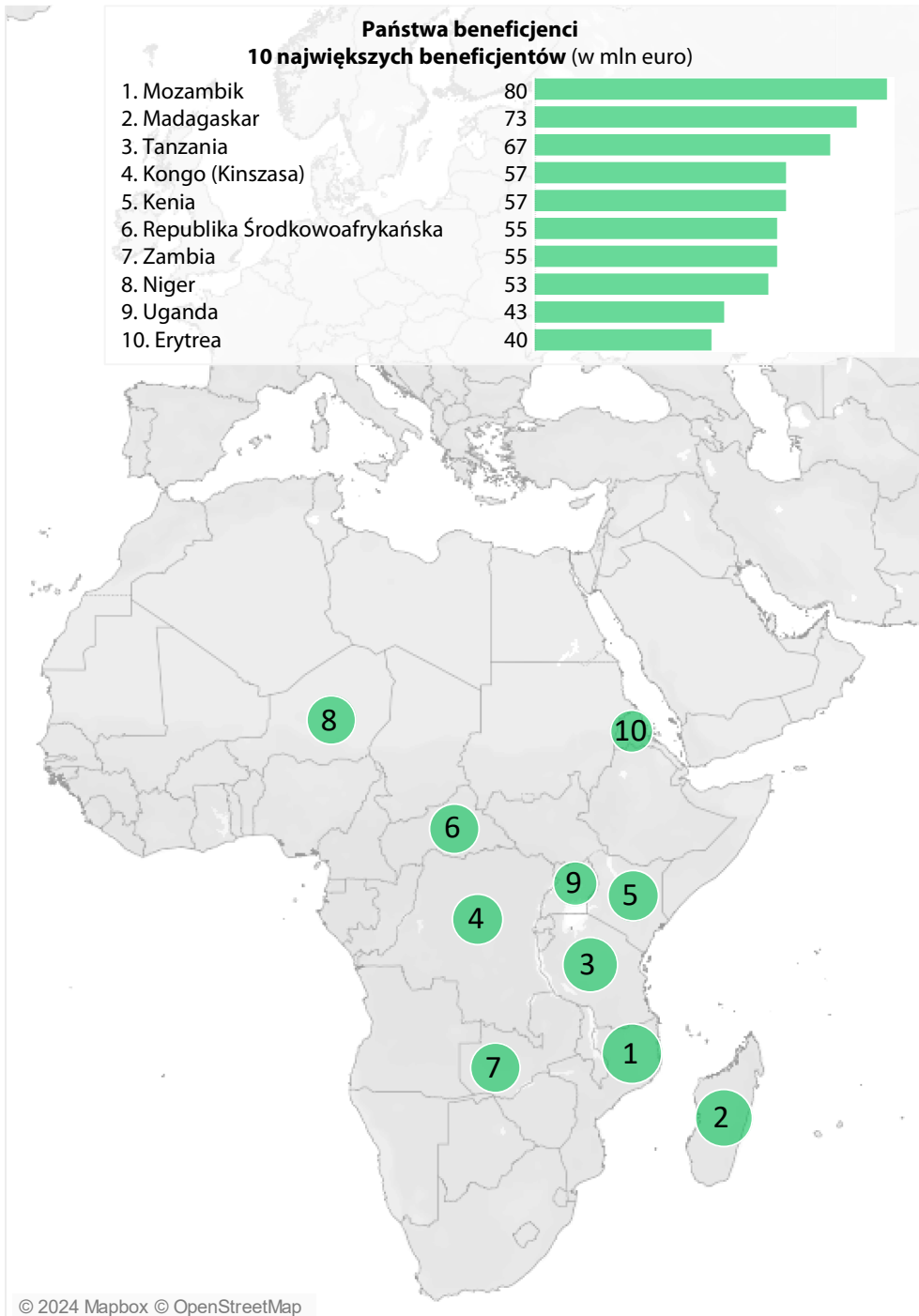
Komisja podpisała umowę o świadczenie usług na kwotę 285 000 euro z firmą konsultingową w celu usprawnienia systemów monitorowania i oceny w pewnym państwie w Afryce. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez zwiększenie zdolności władz lokalnych w zakresie gromadzenia i analizowania danych w sektorze rolnictwa oraz prowadzenia powiązanej sprawozdawczości. Zanim projekt został zakończony, jego budżet zwiększono do kwoty 405 000 euro, a czas realizacji wydłużono z 18 do 34 miesięcy.

W wyniku wizyty kontrolnej Trybunał potwierdził, że realizację projektu utrudniły brak woli politycznej i gotowości do podjęcia działań w jednym z ministerstw oraz niezadawalająca komunikacja między poszczególnymi ministerstwami. Ten brak koordynacji wpłynął negatywnie na wyniki projektu.

Załączniki

Załącznik I – Płatności z EFR na rzecz państw będących głównymi beneficjentami (państw Afryki, Pacyfiku i Karaibów)

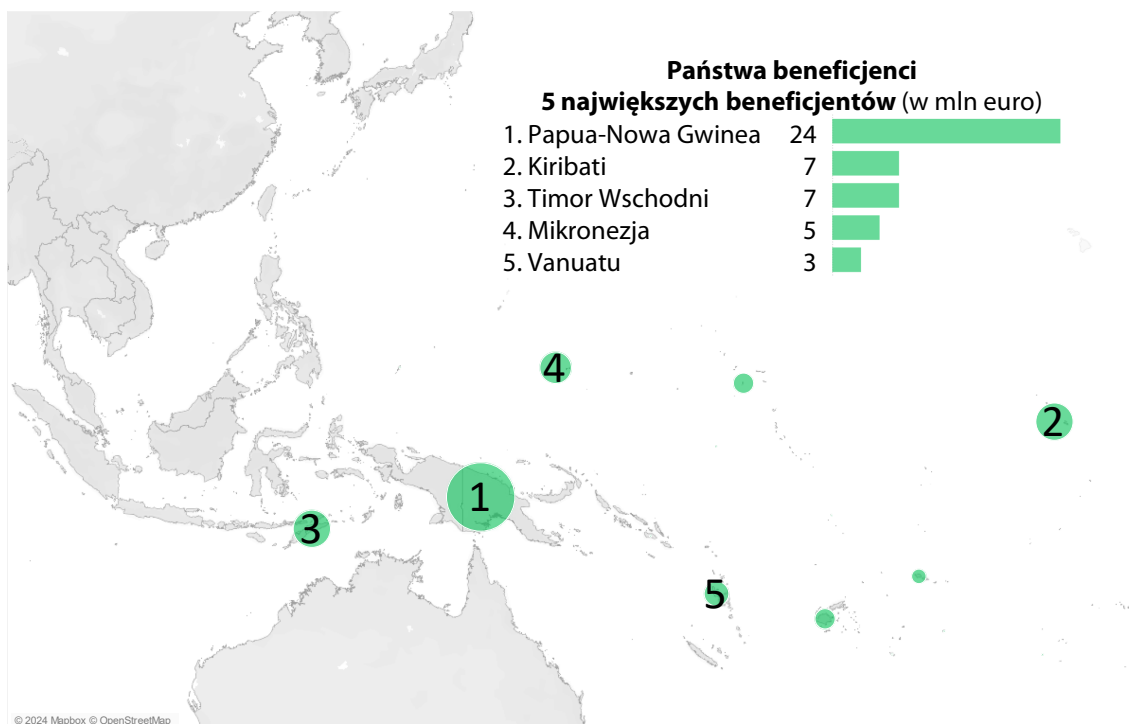
Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Afryka



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

<i>10 państw beneficjentów otrzymujących największe płatności (w mln EUR)</i>							
<i>2022</i>		<i>2021</i>		<i>2020</i>		<i>2019</i>	
Mozambik	104	Somalia	219	Senegal	141	Nigeria	119
Sudan	100	Kongo (Kinszasa)	109	Burkina Faso	141	Mali	103
Uganda	60	Tanzania	101	Benin	116	Burkina Faso	94
Kongo (Kinszasa)	57	Uganda	84	Mozambik	114	Etiopia	91
Zambia	56	Niger	81	Nigeria	104	Kongo (Brazzaville)	91
Malawi	51	Malawi	79	Niger	104	Nigeria	91
Czad	48	Mozambik	74	Ghana	100	Malawi	87
Tanzania	48	Sudan	70	Czad	95	Tanzania	71
Burundi	48	Nigeria	66	Kongo (Kinszasa)	93	Uganda	64
Kenia	48	Kenia	65	Uganda	90	Rwanda	60

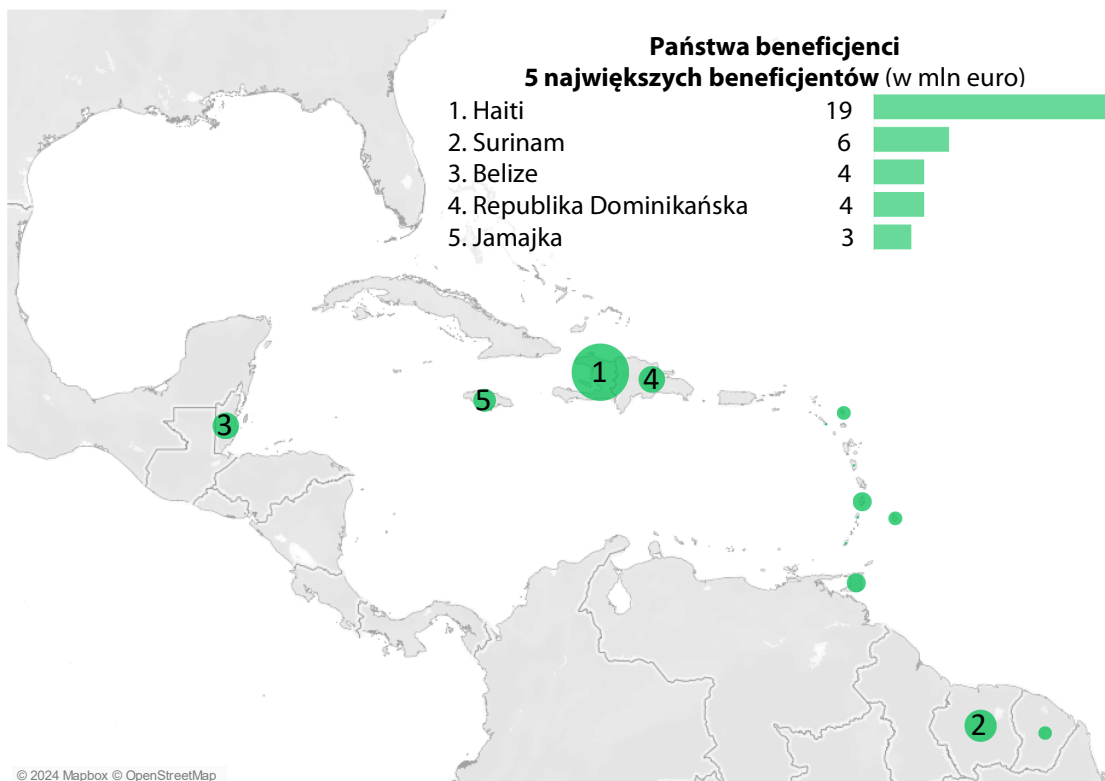
Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Pacyfik



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

5 państw beneficjentów otrzymujących największe płatności (w mln EUR)							
2022	2021	2020	2019				
Papua-Nowa Gwinea	23	Papua-Nowa Gwinea	29	Timor Wschodni	19	Papua-Nowa Gwinea	14
Timor Wschodni	11	Timor Wschodni	9	Vanuatu	12	Nowa Kaledonia	13
Fidżi	5	Vanuatu	6	Fidżi	11	Polinezja Francuska	11
Vanuatu	4	Fidżi	5	Papua-Nowa Gwinea	10	Timor Wschodni	7
Kiribati	4	Wyspy Marshalla	3	Wyspy Salomona	8	Wyspy Salomona	4











Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Karaiby



Źródło: Mapa ogólna © Mapbox i © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

5 państw beneficjentów otrzymujących największe płatności (w mln EUR)							
2022		2021		2020		2019	
Haiti	18	Haiti	47	Haiti	76	Haiti	35
Jamajka	7	Jamajka	11	Jamajka	23	Republika Dominikańska	19
Republika Dominikańska	6	Gujana	8	Republika Dominikańska	15	Jamajka	10
Belize	3	Belize	7	Gujana	10	Dominika	9
Dominika	3	Republika Dominikańska	6	Surinam	3	Curaçao	7

Załącznik II – Stan wdrożenia planów działania

Plan działania na 2021 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji		w trakcie realizacji
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów		zrealizowano
B.2	Uwzględnienie uwag dotyczących wysokiego ryzyka sformułowanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego w wyniku audytu oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów w obszarze działań zewnętrznych (nowe działanie)		zrealizowano
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach		w trakcie realizacji
C.2	Udoskonalenie metodyki wykorzystywanej do badania poziomu błędu rezydualnego i odnośnego podręcznika		zrealizowano
C.3	Wyeliminowanie słabych punktów mające na celu ograniczenie rozliczania płatności zaliczkowych, które nie powinny zostać rozliczone		w trakcie realizacji
C.4	Ocena wykorzystania ogólnych warunków przeprowadzania weryfikacji wydatków		zrealizowano
C.5	Wymiana informacji na temat często występujących błędów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w obszarze kontroli (nowe działanie)		zrealizowano
Plan działania na 2022 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji		w trakcie realizacji
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów		zrealizowano
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach		w trakcie realizacji
C.2	Wyeliminowanie słabych punktów mające na celu ograniczenie rozliczania płatności zaliczkowych, które nie powinny zostać rozliczone		w trakcie realizacji



C.3	Poprawa ogólnych warunków przeprowadzania weryfikacji wydatków (kontynuacja działania C4 z planu działania na 2021 r.)	●	w trakcie realizacji
C.4	Wymiana informacji na temat często występujących błędów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w obszarze kontroli (kontynuacja działania C5 z planu działania na 2021 r.)	●	zrealizowano
C.5	Usprawnienie działań podejmowanych w związku z ustaleniami z kontroli Trybunału Obrachunkowego i badań poziomu błędu rezydualnego	●	zrealizowano
C.6	Usprawnienie mechanizmów kontrolnych stosowanych przy sporządzaniu umów w sprawie finansowania dotyczących operacji wsparcia budżetowego	●	zrealizowano
C.7	Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych dotyczących sprawdzania podstawy prawnej przed podpisaniem umowy	●	w trakcie realizacji
C.8	Przypomnienie partnerom o wypełnieniu obowiązku powiadomienia Komisji w przypadku, gdy zidentyfikują kontrahentów znajdujących się w sytuacjach wykluczenia (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
Plan działania na 2023 r.			
A.1	Uproszczenie i doprecyzowanie procedur oraz warunków umownych dotacji	●	w trakcie realizacji
B.1	Kontynuowanie i wzmacnianie współpracy z organizacjami międzynarodowymi z myślą o trwałym zmniejszeniu liczby błędów	●	zrealizowano
B.2	Usprawnienie analizy i dokumentacji co do racjonalności kosztów działań przewidzianych w budżecie	●	w trakcie realizacji
C.1	Doprecyzowanie i promowanie korzystania z systemu finansowania opartego na rezultatach (kontynuacja działania C1 z planu działania na 2022 r.)	●	w trakcie realizacji
C.2	Wyeliminowanie słabych punktów mające na celu ograniczenie rozliczenia płatności zaliczkowych, które nie powinny zostać rozliczone (kontynuacja działania C2 z planu działania na 2022 r.)	●	w trakcie realizacji
C.3	Wzmocnienie i przegląd weryfikacji wydatków wymaganych na podstawie umowy (kontynuacja działania C3 z planu działania na 2022 r.)	●	w trakcie realizacji




C.4	Wymiana informacji na temat często występujących błędów z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w obszarze kontroli (kontynuacja działania C4 z planu działania na 2022 r.)	●	zrealizowano
C.5	Usprawnienie działań podejmowanych w związku z ustaleniami z kontroli Trybunału Obrachunkowego i badań poziomu błędu rezydualnego (kontynuacja działania C5 z planu działania na 2022 r.)	●	zrealizowano
C.6	Wzmocnienie mechanizmów kontrolnych dotyczących sprawdzania podstawy prawnej przed podpisaniem umowy (kontynuacja działania C7 z planu działania na 2022 r.)	●	zrealizowano
C.7	Przypomnienie partnerom o wypełnieniu obowiązku powiadomienia Komisji w przypadku, gdy zidentyfikują kontrahentów znajdujących się w sytuacjach wykluczenia (kontynuacja działania C8 z planu działania na 2022 r.)	●	w trakcie realizacji
C.8	Wdrożenie zalecenia zawartego w sprawozdaniu z audytu dotyczącego EFZR przeprowadzonego przez Służbę Audytu Wewnętrznego (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji
C.9	Sprawdzenie, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały terminowo rozliczone (nowe działanie)	●	Zrealizowane w odniesieniu do 8. EFR
C.10	Udoskonalenie wytycznych dotyczących kontroli <i>ex ante</i> (nowe działanie)	●	w trakcie realizacji


Źródło: Plany działania Komisji Europejskiej na lata 2021, 2022 i 2023.

Załącznik III – Wyniki monitorowania realizacji wcześniejszych zaleceń

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

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2020	<p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna podjąć działania, aby organizacje międzynarodowe zapewniały w terminie Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu pełen i nieograniczony dostęp do dokumentów koniecznych do realizacji zadań powierzonych Trybunałowi na mocy TFUE, nie tylko w formacie wyłącznie do odczytu.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2021 r.</p>		Komisja poczyniła postępy w wymianie informacji z organizacjami międzynarodowymi na temat dostępu Trybunału do dokumentów. Niektóre agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, takie jak Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) i Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), nadal zapewniają dostęp do dokumentacji potwierdzającej tylko w formacie wyłącznie do odczytu.
	<p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna zgłaszać zastrzeżenia w odniesieniu do wszystkich obszarów o wysokim poziomie ryzyka, bez względu na to, jaki udział obszary te mają w łącznej kwocie wydatków i jaki wpływ finansowy się z nimi wiąże.</p> <p>Termin realizacji: do momentu publikacji rocznego sprawozdania z działalności za 2021 r.</p>		

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
	<p>Zalecenie 3</p> <p>Komisja powinna nałożyć na wykonawcę przeprowadzającego badanie poziomu błędu rezydualnego obowiązek zgłaszania Komisji wszelkich przypadków podejrzeń nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, które wykrył podczas badania.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2022 r.</p>		
	<p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna wzmocnić mechanizmy kontroli wewnętrznej, aby zagwarantować, że umowy nie będą podpisywane w przypadku braku obowiązującej podstawy prawnej.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2023 r.</p>		Harmonizacja i uproszczenie procedur oraz warunków umownych dotyczących dotacji zostaną osiągnięte dzięki przyjęciu wzoru umowy o udzielenie dotacji i wprowadzeniu rejestracji w narzędziu eGrants. Prace w ramach tych działań są na etapie finalizacji.
2021	<p>Zalecenie 2</p> <p>Komisja powinna podjąć stosowne działania mające na celu zagwarantowanie, że wszelkie zobowiązania lub płatności zaliczkowe zadeklarowane przez beneficjentów w sprawozdaniach finansowych jako koszty poniesione zostaną potrącone przed dokonaniem płatności lub rozliczenia.</p> <p>Termin realizacji: do końca 2023 r.</p>		Komisja podjęła działania takie jak publikacja wytycznych, wprowadzenie dodatkowej listy kontrolnej i szerzenie informacji na ten temat.

Rok	Zalecenia Trybunału	Postępy w realizacji zaleceń – analiza Trybunału	
		Poziom realizacji	Uwagi
2022	<p>Zalecenie 1</p> <p>Komisja powinna sprawdzić, czy salda księgowe w ramach zamkniętych EFR zostały rozliczone i czy informacje na ten temat są terminowo aktualizowane w rocznym sprawozdaniu finansowym.</p> <p>Termin realizacji: terminowo na potrzeby opracowania sprawozdania finansowego za 2023 r.</p>		W pełni zrealizowano w odniesieniu do ósmego EFR.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**Odpowiedzi Komisji Europejskiej do
sprawozdania rocznego dotyczącego
działań finansowanych z dziewiątego,
dziesiątego i jedenastego
Europejskiego Funduszu Rozwoju
za rok budżetowy 2023**

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU ZA ROK BUDŻETOWY 2023

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Trybunał) na temat Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Komisja pragnie podkreślić, że realizacja EFR odbywa się w złożonych i coraz szybciej zmieniających się warunkach, które wiążą się z ryzykiem. Charakteryzuje się ona różnorodnością:

- pod względem rozproszenia geograficznego, ponieważ obejmuje wiele różnych delegatur Unii na całym świecie;
- pod względem podmiotów wdrażających i krajów partnerskich, które charakteryzują się zróżnicowanymi możliwościami w zakresie zarządzania i kontroli – od małych lokalnych organizacji pozarządowych po organizacje międzynarodowe oraz
- pod względem metod udzielania pomocy, z uwzględnieniem tradycyjnych projektów, wsparcia budżetowego, programów wsparcia polityki sektorowej, wkładu w instrumenty globalne, łączenia, gwarancji budżetowych i innych sposobów wdrażania pomocy. Ponadto występują trudności z oddelegowaniem pracowników do delegatur w krajach znajdujących się w trudnej sytuacji oraz niedobór specjalistów zarówno w delegaturach Unii, jak i w siedzibie głównej.

Komisja wprowadza wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia pełnej i skutecznej realizacji EFR zgodnie z istniejącymi ramami finansowymi i prawnymi. Komisja nadal dostosowuje i udoskonala swoje procedury w celu dalszego ograniczania ryzyka błędów, uwzględniając m.in. wyniki wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności. Obecnie trwa przegląd ogólnej strategii kontroli DG INTPA¹ i Komisja zaproponuje działania, które powinny pomóc w realizacji zaleceń Trybunału i zmniejszeniu poziomu błędów.

¹ Zwanej dalej „strategią kontroli”.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI TRYBUNAŁU

1. Wiarygodność rozliczeń

W odniesieniu do pkt 17 Komisja zauważa, że nierozliczone od 2014 r. płatności zaliczkowe w wysokości 300 mln euro, o których mowa w ustaleniach, dotyczą dwóch umów w ramach Funduszu powierniczego UE na rzecz infrastruktury w Afryce (AITF). Celem tego funduszu powierniczego jest zapewnienie wsparcia finansowego w postaci dotacji na projekty infrastrukturalne, co pozwoli wspierać finansowanie długoterminowe udostępniane przez podmioty finansujące projekty. Obie umowy wygasają w 2030 r., a roczne rozliczanie starych płatności zaliczkowych AITF jest bardzo ograniczone i rozkłada się na lata. W celu lepszego odzwierciedlenia warunków umowy zmieniono klasyfikację kwoty 300 mln euro na finansowanie długoterminowe, a w końcowym sprawozdaniu finansowym EFR dodano notę (2.2) objaśniającą tę kwestię czytelnikowi.

2. Prawidłowość transakcji

W odniesieniu do wydatków nieponiesionych, które stanowią 45 % całkowitego błędu (pkt 21 i rys. 4), Komisja uważa, że błędy w rozliczeniach płatności zaliczkowych mają charakter tymczasowy, ponieważ wszelkie zawyżone rozliczenia są korygowane przy ostatecznej akceptacji kosztów. Z tego powodu ten rodzaj błędu nie będzie prowadził do odzyskania środków.

[Odpowiedź do ramki 2.](#)

Wydatki nieponiesione: rozliczenie płatności zaliczkowych, które nie powinny zostać rozliczone

Komisja przyjmuje do wiadomości to ustalenie, ale pragnie wyjaśnić, że sprawozdania finansowe przedstawione przez podmiot wdrażający (organizację międzynarodową poddaną ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów) nie zawierały wystarczających informacji umożliwiających rozróżnienie między poniesionymi wydatkami a zapłaconymi zaliczkami. Do końca okresu realizacji projektu wszystkie wypłacone zaliczki powinny jednak zostać wykorzystane do realizacji przewidzianych działań, w związku z czym co do zasady powinny stać się wydatkami poniesionymi.

Brak podstawowych dokumentów potwierdzających w przypadku zamówienia na roboty budowlane

Komisja przyznaje, że nie przedstawiono wymaganych dowodów, ale pragnie wyjaśnić, że dalsze działania dotyczące dokumentów potwierdzających szczegóły wykonanych prac leżą w gestii podmiotu wdrażającego (organizacji międzynarodowej poddanej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów).

W odniesieniu do przypadków, które wymieniono w pkt 23–25 sprawozdania i w których występują błędy kwantyfikowalne, Komisja pracuje obecnie (w ramach przeglądu strategii kontroli DG INTPA) nad przeglądem formularzy sprawozdawczych oraz nad wzmocnieniem swoich mechanizmów kontroli przed zaakceptowaniem wydatków.

W odniesieniu do pkt 26 w 2018 r. DG INTPA zmieniła ogólne warunki przeprowadzania weryfikacji wydatków, aby ulepszyć sprawozdawczość. W szczególności w sprawozdaniach należy:

- zawrzeć podstawowe informacje na temat umowy,
- opisać wynik analizy ryzyka i jej wpływ na dobór próby,
- przedstawić przegląd badań bezpośrednich,
- ujawnić wszystkie informacje dotyczące pozycji ujętych w populacji wydatków i w próbie,
- przedstawić szczegółowo ustalenia poczynione w następstwie przeprowadzenia uzgodnionych procedur.

DG INTPA dąży do poprawy sprawozdawczości w zakresie weryfikacji wydatków i oczekuje się, że będzie to jeden z wyników przeglądu jej strategii kontroli.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) w dalszym ciągu podejmuje działania, by odpowiednio rozwiązać wszystkie problemy w swoim systemie kontroli. Chociaż DG INTPA co roku przyjmuje nowy plan działania dotyczący usprawnień kontroli wewnętrznej, każdy nowy plan opiera się na ocenie poprzedniego planu działania, ustaleniach Trybunału Obrachunkowego i Służby Audytu Wewnętrznego Komisji oraz ocenie podstawowych zagrożeń. Wdrażanie bieżącego planu działania na rok 2023 dotyczącego zidentyfikowanych uchybień w zakresie kontroli i wysokiego ryzyka przebiega prawidłowo.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2023 r.

Badanie poziomu błędu rezydualnego jest ważnym elementem leżącym u podstaw poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego, aczkolwiek nie jest jedynym źródłem wiarygodności. DG INTPA stosuje kompleksowe ramy kontroli wewnętrznej oraz strategię kontroli obejmującą pełny cykl wykonania. Wszystkie elementy ram kontroli służą jako podstawa uzyskania pewności tej dyirekcji zgłaszanej w jej rocznym sprawozdaniu z działalności. Stanowi ona podstawę prawidłowości informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

W odniesieniu do pkt 34 Komisja uznaje ograniczenia w zakresie kontroli wynikające z ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA) z Organizacją Narodów Zjednoczonych i poszukuje praktycznych rozwiązań, które będą możliwe do zaakceptowania przez obie strony.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA

Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń

Aby zrealizować zalecenie 1 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2020 r., Komisja zintensyfikowała działania komunikacyjne skierowane do organizacji międzynarodowych mające na celu zwiększanie świadomości na temat potrzeby zapewnienia kontrolerom Trybunału niezbędnego dostępu do dokumentów podczas kontroli projektów finansowanych przez UE.

Komisja podjęła w związku z tym wiele działań: ułatwiała dyskusje między organami należącymi do struktur ONZ a Trybunałem i wspierała wszystkie inicjatywy zmierzające do znalezienia trwałych rozwiązań w zakresie dostępu do dokumentów i ich przechowywania. Kwestia ta jest regularnie włączana do porządku obrad spotkań z partnerami, zwłaszcza formalnego posiedzenia grupy UE–ONZ ds. FAFA oraz bardziej operacyjnej wspólnej grupy referencyjnej, która systematycznie omawia kwestie kontroli i weryfikacji.

Komisja przyznaje jednak, że pomimo wszystkich tych starań utrzymują się pewne ograniczenia dotyczące dostępu do dokumentów ze względu na istniejące ramy prawne partnerów wykonawczych, które prawdopodobnie nie ulegną zmianie w najbliższej przyszłości. Komisja będzie nadal udzielać wsparcia kontrolerom i współpracować z organizacjami partnerskimi w celu ułatwienia kontroli przeprowadzanych przez Trybunał.

Zalecenie 1 – Uwzględnienie zmian w umowach po zakończeniu okresu sprawozdawczego przy obliczaniu wartości szacunkowych na zakończenie księgowania

Przy obliczaniu wartości szacunkowych na zakończenie księgowania podczas przygotowywania wstępnych sprawozdań finansowych Komisja powinna uwzględnić zmiany w umowach, które nastąpiły po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

(Termin realizacji: począwszy od sprawozdania finansowego za 2024 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i wprowadzi dodatkowy mechanizm kontroli przy obliczaniu szacunkowych rozliczeń międzyokresowych do 1 lutego. W ramach tego dodatkowego mechanizmu kontrolnego będą sprawdzane daty i zakontraktowane kwoty, które zostały zmienione po zakończeniu roku.

Zalecenie 2 – Wzmocnienie kontroli przed dokonaniem płatności

Komisja powinna przeprowadzać bardziej rygorystyczne kontrole, by uniknąć błędów związanych z: zgłaszaniem płatności zaliczkowych jako kosztów poniesionych; zgłaszaniem kosztów pośrednich jako kosztów bezpośrednich; deklarowaniem niekwalifikowalnego podatku VAT.

(Termin realizacji: do końca 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i wzmocni mechanizmy kontroli *ex ante*, ulepszy wytyczne i zwiększy wymogi w zakresie sprawozdawczości.

Zalecenie 3 – Podjęcie działań w celu usprawnienia systemów kontroli rozliczania płatności zaliczkowych dokonywanych na rzecz organizacji poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów

Komisja powinna udoskonalić systemy kontroli na etapie rozliczania płatności zaliczkowych dokonywanych na rzecz organizacji poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, tak aby identyfikować i wykreślać ze sprawozdań finansowych zaliczki ujmowane w nich jako wydatki poniesione.

(Termin realizacji: do końca 2025 r.)

Komisja **przyjmuje** to zalecenie i wzmocni mechanizmy kontroli *ex ante*, ulepszy wytyczne i zwiększy wymogi w zakresie sprawozdawczości.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2024.

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 wykorzystania.

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.


Rozdział 3:

- [Rys. 3.1](#), [3.4](#), [3.5](#), [3.6](#), [3.7](#) i [3.8](#) – rysunki zostały opracowane z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
- [Załączniki 3.6](#), [3.7](#) i [3.8](#) – tabele zostały opracowane z wykorzystaniem ikon  pobranych ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 6:

- [Rys. 6.2](#) – rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

- Rys. 6.3 –

rysunek opracowano z wykorzystaniem ikony  pobranej ze strony [Flaticon.com](https://www.flaticon.com). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rozdział 7:

- Rys. 7.4 –

rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](https://www.flaticon.com). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

- Ramka 7.2 –

zdjęcie lotnicze zmodyfikowane Trybunał, jest własnością by © [NMA](#) (agencji płatniczej na Litwie), wszelkie prawa zastrzeżone.



Rozdział 9:

- Załącznik 9.1 –




opracowany przez Trybunał przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) na podstawie licencji [Creative Commons](#). Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Rozdział 11:

- Rys. 11.3 –

rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon  i  pobranych ze strony [Flaticon.com](https://www.flaticon.com). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

- Rys. 11.5 –

rysunek opracowano z wykorzystaniem ikon ,  i  pobranych ze strony [Flaticon.com](https://www.flaticon.com). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Ikona przedstawiająca koła zębate  została zmodyfikowana przez Trybunał, © [Ramziia](#) – stock.adobe.com.

EFR:

- Załącznik I –

opracowany przez Trybunał przy wykorzystaniu narzędzia Tableau. Mapa ogólna © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) na podstawie licencji [Creative Commons](#). Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia opinię na temat tego, czy roczne sprawozdanie finansowe UE jest wiarygodne i czy leżące u jego podstaw transakcje dotyczące dochodów i wydatków są zgodne z obowiązującymi przepisami. Sprawozdanie roczne zawiera ponadto przeprowadzoną przez Trybunał analizę aspektów dotyczących zarządzania budżetem i finansami oraz wyników wykonania budżetu UE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej