

Przegląd 03

PL

**Przegląd ram
uzyskiwania pewności
i kluczowych
czynników
przyczyniających się do
występowania błędów
w wydatkach
w obszarze spójności za
lata 2014–2020**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2024

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XII
Wstęp	01-21
Ogólne informacje na temat polityki spójności	01-07
Polityka spójności – cele i fundusze	01-02
Wydatki w obszarze spójności stanowią ponad jedną trzecią budżetu UE	03-05
Różne okresy wydatków w obszarze spójności nakładają się na siebie	06-07
Ramy uzyskiwania pewności w polityce spójności	08-21
Organy państw członkowskich poświadczają Komisji, że uzyskały pewność co do prawidłowości wydatków w obszarze spójności	08-09
W 2007 r. Komisja wprowadziła podejście oparte na jednym audycie w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności	10-12
Na potrzeby okresu 2014–2020 wprowadzono koncepcję lat obrachunkowych oraz system corocznego rozliczania wydatków	13-16
Komisja poświadczca prawidłowość wydatków w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności	17-18
Od 2017 r. Trybunał uwzględni w podejściu kontrolnym zmiany w ramach regulacyjnych na okres 2014–2020	19-21
Zakres prac i przyjęte podejście	22-28
Jak ogółem Trybunał ocenił prawidłowość wydatków w obszarze spójności?	29-46
Poziom błędu w wydatkach w obszarze polityki spójności w latach 2014–2020 spadł w porównaniu z latami 2007–2013, ale nadal jest istotny	30-33
Większość instytucji audytowych poinformowała, że poziomy błędu w latach 2017–2022 były poniżej progu istotności	34-37
Od 2018 r. maksymalny poziom ryzyka podawany przez Komisję wskazuje na istotny poziom błędu w wydatkach w obszarze spójności	38-42

Szacunki poziomu błędów realizowane przez Komisję i instytucje audytowe skupiają się na korektach finansowych	43-46
Jakie są ustalenia Trybunału na temat wiarygodności prac kluczowych podmiotów systemu kontroli polityki spójności?	47-69
Kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez instytucje zarządzające nie są wystarczająco skuteczne w zapewnianiu prawidłowości wydatków w obszarze spójności	48-49
Instytucje audytowe stanowią istotną drugą linię obrony, lecz nie zawsze w pełni skutecznie wykrywają nieprawidłowe wydatki	50-64
Biorąc pod uwagę dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał, w około połowie skontrolowanych przez niego pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności poziom błędów rezydualnego przekracza 2%	51-53
Jeżeli instytucje audytowe zgłaszają poziom błędów rezydualnego wynoszący 2%, nie jest zachowany margines bezpieczeństwa na wypadek dodatkowych błędów	54-55
Uchybienia w pracach instytucji audytowych ograniczają zakres, w jakim Komisja może na nich polegać	56-64
Komisja weryfikuje roczne sprawozdania finansowe, jednak jej kontrole mające na celu wykrycie dodatkowych błędów napotykają ograniczenia	65-69
Przeglądy dokumentacji nie zostały zaprojektowane do wykrywania dodatkowych wydatków niekwalifikowalnych	65-66
Audyty zgodności przeprowadzane przez Komisję mają wyraźną wartość dodaną, ale nie przeprowadza się ich wielu	67-69
Jakie są kategorie błędów i gdzie te błędy występują?	70-93
Niektóre kategorie błędów w wydatkach w obszarze spójności występują częściej niż inne	71-82
Wydatki niekwalifikowalne są przyczyną większości błędów, zarówno pod względem ich liczby, jak i wpływu finansowego	72-75
Błędy w zamówieniach publicznych są wykrywane przez instytucje audytowe częściej niż w latach 2007–2013	76-79
Liczba projektów niekwalifikowalnych i błędów w zakresie pomocy państwa jest niewielka, ale składają się one na znaczną część szacowanego przez Trybunał poziomu błędów	80-82

W większości państw członkowskich otrzymujących największe dofinansowanie w obszarze spójności występuje istotny poziom błędu, w różny sposób stosują one jednak ramy uzyskiwania pewności 83-93

Wyniki badania za lata 2017–2022 przeprowadzonego przez Trybunał wskazują na istotny poziom błędów w większości państw członkowskich otrzymujących największe dofinansowanie w obszarze spójności 84-85

Państwa członkowskie różnią się pod względem skuteczności w wykrywaniu nieprawidłowych wydatków 86-89

W przypadku niektórych państw członkowskich częściej niż w przypadku innych poziom błędu rezydualnego obliczony ponownie przez Komisję przekracza próg istotności wynoszący 2% 90-93

Jakie były zasadnicze przyczyny błędów na poziomie krajowym? 94-114

Problemy związane z administrowaniem przez organy państw członkowskich spowodowały niemal połowę dodatkowych błędów 97-102

Institucje zarządzające mogły zapobiec ponad jednej trzeciej dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał 98-100

W kilku przypadkach instytucje audytowe dokonały niewłaściwej oceny 101-102

Ponad jedna czwarta błędów wykrytych przez Trybunał wynika z braku staranności lub (podejrzewanego) umyślnego nieprzestrzegania przepisów przez beneficjentów 103-107

Różnice w interpretacji wymogów prawnych były przyczyną kolejnej jednej czwartej błędów wykrytych przez Trybunał 108-114

Ramy organizacyjne w państwach członkowskich mają wpływ na zdolność do zapobiegania błędom i ich wykrywania 111-114

W jaki sposób Komisja zapobiegała błędom i je korygowała? 115-136

Uproszczenie ram regulacyjnych polityki spójności nie przyniosło jak dotąd zamierzonych rezultatów 116-117

Transakcje z wykorzystaniem uproszczonych metod rozliczania kosztów są mniej podatne na błędy, ale nie stosuje się ich powszechnie 118-122

Zatrzymanie płatności okresowych jest potencjalnie skuteczne, ale jego efekty podważa wypłata pozostałego rocznego salda przed przeprowadzeniem kontroli prawidłowości	123-126
Dotychczasowe korekty finansowe nie prowadziły do bezpośredniej utraty środków finansowych przez państwa członkowskie	127-136
Zakończenie jednej procedury korekty finansowej wobec państwa członkowskiego może potrwać nawet 20 miesięcy	128-133
Jak wynika ze sprawozdawczości Komisji, kontrole na szczeblu UE doprowadziły do nałożenia dodatkowych korekt finansowych o wartości 620 mln euro do końca 2022 r.	134-135
Nie nałożono dotychczas korekt finansowych netto za lata 2014–2020	136
Jakie będą kolejne etapy?	137-148
Późne rozpoczęcie programów na lata 2014–2020 i dodatkowe finansowanie zwiększyły presję na absorpcję w przypadku niektórych państw członkowskich	138-145
Nie istnieje wymóg prawny, by ostatecznie zatwierdzić wydatki i potwierdzić ich prawidłowość łącznie za cały okres	146-148
Uwagi końcowe	149-162
Załączniki	
Załącznik I – Przegląd ról i obowiązków organów państw członkowskich i Komisji	
Załącznik II – Linia czasu – lata obrachunkowe i terminy sprawozdawczości	
Załącznik III – Przegląd próby skontrolowanej przez Trybunał w rozbiciu na państwa członkowskie (2017–2022)	
Załącznik IV – Przegląd instytucji audytowych zgłaszających nieprawidłowości w latach 2018–2022	
Załącznik V – Publikacje Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące tematyki niniejszego przeglądu	

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Polityka spójności, na którą przypadała ponad jedna trzecia budżetu UE na okres 2014–2020, jest jednym z głównych obszarów wydatków unijnych. Przez wiele lat wydatki w tym obszarze miały też największy wkład w ogólny poziom błędu szacowany przez Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności. W polityce spójności przeważają płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów, które – zdaniem Trybunału – obarczone są wysokim ryzykiem wystąpienia błędu.

II Niniejsza publikacja opiera się na wcześniejszych pracach kontrolnych Trybunału dotyczących wydatków w obszarze spójności za okres 2014–2020 oraz na informacjach opublikowanych przez Komisję. Obejmuje ona przegląd wyników kontroli przeprowadzonych przez Trybunał na przestrzeni lat, w tym ocenę problemów w zakresie zarządzania i kontroli, zidentyfikowane przez kontrolerów zasadnicze przyczyny błędów oraz przeprowadzoną wcześniej przez Trybunał ocenę środków, którymi dysponuje Komisja, aby zapobiegać błędom i je korygować w celu obniżenia poziomu błędu. W miarę możliwości Trybunał przedstawił również informacje dotyczące sytuacji w poszczególnych krajach. Przegląd ten ma przyczynić się do udoskonalenia modelu uzyskiwania pewności i dostarczyć informacje potrzebne do opracowania wniosku ustawodawczego w sprawie polityki spójności na okres po 2027 r.

III Ogólnie rzecz biorąc, z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że choć ramy uzyskiwania pewności stosowane w polityce spójności od 2007 r. pomagają w ograniczaniu ogólnego poziomu błędu, nie były one na tyle skuteczne, aby obniżyć go poniżej określonego w przepisach progu istotności wynoszącego 2%. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w odniesieniu do tego okresu konsekwentnie wykazują, że poziom błędu przekracza próg istotności wynoszący 2%, zarówno w ujęciu rocznym, jak i wieloletnim. Trybunał uważa, że obliczany przez Komisję poziom błędu jest niedoszacowany, chociaż Komisja zgadza się z ogólnym ustaleniem Trybunału, że w wydatkach w obszarze spójności występuje istotny poziom błędu. Prowadzi to do wniosku, że należy usprawnić sposób działania wszystkich kluczowych podmiotów wdrażających model uzyskiwania pewności.

IV W modelu uzyskiwania pewności na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowościami znajdują się instytucje zarządzające, które odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu prawidłowości wydatków w obszarze spójności w państwach członkowskich. Stosowane przez nie mechanizmy kontrolne nie ograniczają jednak jeszcze w wystarczającym stopniu wysokiego nieodłącznego ryzyka wystąpienia błędu

w tych wydatkach. Około połowę dodatkowych błędów zgłoszonych przez Trybunał w odniesieniu do okresu 2014–2020 można przypisać działaniu lub zaniechaniu instytucji zarządzających. Stwierdzone przez Trybunał błędy mają charakter dodatkowy w stosunku do błędów wykrytych i skorygowanych przez instytucje audytowe w wyniku wcześniejszych kontroli lub audytów.

V Drugą linię obrony przed nieprawidłowościami stanowią – zgodnie z zasadą jednego audytu – instytucje audytowe państw członkowskich. Trybunał zaobserwował, że instytucje te zwiększyły swoją zdolność wykrywania nieprawidłowości w zamówieniach publicznych, powinny jednak sprawniej wykrywać także błędy z innych kategorii. Kontrolerzy Trybunału odnotowali błędy, które mogły – i powinny były – zostać wykryte przez te instytucje. W latach 2017–2022 Trybunał wykrył dodatkowe błędy w 51 z 87 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności co najmniej raz skontrolowanych przez Trybunał, co spowodowało wzrost zgłoszonego poziomu błędu powyżej progu istotności w przypadku znacznej części wydatków poświadczonych Komisji. Trybunał stwierdził także niedociągnięcia w planowaniu i przygotowaniu prac audytowych, jakości samych prac audytowych oraz ich dokumentacji. Dotyczyły one ponad połowy transakcji skontrolowanych przez Trybunał, co ogranicza zaufanie, jakie Komisja może pokładać w tych pracach.

VI Komisja weryfikuje wyniki audytów przedstawione przez instytucje audytowe, przeprowadzając przegląd dokumentacji i audyty zgodności oparte na analizie ryzyka. Przeglądy dokumentacji mają ze swojej natury ograniczoną skuteczność, ponieważ nie zostały one zaprojektowane do celów ujawniania nieprawidłowych wydatków, których nie wykryły państwa członkowskie. Z kolei audyty zgodności są skuteczne, ale nie przeprowadza się ich wielu.

VII Najczęściej występującymi kategoriami błędów były wydatki niekwalifikowalne i projekty niekwalifikowalne. Kolejne powszechnie spotykane kategorie błędów to nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa oraz nieprzestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. W sprawozdaniu rocznym za 2022 r. Trybunał zalecił Komisji, która ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE, by przyjęła konkretne rozwiązania mające służyć ograniczeniu powtarzających się rodzajów błędów, tak aby zmniejszyć skalę ich występowania i osłabić wpływ, a także zalecił, by Komisja uzupełniła swoje działania na rzecz usprawnienia administracji w organach państw członkowskich.

VIII Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał wskazują, że w większości państw członkowskich otrzymujących największe dofinansowanie w obszarze spójności poziom błędu przekracza próg istotności. W odniesieniu do okresu 2014–2020 dziewięć państw członkowskich, na które przypadało 76% wydatków w obszarze spójności, odpowiadało za 91% szacowanego poziomu błędu. Analiza przeprowadzona przez Trybunał 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. W takich sytuacjach szczególnie potrzebne jest wzmocnienie zdolności wykrywania błędów przez instytucje audytowe.

IX Ponadto Trybunał zidentyfikował trzy główne zasadnicze przyczyny błędów: problemy polegające na nieodpowiednim administrowaniu przez organy państw członkowskich, problemy polegające na zaniedbaniu lub (podejrzewanym) działaniu umyślnym oraz problemy związane z interpretacją ram regulacyjnych na poziomie beneficjenta. Połowa dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał była spowodowana przypadkami nieodpowiedniej administracji i miała postać niewłaściwego podjęcia decyzji i nieodpowiedniego przeprowadzenia weryfikacji przez instytucje zarządzające oraz uchybień w pracy instytucji audytowych.

X Ramy uzyskiwania pewności na lata 2014–2020 zapewniają Komisji różne sposoby zabezpieczenia budżetu UE. Kwoty zatrzymane z tytułu płatności okresowych są jednak zwalniane, zanim Komisja może przeanalizować wszystkie kwestie związane z legalnością i prawidłowością. Komisja stosuje również korekty finansowe w przypadku, gdy uznaje, że istnieją poważne niedociągnięcia w systemie zarządzania i kontroli danego programu. Jak dotąd Komisja nie nałożyła jednak jeszcze na żadne państwo członkowskie korekt finansowych netto, które spowodowałyby bezpośrednią utratę środków przez to państwo. Instrumenty te cechują zatem uchybienia pod względem koncepcji i wdrożenia. W tym kontekście Trybunał jest zdania, że Komisja powinna podjąć dodatkowe starania, aby usprawnić sposób wdrażania ram uzyskiwania pewności co do wydatków w obszarze spójności w okresie 2021–2027.

XI Państwa członkowskie będą miały czas do połowy 2025 r. na złożenie wniosków o płatność salda końcowego w ramach programów na lata 2014–2020. Presja na absorpcję dostępnych funduszy UE stwarza dodatkowe ryzyko, że środki nie będą wydatkowane prawidłowo i zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Elastyczność mająca pozwolić na przewyższenie skutków pandemii COVID-19, w szczególności możliwość uzyskania tymczasowego dofinansowania ze środków unijnych na poziomie 100%, pomogła zrekompensować powolną absorpcję środków

we wcześniejszych latach. To tymczasowe zawieszenie wymogu krajowego lub prywatnego współfinansowania programów może jednak osłabić motywację państw członkowskich do przeprowadzania kontroli, a tym samym zwiększyć ryzyko, że środki nie zostaną właściwie wydane. W związku z tym, że na 2025 r. przypada zamknięcie programów na lata 2014–2020, a jednocześnie wdrażane są programy na lata 2021–2027, ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest w dalszym ciągu wysokie.

XII Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli za ostatnie sześć lat w połączeniu z rezultatami instytucji audytowych i Komisji wskazują na potrzebę usprawnienia sposobu wdrażania ram uzyskiwania pewności co do wydatków w obszarze spójności w okresie 2021–2027. Procesem tym musi kierować Komisja, jako że to ona jest ostatecznie odpowiedzialna za wykonanie budżetu UE.

Wstęp

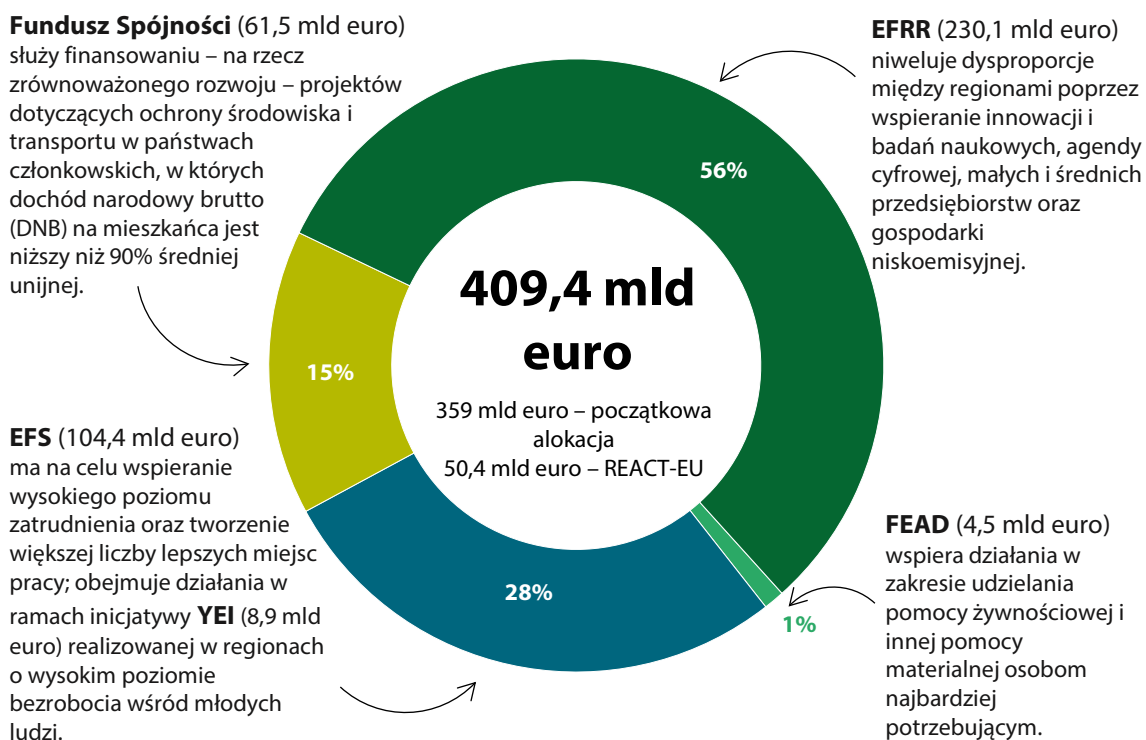
Ogólne informacje na temat polityki spójności

Polityka spójności – cele i fundusze

01 Polityka spójności wspiera rozwój UE poprzez działania wzmacniające spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną Unii oraz zmniejszające dysproporcje między regionami¹.

02 Wsparcie finansowe udzielane jest z wykorzystaniem trzech głównych funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także uzupełniane ze środków Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) (zob. *rys. 1*).

Rys. 1 – Fundusze wspierające politykę spójności na lata 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹ Art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wydatki w obszarze spójności stanowią ponad jedną trzecią budżetu UE

03 Finansowanie na rzecz spójności zapewniane jest w ramach poddziału 1b („Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”) wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020. Środki finansowe na ten cel wyniosły 359 mld euro (z uwzględnieniem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym)², co stanowi ponad jedną trzecią (34%) budżetu UE. W latach 2021–2027 wydatki na politykę spójności należą do działu 2 WRF „Spójność, odporność i wartości”, który w 2021 r. stanowił największą część budżetu UE – 41,7%.

04 Przez wiele lat polityka spójności miała też największy wkład w ogólny poziom błędów szacowany przez Trybunał³ na potrzeby poświadczenia wiarygodności. W obszarze tym przeważają płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów, które – zdaniem Trybunału – obarczone są wysokim ryzykiem wystąpienia błędów. W 2022 r. stanowiły one 66% populacji objętej kontrolą⁴. W celu uzyskania zwrotu kosztów beneficjenci muszą przedłożyć zestawienie poniesionych przez siebie kosztów kwalifikowalnych wraz z dokumentacją potwierdzającą. Muszą przy tym często przestrzegać złożonych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób mają one zostać poniesione (w drodze zamówień publicznych lub zgodnie z zasadami pomocy państwa).

05 Wymogiem uzyskania finansowania w ramach polityki spójności jest zwykle współfinansowanie ze środków państw członkowskich, co ma zagwarantować gospodarne wydatkowanie funduszy⁵. W grudniu 2020 r. w reakcji na pandemię COVID-19 zapewniono państwom członkowskim – w ramach Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) – dodatkowe finansowanie w wysokości 50,4 mld euro niezależne od funduszy polityki spójności na lata 2014–2020⁶. Jednocześnie w latach obrachunkowych 2020–2021 i 2021–2022 zadeklarowane wydatki mogły zostać zwrócone z budżetu UE bez konieczności

² Na podstawie cohesiondata.europa.eu.

³ Pkt 1.14 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#), pkt 1.18 [sprawozdania rocznego za 2021 r.](#), pkt 1.17 [sprawozdania rocznego za 2020 r.](#), pkt 1.18 [sprawozdania rocznego za 2019 r.](#) i pkt 1.29 [sprawozdania rocznego za 2018 r.](#)

⁴ Pkt VIII poświadczenia wiarygodności wydanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#)

⁵ Motyw 26 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

⁶ [Rozporządzenie \(UE\) 2020/2221 w sprawie REACT-EU](#).

współfinansowania ze środków państw członkowskich⁷. Rozwiązanie to miało zmniejszyć obciążenie budżetów krajowych spowodowane pandemią COVID-19. Pozwoliło też na szybszą absorpcję dostępnych środków⁸. W przepisach przewidziano również możliwość unijnego dofinansowania na poziomie 100% w odniesieniu do roku obrachunkowego 2023–2024, czyli ostatniego roku obrachunkowego tego okresu⁹.

Różne okresy wydatków w obszarze spójności nakładają się na siebie

06 Wydatki unijne planowane są na okres siedmiu lat w oparciu o wieloletnie ramy finansowe, a poszczególne wieloletnie ramy finansowe regulują odrębne przepisy. W ramach polityki spójności na początku obowiązywania WRF przydziela się państwom członkowskim zasoby na całe siedem lat. Budżet podzielony jest na roczne wydatki określone w planach finansowania poszczególnych programów operacyjnych państw członkowskich (zwanym dalej „programami”).

07 Państwa członkowskie mają trzy lata na wykorzystanie tych rocznych transz środków, począwszy od roku, na który zostały one zapisane w budżecie. Po upływie tego czasu niewykorzystane środki automatycznie przepadają¹⁰. Oznacza to, że okres kwalifikowalności wydatków w obszarze spójności na 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.). Został on dodatkowo przedłużony o jeden rok, do połowy 2025 r., na mocy rozporządzenia w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) przyjętego w lutym 2024 r.¹¹ W praktyce wydatki w obszarze spójności są zatem realizowane w wieloletnich cyklach trwających około 10 lat, a kolejne okresy WRF nakładają się na siebie.

⁷ Art. 25a [rozporządzenia 2020/558](#).

⁸ Pkt 30 [sprawozdania specjalnego 02/2023](#).

⁹ Art. 1 ust. 1 [rozporządzenia \(UE\) 2022/562](#) (rozporządzenie CARE) oraz art. 14 ust. 1 [rozporządzenia \(UE\) 2024/795](#) (rozporządzenie STEP).

¹⁰ Art. 86 i 136 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

¹¹ Art. 14 ust. 3 [rozporządzenia STEP](#).

Ramy uzyskiwania pewności w polityce spójności

Organy państw członkowskich poświadczają Komisji, że uzyskały pewność co do prawidłowości wydatków w obszarze spójności

08 Środki w obszarze spójności są wydatkowane w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania. Państwa członkowskie lub regiony odpowiadają za bieżącą realizację programów wydatków. Dla każdego programu wyznaczają one instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą i instytucję audytową. Ich obowiązki szczegółowo opisano w [rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#) (zob. [załącznik I](#)). Co roku organy te muszą przedstawić Komisji poświadczenie, że wydatki były legalne i prawidłowe.

09 Ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji¹². Skuteczność powyższych ram uzyskiwania pewności zależy jednak od możliwości poszczególnych osób i organów składających się na systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich w ramach uzyskiwania pewności. Rozwiązanie to oznacza również, że Komisja jest w pewnym stopniu zależna od prawidłowego funkcjonowania organów państw członkowskich, jeśli chodzi o sprawowany przez nią nadzór nad legalnością i prawidłowością wydatków UE. Musi jednak zadbać o to, aby środki unijne były wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami¹³. Trybunał stwierdził wprawdzie, że w latach 2017–2022 w wydatkach unijnych wystąpił istotny poziom błędów, a największy wkład w ogólny poziom błędów miały wydatki w obszarze spójności, Komisji udzielono jednak absolutorium z wykonania budżetu UE, gdyż wzięto pod uwagę zarządzanie całością tego budżetu.

W 2007 r. Komisja wprowadziła podejście oparte na jednym audycie w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności

10 „Jeden audyt” odnosi się do ram kontroli wewnętrznej, w których każdy szczebel kontroli opiera się na pracach wykonanych na szczeblach poprzedzających, pod warunkiem że prace te są wiarygodne i rzetelne. W praktyce w przypadku zarządzania dzielonego oznacza to, że Komisja uzyskuje pewność na podstawie prac kontrolnych przeprowadzonych przez organy państw członkowskich. To na niej spoczywa jednak ostateczna odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych Unii. Celem przyjętego podejścia jest zarówno obniżenie kosztów działań kontrolnych ponoszonych

¹² Art. 317 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

¹³ Art. 63 ust. 8 [rozporządzenia finansowego](#).

przez państwa członkowskie i Komisję, jak i zmniejszenie obciążeń administracyjnych spoczywających na jednostkach kontrolowanych poprzez uniknięcie powielania prac kontrolnych.

11 W 2004 r. koncepcja jednego audytu została zatwierdzona w odniesieniu do funduszy unijnych przez Trybunał w [opinii i wniosku dotyczącym opracowania ram kontroli wewnętrznej](#), o ile zostaną spełnione określone warunki wstępne (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Warunki wstępne stosowania podejścia jednego audytu¹⁴

Kontrole należy przeprowadzać na podstawie wspólnych standardów i skoordynować, by uniknąć zbędnego powielania prac. (...) Kontrole należy przeprowadzać, dokumentować i objąć sprawozdawczością w sposób otwarty i przejrzysty, pozwalający na wykorzystanie rezultatów i opieranie się na nich przez wszystkie podmioty w ramach danego systemu. (...)

(...) Przepisy i procesy powinny być jasne i jednoznaczne. Należy unikać ich niepotrzebnej złożoności.

Podstawę systemów kontroli wewnętrznej powinien stanowić ciąg procedur kontrolnych, a do każdego jego szczebla należy przypisać szczegółowo określone cele uwzględniające prace wykonywane na pozostałych szczeblach. W przypadku gdy wydatki lub koszty w zestawieniu poniesionych wydatków przekraczają pewien pułap, należy do nich dołączyć świadectwo oraz sprawozdanie z niezależnej kontroli, w oparciu o wspólne standardy dotyczące podejścia i treści.

Komisja powinna określić minimalne wymagania dotyczące systemów kontroli wewnętrznej. (...) Systemy kontroli wewnętrznej powinny obejmować mechanizmy zapewniające wykrywanie i korygowanie uchybień w samych tych systemach, a także wykrywanie i korygowanie błędów oraz nieprawidłowości w transakcjach oraz – w razie konieczności – mechanizmy służące do odzyskiwania środków.

12 Zarówno w [rozporządzeniu finansowym](#), jak i w [rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów](#) zamieszczono odniesienia do koncepcji jednego audytu¹⁵. Podejście to stosowane jest w polityce spójności od 2007 r., kiedy to poszerzono rolę

¹⁴ [Opinia nr 02/2004](#).

¹⁵ Motyw 218 preambuły [rozporządzenia finansowego](#), art. 148 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#), art. 80 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027](#).

i obowiązki instytucji audytowych w porównaniu z rolą i obowiązkami organów kontroli *ex post* w okresie 2000–2006. W jednym ze swoich sprawozdań Trybunał stwierdził, że po usprawnieniu systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich poziom błędu, który oszacował za lata 2007–2013, był znacznie niższy niż za poprzedni okres¹⁶. Niemniej mimo tej poprawy poziom błędu pozostał istotny, a dalsze usprawnienia przewidziane na lata 2014–2020 przyniosły jedynie jego marginalny spadek.

Na potrzeby okresu 2014–2020 wprowadzono koncepcję lat obrachunkowych oraz system corocznego rozliczania wydatków

13 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 wprowadzono koncepcję lat obrachunkowych, a wraz z nimi system rocznego rozliczania wydatków deklarowanych w ramach każdego programu. Zgodnie z tą koncepcją organy państw członkowskich mają obowiązek przedłożyć dla każdego programu (lub grupy programów) roczny pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmujący wydatki poświadczone Komisji w danym roku obrachunkowym. Rok obrachunkowy *n* obejmuje wydatki zadeklarowane w okresie od 1 lipca *n-2* do 30 czerwca *n-1* (zob. [załącznik II](#)). Pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmuje:

- poświadczone zestawienia wydatków za dany rok obrachunkowy;
- deklarację zarządczą oraz roczne podsumowanie kontroli i weryfikacji;
- roczne sprawozdanie z kontroli i roczną opinię audytową instytucji audytowej.

14 W rocznych sprawozdaniach z kontroli podawany jest poziom błędu rezydualnego, który jest głównym wskaźnikiem legalności i prawidłowości w przypadku każdego programu lub grupy programów. Aby określić poziom błędu rezydualnego, instytucja audytowa uwzględnia wszelkie stwierdzone przez siebie nieprawidłowości, badając reprezentatywną próbę operacji, i (w zależności od metody doboru próby) ekstrapoluje te błędy na populację objętą audytem. Poziom błędu rezydualnego odzwierciedla również korekty finansowe zastosowane i ujęte w zestawieniach wydatków przez instytucje zarządzające i certyfikujące w związku z nieprawidłowościami i czynnikami ryzyka zidentyfikowanymi przez instytucje audytowe w toku audytów.

¹⁶ Pkt 80 i 81 sprawozdania specjalnego 17/2018.

15 W pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności organy państw członkowskich potwierdzają, że zestawienia wydatków są kompletne, rzetelne i prawdziwe oraz że ich systemy zarządzania i mechanizmy kontroli wewnętrznej ustanowione dla danego programu (lub grupy programów) są skuteczne. Potwierdzają także, że poświadczony wydatki są legalne i prawidłowe¹⁷. Komisja zatwierdza następnie zestawienia wydatków i wypłaca niewypłaconą dotychczas część wkładu UE tylko wówczas, gdy uzna – biorąc pod uwagę opinię instytucji audytowej – że zestawienia te są kompletne, rzetelne i prawdziwe.

16 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 wprowadzono także zatrzymywanie 10% wszystkich płatności okresowych¹⁸ oraz możliwość stosowania korekt finansowych netto¹⁹. Pierwsze rozwiązanie ma na celu zapewnienie bufora na wypadek nieprawidłowych wydatków, które nie zostaną wykryte przez system kontroli państwa członkowskiego (i w związku z tym zostaną zwrócone). Drugie rozwiązanie miało umożliwić Komisji wycofanie środków przeznaczonych dla państwa członkowskiego, jeśli nie wyeliminuje ono niedociągnięć wykrytych w jego systemach zarządzania i kontroli.

Komisja poświadcza prawidłowość wydatków w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności

17 Za wydatki w obszarze spójności odpowiadają dwie dyrekcje generalne (DG) Komisji: DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). W rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcje te informują o skuteczności systemów zarządzania i kontroli utworzonych w przypadku poszczególnych programów (m.in. o tym, jak funkcjonują te systemy, o stwierdzonych uchybieniach w pracach organów państw członkowskich i wymaganych działaniach zaradczych). Dyrekcje przekazują też informacje na temat akceptowalności zestawień finansowych oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Od lipca 2021 r. prace Komisji w zakresie audytu i oceny w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności są koordynowane i przeprowadzane przez Wspólną Dyrekcję ds. Audytu.

¹⁷ Art. 127 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 oraz art. 63 ust. 7 rozporządzenia finansowego.

¹⁸ Art. 130 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

¹⁹ Art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

18 Na potrzeby rocznych sprawozdań z działalności Komisja wykorzystuje poziomy błąd rezydualnego zgłoszone przez instytucje audytowe dla poszczególnych programów, wyniki własnych prac (przeглядów dokumentacji, w razie potrzeby uzupełnionych wizytami informacyjnymi, audytów zgodności opartych na analizie ryzyka i audytów tematycznych) oraz inne dostępne informacje, takie jak wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w kontekście poświadczenia wiarygodności. W oparciu o te informacje Komisja oblicza i podaje kluczowy wskaźnik efektywności (KPI) dotyczący prawidłowości wydatków w ramach poszczególnych funduszy (zob. pkt 38). Ten kluczowy wskaźnik efektywności jest agregowany i przedstawiany w rocznym sprawozdaniu Komisji z zarządzania i wykonania jako wskaźnik prawidłowości wydatków w całym obszarze spójności w danym roku budżetowym.

Od 2017 r. Trybunał uwzględnia w podejściu kontrolnym zmiany w ramach regulacyjnych na okres 2014–2020

19 Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zadaniem Trybunału jest kontrolowanie legalności i prawidłowości dochodów i wydatków. Jest zatem niezależnym kontrolerem zewnętrznym UE i nie stanowi części systemu kontroli wewnętrznej funduszy polityki spójności ani nie odnosi się do niego stosowane w ich przypadku podejście jednego audytu. W ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności Trybunał ocenia, czy Komisja wykonała budżet UE zgodnie z obowiązującymi przepisami.

20 Od 2017 r. populacja kontrolowana przez Trybunał w obszarze spójności składa się z wydatków ujętych w zestawieniach wydatków przedłożonych w ramach pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i zatwierdzonych przez Komisję w odniesieniu do danego roku obrachunkowego. Dlatego też kontrole prowadzone przez Trybunał obejmują głównie transakcje, w przypadku których państwa członkowskie zakończyły cykl kontroli za dany rok obrachunkowy i w odniesieniu do których powinny już być wdrożone wszystkie odpowiednie działania mające na celu skorygowanie wykrytych przez nie błędów²⁰ w ramach procedur kontrolnych. Oznacza to, że wszystkie błędy wykryte w trakcie kontroli prowadzonych przez Trybunał mają charakter dodatkowy w stosunku do błędów wykrytych w ramach stosowanych mechanizmów kontroli wewnętrznej. Niemniej cykl kontroli Komisji toczy się równoległe do kontroli Trybunału, a zatem nie jest jeszcze zakończony

²⁰ Pkt 18 i 19 załącznika 1.1 do [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#) Wyjątek stanowią transakcje związane z wpłatami na rzecz instrumentów finansowych oraz płatnościami zaliczkowymi z tytułu pomocy państwa.

w odniesieniu do wszystkich transakcji w momencie doboru przez Trybunał próby (zob. pkt 69 i [załącznik II](#)).

21 Ponadto podejście kontrolne Trybunału obejmuje ocenę różnych kroków kontrolnych podjętych w odniesieniu do pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wchodzących w skład próby Trybunału. Pozwala to Trybunałowi zidentyfikować obszary, w których należy usprawnić systemy zarządzania i kontroli ustanowione dla konkretnych programów lub udoskonalić prace nadzorcze Komisji, w szczególności w przypadku gdy Trybunał wykrywa błędy dodatkowe, czyli takie, których nie wykryły i nie skorygowały instytucje audytowe (i siłą rzeczy przez instytucje zarządzające) podczas wcześniejszych kontroli lub audytów.

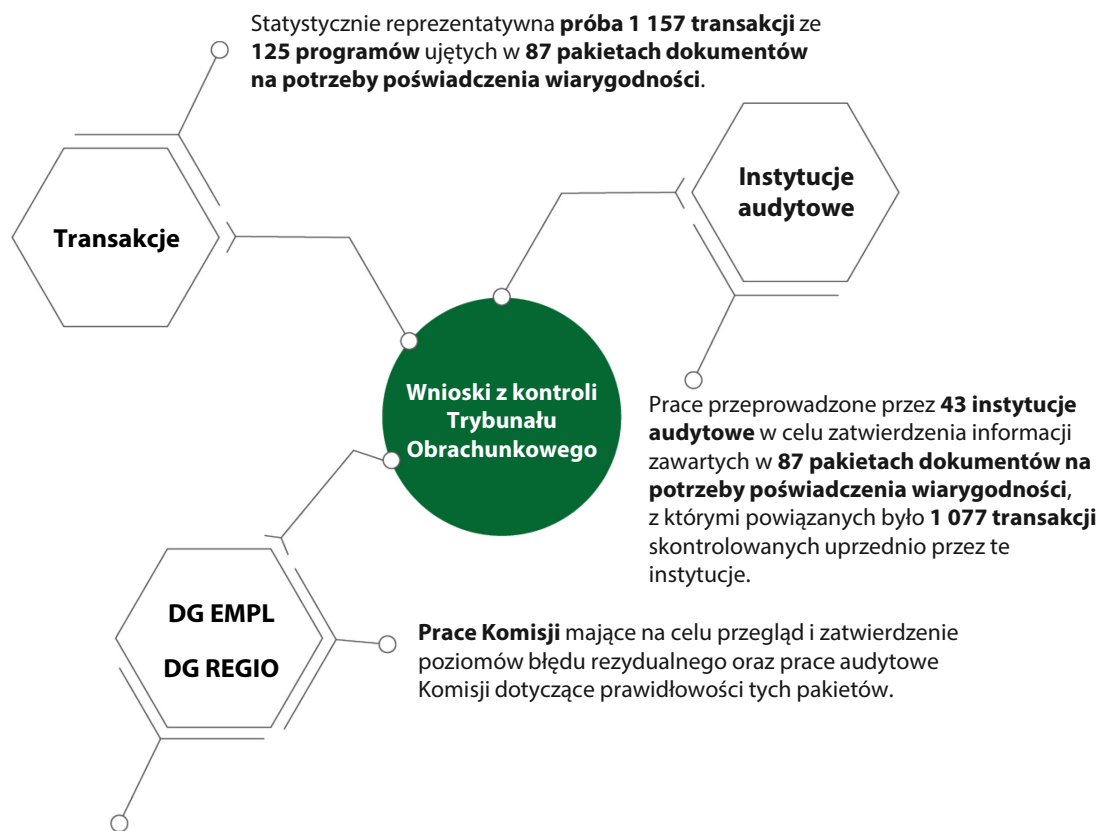
Zakres prac i przyjęte podejście

22 W niniejszej publikacji przedstawiono przegląd przeprowadzonej przez Trybunał na przestrzeni lat oceny legalności i prawidłowości wydatków w obszarze spójności w latach 2014–2020. Podsumowano w niej przedstawiane wcześniej przez Trybunał wyniki kontroli oraz ustalenia dotyczące systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, zidentyfikowano zasadnicze przyczyny błędów w analizowanym okresie i zawarto informacje na temat przeprowadzonej uprzednio przez Trybunał oceny środków wdrożonych przez Komisję w celu zapobiegania błędom lub ich wykrywania i korygowania, co miało zmniejszyć poziom błędów. W miarę możliwości przedstawiono również informacje dotyczące sytuacji w poszczególnych krajach. W ostatniej części przeglądu wskazano ponadto wyzwania kontrolne związane z zamknięciem okresu 2014–2020 oraz legalnością i prawidłowością wydatków w obszarze spójności w latach 2021–2027.

23 W niniejszym przeglądzie Trybunał skupił się na wynikach kontroli za lata budżetowe 2017–2022 (zob. [załącznik III](#)). Dzięki temu objął analizą wszystkie wydatki z okresu 2014–2020, które do końca 2022 r. zostały poniesione, zadeklarowane i zwrócone oraz zakończył się ich cykl kontroli. Rok budżetowy 2017 był pierwszym rokiem, w którym Komisja zatwierdzała wydatki związane z rokiem obrachunkowym (trwającym od dnia 1 lipca 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r.), zadeklarowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do programów na lata 2014–2020 (zob. [załącznik II](#)). Płatności dokonane w latach 2014–2016 (inne niż płatności zaliczkowe) dotyczyły głównie okresu 2007–2013.

24 W latach 2017–2022 Trybunał zbadał 1 157 transakcji ze wszystkich 27 państw członkowskich oraz Zjednoczonego Królestwa (zob. [załącznik III](#)). Dokonał także przeglądu prac wykonanych przez instytucje audytowe państw członkowskich w związku z tymi transakcjami (zob. także [rys. 2](#)).

Rys. 2 – Prace kontrolne Trybunału w okresie 2014–2020 (do 2022 r.)



Informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w **rocznych sprawozdaniach z działalności** oraz w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania.

Uwaga:

* Dane dotyczą transakcji za okres 2014–2020 objętych kontrolą w latach 2017–2022.

** Statystycznie reprezentatywna próba 1 157 transakcji składała się z 1 077 transakcji, w przypadku których wydatki zostały zweryfikowane przez instytucje audytowe, 9 transakcji nieuwzględnionych w próbie instytucji audytowych oraz 71 transakcji związanych z instrumentami finansowymi.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25 W wyniku stosowanej przez Trybunał metody doboru próby prace dotyczące poszczególnych państw członkowskich w całym okresie (tj. liczba zbadanych transakcji) są proporcjonalne do wydatkowanej kwoty. W przypadku państw członkowskich, na które przypada ponad 76% łącznych wydatków w obszarze spójności (Polska, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Węgry, Czechy, Rumunia, Grecja i Niemcy), zagregowane próby kontrolne Trybunału były wystarczająco duże, aby zapewnić informacje i umożliwić sformułowanie spostrzeżeń na szczeblu państw członkowskich.

26 Ponieważ Trybunał nie przeprowadził jeszcze specjalnej kontroli systemu korekt finansowych, niniejszy przegląd nie obejmuje szczegółowo tego aspektu. Trybunał planuje przeprowadzić kontrolę dotyczącą tego, czy Komisja i państwa członkowskie skutecznie wykorzystują korekty finansowe w obszarze spójności, aby chronić interesy finansowe UE i zapewnić prawidłowość wydatków w tym obszarze.

27 Niniejszy przegląd Trybunału powstał w oparciu o jego sprawozdania roczne oraz odpowiednie sprawozdania specjalne i opinie (zob. [załącznik V](#)), a także sprawozdania Komisji, w tym [roczne sprawozdanie z zarządzania i wykonania](#) oraz [roczne sprawozdania z działalności DG EMPL i DG REGIO](#). W przeglądzie uwzględniono także inne dokumenty i badania Komisji. Aby dokonać porównania z poprzednim okresem, Trybunał wykorzystał wyniki opracowanego przez siebie wieloletniego przeglądu prawidłowości wydatków w ramach zarządzania dzielonego w latach 2007–2013²¹, który ukazał się w 2014 r.

28 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na wcześniejszych pracach kontrolnych Trybunału w tym obszarze oraz powszechnie dostępnych informacjach. Przedstawiono w nim wnioski wyciągnięte ze stosowania modelu uzyskiwania pewności w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności za okres 2014–2020. Celem publikacji jest przyczynienie się do dalszego udoskonalenia modelu uzyskiwania pewności na potrzeby zamknięcia bieżącego okresu i na potrzeby niedawno rozpoczętego okresu 2021–2027. Ponadto dokument ten może zostać wykorzystany na nadchodzącym etapie opracowywania wniosku ustawodawczego w sprawie polityki spójności na okres po 2027 r. Trybunał może również posłużyć się wnioskami sformułowanymi w niniejszym przeglądzie w debacie na temat swojego przyszłego podejścia kontrolnego oraz w rozważaniach na temat tego, na ile powinien polegać na pracach innych kontrolerów.

²¹ Dokument pt. „[Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013](#)”.

Jak ogółem Trybunał ocenił prawidłowość wydatków w obszarze spójności?

29 Ramy uzyskiwania pewności w obszarze polityki spójności mają dać gwarancję, że w przypadku każdego programu (lub grupy programów) wydatki zadeklarowane przez państwa członkowskie i zweryfikowane przez Komisję nie są obciążone istotnym błędem. W przepisach określono próg istotności na poziomie 2%²² i ten sam próg przyjął Trybunał w poświadczeniu wiarygodności, formułując opinię na temat legalności i prawidłowości dotyczącą budżetu UE²³. W poniższej sekcji przedstawiono przegląd sformułowanych i opublikowanych przez Trybunał ustaleń dotyczących legalności i prawidłowości wydatków w obszarze spójności, a także ram uzyskiwania pewności w analizowanym okresie.

Poziom błąd w wydatkach w obszarze polityki spójności w latach 2014–2020 spadł w porównaniu z latami 2007–2013, ale nadal jest istotny

30 Uwzględniając poziomy błąd w poszczególnych latach w okresie 2017–2022, Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach w tych latach w ramach WRF za okres 2014–2020 wynosi około 4,8%. To o 1,2 punktu procentowego mniej niż na podobnym etapie wdrażania WRF na lata 2007–2013 (obejmującym lata 2009–2013), kiedy to wieloletni szacowany przez Trybunał poziom błędu wyniósł 6,0% wydatkowanych środków²⁴.

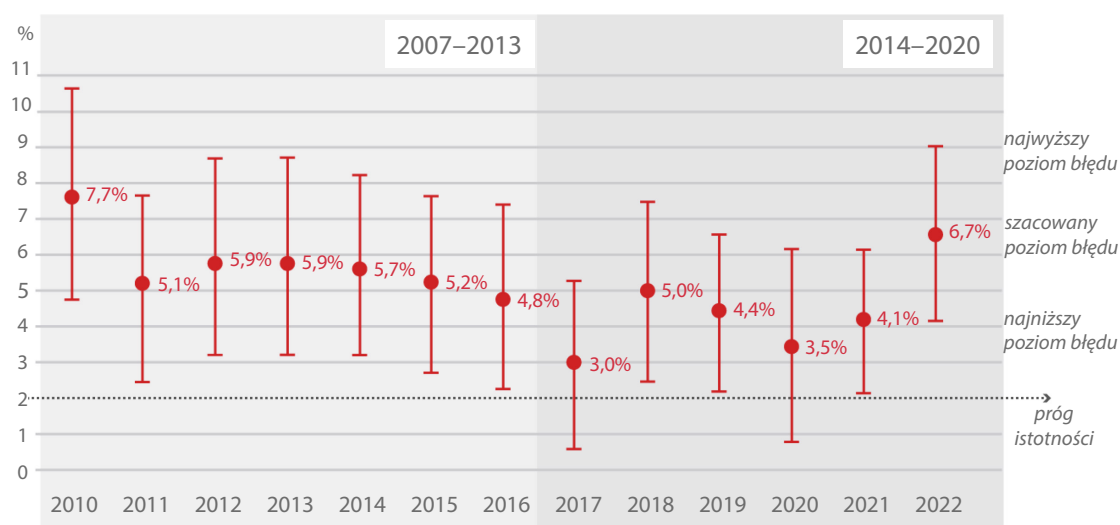
²² Art. 28 ust. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (WE) nr 480/2014; pkt 5.1.5 rocznego sprawozdania z zarządzania i wykonania z 2022 r., tom III załącznik 5; metodyka prac Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

²³ Pkt 35 załącznika 1.1. do sprawozdania rocznego za 2022 r.

²⁴ Pkt 23 dokumentu pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”.

31 Oszacowane przez Trybunał poziomy błędu różniły się wprawdzie w poszczególnych latach w okresie 2017–2022, w każdym roku przekraczały jednak – w większości przypadków znacznie – próg 2%, a w 2022 r. poziom błędu osiągnął rekordową wartość 6,7%. Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do lat 2007–2013 (zob. *rys. 3*).

Rys. 3 – Oszacowane przez Trybunał poziomy błędu dotyczące wydatków w obszarze spójności w latach 2010–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

32 Ustalenia z kontroli Trybunału na potrzeby poświadczenia wiarygodności wykazują, że płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów są obarczone większym ryzykiem błędu niż płatności oparte na uprawnieniach (przeważające we wspólnej polityce rolnej)²⁵. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku co czwartej transakcji objętej próbą Trybunału w latach 2017–2022 kontrolerzy stwierdzili, że doszło do pewnego naruszenia wymogów prawnych, mimo że prawie wszystkie te transakcje zostały już wcześniej zbadane przez instytucje audytowe. W przypadku około 60% z nich (171 błędów, czyli 15% całej próby) Trybunał zaklasyfikował błędy jako błędy kwantyfikowalne. W odniesieniu do około jednej czwartej transakcji, w których Trybunał wykrył owe „dodatkowe błędy” (czyli błędy dodatkowe w stosunku do błędów wykrytych i skorygowanych przez instytucje audytowe), błędy te miały znaczący wpływ (co oznacza, że dotyczyły ponad 80% wydatków zadeklarowanych w ramach transakcji).

²⁵ Pkt 1.18 sprawozdania rocznego za 2022 r.

33 Okres kwalifikowalności wydatków za okres 2014–2020 zakończył się 31 grudnia 2023 r. Podczas pandemii COVID-19 państwa członkowskie uzyskały znaczną elastyczność w zakresie przeprogramowania funduszy (i otrzymania dodatkowego finansowania za pośrednictwem REACT-EU)²⁶. Już w swoim [sprawozdaniu rocznym za 2020 r.](#) Trybunał zwrócił uwagę na zwiększone ryzyko, że kontrole i weryfikacje przeprowadzone przez instytucje zarządzające i audytowe w okresie pandemii COVID-19 były mniej skuteczne, co potencjalnie zwiększyło ryzyko, że błędy i nieprawidłowości nie zostały wykryte ani skorygowane²⁷.

Większość instytucji audytowych poinformowała, że poziomy błąd w latach 2017–2022 był poniżej progu istotności

34 Instytucje audytowe mogą wydać opinię audytową bez zastrzeżeń w odniesieniu do legalności i prawidłowości wydatków ujętych w zestawieniu wydatków jedynie w przypadku, gdy poziom błędu rezydualnego podany w rocznym sprawozdaniu z kontroli (zob. także pkt **14**) plasuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2% określonego w rozporządzeniu delegowanym Komisji uzupełniającym rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów²⁸.

35 W odniesieniu do lat 2014–2020 większość instytucji audytowych nie zgłosiła w swoich rocznych sprawozdaniach z kontroli, by w wydatkach w obszarze spójności występował istotny poziom błędu. W latach 2017–2022 Trybunał zidentyfikował jedynie 33 przypadki (w odniesieniu do 25 z ponad 400 programów), w których instytucja audytowa odpowiadająca za dany program podała, że poziom błędu rezydualnego przekroczył 2% przed jakąkolwiek korektą dokonaną przez Komisję²⁹. Wiele z tych przypadków (w odniesieniu do 14 z 25 programów) wystąpiło w 2020 r. (tj. dotyczyło roku obrachunkowego 2018–2019).

²⁶ Pkt 6.17 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

²⁷ Pkt 2.32 [sprawozdania rocznego za 2020 r.](#)

²⁸ Art. 28 ust. 11 [rozporządzenia delegowanego Komisji \(WE\) nr 480/2014.](#)

²⁹ Na podstawie załączników do rocznych sprawozdań z działalności DG EMPL i DG REGIO za lata 2017–2022.

36 Z kontroli Trybunału wynika jednak rok po roku, że wiele instytucji audytowych nie wykrywa znacznej liczby błędów w sprawdzanych przez siebie transakcjach. Niektóre z tych błędów mogą zostać wykryte później przez Komisję, co skutkuje zastosowaniem korekt, inne natomiast mogą zostać wykryte przez Trybunał (jeżeli pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wchodzi w zakres próby Trybunału). To właśnie z powodu tych dodatkowych błędów Trybunał stwierdza, że w wydatkach w obszarze spójności jako całości występuje istotny poziom błędów.

37 Ponadto, mimo że płatności zaliczkowe na poczet instrumentów finansowych nie stanowią poniesionych wydatków, rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów³⁰ przewiduje wyjątek, który umożliwia instytucjom audytowym włączenie ich do populacji kontrolnej, jeżeli zostały wypłacone w danym roku obrachunkowym, a tym samym uwzględnienie ich przy obliczaniu poziomu błędów rezydualnego. Zaliczki te są zazwyczaj obciążone niskim ryzykiem i mają stosunkowo dużą wartość. Dlatego też, w przypadku gdy zestawienie wydatków obejmuje zarówno poniesione wydatki, jak i płatności zaliczkowe, poziomy błędów rezydualnego obliczone przez instytucje audytowe prawdopodobnie zaniżają poziom błędów w odniesieniu do faktycznie poniesionych wydatków.

Od 2018 r. maksymalny poziom ryzyka podawany przez Komisję wskazuje na istotny poziom błędów w wydatkach w obszarze spójności

38 Komisja oblicza kluczowy wskaźnik efektywności (KPI) dotyczący prawidłowości wydatków w ramach każdego funduszu, który następnie przedstawia w rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. pkt 18). KPI przyjmuje wartość zagregowaną, stanowiącą średnią ważoną poszczególnych poziomów błędów rezydualnego, w razie konieczności skorygowaną na podstawie rezultatów przeglądu i audytów przeprowadzonych przez Komisję. Od 2018 r. Komisja podaje również maksymalny poziom ryzyka, aby uwzględnić dodatkowe ryzyko, które może występować w przypadku tych wydatków³¹. Przy obliczaniu KPI nie są uwzględniane zaliczki na rzecz instrumentów finansowych (zob. pkt 37).

³⁰ Art. 41 ust. 1 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

³¹ Zob. przypisy 12 i 52 w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2018 r.; przypis 38 w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL za 2018 r.

39 Po dokonaniu korekty poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe Komisja oszacowała, że maksymalny poziom ryzyka w przypadku wydatków w obszarze spójności przekraczał próg istotności wynoszący 2% w każdym z pięciu lat począwszy od 2018 r., a w rezultacie także w całym okresie.

40 Jednocześnie obliczany i przedstawiany przez Komisję wskaźnik KPI plasował się nieco poniżej progu istotności w czterech z pięciu analizowanych lat. Trybunał uważa jednak, że metodyka Komisji pozwala jedynie na oszacowanie minimalnego poziomu błędów, co oznacza, że pewna liczba błędów prawdopodobnie pozostaje niewykryta i nieskorygowana (zob. pkt [65–68](#))³².

41 Od 2019 r. Komisja udoskonaliła metodykę szacowania maksymalnego poziomu ryzyka, uwzględniając ryzyko występowania błędów poza próbą operacji w programach, które zostały skontrolowane w danym roku (przez Komisję lub przez Trybunał). Maksymalny poziom ryzyka może także obejmować korektę wyrównawczą w przypadku programów, które nie zostały jeszcze skontrolowane (oblicza się ją w oparciu o poziom błędów podane przez tę samą instytucję audytową w odniesieniu do innych programów), albo stawkę zryczałtowaną, jeżeli dana instytucja audytowa nie została jeszcze objęta kontrolą³³.

42 W sprawozdaniu rocznym za 2021 r. Trybunał odnotował, że nadal występowały dwa niedociągnięcia: po pierwsze, Komisja nie stosowała tej korekty wyrównawczej w odniesieniu do programów, które skontrolowała we wcześniejszych latach obrachunkowych, i po drugie, poziom korekty mógł w niektórych przypadkach nie być wystarczający, by objąć wszystkie błędy niewykryte przez Komisję w toku audytów zgodności. Te same uchybienia mają także wpływ na oszacowywany przez Komisję poziom ryzyka w momencie zamknięcia, gdyż możliwe, że nie we wszystkich przypadkach zastosuje ona korekty konieczne, by poziom błędów rezydualnego znalazł się poniżej progu istotności³⁴.

³² Pkt 58–61 [sprawozdania specjalnego 26/2021](#).

³³ Przypis 65 do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2022 r.; przypis 71 do rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2022 r.; pkt 6.66 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

³⁴ Pkt 5.62 [sprawozdania rocznego za 2021 r.](#) oraz pkt 6.70 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

Szacunki poziomu błędów realizowane przez Komisję i instytucje audytowe skupiają się na korektach finansowych

43 Poziomy błędów przedstawiane przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wykonania odzwierciedlają nieprawidłowości prowadzące do zastosowania korekt finansowych na podstawie obowiązujących przepisów wykonawczych (zob. także pkt **14**).

44 Aby organy państw członkowskich i Komisja mogły nałożyć korekty finansowe, błąd musi stanowić nieprawidłowość w rozumieniu [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#), czyli naruszenie przepisów „wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego”³⁵. Nie wszystkie zidentyfikowane przez Trybunał błędy zaliczają się do tej kategorii. Zgodnie ze swoim mandatem wynikającym z Traktatu Trybunał musi zgłaszać błędy związane z każdym naruszeniem obowiązujących przepisów i uważa, że w transakcji występuje błąd, ilekroć jeden z warunków płatności dotyczącej powiązanych wydatków nie został w pełni spełniony.

45 Przez trzy lata sprawozdawcze w okresie 2017–2022 (w latach 2018, 2020 i 2022) Komisja zaznaczała, że nie zgadza się z niektórymi dodatkowymi błędami zgłoszonymi przez Trybunał lub z kwantyfikacją ustaleń Trybunału. Niemniej nawet po zdyskontowaniu tych zakwestionowanych przez Komisję błędów oszacowane przez Trybunał poziomy błędów za odnośne trzy lata pozostają zarówno powyżej progu istotności wynoszącego 2%, jak i powyżej poziomów błędów podanych przez Komisję. Analiza poszczególnych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności prowadzi do stwierdzenia, że zakwestionowane błędy miałyby wpływ jedynie na trzy z 13 pakietów, w przypadku których Trybunał uznał, że poziom błędów rezydualnego przekracza 2%.

46 Inne różnice metodyczne w sposobie kwantyfikowania błędów (na przykład w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych³⁶) nie mają znaczącego wpływu na różnicę między podanymi poziomami błędów.

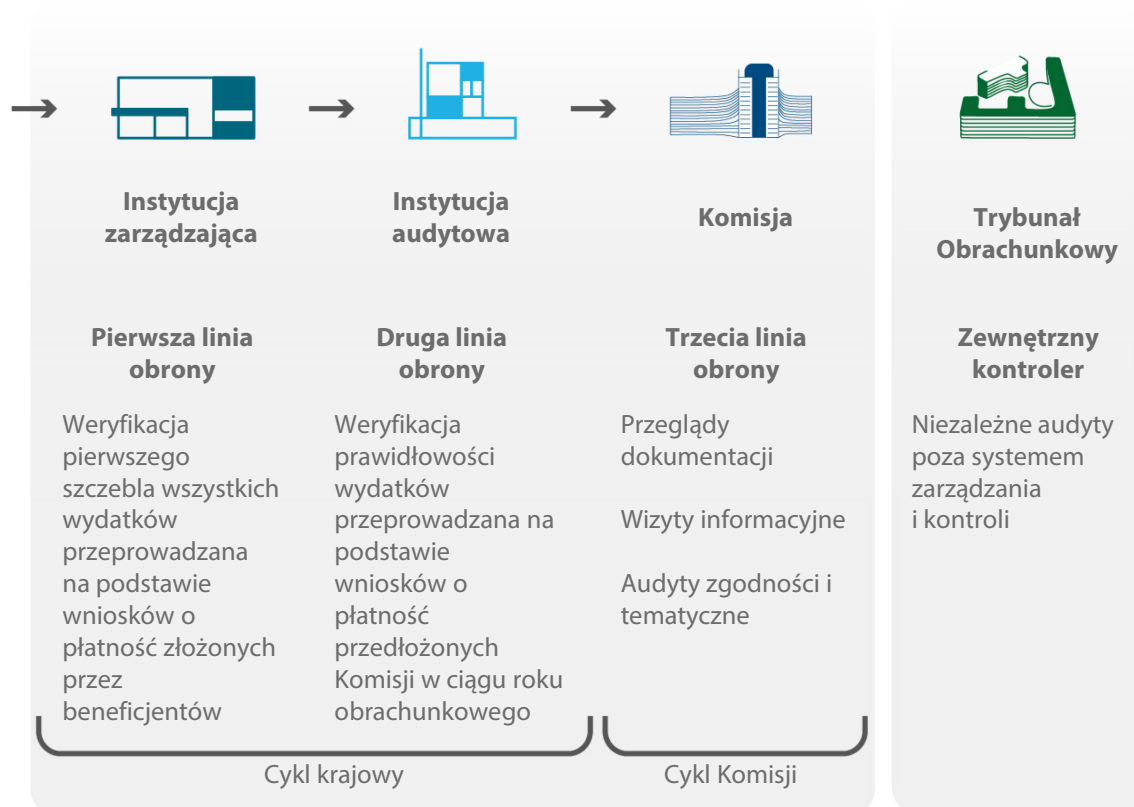
³⁵ Art. 2 ust. 36 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

³⁶ Pkt 27 załącznika 1.1 do [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

Jakie są ustalenia Trybunału na temat wiarygodności prac kluczowych podmiotów systemu kontroli polityki spójności?

47 W ramach polityki spójności istnieją trzy linie obrony, które mają na celu zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, ich wykrywanie i korygowanie, co pokazano na *rys. 4*. Łączne prace Trybunału poświęcone prawidłowości oraz systemom nadzoru i kontroli ustanowionym przez Komisję i państwa członkowskie, które odnosiły się do lat 2014–2020, objęły ocenę działań na wszystkich tych trzech szczeblach.

Rys. 4 – System kontroli wydatków w obszarze spójności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez instytucje zarządzające nie są wystarczająco skuteczne w zapewnianiu prawidłowości wydatków w obszarze spójności

48 Jako że instytucje zarządzające znajdują się na pierwszej linii obrony przed nieprawidłowościami, powinny one dopilnować, by dofinansowanie przyznawano wyłącznie kwalifikującym się projektom. Następnym etapem są kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez instytucje zarządzające, które odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu prawidłowości wydatków w obszarze spójności. W szczególności w ramach tych kontroli należy zweryfikować, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone oraz czy zadeklarowane przez beneficjentów wydatki zostały faktycznie poniesione i są zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, wymogami programów i warunkami finansowania. W przypadku wydatków za lata 2014–2020 kontrole te są wymagane w odniesieniu do każdego wniosku o zwrot kosztów składanego przez beneficjentów. Wszelkie stwierdzone nieprawidłowości należy następnie skorygować, zanim powiązane wydatki zostaną zgłoszone Komisji.

49 Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał przez ostatnie sześć lat³⁷, ale także liczba i wpływ finansowy błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe (zob. [załącznik IV](#)) i Komisję wskazują, że instytucje zarządzające nie są jeszcze wystarczająco skuteczne, jeśli chodzi o obniżanie wysokiego poziomu nieodłącznego ryzyka błędu w obszarze spójności. W rzeczywistości, gdyby instytucje z pierwszej linii obrony działały skutecznie, mogłyby one – i powinny być – zidentyfikować i skorygować wiele z tych błędów.

Instytucje audytowe stanowią istotną drugą linię obrony, lecz nie zawsze w pełni skutecznie wykrywają nieprawidłowe wydatki

50 Instytucje audytowe stanowią istotną drugą linię obrony przed nieprawidłowymi wydatkami w obszarze spójności. Muszą być niezależne od instytucji zarządzających oraz spełniać określone obowiązujące je wymogi regulacyjne i standardy. Ich zadaniem jest dopilnowanie, by przeprowadzono audyty obejmujące prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli ustanowionego dla danego programu,

³⁷ Pkt 6.42 sprawozdania rocznego za 2022 r.

a także audyty reprezentatywnej próby operacji dobranej w oparciu o zadeklarowane wydatki³⁸.

Biorąc pod uwagę dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał, w około połowie skontrolowanych przez niego pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności poziom błędu rezydualnego przekracza 2%

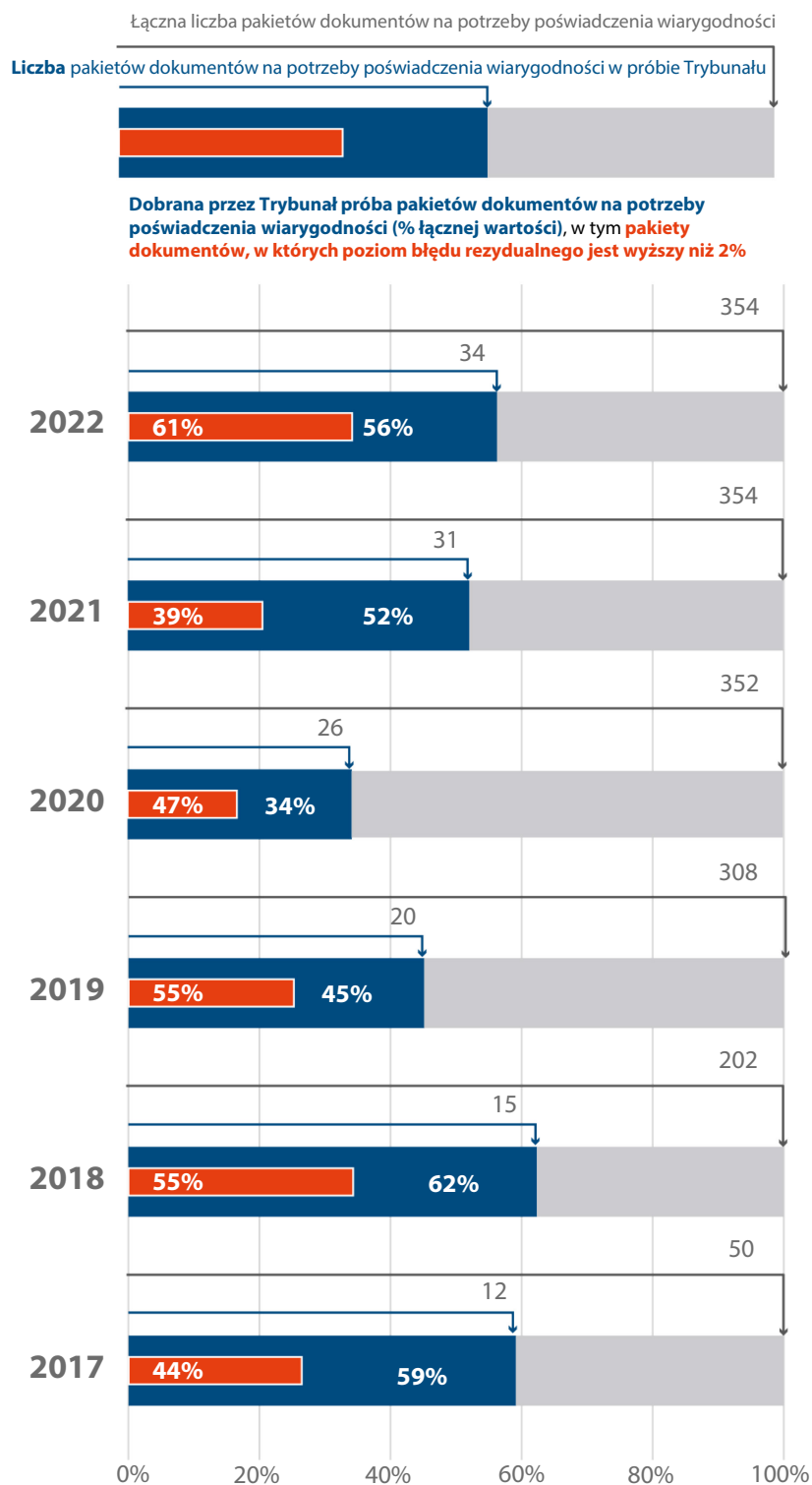
51 W ujęciu ogólnym w latach 2017–2022 Trybunał wykrył błędy w 51 z 87 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, które skontrolował co najmniej raz, a błędy te nie zostały wykryte podczas kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe. W 43 z tych przypadków dodatkowe błędy spowodowały wzrost poziomu błędu rezydualnego zgłoszonego przez instytucje audytowe do poziomu powyżej progu 2%.

52 Te 43 pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności stanowiły znaczną część wydatków poświadczonych Komisji. W latach 2017–2022 odsetek wydatków objętych próbami Trybunału, które wchodziły w zakres takich pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, ani razu nie spadł poniżej 39%, a w 2022 r. osiągnął najwyższą wartość na poziomie 61%. Łącznie te pakiety dokumentów stanowiły około 45% wydatków poświadczonych Komisji w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności objętych próbą Trybunału (zob. *rys. 5*)³⁹.

³⁸ Art. 127 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

³⁹ Pkt 6.47 sprawozdania rocznego za 2022 r.

Rys. 5 – Pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których poziom błędów rezydualnych przekroczył próg istotności (2017–2022)



Uwaga: analiza Trybunału uwzględnia również dokonaną przez Komisję ocenę pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności objętych próbą Trybunału.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

53 Ponadto istnieje rozbieżność między poziomami błędów podanymi w rocznym sprawozdaniu z kontroli a poziomami błędów obliczonymi ponownie przez Trybunał z uwzględnieniem wykrytych przez niego dodatkowych błędów. W przypadku 42 ze 138 pakietów objętych próbą Trybunału (tj. w około jednej trzeciej przypadków) różnica między szacunkami instytucji audytowej a szacunkami Trybunału wyniosła ponad 2 punkty procentowe. W ponad połowie z tych 42 przypadków różnica wyniosła ponad 5 punktów procentowych.

Jeżeli instytucje audytowe zgłaszają poziom błędów rezydualnego wynoszący 2%, nie jest zachowany margines bezpieczeństwa na wypadek dodatkowych błędów

54 Na podstawie ustaleń sformułowanych przez instytucje audytowe instytucje zarządzające i certyfikujące stosują korekty finansowe, które polegają na wycofaniu wydatków związanych z projektami, których dotyczą te ustalenia, zanim przedstawią one Komisji roczne zestawienia wydatków. Oprócz korekt dotyczących konkretnych nieprawidłowości instytucje te wprowadzają dodatkowe korekty w przypadkach, gdy instytucje audytowe zgłaszają, że poziom błędów rezydualnego dla danego programu jest wyższy niż próg istotności wynoszący 2%.

55 Ponieważ prawodawca toleruje maksymalny poziom błędów w wydatkach z budżetu UE wynoszący 2%, instytucje zarządzające i certyfikujące stosują jedynie korekty wystarczające do osiągnięcia docelowego poziomu 2%. W odniesieniu do około 17% pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których po ponownym obliczeniu przez Trybunał lub Komisję poziom błędów rezydualnego przekraczał 2%, podany wcześniej poziom błędów rezydualnego wynosił dokładnie 2%. Nie pozostawia to marginesu bezpieczeństwa na wypadek wykrycia dodatkowych błędów w wyniku kontroli następujących po przedłożeniu zestawienia wydatków i oznacza, że konieczne są dodatkowe ekstrapolowane korekty finansowe.

Uchybienia w pracach instytucji audytowych ograniczają zakres, w jakim Komisja może na nich polegać

56 Na przestrzeni lat Trybunał wykrył uchybienia o różnym charakterze i wadze w pracach 40 z 43 instytucji audytowych, które objął kontrolą. Uchybienia te miały z kolei wpływ na ponad połowę skontrolowanych przez Trybunał transakcji. Co więcej, większość dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał mogła i powinna być zostać wykryta przez instytucje audytowe, w momencie gdy weryfikowały one operacje,

o których mowa (zob. pkt 20). Oznacza to, że Komisja może w ograniczonym zakresie polegać na wynikach ich prac.

57 W latach 2017–2022 Trybunał zidentyfikował i zgłosił niedociągnięcia w zakresie i jakości prac instytucji audytowych, które były powiązane ze 124 ze 171 dodatkowych błędów. Niedociągnięcia te dotyczyły w szczególności:

- o planowania i przygotowania prac audytowych;
- o jakości samych prac audytowych;
- o dokumentacji prac audytowych.

Planowanie i przygotowanie audytu

58 Dobór operacji do próby stanowi istotny aspekt planowania audytu. Instytucje audytowe mają obowiązek przeprowadzić audyt reprezentatywnych prób statystycznych transakcji i zarejestrować odpowiednią ścieżkę audytu, dzięki której można wykazać, że próby zostały dobrane w sposób niezależny, obiektywny i bezstronny. W przypadku siedmiu z 43 instytucji audytowych objętych przeglądem w latach 2017–2022 Trybunał stwierdził jednak jednorazowe lub powtarzające się problemy związane ze sposobem doboru próby oraz lukami w ścieżkach audytu w zakresie doboru próby.

59 Listy sprawdzające to kolejny kluczowy element planowania i przygotowania audytu, ponieważ odzwierciedlają minimalne wymagania dotyczące przeprowadzanych kontroli oraz wspólne procedury, których muszą przestrzegać audytorzy. Podczas kontroli Trybunał zauważył, że listy sprawdzające znacznie różniły się pod względem poziomu szczegółowości w zależności od instytucji audytowych, mimo że na początku kontrolowanego okresu Komisja udostępniła im swoje listy sprawdzające, aby pomóc w ich ujednoczeniu. Nawet pod koniec okresu 2014–2020 Trybunał w dalszym ciągu odnotowuje listy sprawdzające, które nie obejmują konkretnych pytań dotyczących nadużyć finansowych, konfliktu interesów, podwójnego finansowania lub pomocy państwa, mimo że instytucje audytowe mają obowiązek sprawdzać te kwestie.

60 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał wykrył dodatkowe błędy kwantyfikowalne w 21% transakcji, w przypadku których stwierdził również uchybienia w planowaniu kontroli.

Jakość prac audytowych

61 Ponadto w przypadku około 27% transakcji Trybunał stwierdził uchybienia dotyczące jakości lub kompletności samych prac audytowych. Te uchybienia były często związane z kontrolą kryteriów wyboru projektów i kryteriów kwalifikowalności. Trybunał zauważył w szczególności, że niektóre instytucje audytowe nie weryfikowały systematycznie informacji przekazywanych przez beneficjentów w oparciu o dokumentację potwierdzającą (zob. przykłady w [ramce 2](#)).

Ramka 2

Przy ocenie kwalifikowalności instytucje audytowe polegają na oświadczeniach beneficjentów lub uczestników

Instytucje audytowe często w zbyt dużym stopniu polegają na oświadczeniach beneficjentów, gdy weryfikują, czy spełnione zostały kryteria kwalifikowalności i inne wymogi, takie jak zdolność techniczna oferentów, status MŚP wnioskodawców, warunki dotyczące statusu osoby niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET), skład gospodarstwa domowego, przestrzeganie pułapu *de minimis* w przypadku pomocy państwa, brak podwójnego finansowania lub brak konfliktu interesów.

Szereg dodatkowych błędów wynika z faktu, że niektóre instytucje audytowe nie we wszystkich przypadkach weryfikują dowody potwierdzające lub nie dokumentują tych kontroli w celu potwierdzenia wiarygodności informacji zadeklarowanych przez beneficjentów lub uczestników.

Dokumentacja prac audytowych

62 Profesjonalne standardy kontroli⁴⁰ oraz zasady kontroli wydatków w obszarze spójności⁴¹ obejmują wymóg odpowiedniego dokumentowania prac kontrolnych w sposób umożliwiający doświadczonemu kontrolerowi niezwiązanemu wcześniej z zadaniem zrozumienie wykonanych prac kontrolnych, wynikających z nich wniosków i sposobu ich wyciągnięcia. Niemniej w przypadku około jednej trzeciej transakcji dokumentacja przechowywana przez instytucje audytowe nie była wystarczająca ze względu na niedostateczność dokumentacji sporządzonej przez samych audytorów lub niewystarczające procesy przeglądu ze strony instytucji audytowej.

⁴⁰ W szczególności Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej nr 230.

⁴¹ Art. 127 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

63 Po tym, jak podczas kontroli za lata 2017 i 2018 Trybunał wykrył niedociągnięcia w dokumentacji instytucji audytowych, instytucje te i Komisja utworzyły grupę roboczą, która miała zająć się tą kwestią. W grudniu 2019 r. grupa robocza opublikowała dokument otwierający debatę, w którym określiła, w jaki sposób audytorzy powinni dokumentować swoją pracę i jakie dokumenty potwierdzające powinni przechowywać w dokumentacji audytu. Instrukcja ta nie jest wyczerpująca i korzystanie z niej nie jest obowiązkowe. Niemniej jednak stanowi ona pierwszy krok w kierunku poprawy sposobu, w jaki instytucje audytowe wykonują i dokumentują swoją pracę.

64 Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał na przestrzeni ostatnich sześciu lat pokazują, że uchybienia, które Trybunał wykrył w pracach szeregu instytucji audytowych, ograniczają zaufanie, jakie można pokładać w tych pracach⁴². Jako że instytucje audytowe odgrywają kluczową rolę w ramach uzyskiwania pewności, należy usprawnić ich prace, aby uzyskać gwarancję, że operacje są przeprowadzane zgodnie z przepisami. Niemniej ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE spoczywa na Komisji i obejmuje ona całościowo nie tylko legalność i prawidłowość wydatków, ale także przestrzeganie zasady należytego zarządzania finansami⁴³.

Komisja weryfikuje roczne sprawozdania finansowe, jednak jej kontrole mające na celu wykrycie dodatkowych błędów napotykają ograniczenia

Przeglądy dokumentacji nie zostały zaprojektowane do wykrywania dodatkowych wydatków niekwalifikowalnych

65 W toku kontroli prowadzących do zatwierdzenia zestawienia wydatków (zob. także pkt 15) Komisja weryfikuje – głównie w drodze przeglądów dokumentacji – spójność przedstawionych przez instytucje audytowe informacji na temat prawidłowości wydatków, aby potwierdzić wiarygodność poziomów błędu rezyduального. W tym celu Komisja analizuje informacje zawarte w każdym pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, korzystając ze standardowych list sprawdzających, ale bierze także pod uwagę inne informacje z audytu.

⁴² Na podstawie pkt III streszczenia [sprawozdania specjalnego 26/2021](#).

⁴³ Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

66 Przegląd dokumentacji może być uzupełniony misjami informacyjnymi, czasami obejmującymi ponowne zrealizowanie – w ograniczonym zakresie – audytów operacji przeprowadzonych wcześniej przez instytucje audytowe, aby lepiej ocenić wiarygodność ich prac. W ocenie Komisji przeglądy dokumentacji pomagają w zidentyfikowaniu ryzyka na potrzeby audytów zgodności. Nie zostały one jednak zaprojektowane tak, by służyć do wykrywania dodatkowych błędów. Obniża to ich wartość dodaną, jeśli chodzi o potwierdzenie prawidłowości transakcji leżących u podstaw zestawień wydatków oraz rzetelności poziomów błędu rezydualnego podanych przez instytucje audytowe⁴⁴.

Audyty zgodności przeprowadzane przez Komisję mają wyraźną wartość dodaną, ale nie przeprowadza się ich wielu

67 Audyty zgodności przeprowadzane przez Komisję są najskuteczniejszym elementem jej prac nad pakietami dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Ich głównym celem jest uzyskanie wystarczającej pewności, że państwa członkowskie wykryły, skorygowały i zgłosiły wszystkie poważne uchybienia systemowe (i błędy) przed przedłożeniem Komisji rocznych zestawień wydatków. Mają one również służyć weryfikacji wiarygodności opinii audytowej sformułowanej przez instytucje audytowe i zgłoszonych przez nie poziomów błędu rezydualnego. Audyty te skupiają się na przeglądzie prac instytucji audytowych i ponownym przeprowadzeniu audytu próby operacji. Mogą pociągać za sobą konieczność dokonania ponownej oceny poziomów błędu rezydualnego i w stosownych przypadkach nałożenia dodatkowych korekt finansowych. Liczba audytów zgodności przeprowadzanych przez Komisję jest jednak niewielka (średnio 40 rocznie).

68 Przy audytach zgodności Komisja stosuje zazwyczaj podejście oparte na ryzyku. W związku z tym po zakończeniu przeglądów dokumentacji wszystkich programów przeprowadza co roku ocenę ryzyka, aby wskazać instytucje audytowe i programy obarczone największym ryzykiem i objąć je audytami zgodności. W latach 2017–2022 Komisja przeprowadziła 162 takie audyty. Dzięki tym pracom kontrolnym Komisja wykrywa znaczną liczbę nieprawidłowości, których nie zidentyfikowano w toku wcześniejszych przeglądów dokumentacji czy prac organów państw członkowskich. W przypadku 118 ze 162 przeprowadzonych audytów (73%) Komisja stwierdziła, że poziom błędu rezydualnego był niedoszacowany przez instytucję audytową. W 67 przypadkach (41%) po ponownym obliczeniu poziomu błędu rezydualnego

⁴⁴ Pkt VII streszczenia oraz pkt 26 i 29–30 [sprawozdania specjalnego 26/2021](#).

Komisja stwierdziła, że wynosi on ponad 2%. Audyty zgodności przeprowadzane przez Komisję prowadzą do podobnych wniosków co ustalenia Trybunału.

69 W toku kontroli Trybunał stwierdził, że w audytach zgodności przeprowadzanych przez Komisję występują dwa główne niedociągnięcia:

- o Po pierwsze, zgodnie z ramami uzyskiwania pewności określonymi w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów potrzeba prawie dwóch lat od zakończenia danego okresu obrachunkowego, by Komisja była w stanie sformułować wniosek na temat wiarygodności poziomów błędu rezydualnego obliczonych przez instytucje audytowe za dany rok obrachunkowy⁴⁵.
- o Po drugie, szacunkowe poziomy błędu rezydualnego podawane przez Komisję w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wykonania mają jedynie charakter tymczasowy. Komisja może bowiem na podstawie przeglądów dokumentacji zwrócić się do instytucji audytowych o dodatkowe weryfikacje stwierdzonych przez nią niedociągnięć, a ustalenia dotyczące błędów wynikające z audytów Komisji mogą jeszcze ulec zmianie po ustaleniu stanu faktycznego z organami państw członkowskich. W związku z tym wnioski formułowane w końcowych sprawozdaniach z audytu nie są ostateczne i mogą się zmienić po zakończeniu pełnego cyklu audytu (zob. także pkt [130–133](#)).

⁴⁵ Pkt 6.54 [sprawozdania rocznego za 2017 r.](#)

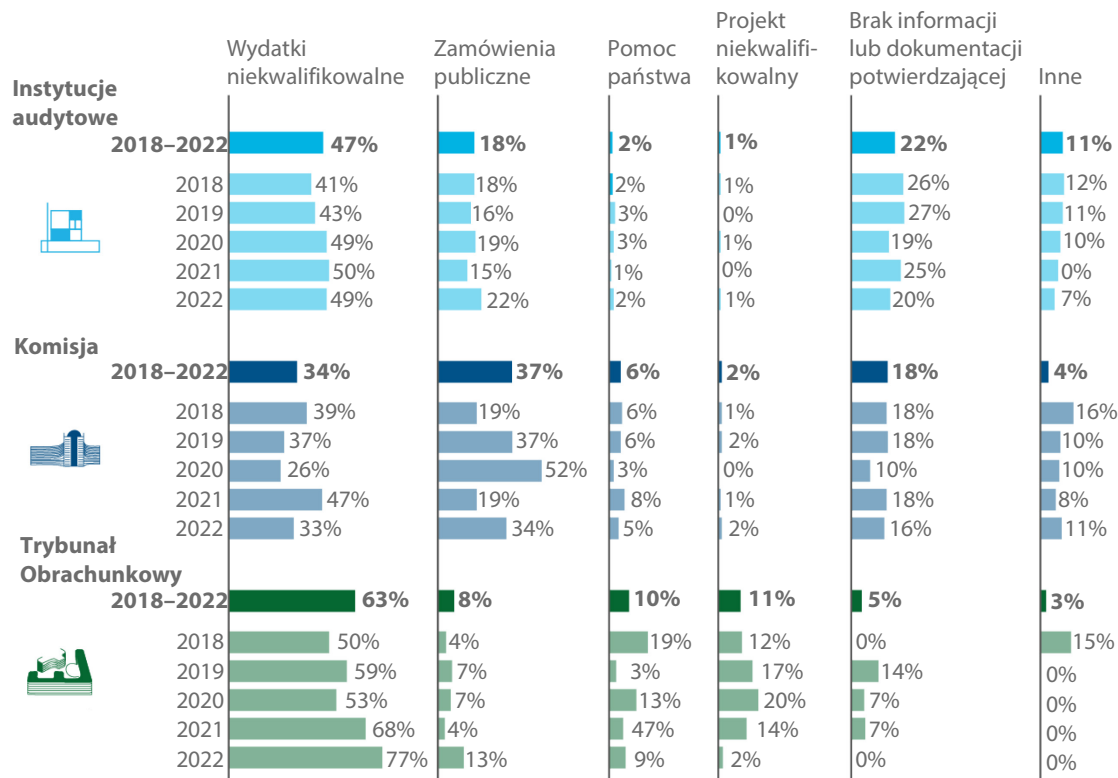
Jakie są kategorie błędów i gdzie te błędy występują?

70 W 2018 r. instytucje audytowe zaczęły zgłaszać błędy w oparciu o wspólną typologię uzgodnioną między Komisją a państwami członkowskimi. Zapewnia to lepszą podstawę do analizy błędów wykrytych przez różne podmioty współtworzące system zarządzania i kontroli. Także Trybunał stosuje podobną typologię w odniesieniu do błędów, które wykrywa w toku własnych prac. W poniższej sekcji przeanalizowano – w ujęciu porównawczym i z perspektywy wieloletniej – kategorie dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał oraz dodatkowe błędy najczęściej wykrywane przez Komisję i zgłaszane przez instytucje audytowe. Trybunał sprawdził także, czy istnieją powiązane prawidłowości geograficzne.

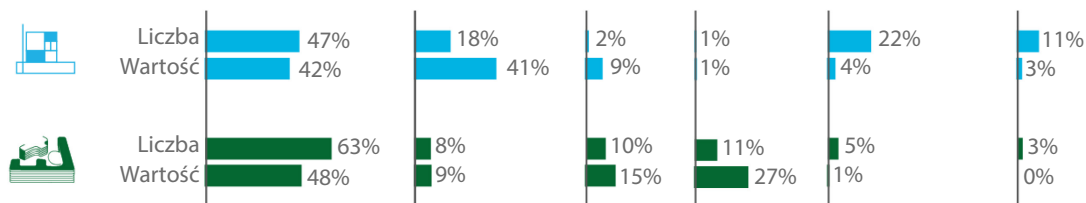
Niektóre kategorie błędów w wydatkach w obszarze spójności występują częściej niż inne

71 W latach 2014–2020 najczęściej występującymi kategoriami błędów były wydatki niekwalifikowalne i projekty niekwalifikowalne, które miały też największy wpływ na szacowany przez Trybunał poziom błędu. Kolejne często spotykane kategorie błędów to nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa oraz nieprzestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. Na *rys. 6* przedstawiono te błędy procentowo w podziale na poszczególne kategorie. Ukazano również, które kategorie błędów miały największy wpływ na poziom błędu. Nieprawidłowości przedstawiono w rozbiciu na błędy wykryte przez instytucje audytowe oraz dodatkowe błędy wykryte przez Komisję i przez Trybunał, a niewykryte wcześniej przez instytucje audytowe.

Rys. 6 – Odsetek występowania poszczególnych kategorii błędów wykrytych przez instytucje audytowe, Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy, lata 2018–2022 (dane roczne i średnia z pięciu lat)



Rozkład wykrytych błędów niekoniecznie jest proporcjonalny do rozkładu ich wpływu finansowego:



(*) Brak dostępnych danych na temat wpływu finansowego błędów wykrytych przez Komisję.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wydatki niekwalifikowalne są przyczyną większości błędów, zarówno pod względem ich liczby, jak i wpływu finansowego

72 Wydatki niekwalifikowalne stanowią najbardziej znaczącą kategorię błędów wykrytych przez wszystkich kontrolerów w latach 2018–2022, zarówno pod względem liczby błędów, jak i ich wpływu finansowego. Wydatki niekwalifikowalne obejmują szeroki zakres niezgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów bądź rozporządzeń w sprawie poszczególnych funduszy lub

nieprzestrzeganie krajowych zasad kwalifikowalności. Ustalenie zasad kwalifikowalności leży jednak przede wszystkim w gestii państw członkowskich. Do kategorii wydatków niekwalifikowalnych zalicza się takie nieprawidłowości jak: koszty niezwiązane z projektami lub wydatki nieponiesione bądź nieopłacone przez beneficjentów, niekwalifikujący się uczestnicy, zawyżanie kosztów personelu oraz uwzględnienie podlegającego zwrotowi podatku VAT w deklaracjach wydatków. Kategoria ta obejmuje także koszty niekwalifikowalne związane z instrumentami finansowymi oraz nieprawidłowości w stosowaniu uproszczonych metod rozliczania kosztów.

73 Liczba błędów polegających na wydatkach niekwalifikowalnych wykrytych przez instytucje audytowe utrzymywała się z roku na rok na stosunkowo stabilnym poziomie (stałe w przedziale 40%–50%), lecz ich wpływ finansowy zmieniał się. Komisja odnotowała niższy poziom wydatków niekwalifikowalnych, przy czym około jedna trzecia błędów wykrytych w wyniku audytów zgodności mieściła się w tej kategorii.

74 Wydatki niekwalifikowalne były także najczęstszą kategorią błędów dodatkowych wykrytych w toku kontroli Trybunału. Błędy te miały też największy wpływ finansowy. Prawie dwie trzecie błędów wykrytych przez Trybunał dotyczyło wydatków niekwalifikowalnych, mimo że próby Trybunału obejmują głównie wydatki sprawdzone wcześniej przez organy państw członkowskich i same instytucje audytowe odnotowały dużą liczbę takich błędów. W swoim [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#) Trybunał zalecił Komisji, by wprowadziła rozwiązania służące zmniejszeniu liczby powtarzających się błędów, tak aby ograniczyć występowanie nieprawidłowych wydatków i osłabić ich wpływ.

75 Typowy przykład dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał w odniesieniu do wydatków niekwalifikowalnych w okresie 2014–2020 dotyczył działań na rzecz wsparcia młodych ludzi zaklasyfikowanych do grupy NEET (niekształących się, niepracujących ani niekształących się), w przypadku których uczestnicy projektów nie spełniali kryteriów kwalifikowalności (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Wykryty dodatkowy błąd dotyczący niekwalifikujących się uczestników projektów w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

W okresie 2014–2020 Trybunał wykrył dodatkowe błędy w odniesieniu do Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w kilku państwach członkowskich. Większość tych błędów można było wykryć dzięki lepszej kontroli dokumentacji potwierdzającej wymaganej do wykazania spełnienia podstawowego kryterium kwalifikowalności (status NEET).

W ramach jednej z operacji Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Hiszpanii dofinansowywano umowy o pracę dla młodych pracowników naukowych, którzy spełnili wymogi dotyczące statusu NEET i byli zarejestrowani w krajowym systemie gwarancji dla młodzieży. Ośmiu z 30 kandydatów, których wnioski Trybunał skontrolował, w momencie składania kandydatury albo było zatrudnionych na innym uniwersytecie, albo było słuchaczami studiów podyplomowych na uniwersytecie prowadzącym nabór⁴⁶. W związku z tym nie należeli oni do kategorii młodzieży NEET i powiązane wydatki są niekwalifikowalne.

We Francji status NEET uczestników dwóch projektów w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych sprawdzono wyłącznie na podstawie ich oświadczeń, a instytucje audytowe nie sprawdzały wiarygodności oświadczeń nawet na zasadzie próby. Dodatkowe kontrole przeprowadzone przez Trybunał w celu ustalenia statusu uczestników objętych próbą wykazały, że jedna czwarta z nich była w rzeczywistości zatrudniona, co oznacza, że nie kwalifikowała się do wsparcia unijnego⁴⁷.

Na podstawie powyższych ustaleń Trybunał sformułował w sprawozdaniach za 2021 r. i 2022 r.⁴⁸ zalecenia dotyczące weryfikacji warunków kwalifikowalności.

⁴⁶ Ramka 5.5 w sprawozdaniu rocznym za 2019 r.

⁴⁷ Ramka 5.2 w sprawozdaniu rocznym za 2021 r.

⁴⁸ Zalecenie 5.3 w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. oraz zalecenie 6.5 w sprawozdaniu rocznym za 2022 r.

Błędy w zamówieniach publicznych są wykrywane przez instytucje audytowe częściej niż w latach 2007–2013

76 W okresie 2007–2013 nieprzestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych było główną pojedynczą przyczyną błędów w obszarze spójności. Ta kategoria błędów przekładała się na niemal połowę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędów⁴⁹.

77 W latach 2014–2020 w ramach planu działania w zakresie zamówień publicznych Komisja wdrożyła szereg środków, aby rozbudować zdolności administracyjne państw członkowskich i zadbać o przeprowadzanie zamówień publicznych zgodnie z przepisami w ramach polityki spójności. Plan ten, opracowany w 2013 r. i od tego czasu kilkakrotnie aktualizowany⁵⁰, obejmował działania mające na celu zapobieganie nieprawidłowościom, ale także aktualizację list sprawdzających na potrzeby audytów⁵¹.

78 Plan działania pomógł zwiększyć wykrywalność błędów w zamówieniach przez organy państw członkowskich. W latach 2018–2022 instytucje audytowe zgłosiły, że około 18% wykrytych przez nie błędów kwantyfikowalnych dotyczyło naruszeń przepisów w sprawie zamówień publicznych, przy czym błędy te miały wpływ finansowy na poziomie około 41%. Według sprawozdań instytucji audytowych najwięcej naruszeń w zakresie zamówień publicznych stwierdzono wówczas we Włoszech i na Węgrzech. W transakcjach skontrolowanych przez Trybunał w tym okresie instytucje audytowe wykryły i skorygowały 80 błędów w zamówieniach publicznych przed przeprowadzeniem kontroli przez Trybunał. Trybunał wykrył 33 dodatkowe problemy związane z zamówieniami publicznymi, niewykryte przez instytucje audytowe, z których 11 skwantyfikował.

79 W okresie objętym niniejszym przeglądem (2017–2022) szacowany przez Trybunał poziom błędów, który można przypisać dodatkowym błędom wynikającym z naruszeń w zakresie zamówień publicznych, wyniósł 9% (w latach 2007–2013 – 45%). Biorąc pod uwagę wysoki odsetek takich nieprawidłowości zgłoszonych przez instytucje audytowe w latach 2018–2022 (odpowiadają one za 41% łącznego wpływu finansowego, zob. *rys. 6*), pokazuje to, że w wydatkach w obszarze spójności nadal występują błędy związane z zamówieniami publicznymi. Niemniej, w porównaniu z okresem 2007–2013, kontrole Trybunału wskazują na wzrost zdolności instytucji

⁴⁹ Pkt 30 dokumentu pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”.

⁵⁰ Odpowiedź Komisji na pkt 6.26 sprawozdania rocznego za 2018 r.

⁵¹ Plan działania dotyczący zamówień publicznych.

audytowych do wykrywania tego rodzaju nieprawidłowości. Bardziej szczegółową analizę sytuacji w obszarze zamówień publicznych można znaleźć w niedawno opublikowanym przez Trybunał sprawozdaniu⁵².

Liczba projektów niekwalifikowalnych i błędów w zakresie pomocy państwa jest niewielka, ale składają się one na znaczną część szacowanego przez Trybunał poziomu błędów

80 Projektów niekwalifikowalnych jest zazwyczaj niewiele, ale mają one znaczący wpływ finansowy, ponieważ powodują niekwalifikowalność całej poświadczonej kwoty wydatków. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku naruszeń zasad pomocy państwa, gdyż nieprzestrzeganie tych zasad często dyskwalifikuje beneficjentów z otrzymania jakiegokolwiek dofinansowania.

81 Z ustaleń kontroli Trybunału wynika, że w przypadku obu tych kategorii błędów instytucje audytowe nie są wystarczająco skuteczne w wykrywaniu przypadków nieprzestrzegania przepisów. Jak pokazano na *rys. 6*, także Komisja nie wykrywa wszystkich takich błędów podczas audytu prac instytucji audytowych. Jedynie 3% błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe i 8% błędów zgłoszonych przez Komisję dotyczy tych kategorii.

82 Z kolei około jedna piąta dodatkowych błędów, które Trybunał kwantyfikuje, dotyczy projektów niekwalifikowalnych lub naruszeń zasad pomocy państwa. Przekładają się one na wpływ finansowy wynoszący 42% szacowanego przez Trybunał poziomu błędów. Liczba dodatkowych błędów związanych z naruszeniami zasad pomocy państwa osiągnęła najwyższy poziom w 2018 r. ze względu na poważne uchybienie systemowe wykryte przez Trybunał i Komisję w Portugalii, gdzie przepisy krajowe nie były spójne z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa (zob. *ramka 4*).

⁵² Sprawozdanie specjalne 28/2023.

Ramka 4

Przepisy krajowe niezgodne z przepisami UE dotyczącymi pomocy państwa, jeśli chodzi o efekt zachęty

Przepisy unijne dotyczące pomocy państwa opierają się na założeniu, że pomoc państwa należy przyznawać tylko wówczas, gdy bez tej pomocy dofinansowanych działań by nie zrealizowano. Automatycznie zakłada się, że ów efekt zachęty występuje w przypadku programów objętych [ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych](#), pod warunkiem że prace rozpoczynają się po terminie złożenia wniosku o finansowanie.

W 2018 r. Trybunał zidentyfikował trzy projekty zrealizowane w ramach EFRR w Portugalii, w przypadku których nie wystąpił efekt zachęty. Trybunał stwierdził również, że przepisy krajowe obowiązujące w tym kraju nie były spójne z przepisami UE, jeśli chodzi o ten efekt. Przed przeprowadzoną przez Trybunał kontrolą Komisja wykryła kilka operacji, w których występował ten sam błąd, i zwróciła się do instytucji zarządzającej programem o wyłączenie tych operacji z zestawienia wydatków. Chociaż państwo członkowskie zmieniło swoje przepisy krajowe, aby zapewnić spójność z przepisami UE i uniknąć dalszych nieprawidłowości w przyszłości, ani organy państwa członkowskiego, ani Komisja nie podjęły wystarczających działań naprawczych w celu wyeliminowania tych błędów lub zrównoważenia potencjalnego wpływu w drodze korekty finansowej w odniesieniu do wydatków już poświadczonych za rok obrachunkowy 2016–2017.

W 2019 r. Trybunał zidentyfikował podobny problem. Komisja zwróciła się wówczas do władz portugalskich o zidentyfikowanie wszystkich operacji obarczonych tym błędem w odniesieniu do dwóch następnych lat obrachunkowych oraz o dokonanie niezbędnych korekt w celu wyłączenia nieprawidłowych wydatków z zestawień wydatków. Łączne korekty wynikające z tego błędu wyniosły ponad 174 mln euro⁵³.

⁵³ Pkt 6.30–6.32 [sprawozdania rocznego za 2018 r.](#); pkt 5.27 [sprawozdania rocznego za 2019 r.](#) i przypis 95 w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2020 r.

W większości państw członkowskich otrzymujących największe dofinansowanie w obszarze spójności występuje istotny poziom błędu, w różny sposób stosują one jednak ramy uzyskiwania pewności

83 Z wieloletniej analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że stale wykrywa on błędy w skontrolowanych transakcjach, które pozostały niewykryte na poziomie państw członkowskich. Trybunał przeanalizował wyniki własnych kontroli, ale także audytów instytucji audytowych i Komisji, aby uzyskać pogłębione informacje na temat prawidłowości wydatków w obszarze spójności w tych państwach członkowskich, które otrzymują najwięcej środków finansowych, oraz określić, jak skutecznie stosują one ramy uzyskiwania pewności.

Wyniki badania za lata 2017–2022 przeprowadzonego przez Trybunał wskazują na istotny poziom błędów w większości państw członkowskich otrzymujących największe dofinansowanie w obszarze spójności

84 76% wydatków w obszarze spójności przypada na dziewięć państw członkowskich: Polskę, Włochy, Hiszpanię, Portugalię, Węgry, Czechy, Rumunię, Grecję, Niemcy. Na państwa te przypada 91% oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu. Ponadto zdecydowana większość (90%) wszystkich błędów o dużym wpływie (czyli błędów skwantyfikowanych na poziomie 80–100% wartości skontrolowanej transakcji) została zidentyfikowana w tych właśnie krajach.

85 W latach 2007–2013 w każdym z tych państw członkowskich otrzymujących największe finansowanie ze środków unijnych wystąpił istotny poziom błędu, podobnie jak ogółem w pozostałych 18 państwach członkowskich⁵⁴. Wyniki kontroli Trybunału za okres 2014–2020 wskazują (po uwzględnieniu wykrytych przez Trybunał błędów dodatkowych) na to, że poziom błędu w przypadku państw otrzymujących najwięcej środków finansowych – z wyjątkiem Polski – był istotny. W przypadku Polski na jeden duży program przypadała ponad jedna trzecia całości wydatków tego kraju w obszarze spójności. Szacunkowy poziom błędu dotyczący tego programu plasował się poniżej progu istotności, podczas gdy w pozostałych realizowanych w Polsce programach jako całości wystąpił istotny poziom błędu.

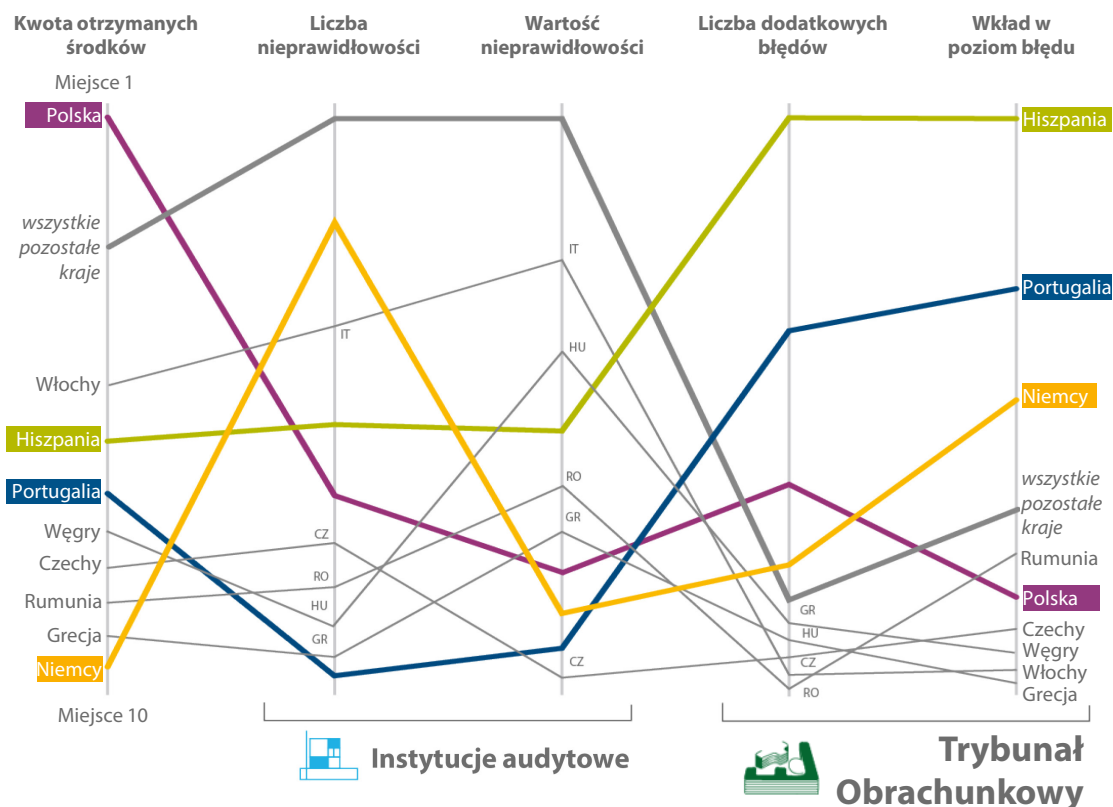
⁵⁴ Pkt 43 dokumentu pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”.

Państwa członkowskie różnią się pod względem skuteczności w wykrywaniu nieprawidłowych wydatków

86 Jak pokazano na *rys. 7*, własne ustalenia Trybunału dotyczące konkretnych państw członkowskich różnią się od ustaleń instytucji audytowych w tych państwach pod względem częstotliwości występowania i wartości nieprawidłowości. Ustalenia Trybunału dotyczą wyłącznie dodatkowych błędów (tzn. tych, które nie zostały wcześniej wykryte przez organy państw członkowskich), co oznacza, że niektóre państwa członkowskie są skuteczniejsze od innych w zapobieganiu błędom i ich wykrywaniu.

87 Na przykład nieprawidłowości zgłoszone przez instytucję audytową w Polsce, państwie otrzymującym najwięcej środków finansowych w obszarze spójności, były niewielkie pod względem liczby i wartości. Trybunał wykrył w tym kraju dość dużą liczbę dodatkowych błędów, choć o niskiej wartości. W związku z tym ich udział w poziomie błędów Trybunału był stosunkowo niski. Dla porównania niemieckie instytucje audytowe zgłosiły dużą liczbę nieprawidłowości, również o niskiej wartości, Trybunał wykrył jednak niewielką liczbę dodatkowych błędów o wysokim średnim poziomie błędów. To wyjaśnia, dlaczego Niemcy są na trzecim miejscu, jeśli chodzi o wkład w poziom błędów szacowany przez Trybunał. Na tej podstawie Trybunał może stwierdzić, że nie wszystkie instytucje audytowe są równie skuteczne w wykrywaniu nieprawidłowości o dużej wartości.

Rys. 7 – Przegląd państw członkowskich pod kątem nieprawidłowości wykrytych i zgłoszonych przez instytucje audytowe oraz dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał (2017–2022)



Uwaga: (1) Przegląd obejmuje nieprawidłowości i błędy przeanalizowane w pkt 71–82. (2) Państwa członkowskie są wymienione w kolejności rankingowej pod kątem poszczególnych analizowanych aspektów (tj. państwo członkowskie o najwyższej pozycji znajduje się na górze listy). Kolejność państw członkowskich w ramach poszczególnych kategorii ustalono na podstawie ich udziału procentowego w danej kategorii. (3) Na wykresie wyróżniono kolorem te państwa członkowskie, które zostały wymienione w powiązanych punktach niniejszego przeglądu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie własnych danych i informacji przekazanych Komisji przez instytucje audytowe.

88 Podobnie jak w przypadku Niemiec, również w przypadku Hiszpanii i Portugalii udział wykrytych przez Trybunał błędów w poziomie błędu ogółem jest nieproporcjonalny w stosunku do otrzymanych przez te kraje środków. W przypadku tych dwóch ostatnich krajów Trybunał stwierdził dużą liczbę dodatkowych błędów określonego rodzaju. Na przykład w latach 2017–2022 najwięcej wykrytych błędów w zakresie pomocy państwa w Portugalii wynikało z konkretnej kwestii omówionej w ramce 4. Jednocześnie w tym samym okresie Trybunał odnotował w Hiszpanii więcej projektów niekwalifikowalnych niż w innych państwach członkowskich (zob. przykład w ramce 5).

89 W tych krajach Trybunał wykrył również więcej uchybień w pracach instytucji audytowych (zob. pkt 57). W związku z powyższym Trybunał uważa, że w szczególności te trzy państwa członkowskie powinny – przy wsparciu Komisji – wzmocnić zdolności swoich instytucji audytowych w zakresie wykrywania błędów.

Ramka 5

Przeprowadzana z mocą wsteczną rejestracja młodzieży NEET w systemie gwarancji dla młodzieży

Trybunał skontrolował szereg operacji sfinansowanych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Hiszpanii w 2021 r. Cztery z nich dotyczyły rabatów na składki na ubezpieczenie społeczne w przypadku podpisania umów o pracę tymczasową z młodzieżą NEET.

Zgodnie z krajowym ustawodawstwem w sprawie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz przepisami programu obejmującego te operacje uczestniczący w inicjatywie młodzi ludzie należący do kategorii NEET mają być zarejestrowani w krajowym systemie gwarancji dla młodzieży. Taka rejestracja umożliwia im dostęp do środków pomocy (takich jak spersonalizowane doradztwo i indywidualne plany działania, w tym indywidualnie dobrane programy wsparcia), a także pozwala zweryfikować, czy spełniają oni wymogi NEET.

Trzy z czterech skontrolowanych operacji dotyczących rabatów na składki na ubezpieczenie społeczne zostały zarejestrowane w systemie krajowym z mocą wsteczną, w niektórych przypadkach nawet kilka lat po zastosowaniu rabatu. Krajowy organ odpowiedzialny za zarządzanie tymi rabatami, który jest jednocześnie instytucją pośredniczącą i beneficjentem operacji, zastosował rabaty, nie mając wcześniej żadnych informacji o uczestnikach NEET.

Taka wsteczna rejestracja spowodowała, że nie było możliwe potwierdzenie kwalifikowalności uczestników jako osób niekształcących się lub nieszkolących. Ze względu na brak owej weryfikacji Komisja zastosowała korektę finansową w wysokości 25% jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Trybunał. W opinii Trybunału rejestracja uczestników z mocą wsteczną sprawia, że trzy skontrolowane operacje nie kwalifikują się do dofinansowania ze środków UE. Taka opóźniona rejestracja w systemie krajowym uniemożliwia zweryfikowanie, czy uczestnicy kształcą się lub szkolą, a ponadto stanowi naruszenie innych warunków obowiązujących w przypadku gwarancji dla młodzieży i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Przede wszystkim jednak pozbawia młodzież NEET możliwości skorzystania ze wszystkich dodatkowych korzyści, z jakich mogłaby ona skorzystać w ramach tych dwóch programów⁵⁵.

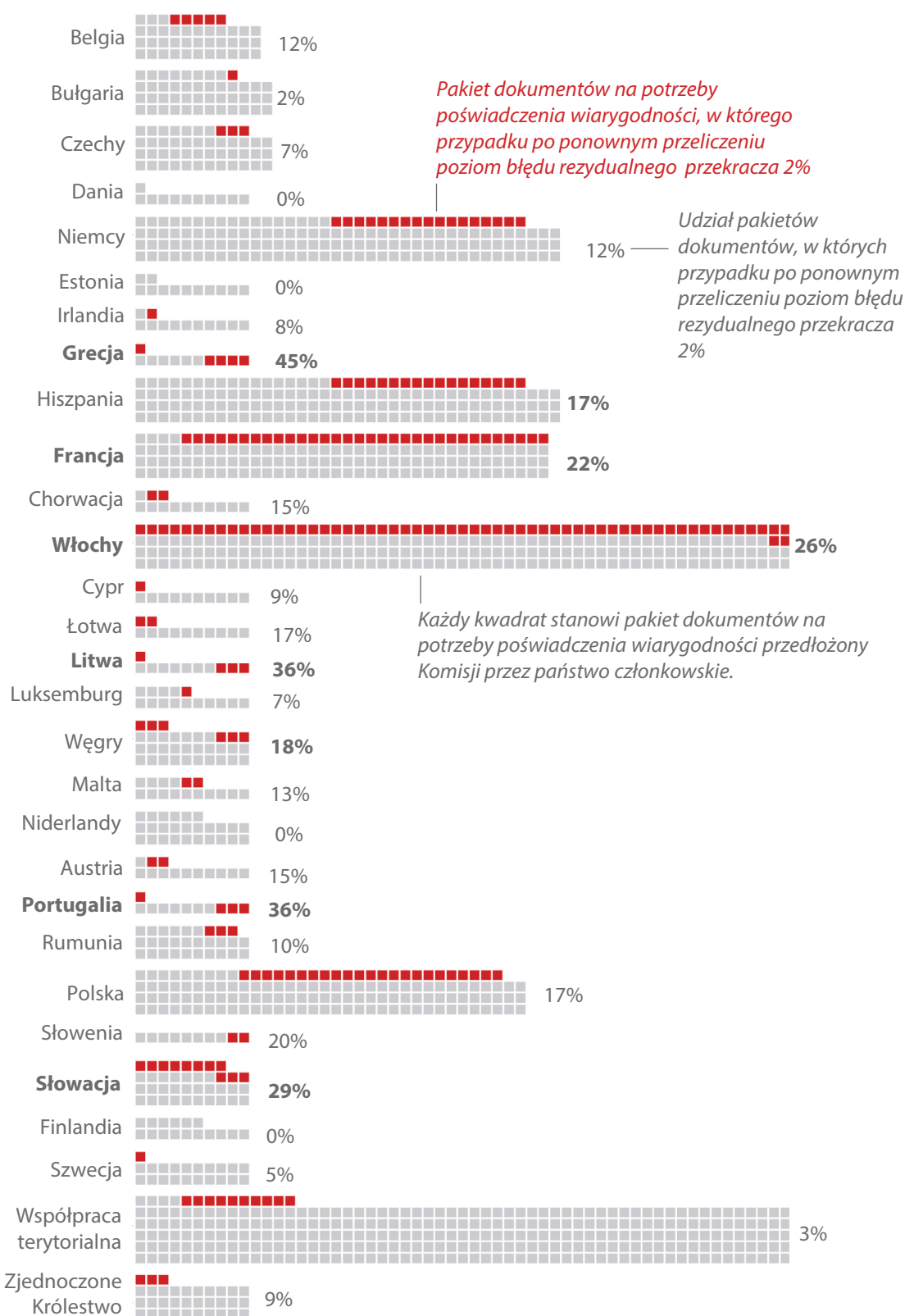
⁵⁵ Ramka 5.5 w sprawozdaniu rocznym za 2021 r.

W przypadku niektórych państw członkowskich częściej niż w przypadku innych poziom błędu rezydualnego obliczony ponownie przez Komisję przekracza próg istotności wynoszący 2%

90 Trybunał przeanalizował także dokonaną przez Komisję ocenę pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności dla wszystkich państw członkowskich. Zebrał informacje na temat potwierdzonych (ponownie przeanalizowanych) poziomów błędu rezydualnego publikowanych co roku w rocznych sprawozdaniach z działalności DG EMPL i DG REGIO w odniesieniu do każdego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w latach 2017–2022.

91 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że po ponownym przeliczeniu przez Komisję poziomy błędu rezydualnego były powyżej progu istotności wynoszącego 2% szczególnie często w przypadku niektórych państw członkowskich – mianowicie w przypadku Grecji (45% pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności), Francji (22%), Włoch (26%), Litwy (36%), Portugalii (36%) i Słowacji (29%) (zob. [rys. 8](#)).

Rys. 8 – Ocena poziomu błędu rezydualnego przeprowadzona przez Komisję dla poszczególnych państw członkowskich (2017–2022)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności DG EMPL i DG REGIO za lata 2017–2022.

92 Wysoki odsetek pakietów dokumentów, w których poziom błędu rezydualnego przekracza 2% po ponownych obliczeniach dokonanych przez Komisję, świadczy o tym, że Komisja odnotowuje problemy związane z prawidłowością w przypadku licznych pakietów dokumentów. Wskazuje również na to, że państwa członkowskie stosują ramy uzyskiwania pewności z różną skutecznością. W przypadku Grecji i Portugalii wysoki udział pakietów, dla których po ponownym obliczeniu poziom błędu wyniósł powyżej 2%, wynika jednak również z faktu, że wszystkie programy są ujęte w jednym pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

93 W pięciu z dziewięciu państw członkowskich otrzymujących 76% środków w obszarze spójności (Hiszpania, Grecja, Węgry, Portugalia i Rumunia) co najmniej raz w latach 2017–2022 po ponownym obliczeniu uzyskano poziom błędu rezydualnego powyżej 2% w przypadku ponad połowy pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności objętych próbą Trybunału. W przypadku pozostałych czterech państw członkowskich z grupy państw, które otrzymały najwięcej środków, w wyniku ponownej oceny przeprowadzonej przez Trybunał poziom błędu osiągnął wartość ponad 2% w przypadku co najmniej 25% skontrolowanych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

Jakie były zasadnicze przyczyny błędów na poziomie krajowym?

94 Dodatkowe błędy kwantyfikowalne (171) wykryte podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał to błędy, które nie zostały wcześniej wykryte ani skorygowane na poziomie systemów kontroli państw członkowskich. Trybunał przeanalizował swoje dane dotyczące tych błędów, aby stwierdzić sposób i przyczyny ich występowania oraz określić, kto jest źródłem błędów w państwach członkowskich. Na każdym etapie występujące błędy mogły zostać wykryte i skorygowane na następującym po nich poziomie kontroli w państwach członkowskich.

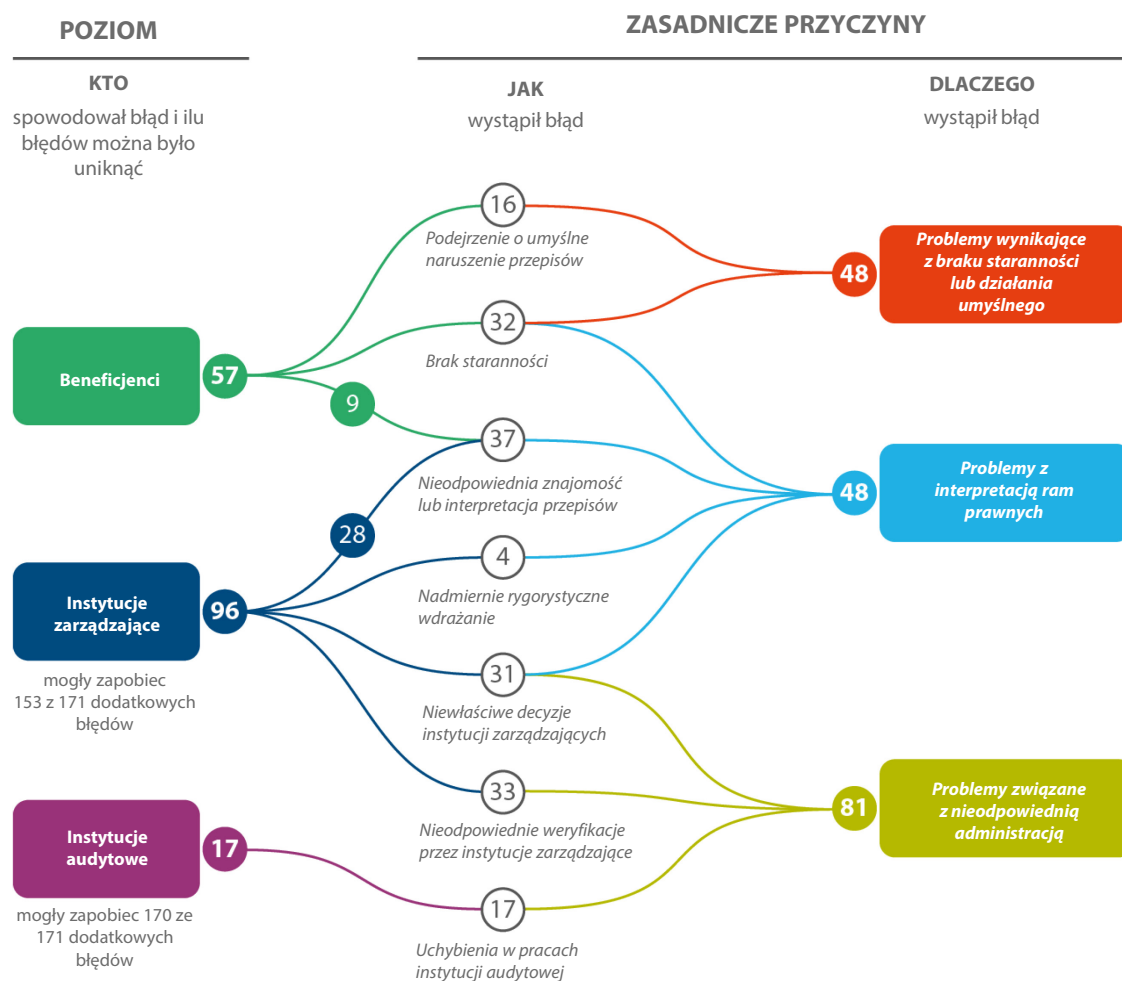
95 Na podstawie przeprowadzonej przez siebie analizy i z uwzględnieniem wcześniejszych prac Komisji⁵⁶ Trybunał zidentyfikował trzy zasadnicze przyczyny błędów, a mianowicie problemy związane z:

- o nieodpowiednim administrowaniem przez organy państw członkowskich;
- o brakiem staranności lub (podejrzewanym) umyślnym naruszeniem przepisów na poziomie beneficjentów;
- o interpretacją ram regulacyjnych.

96 Na *rys. 9* ukazano, na którym poziomie powstawały błędy, kto był ich źródłem oraz sposób i przyczyny ich występowania. Instytucje audytowe mogły zapobiec 170 dodatkowym błędom wykrytym przez Trybunał.

⁵⁶ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Pierwotne przyczyny błędów oraz działania podjęte w tym zakresie (art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego)”, [COM\(2017\) 124 final](#); badanie dla Parlamentu Europejskiego pt. „Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states’ managing and audit authorities”, [IPOL_STU\(2022\)732267](#).

Rys. 9 – Przegląd zasadniczych przyczyn dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał oraz poziom, na jakim te błędy wystąpiły (2017–2022)



Uwaga: klasyfikacja na podstawie głównej charakterystyki błędu. Trybunał uważa, że za jeden ze 171 wykrytych przez niego dodatkowych błędów odpowiedzialność ponosi przede wszystkim Komisja.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Problemy związane z administrowaniem przez organy państw członkowskich spowodowały niemal połowę dodatkowych błędów

97 Do celów niniejszego przeglądu przyjęto, że dobra administracja oznacza zagwarantowanie, że operacje będą odpowiednio zaplanowane, wybrane, wdrożone i kontrolowane, tak aby jedynie wydatki, które są legalne i prawidłowe, były zgłaszane i poświadczane Komisji. Uchybienia w tej kategorii mogą polegać na niewłaściwym podejmowaniu decyzji lub weryfikacjach nieodpowiednio przeprowadzonych przez instytucje zarządzające albo mieć postać uchybień w pracach instytucji audytowych.

Instytucje zarządzające mogły zapobiec ponad jednej trzeciej dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał

98 Około 37% dodatkowych błędów zgłoszonych przez Trybunał w odniesieniu do okresu 2014–2020 wiąże się z działaniami instytucji zarządzających lub organów, którym delegują one zadania, bądź z zaniechaniem przez nie działania. Ta zasadnicza przyczyna błędu może często przełożyć się na niewłaściwe decyzje tych instytucji przy zatwierdzaniu operacji (18%).

99 Instytucje zarządzające mogły wykryć 19% błędów stwierdzonych przez Trybunał. Błędy te powstały w wyniku nieodpowiednich kontroli pierwszego szczebla (lub w odniesieniu do niektórych aspektów – nawet braku tych kontroli) podczas realizacji projektu. Do tej kategorii błędów zaliczają się takie przypadki jak: zatwierdzenie wydatków pomimo nieosiągnięcia celów projektu, udzielenie wsparcia finansowego niezgodnie z warunkami określonymi w dokumentach zatwierdzających projekt, niesprawdzenie kwalifikowalności uczestników lub zwrot wydatków nieponiesionych przez beneficjentów.

100 W ramach prowadzonych przez siebie kontroli Trybunał regularnie stwierdza, że instytucje zarządzające nie przeprowadzają odpowiednich kontroli podczas weryfikacji wydatków kwalifikowalnych i kryteriów kwalifikowalności. W ocenie Trybunału jest to jeden z najważniejszych czynników ryzyka w wydatkach w obszarze spójności. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 przewidziano przyjęcie przez instytucje zarządzające podejścia opartego na ryzyku na potrzeby kontroli pierwszego szczebla. Komisja oczekuje, że rozwiązanie to przyniesie pozytywne skutki, ponieważ zakłada większą koncentrację na wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem. Trybunał jest jednak zdania, że zmiana ta zwiększa ryzyko w zakresie prawidłowości wydatków, gdyż może się zdarzać, że niektóre wnioski beneficjentów o płatność nie będą weryfikowane przez instytucje zarządzające.

W kilku przypadkach instytucje audytowe dokonały niewłaściwej oceny

101 Niedociągnięcia w planowaniu i przygotowaniu kontroli oraz niewystarczająca jakość dokumentacji z prac audytowych obniżają wiarygodność tych prac (pkt 56–62). Czasami te niedociągnięcia mogą mieć wpływ na to, jak instytucje audytowe oceniają błędy, które wcześniej wykryły.

102 Siedemnaście dodatkowych błędów (10%) wykrytych przez Trybunał w latach 2017–2022 wynikało z niewystarczającego wykonania prac lub niewłaściwej oceny dokonanej przez instytucje audytowe. Przypadki te dotyczyły głównie niezgłoszenia błędów lub ich niewłaściwej kwantyfikacji.

Ponad jedna czwarta błędów wykrytych przez Trybunał wynika z braku staranności lub (podejrzewanego) umyślnego nieprzestrzegania przepisów przez beneficjentów

103 Trybunał wykrył także dodatkowe błędy, w przypadku których przepisy były stosunkowo jasne, lecz beneficjent nie dołożył wystarczających starań, aby ich przestrzegać. Do tej kategorii zaliczają się 32 ze 171 dodatkowych błędów (19%) zgłoszonych i skwantyfikowanych przez Trybunał w latach 2017–2022. Należą do niej np. przypadki, w których beneficjenci zadeklarowali sprzęt, który wykorzystywali niezgodnie z zamierzonym celem.

104 W przypadku błędów, które wynikają z celowego działania lub zaniechania beneficjentów, co do zasady Trybunał podejrzewa nadużycie finansowe. Trybunał jako zewnętrzny kontroler UE nie posiada uprawnień do prowadzenia postępowań w przypadkach podejrzenia nadużycia na szkodę interesów finansowych UE, a jego procedury kontroli nie mają na celu identyfikowania nadużyć finansowych. Przypadki podejrzenia nadużycia finansowego wykryte przez Trybunał w toku jego prac są zgłaszane do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) lub Prokuratury Europejskiej (EPPO)⁵⁷.

105 W latach 2017–2022 spośród 1 157 zbadanych transakcji Trybunał wykrył 16 przypadków umyślnego nieprzestrzegania przepisów. Stanowią one 9% ze 171 dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał.

106 W rocznym sprawozdaniu Komisji za 2022 r. w sprawie ochrony interesów finansowych UE i zwalczania nadużyć finansowych przedstawiono wskaźnik wykrywalności nadużyć finansowych w poszczególnych obszarach polityki na podstawie danych przekazanych przez organy państw członkowskich⁵⁸. Wskaźnik ten ustala się przez obliczenie kwot objętych nieprawidłowościami związanymi z nadużyciami finansowymi jako odsetek całkowitych płatności. Wskaźnik zgłoszony dla

⁵⁷ Pkt 1.44, 1.46 i 1.47 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

⁵⁸ Zob. rys. 6 w [sprawozdaniu.](#)

wydatków w obszarze spójności w latach 2014–2020 wynosi nieco poniżej 0,5%. W sprawozdaniu tym potwierdzono również, że w tym samym okresie państwa członkowskie zgłosiły podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego w odniesieniu do co 11. przypadku nieprawidłowości, które wpisały w systemie zarządzania nieprawidłowościami (IMS) (9%).

107 Trybunał informował już wcześniej, że instytucje zarządzające zaniżają poziom zgłaszanych nadużyć finansowych, co wpływa na wiarygodność wskaźników wykrywalności nadużyć finansowych publikowanych w sprawozdaniach w sprawie ochrony interesów finansowych UE. Trybunał stwierdził też, że choć udoskonalono sposób, w jaki instytucje zarządzające identyfikują ryzyko nadużyć finansowych oraz opracowują środki zapobiegawcze, wciąż konieczne jest wzmożenie starań na rzecz wykrywania nadużyć finansowych, reagowania na nie i koordynacji prowadzonych działań⁵⁹. Sytuacja nie zmieniła się w 2022 r.: organy państw członkowskich nie zgłaszały zgodnie z wymogami przypadków podejrzeń nadużyć finansowych i w niewystarczającym stopniu uwzględniły ryzyko nadużyć finansowych. Ponadto Trybunał zauważył, że w około 35% list sprawdzających instytucji audytowych w dalszym ciągu nie ujęto wyraźnie ryzyka nadużyć finansowych⁶⁰ lub brakuje dokumentacji na temat tego, w jaki sposób instytucje audytowe uwzględniły to ryzyko w ramach audytów.

Różnice w interpretacji wymogów prawnych były przyczyną kolejnej jednej czwartej błędów wykrytych przez Trybunał

108 Beneficjenci i organy publiczne muszą przestrzegać wielu zbiorów przepisów, takich jak przepisy ogólne określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, przepisy dotyczące poszczególnych funduszy, akty delegowane i wykonawcze, horyzontalne przepisy UE (np. dotyczące zamówień publicznych lub pomocy państwa) oraz krajowe zasady kwalifikowalności⁶¹. Ponadto przepisy zwykle zmieniają się w kolejnych cyklach programów. Z doświadczenia kontrolnego Trybunału wynika, że stosowanie bardzo rozbudowanych regulacji w odniesieniu do tysięcy beneficjentów i organów publicznych w 27 państwach członkowskich ma wadę: nie da się uniknąć różnic w interpretacji, w tym różnych interpretacji instytucji zarządzających i instytucji audytowych. Czasami różnice te skutkują nawet niepewnością prawa, która

⁵⁹ Pkt 80 i 89 [sprawozdania specjalnego 06/2019](#).

⁶⁰ Pkt 6.56 i 6.58 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

⁶¹ Art. 65 ust. 1 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

może uniemożliwić organom publicznym realizację programów zgodnie z zamierzeniami⁶².

109 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że niejasne przepisy lub problemy z ich interpretacją były zasadniczą przyczyną około 24% wszystkich dodatkowych błędów (37 przypadków). W niektórych z tych przypadków beneficjenci zadeklarowali nieprawidłowe wydatki, ponieważ niewłaściwie zinterpretowali przepisy. Do tej kategorii błędów zaliczają się także przypadki, w których przepisy określone w prawie krajowym nie spełniały wszystkich wymogów powiązanego prawodawstwa unijnego, a także błędy wynikające z nieprzestrzegania przepisów krajowych, które były bardziej rygorystyczne niż unijne (tzw. gold-plating).

110 Większość z tych 37 błędów wystąpiła wskutek nieprawidłowej interpretacji przepisów przez same instytucje zarządzające. Przykład takiej sytuacji przedstawiono w [ramce 6](#).

Ramka 6

Dodatkowe błędy, które wykrył Trybunał, wynikające z błędnej interpretacji przepisów przez instytucję zarządzającą

Trybunał wykrył, że w 2019 r. we Włoszech zrealizowano dwa projekty sfinansowane pierwotnie ze środków krajowych, które zostały fizycznie ukończone przed zatwierdzeniem finansowania UE i w związku z tym nie kwalifikowały się do wsparcia unijnego. Organy państw członkowskich błędnie zinterpretowały, że „fizyczne ukończenie” odnosi się do finansowego lub administracyjnego zamknięcia projektu. W rzeczywistości termin ten odnosi się do ukończenia prac lub działań koniecznych do uzyskania produktów w ramach projektu, co zazwyczaj ma miejsce przed zamknięciem finansowym i administracyjnym⁶³.

Trybunał zalecił zatem Komisji wyjaśnienie, co należy rozumieć przez „fizycznie ukończone”/„w pełni zrealizowane” operacje. Nie przekazała ona jednak tych uściśleń wszystkim państwom członkowskim⁶⁴, lecz jedynie tym, których wyjaśnienia bezpośrednio dotyczyły. Komisja zaproponowała też modyfikację swojej typologii błędów na lata 2021–2027, aby uwzględnić takie błędy w odrębnej kategorii.

⁶² Zob. na przykład pkt 44 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”.

⁶³ Pkt 5.19–5.20 sprawozdania rocznego za 2019 r.

⁶⁴ Załącznik 6.2 do sprawozdania rocznego za 2022 r.

Ramy organizacyjne w państwach członkowskich mają wpływ na zdolność do zapobiegania błędom i ich wykrywania

111 Według szacunków Komisji państwa członkowskie utworzyły około 1 400 różnych organów na potrzeby zarządzania programami w obszarze spójności w latach 2014–2020 i ich kontroli, w tym 116 instytucji audytowych, około 300 instytucji certyfikujących i zarządzających oraz ponad 900 instytucji pośredniczących⁶⁵. Przeprowadzona przez Komisję ocena *ex post* polityki spójności na lata 2007–2013 wskazuje również, że im więcej organów przypada na program, tym większe ryzyko rozbieżnych interpretacji przepisów na różnych poziomach⁶⁶.

112 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że istnieje korelacja pomiędzy liczbą programów w państwie członkowskim a poziomem błędów stwierdzonym przez instytucje audytowe (co wskazuje na uchybienia w pracach instytucji zarządzających). Trybunał zaobserwował także odwrotną korelację liczby błędów z wielkością programów: liczba występujących błędów jest wyższa w przypadku mniejszych programów.

113 Oznacza to, że państwa członkowskie o zdecentralizowanej administracji i regionalnej realizacji programów (np. Belgia, Niemcy, Francja, Hiszpania i Włochy) mogą stanąć przed większymi wyzwaniami w zakresie skutecznego wdrażania programów polityki spójności.

114 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 przewidziano uproszczenie struktury administracyjnej programów, na przykład zastąpienie instytucji certyfikujących zadaniami w zakresie księgowania wydatków i wprowadzenie „zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności” na potrzeby programów, co wiąże się z ograniczeniem kontroli ze strony organów państw członkowskich, a także Komisji. Jak Trybunał stwierdził już wcześniej, nie istnieją dowody, które potwierdzałyby, że potencjalne korzyści z uproszczenia przeważają nad powiązaniem ryzykiem spowodowanym zawężeniem zakresu kontroli⁶⁷.

⁶⁵ Pkt 55 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”.

⁶⁶ Pkt 57 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”.

⁶⁷ Pkt 113–115 opinii 06/2018.

W jaki sposób Komisja zapobiegała błędom i je korygowała?

115 W niniejszej sekcji Trybunał przeanalizował, jakie środki ma do dyspozycji Komisja i w jaki sposób wykorzystuje je, aby zmniejszyć poziom błędów w wydatkach w obszarze spójności. Trybunał przyjrzał się przede wszystkim sposobom zapobiegania błędom w deklaracjach, a także możliwościom ich korygowania, jeśli nie zostaną wykryte przez organy państw członkowskich.

Uproszczenie ram regulacyjnych polityki spójności nie przyniosło jak dotąd zamierzonych rezultatów

116 Pomimo różnych inicjatyw na rzecz uproszczenia ramy regulacyjnej polityki spójności z biegiem czasu stały się jeszcze bardziej rozbudowane. W okresie 2014–2020 w porównaniu z okresem 2007–2013 liczba stron rozporządzeń i wytycznych wzrosła ponad dwukrotnie⁶⁸.

117 Na potrzeby okresu 2021–2027 Komisja postanowiła nie publikować dodatkowych pisemnych wytycznych dla instytucji zarządzających i audytowych oraz zachować dotychczasowe wytyczne wyłącznie w odpowiednich przypadkach. Zamierza również zmniejszyć liczbę aktów prawa wtórnego. Trybunał zauważa, że niesie to za sobą ryzyko zwiększenia niepewności prawa dla instytucji zarządzających i beneficjentów, a ostatecznie może nawet podwyższyć ryzyko wystąpienia błędów⁶⁹.

⁶⁸ Pkt 45 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”.

⁶⁹ Pkt 101 opinii 06/2018.

Transakcje z wykorzystaniem uproszczonych metod rozliczania kosztów są mniej podatne na błędy, ale nie stosuje się ich powszechnie

118 Uproszczone metody rozliczania kosztów mają na celu osiągnięcie licznych korzyści, takich jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zwiększenie elastyczności i zdolności adaptacyjnych, poprawa przejrzystości i możliwości kontroli oraz ułatwienie terminowej realizacji projektów. Zostały przewidziane w art. 67 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

119 Uproszczone metody rozliczania kosztów są najczęściej stosowanymi środkami upraszczającymi. Instytucje zarządzające zezwoliły na ich wykorzystanie w około 80% programów zbadanych przez Komisję w 2017 r.⁷⁰ Nie musi to jednak oznaczać, że faktycznie zostały one zastosowane w tych programach.

120 Przeprowadzone przez Trybunał kontrole transakcji obejmujących uproszczone metody rozliczania kosztów wykazały, że są one wprawdzie mniej podatne na błędy i stanowią ważny środek upraszczający, lecz nie zawsze są odpowiednio wdrażane. W ramach swojego podejścia do kontroli uproszczonych metod rozliczania kosztów Trybunał uwzględnia zamierzone korzyści wynikające z ich zastosowania polegające na ograniczeniu obciążenia administracyjnego i zwiększeniu elastyczności przy realizacji projektów. Jeżeli jednak Trybunał musi zweryfikować, czy faktycznie prowadzono zadeklarowaną działalność, może szukać dowodów potwierdzających, że koszty zostały faktycznie poniesione i opłacone.

121 Trybunał ustalił, że w latach 2017–2022 co 24. transakcja obejmująca uproszczone metody rozliczania kosztów była obarczona błędem w porównaniu z co piątą transakcją w przypadku transakcji opartych na zwrocie rzeczywistych kosztów. Najczęstsze błędy związane z uproszczonymi metodami rozliczania kosztów dotyczą uchybień koncepcyjnych (zob. przykład w [ramce 7](#)).

⁷⁰ Badanie Komisji Europejskiej pt. „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF”, s. 61; zob. także pkt 74 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”

Ramka 7

Koszty niekwalifikowalne ze względu na nieprawidłowe obliczenie kosztów pośrednich

Instytucja zarządzająca programem w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego / Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Czechach ogłosiła dodatkowy nabór projektów zatwierdzony w ramach programu „Horyzont 2020”.

Zgodnie z przepisami programu „Horyzont 2020” koszty amortyzacji można uwzględnić w podstawie obliczenia kosztów pośrednich, które podlegają zwrotowi według stawki zryczałtowanej wynoszącej 25% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich.

Instytucja zarządzająca nieprawidłowo transponowała jednak zasady programu „Horyzont 2020” do przepisów krajowych. W rezultacie beneficjenci mogli zadeklarować koszty inwestycji jako koszty bezpośrednie oraz hipotetyczną amortyzację tej samej inwestycji – jako podstawę do obliczenia kosztów pośrednich. Doprowadziło to do tego, że w przypadku wszystkich projektów realizowanych w oparciu o te same przepisy krajowe systematycznie zawyżano deklarowane koszty⁷¹.

122 Pomimo wysiłków Komisji mających na celu promowanie stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów ich wykorzystanie w ramach wszystkich funduszy łącznie w okresie 2014–2020 było ograniczone. Były one wykorzystywane w ograniczonym zakresie nawet wówczas, gdy ich zastosowanie mogło być właściwym rozwiązaniem⁷², na przykład w przypadku niektórych rodzajów operacji w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego / Funduszu Spójności. Przyczyną tego ograniczonego wykorzystania były głównie niepewność prawa i dodatkowe obciążenie administracyjne wynikające z ich stosowania równoległe z tradycyjnymi systemami krajowymi i regionalnymi, opartymi na zwrocie faktycznie poniesionych kosztów⁷³.

⁷¹ Ramka 6.3 w sprawozdaniu rocznym za 2022 r.

⁷² Pkt I i III streszczenia sprawozdania specjalnego 06/2021.

⁷³ Pkt 75 dokumentu analitycznego Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”, na podstawie badania Komisji Europejskiej z 2017 r. pt. „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF”.

Zatrzymanie płatności okresowych jest potencjalnie skuteczne, ale jego efekty podważa wypłata pozostałego rocznego salda przed przeprowadzeniem kontroli prawidłowości

123 Komisja zatrzymuje 10% kwot wypłacanych państwu członkowskiemu w danym roku obrachunkowym (zob. pkt 16). Zatrzymanie tych środków ma na celu ochronę budżetu UE i ograniczenie nieodłącznego ryzyka zgłaszania przez państwa członkowskie wydatków obciążonych błędami. Kwota ta ma zostać zwolniona po zatwierdzeniu przez Komisję rocznych zestawień wydatków.

124 Zatwierdzenie zestawienia wydatków nie jest jednak uzależnione od poziomu błęd zgłoszonego przez instytucje audytowe. Na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja ma obowiązek przeanalizować kwestie legalności i prawidłowości dopiero na późniejszym etapie, po zatwierdzeniu zestawienia wydatków⁷⁴. W związku z tym Komisja może zwolnić pierwotnie zatrzymane 10% środków pomimo ryzyka, że w ramach późniejszych kontroli legalności i prawidłowości wykryje istotny poziom błęd (tj. poziom błęd rezydualnego powyżej 2%) w wydatkach ujętych w zestawieniu wydatków.

125 Komisja może wstrzymać płatności lub zawiesić płatność pozostałego salda za rok obrachunkowy (oraz nie zwolnić zatrzymanej kwoty płatności okresowych), jeżeli w momencie zatwierdzania zestawienia wydatków istnieją dowody na występowanie poważnych nieprawidłowości. Rozwiązania te mają zapobiegać występowaniu nieprawidłowości w przyszłości⁷⁵. Jak zauważono wcześniej, ich skutkiem jest odroczenie płatności z budżetu UE, co wywiera dodatkową presję na państwa członkowskie, aby podjęły działania naprawcze niezbędne do wyeliminowania niedociągnięć⁷⁶ w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli. Nie można wstrzymać ani zawiesić płatności, jeżeli po obliczeniu przez Komisję salda rocznego okazuje się, że państwo członkowskie ma zwrócić środki, a nie otrzymać dodatkową płatność – jak miało to miejsce w przypadku większości programów na lata 2017–2022. Podejście to jest zgodne z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów, ale nie zapewnia ochrony budżetu UE aż do momentu ukończenia oceny prawidłowości wydatków⁷⁷.

⁷⁴ Art. 139 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

⁷⁵ Art. 83 ust. 143 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

⁷⁶ Ramka 20 przeglądu 01/2023.

⁷⁷ Pkt 21 sprawozdania specjalnego 26/2021.

126 W okresie 2021–2027 panuje zmieniona sytuacja prawna. Zestawienia wydatków, w odniesieniu do których zgłoszono poziom błędu rezydualnego powyżej progu istotności wynoszącego 2%, są niedopuszczalne i nie mogą być przedkładane Komisji⁷⁸. Jednocześnie kwota zatrzymanych płatności została zmniejszona do 5% i w dalszym ciągu będzie zwalniana, zanim Komisja zakończy kontrolę prawidłowości⁷⁹. Ten obniżony odsetek zatrzymywanych płatności może być wystarczający w ujęciu ogólnym dla polityki spójności, ale nie w przypadku wszystkich programów. Z doświadczenia Trybunału wynika, że w szeregu przypadków sformułowane przez Komisję wnioski dotyczące prawidłowości wydatków powodują wzrost poziomu błędu rezydualnego do ponad 5%, zwłaszcza jeśli uwzględni się dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał⁸⁰.

Dotychczasowe korekty finansowe nie prowadziły do bezpośredniej utraty środków finansowych przez państwa członkowskie

127 Komisja może zażądać zastosowania korekty finansowej w przypadku, gdy poważne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli państwa członkowskiego doprowadziły do błędów systemowych. Może także żądać wprowadzenia takich korekt w przypadku pojedynczych nieprawidłowości. Korekty te mogą być nałożone w wyniku jej własnych audytów, działań następczych w rezultacie kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, dochodzeń OLAF lub krajowych audytów lub kontroli, w przypadku gdy zastosowano niewystarczające korekty. Ponadto rolą Komisji jest monitorowanie nieprawidłowości zgłoszonych przez organy państw członkowskich i dopilnowanie, by problemy zostały rozwiązane, a błędy skorygowane, tak aby korekty miały skutek odstraszcający i prowadziły do zmniejszenia liczby nieprawidłowości. Takie działania następcze są niezbędne w celu skorygowania błędów niewykrytych wcześniej przez organy państw członkowskich, w tym dodatkowych błędów wykrytych przez Trybunał.

⁷⁸ Art. 98 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027.

⁷⁹ Pkt 22 sprawozdania specjalnego 26/2021.

⁸⁰ Zob. załącznik 7 do rocznych sprawozdań z działalności DG EMPL i DG REGIO za lata 2017–2022.

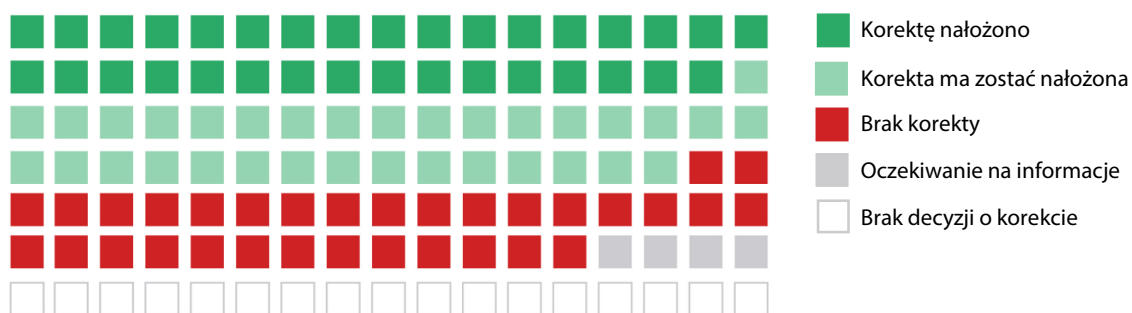
Zakończenie jednej procedury korekty finansowej wobec państwa członkowskiego może potrwać nawet 20 miesięcy

128 Trybunał dokonał przeglądu działań podjętych przez Komisję w następstwie jego poszczególnych ustaleń w latach 2017–2021 – czyli w latach, w odniesieniu do których do czasu przeprowadzenia analizy przez Trybunał rozpoczęto już działania następcze. Trybunał skoncentrował się głównie na błędach kwantyfikowalnych.

129 Komisja przyjęła ustalenia Trybunału dotyczące 119 ze 124 dodatkowych błędów, które Trybunał skwantyfikował w latach 2017–2021. Jak pokazano na *rys. 10*, na podstawie analizy tych 119 błędów Trybunał stwierdził, że istniały dowody na to, że Komisja:

- o zastosowała lub zamierza zastosować korekty w przypadku 66 błędów mających wpływ finansowy (około 55% błędów) zgodnie ze swoją interpretacją błędów (zob. pkt 44);
- o uznała, że nie ma solidnej podstawy prawnej do zastosowania korekt finansowych lub nie widziała takiej potrzeby, biorąc także pod uwagę dodatkowe informacje od państw członkowskich, w 32 przypadkach (około 27% błędów);
- o nie zdecydowała jeszcze, czy zastosować korekty finansowe, lub czekała na dodatkowe informacje od państwa członkowskiego, którego dany błąd dotyczy, w przypadku pozostałych 21 błędów (w tym 16 przypadków z 2021 r.).

Rys. 10 – Stan działań podejmowanych przez Komisję w związku z ustaleniami Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

130 Zgodnie z procedurami prawnymi Komisji w toku podejmowania działań następczych w związku z błędami i nakładania korekt finansowych stosuje się dodatkową procedurę wyjaśniającą, przeprowadzaną wspólnie z danym państwem członkowskim. Jest to dodatkowy etap po wszystkich formalnych krokach składających się na proces kontroli przeprowadzanej przez Trybunał. W rezultacie nie podejmuje się natychmiastowych działań naprawczych.

131 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że w przypadku jednej trzeciej dodatkowych błędów, które Trybunał skwantyfikował w latach 2017–2021, Komisja nadal prowadziła działania następcze. W tych przypadkach średni czas, jaki upłynął od zakończenia kontroli przeprowadzonej przez Trybunał, wyniósł 31 miesięcy (tj. ponad 2,5 roku).

132 W przypadku spraw, które zostały zamknięte do czasu przeprowadzenia przez Trybunał analizy, średni czas między zakończeniem kontroli Trybunału a zakończeniem działań następczych Komisji wynosił od 11 miesięcy w przypadkach, w których Komisja zdecydowała się nie stosować korekt finansowych, do 20 miesięcy w przypadku spraw, w których zastosowała korekty. Od czasu utworzenia Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu w lipcu 2021 r. średni czas trwania procedury skrócił się do około siedmiu miesięcy w przypadku spraw, w których nie zastosowano korekt.

133 Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku audytów przeprowadzanych przez samą Komisję – może upłynąć kilka lat, zanim Komisja potwierdzi, że zaproponowane korekty zostały odpowiednio wdrożone⁸¹.

Jak wynika ze sprawozdawczości Komisji, kontrole na szczeblu UE doprowadziły do nałożenia dodatkowych korekt finansowych o wartości 620 mln euro do końca 2022 r.

134 W odniesieniu do okresu 2014–2020 przeważającą część korekt finansowych i potrąceń stosują instytucje zarządzające i certyfikujące, które mogą też uwzględnić w swoich pracach ustalenia sformułowane przez instytucje audytowe (zob. pkt 55). Komisja ujmuje w rocznych sprawozdaniach z działalności kwotę, jaką państwa członkowskie wykluczyły – tymczasowo lub na stałe – z zestawień wydatków⁸². Te wycofane środki mogą zostać przywrócone lub wykorzystane do sfinansowania innych

⁸¹ Pkt 81–82 sprawozdania specjalnego 26/2021.

⁸² Zob. załącznik 7H do rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2021 r. i załącznik 7H do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2021 r.

wydatków kwalifikowalnych w obrębie tego samego programu⁸³. Po zatwierdzeniu zestawienia wydatków Komisja może zażądać dodatkowych korekt finansowych w przypadku poszczególnych nieprawidłowości; ponadto może zastosować korekty ekstrapolowane, jeśli po ponownym przeliczeniu poziomu błędu rezydualnego przekracza on 2%. Może także podjąć działania w odpowiedzi na uchybienia systemowe mające wpływ na wiele programów, nakładając korekty w ramach wszystkich programów, których uchybienia dotyczą. Korekty takie są wprowadzane w wyniku własnych audytów Komisji lub jej działań następczych związanych z poświadczonymi wydatkami. Nakłada się je dodatkowo w stosunku do kwot wycofanych z rocznych zestawień wydatków przez instytucje zarządzające i certyfikujące w rezultacie przeprowadzonych przez nie audytów i weryfikacji.

135 Według rocznych sprawozdań z działalności DG EMPL i DG REGIO według stanu z końca 2022 r. od początku okresu 2014–2020 Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wdrożenie 620 mln euro takich dodatkowych korekt finansowych w oparciu o audyty i kontrole przeprowadzane przez organy UE. Zdecydowana większość z tych korekt (88%) była wynikiem własnych audytów Komisji⁸⁴. Kwota ta obejmuje również korekty w wysokości 291 mln euro zastosowane w następstwie ponownego obliczenia poziomów błędu rezydualnego z poprzednich lat obrachunkowych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów także w przypadku tych korekt finansowych państwa członkowskie mogą zastąpić kwoty wydatków objęte korektą innymi prawidłowymi wydatkami.

Nie nałożono dotychczas korekt finansowych netto za lata 2014–2020

136 W odniesieniu do okresu 2014–2020 Komisja może zastosować korekty netto w przypadkach, gdy audyty UE wykażą poważne niedociągnięcia w systemie zarządzania i kontroli po przedłożeniu zestawienia wydatków, a niedociągnięcia te nie zostały zidentyfikowane, zgłoszone i skorygowane przez państwa członkowskie⁸⁵. Korekty finansowe netto to jedyny rodzaj korekt, który powoduje bezpośrednią i natychmiastową utratę środków finansowych przez dane państwo członkowskie. Zgodnie z [rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#), aby korekty finansowe netto mogły mieć zastosowanie, musi być jednak spełnionych

⁸³ Art. 137 ust. 2 i art. 143 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

⁸⁴ Zob. s. 148 załącznika do rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2022 r. i s. 130 załącznika do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO.

⁸⁵ Art. 145 ust. 7 [rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020](#).

łącznie wiele wymogów prawnych. Ze sprawozdania z działalności DG EMPL za 2022 r. wynika, że w jednym przypadku spełnione zostały warunki zastosowania takiej korekty i w 2023 r. Komisja zamierzała rozpocząć odnośną procedurę⁸⁶. Niemniej do czasu przeprowadzenia niniejszego przeglądu nie nałożono żadnej korekty finansowej netto. Możliwość nałożenia korekt finansowych netto zostanie zachowana w okresie 2021–2027, dopiero w praktyce jednak okaże się, jak zostanie ona wykorzystana w porównaniu z okresem 2014–2020.

⁸⁶ Roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2022 r., s. 62; zob. także pkt 6.72 sprawozdania rocznego za 2022 r.

Jakie będą kolejne etapy?

137 Ostatni rok obrachunkowy w okresie 2014–2020 kończy się 30 czerwca 2024 r. Oznacza to, że po upływie ostatecznego terminu kwalifikowalności przypadającego na dzień 31 grudnia 2023 r. organy państw członkowskich zwrócą się do Komisji o płatności oraz przeprowadzą kontrole i audyty wydatków, a następnie złożą dokumenty zamknięcia do dnia 15 lutego 2025 r.⁸⁷ W rozporządzeniu STEP umożliwiono wydłużenie terminu składania wniosków o płatność końcową i dokumentów zamknięcia w odniesieniu do programów o jeden rok, tj. do 15 lutego 2026 r. Trybunał zbadał niektóre czynniki, które mogą okazać się istotne w okresie poprzedzającym ostateczne zamknięcie programów przez Komisję.

Późne rozpoczęcie programów na lata 2014–2020 i dodatkowe finansowanie zwiększyły presję na absorpcję w przypadku niektórych państw członkowskich

138 Opóźnienia w przyjęciu prawodawstwa i programów oznaczają późne rozpoczęcie wdrażania, co wywołuje efekt domina, jeśli chodzi o płatności z budżetu UE. W okresie 2007–2013 Komisja przyjęła 95% programów przed końcem 2007 r., natomiast w latach 2014–2020 do dnia 31 grudnia 2014 r. przyjęto jedynie 56% programów⁸⁸, a ostatnie 31 programów przyjęto dopiero w grudniu 2015 r., czyli prawie 2 lata po rozpoczęciu okresu programowania. W rezultacie pozostało mniej czasu na wydatkowanie środków unijnych udostępnionych na okres 2014–2020.

139 Jak informował Trybunał w swoich wcześniejszych publikacjach, presja na absorpcję dostępnego finansowania ze środków unijnych wzrasta pod koniec okresu kwalifikowalności⁸⁹. Ponadto w obecnym okresie państwa członkowskie muszą jednocześnie wykorzystać dodatkowe finansowanie na programy w obszarze spójności zapewnione w latach 2020 i 2021 w ramach REACT-EU (zob. pkt 05).

140 W ostatnim roku okresu kwalifikowalności absorpcja środków w obszarze spójności na lata 2014–2020 osiągnęła wymagany poziom. Do końca 2023 r. 94% wszystkich przydzielonych zasobów zostało zadeklarowanych przez państwa

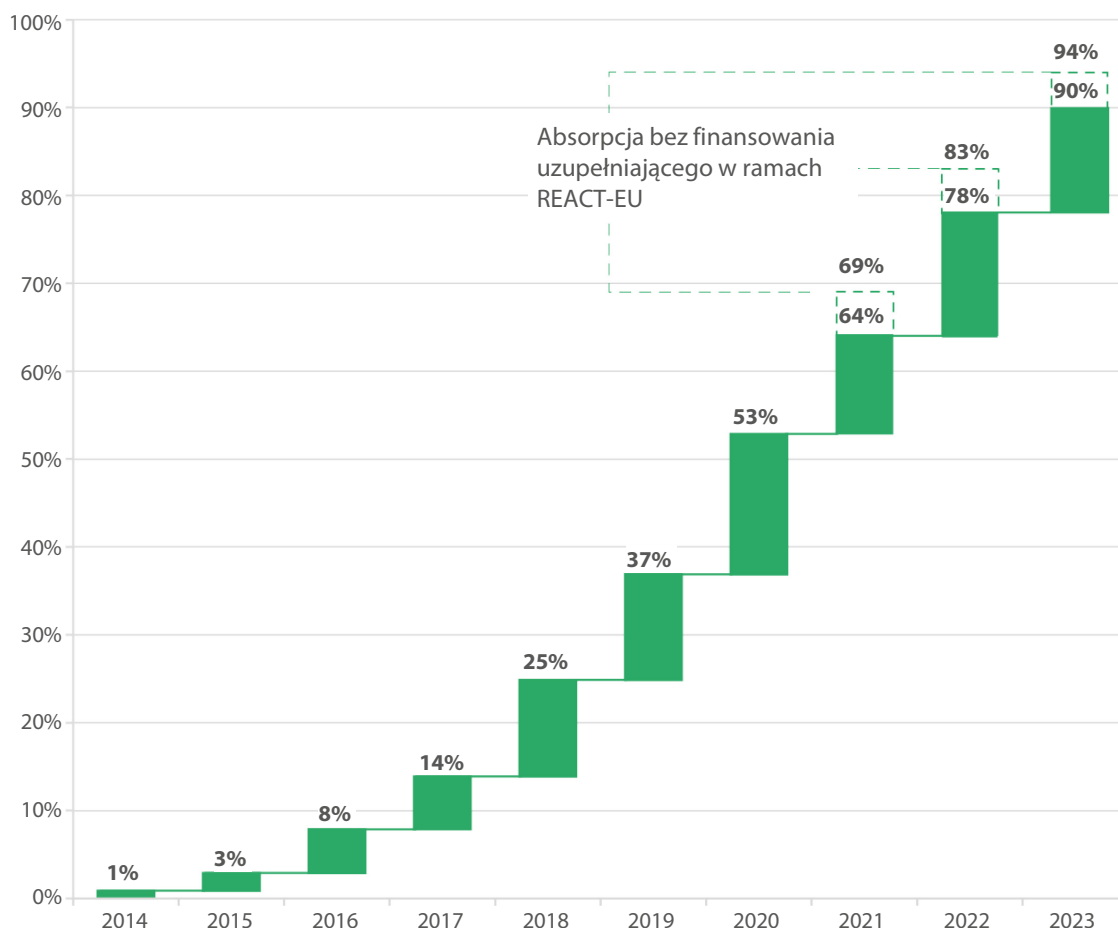
⁸⁷ Art. 138 i 141 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

⁸⁸ Ramka 2 w sprawozdaniu specjalnym 17/2018.

⁸⁹ Pkt 20 i 34–39 przeglądu punktowego w trybie pilnym na temat zobowiązań pozostających do spłaty w budżecie UE; pkt 20–21 i 83 sprawozdania specjalnego 17/2018.

członkowskie i wypłaconych przez Komisję. Wskaźnik ten spada do 90%, jeśli uwzględnia się przydziały zasobów w ramach REACT-EU (zob. [rys. 11](#)).

Rys. 11 – Wskaźniki absorpcji w ramach polityki spójności, stan na koniec 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie cohesiondata.europa.eu.

141 Elastyczność mająca pozwolić na przewyciężenie skutków pandemii COVID-19 (inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa i inicjatywa inwestycyjna „plus” w odpowiedzi na koronawirusa) pomogła w dużym stopniu zwiększyć absorpcję środków w latach obrachunkowych 2020–2021 i 2021–2022. Zmieniając przepisy, poszerzono zakres kosztów kwalifikowalnych o wydatki związane z COVID-19 i przewidziano możliwość dofinansowania ze środków unijnych na poziomie 100%. To ostatnie rozwiązanie miało istotny wpływ na absorpcję. Według stanu na czerwiec 2021 r. z możliwości dofinansowania ze środków unijnych na poziomie 100% skorzystano w przypadku 178 programów w 17 państwach członkowskich i Zjednoczonym Królestwie (w tym w przypadku programów Europejskiej współpracy terytorialnej).

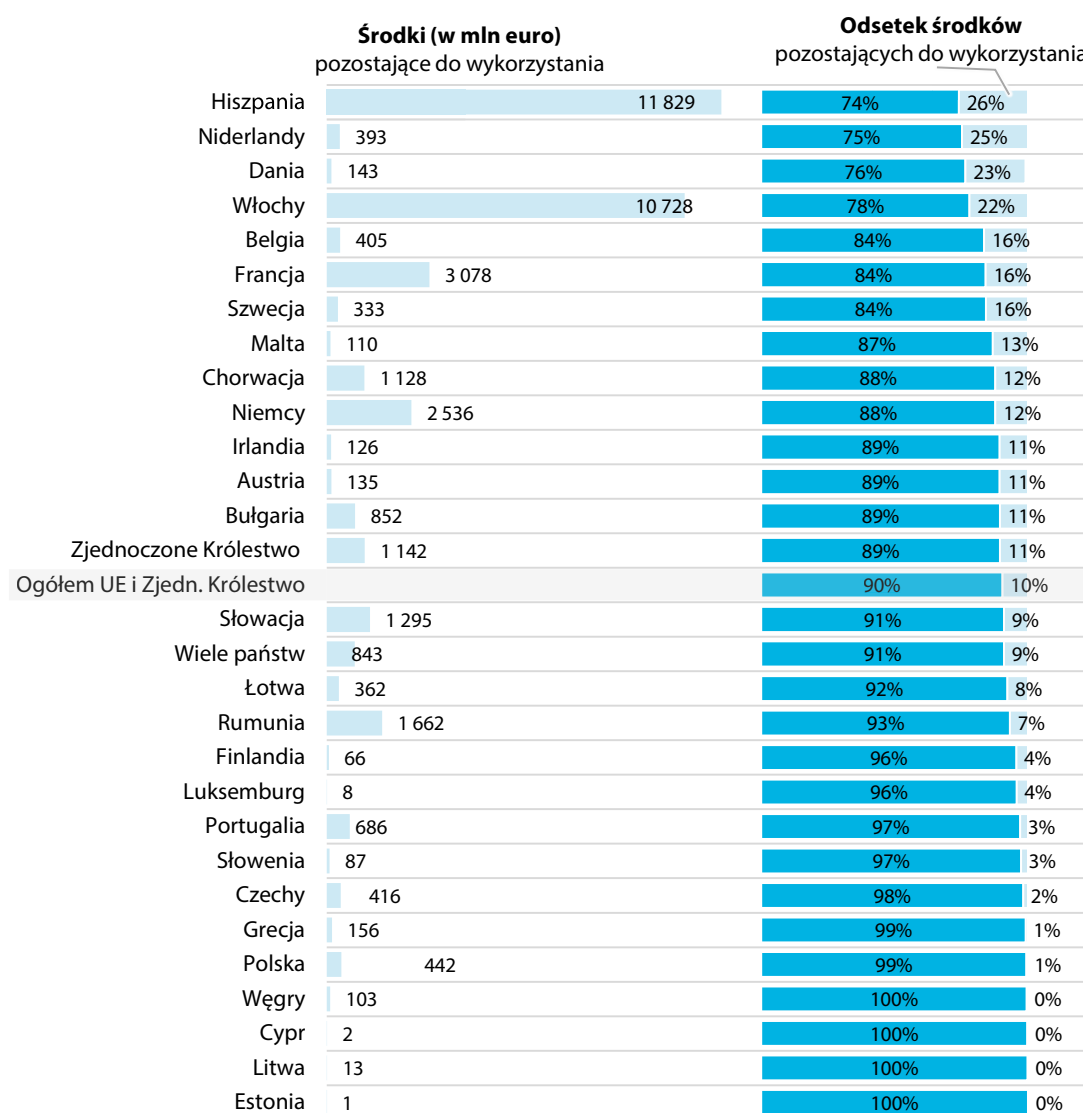
142 Usunięcie wymogu krajowego lub prywatnego współfinansowania programów jest jednak sprzeczne z utrwaloną od dawna zasadą. Obowiązkowe współfinansowanie krajowe lub prywatne gwarantuje zaangażowanie i odpowiedzialność państw członkowskich (lub beneficjentów) oraz gospodarne wykorzystanie środków w inwestycjach wspieranych przez UE⁹⁰.

143 Na koniec 2023 r. wskaźnik absorpcji przyjmował bardzo różne wartości w zależności od państwa członkowskiego⁹¹, od 74% w Hiszpanii po 100% na Węgrzech, Cyprze, Litwie i w Estonii (zob. *rys. 12*).

⁹⁰ Pkt 71 przeglądu 01/2023 oraz motyw 86 preambuły rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027.

⁹¹ Pkt 2.16 sprawozdania rocznego za 2021 r.; pkt 27 i 28 sprawozdania specjalnego 17/2018 oraz platforma otwartych danych dotyczących polityki spójności.

Rys. 12 – Poziom absorpcji w państwach członkowskich na koniec 2023 r.



Uwaga: Kwoty „pozostające do wykorzystania” (jasnoniebieskie) oznaczają płatności, o które państwa członkowskie mogą jeszcze zwrócić się do Komisji. Ostateczna absorpcja tych kwot niekoniecznie odzwierciedla postępy w realizacji projektów w danym państwie członkowskim.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie cohesiondata.europa.eu

144 Wszystkie pozostałe wydatki na programy na lata 2014–2020, w tym wszelkie kwoty zadeklarowane w celu zastąpienia wydatków wycofanych lub wydatków, w odniesieniu do których zastosowano korekty finansowe, muszą jeszcze przejść pełny cykl kontroli, zanim będą mogły zostać zwrócone przez Komisję. Po wejściu w życie rozporządzenia STEP państwa członkowskie mają możliwość przeprowadzenia tych kontroli do połowy 2025 r., czyli rok po zakończeniu ostatniego roku obrachunkowego tego okresu programowania w połowie 2024 r. Tym samym organy krajowe mają więcej czasu na przeprowadzenie wszystkich wymaganych kontroli administracyjnych.

145 Jednocześnie okres kwalifikowalności innego instrumentu tymczasowego, Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), pokrywa się z ostatnimi kilkoma latami okresu wydatków w obszarze spójności 2014–2020. Sytuacja ta wywiera dodatkową presję na zdolność administracji niektórych państw członkowskich do dopilnowania, by wydatki były prawidłowe i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami.

Nie istnieje wymóg prawny, by ostatecznie zatwierdzić wydatki i potwierdzić ich prawidłowość łącznie za cały okres

146 Zamknięcie programów na okres 2014–2020 będzie odbywać się na podstawie dokumentów dotyczących ostatniego roku obrachunkowego oraz końcowego sprawozdania z wdrażania, które zawiera pewne konkretne sekcje poświęcone ostatniemu etapowi wdrażania programów. Zasady badania i zatwierdzania zestawień wydatków za ostatni rok obrachunkowy są takie same, jak w przypadku każdego innego roku obrachunkowego.

147 Komisja uważa, że rozwiązanie to stanowi uproszczenie procedury⁹². Niemniej przed zamknięciem organy wdrażające programy będą musiały także przeprowadzić końcową ocenę kwalifikowalności kosztów zgłoszonych w odniesieniu do niektórych operacji, w szczególności jeśli chodzi o: operacje obejmujące inwestycje wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych, rozliczanie płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa, ostateczne oceny operacji generujących dochód i postępowanie w odniesieniu do operacji niesfunkcjonujących⁹³.

148 Podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych lat obrachunkowych Komisja musi wydać doroczną decyzję w sprawie zatwierdzenia zestawień wydatków potwierdzającą ich prawidłowość. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie wymaga jednak podjęcia takiej decyzji w odniesieniu do całego okresu. Nie ma wyraźnego wymogu prawnego, by instytucje audytowe uzyskały pewność co do wszystkich wydatków z tego okresu⁹⁴. Komisja może zwrócić uwagę na problemy z zakresu legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków nawet po dokonaniu płatności salda końcowego i zamknięciu danego programu. W przepisach nie określono ostatecznego

⁹² Wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia programów operacyjnych, [2022/C 474/01](#), s. 1.

⁹³ Pkt 6.75 [sprawozdania rocznego za 2022 r.](#)

⁹⁴ Pkt 121 [sprawozdania specjalnego 36/2016.](#)

terminu na zakończenie ocen legalności i prawidłowości wydatków za lata 2014–2020, w związku z czym nie wiadomo, kiedy okres 2014–2020 można będzie uznać za zakończony⁹⁵, ani kiedy wszystkie kwestie dotyczące prawidłowości i legalności zostaną rozwiązane.

⁹⁵ Pkt 78 sprawozdania specjalnego 36/2016.

Uwagi końcowe

149 Z przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu wcześniej sformułowanych przez niego ustaleń oraz informacji opublikowanych przez Komisję na temat okresu wydatkowania 2014–2020 wynika, że choć ramy uzyskiwania pewności stosowane w polityce spójności od 2007 r. pomagają w ograniczeniu ogólnego poziomu błędu, nie były one na tyle skuteczne, aby obniżyć go poniżej określonego w przepisach progu istotności wynoszącego 2%. Oznacza to, że konieczne są dalsze usprawnienia w sposobie wdrażania tych ram zarówno przez organy państw członkowskich, jak i przez Komisję.

150 Nie wszystkie krajowe lub regionalne systemy zarządzania i kontroli są wystarczająco skuteczne w zapobieganiu nieprawidłowościom w wydatkach deklарowanych przez beneficjentów lub w wykrywaniu tych nieprawidłowości. Także w kontrolach prowadzonych przez Komisję występują uchybienia, które uniemożliwiają jej identyfikację błędów niewykrytych przez organy państw członkowskich. Przeprowadzone przez nią audyty zgodności okazały się wprawdzie skuteczne, lecz ich liczba była ograniczona. W tym kontekście Trybunał uważa, że konieczne są dalsze działania, aby usprawnić sposób wdrażania ram uzyskiwania pewności co do wydatków w obszarze spójności w okresie 2021–2027, a w szczególności udoskonalić sposób zarządzania tymi ramami przez Komisję, jako że to ona jest ostatecznie odpowiedzialna za wykonanie budżetu UE.

151 Zmiany regulacyjne w architekturze ram uzyskiwania pewności na lata 2014–2020 nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, tj. nie doprowadziły do obniżenia poziomu błędu poniżej progu istotności – poziom błędu oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do poszczególnych lat w okresie 2017–2022 przekraczał 2% dla wydatków zadeklarowanych w odniesieniu do całego okresu 2014–2020. Podobnie jak Trybunał, Komisja stoi na stanowisku, że poziom błędu w wydatkach w obszarze spójności jest istotny, mimo że obliczony przez nią poziom błędu jest niższy. Wynika to z tego, że kwantyfikuje ona jedynie nieprawidłowości, w przypadku których mają jej zdaniem zastosowanie korekty finansowe.

152 Kontrole pierwszego szczebla przeprowadzane przez instytucje zarządzające muszą obejmować wszystkie wydatki, zanim zostaną one zadeklarowane Komisji. Ustalenia z kontroli Trybunału, a także ustalenia instytucji audytowych i wyniki własnych kontroli Komisji wskazują jednak na to, że mechanizmy kontrolne instytucji zarządzających nie są jeszcze wystarczająco skuteczne, aby ograniczyć wysokie nieodłączne ryzyko błędu w wydatkach w obszarze spójności. W rzeczywistości znaczna

liczba dodatkowych błędów, które wykrył Trybunał, mogła i powinna być zostać zidentyfikowana i skorygowana już w ramach tej pierwszej linii obrony przed nieprawidłowościami. W związku z tym Trybunał uważa, że niedociągnięcia w kontrolach pierwszego szczebla to jeden z najważniejszych czynników ryzyka zagrażających prawidłowości wydatków w obszarze spójności, wymagający od Komisji i państw członkowskich zwrócenia większej uwagi na skuteczność mechanizmów kontrolnych instytucji zarządzających.

153 Instytucje audytowe stanowią ważną drugą linię obrony przed nieprawidłowościami. Niemniej jednak, mimo że wykryły one wiele nieprawidłowości w deklaracjach wydatków sporządzonych przez instytucje zarządzające, Trybunał stwierdził uchybienia w pracy znacznej liczby instytucji audytowych. W rezultacie Komisja może polegać na ich kontrolach w ograniczonym zakresie. Błędy pozostają niewykryte ze względu na niedociągnięcia w planowaniu i przygotowaniu prac audytowych, a także w jakości samych tych prac i ich dokumentacji. Na przestrzeni lat Trybunał wykrył uchybienia w pracy 40 z 43 instytucji audytowych objętych przeglądem, a uchybienia te dotyczyły ponad połowy skontrolowanych przez Trybunał transakcji. Biorąc pod uwagę kluczową rolę instytucji audytowych w ramach uzyskiwania pewności, Trybunał zalecił, aby wprowadziły one różne usprawnienia, tak aby zagwarantować, że wyniki ich audytów w pełni odzwierciedlają obowiązujące ramy prawne.

154 Ponadto działania Komisji mogłyby mieć większy wpływ, gdyby zwiększyła ona liczbę przeprowadzanych przez siebie audytów zgodności, audyty te są bowiem skuteczniejszym sposobem na wykrywanie nieprawidłowości niż przeglądy dokumentacji.

155 Trybunał zbadał również, do jakich kategorii należą błędy wykrywane najczęściej w analizowanym obszarze wydatków, w którym dominują płatności oparte na zwrotach kosztów. Najczęstszą kategorią dodatkowych błędów wykrywanych przez Trybunał były wydatki niekwalifikowalne. Tego rodzaju błędy oraz błędy związane z niekwalifikowalnymi projektami miały największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów w latach 2017–2022. Kolejne często spotykane kategorie błędów to nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa oraz nieprzestrzeganie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. W porównaniu z okresem 2007–2013 instytucje audytowe poprawiły swoją zdolność wykrywania błędów w zamówieniach publicznych, ale projekty niekwalifikowalne i błędy w zakresie pomocy państwa są wykrywane rzadziej.

156 Wyniki kontroli Trybunału wskazują, że w większości państw członkowskich otrzymujących największe finansowanie w obszarze spójności poziom błędu przekracza próg istotności. W niektórych państwach członkowskich pewne kategorie błędów występowały częściej. Świadczy to o tym, jak ważna jest rola Komisji w dalszym aktywnym rozwiązywaniu problemów właściwych dla poszczególnych krajów.

157 Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy zasadniczych przyczyn wykrytych przez niego dodatkowych błędów wynika, że ponad jednej trzeciej błędów można było zapobiec dzięki lepszemu podejmowaniu decyzji lub skuteczniejszym weryfikacjom przeprowadzanym przez instytucje zarządzające. Ponad jedną czwartą błędów można przypisać brakowi staranności lub (podejrzewanemu) umyślnemu nieprzestrzeganiu przepisów przez beneficjentów, natomiast kolejną jedną czwartą błędów spowodowały problemy z interpretacją ram regulacyjnych. Głównym wyzwaniem stojącym przed Komisją jest zapewnienie bardziej jednoznacznych wytycznych, tak aby wyjaśnić te kwestie, w przypadku których podstawa prawna nie jest wystarczająco jasna, a także uniknięcie nadmiernie rygorystycznego wdrażania (czyli tzw. „gold-plating”).

158 Jeśli chodzi o środki, jakie ma do dyspozycji Komisja, by zapobiegać błędom lub je wykrywać, Trybunał stwierdził, że uproszczenie ram regulacyjnych nie doprowadziło do osiągnięcia wszystkich zamierzonych rezultatów. W okresie 2014–2020 najczęściej stosowanym środkiem upraszczającym były uproszczone metody rozliczania kosztów. Ustalenia Trybunału potwierdzają, że transakcje przeprowadzone z wykorzystaniem uproszczonych metod rozliczania kosztów są mniej podatne na błędy, ale metody te nie są powszechnie stosowane.

159 Skutecznym zabezpieczeniem mogłoby być zatrzymanie 10% kwoty każdej płatności okresowej do czasu zatwierdzenia rocznych zestawień wydatków. Komisja analizuje jednak kwestie legalności i prawidłowości dopiero po zwolnieniu zatrzymanej kwoty. W okresie 2021–2027 odsetek zatrzymywanych środków został wprawdzie zmniejszony do 5%, ale zestawienia wydatków, w przypadku których poziom błędu rezydualnego przewyższa próg istotności, nie są dopuszczalne.

160 Komisja nakłada korekty finansowe w celu ochrony interesów finansowych UE w przypadkach, gdy uzna, że istnieją poważne niedociągnięcia w systemie zarządzania programem i jego kontroli. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja poinformowała, że zastosowała dodatkowe korekty w wysokości około 620 mln euro, głównie w wyniku przeprowadzonych przez siebie audytów. Jak dotąd Komisja nie nałożyła jednak na żadne państwo członkowskie korekty finansowej netto, która skutkowałaby bezpośrednią utratą środków przez to państwo.

161 Pomimo systemu corocznego zatwierdzania zestawień wydatków wdrożenie funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 w dalszym ciągu obejmuje kilka elementów o charakterze wieloletnim, które należy uwzględnić podczas procedur zamknięcia i po wypłacie salda końcowego, mając na uwadze kwestie legalności i prawidłowości. Ponieważ jednak przepisy nie określają końcowego terminu ostatecznego zamknięcia, nie da się przewidzieć, ile czasu będzie potrzeba, żeby zamknąć wszystkie programy.

162 Presja na absorpcję dostępnego finansowania ze środków unijnych wzrasta pod koniec każdego okresu kwalifikowalności. Od 2020 r. poziom absorpcji środków w ramach polityki spójności utrzymuje się na wymaganym poziomie, po tym jak w pierwszych latach okresu 2014–2020 był szczególnie niski. W dużej mierze można to przypisać elastyczności zapewnionej w reakcji na pandemię COVID-19 (zob. pkt [142](#)), a w szczególności możliwości uzyskania dofinansowania ze środków unijnych na poziomie 100%. Usunięcie wymogu krajowego, regionalnego lub prywatnego współfinansowania programów jest jednak sprzeczne z utrwaloną od dawna zasadą finansów UE. Zgodnie z tą zasadą współfinansowanie z krajowych lub regionalnych środków publicznych (i ze środków prywatnych) jest postrzegane jako podstawowe zabezpieczenie zapewniające oszczędne, efektywne i skuteczne wykorzystanie unijnych środków finansowych oraz odpowiedzialność za inwestycje publiczne. Ogranicza to ryzyko, że środki będą wydatkowane nieprawidłowo i niezgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Rozwiązanie zapewniające elastyczność powinno zatem pozostać środkiem tymczasowym, wprowadzanym w wyjątkowych okolicznościach.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 29 maja 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Przegląd ról i obowiązków organów państw członkowskich i Komisji



INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA (LUB INSTYTUCJE POŚREDNICZĄCE)

Odpowiada za zarządzanie programami i ich realizację.

Odpowiada za wybór poszczególnych projektów i beneficjentów w ramach tych programów według wcześniej ustalonych kryteriów.

Dokonuje „weryfikacji zarządczych” (tj. kontroli pierwszego szczebla) finansowanych działań i zadeklarowanych wydatków przed ich poświadczeniem – weryfikuje, czy uzyskano produkty w ramach dofinansowanych operacji, czy zadeklarowane przez beneficjentów wydatki zostały poniesione i czy są zgodne z obowiązującym prawem, programem operacyjnym i warunkami wsparcia operacji.

Opracowuje następujące dokumenty wchodzące w skład pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności:

- *deklarację zarządczą,*
- *roczne podsumowanie kontroli i weryfikacji.*



INSTYTUCJA CERTYFIKUJĄCA

Przed przedłożeniem wniosków o płatność okresową poświadcza, że wynikają one z wiarygodnych systemów księgowych, są oparte na weryfikowalnych dokumentach poświadczających i były przedmiotem weryfikacji przeprowadzonych przez instytucję zarządzającą.

Opracowuje następujące dokumenty wchodzące w skład pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności:

- *poświadczone zestawienia wydatków.*



INSTYTUCJA AUDYTOWA

Przeprowadza audyty prawidłowego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych dla poszczególnych programów.

Przeprowadza audyty operacji w zakresie wydatków ujętych w rocznych zestawieniach wydatków dla poszczególnych programów na podstawie wydatków zadeklarowanych Komisji w ciągu roku obrachunkowego.

Opracowuje następujące dokumenty wchodzące w skład pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności:

- *roczne sprawozdanie z kontroli,*
- *opinię audytową.*



KOMISJA

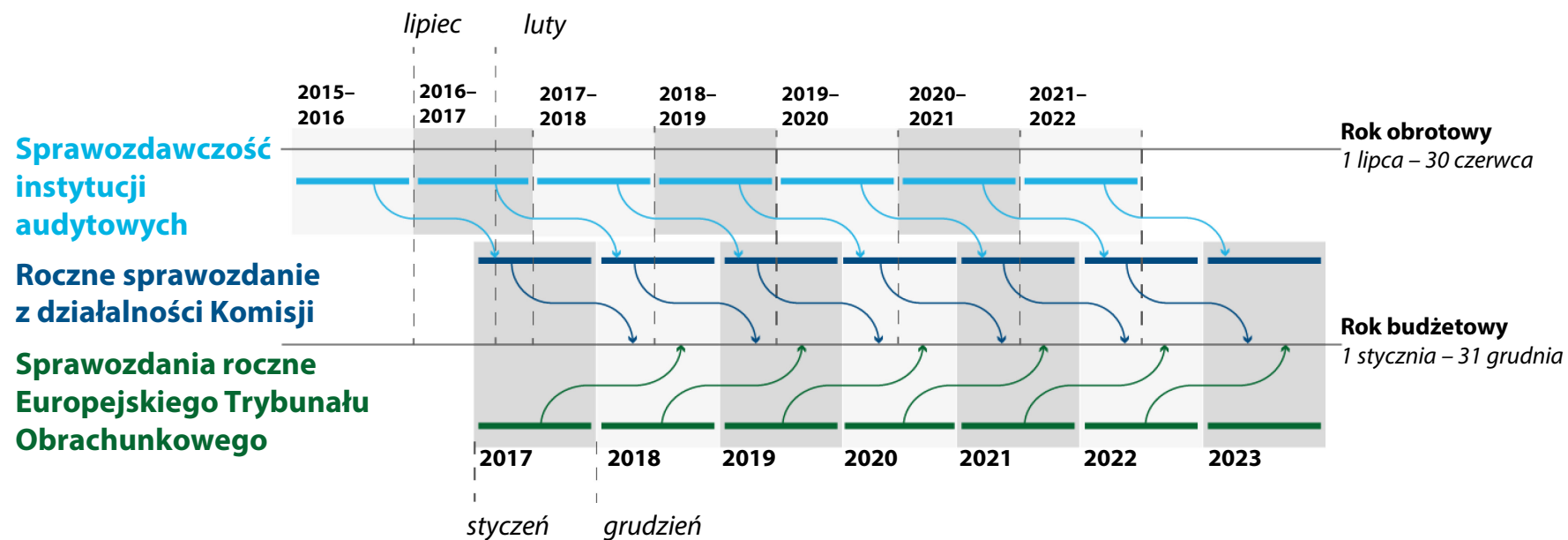
Przeprowadza kontrole administracyjne, przeglądy dokumentacji i audyty zgodności (po zatwierdzeniu zestawienia wydatków) w celu ustalenia i zatwierdzenia poziomów błędów rezydualnego zgłoszonych przez instytucje audytowe.

Może również przeprowadzać audyty w zakresie prawidłowości w celu wykonania przeglądu prac instytucji audytowej. Jeżeli audyty te wykażą jakiegokolwiek nieprawidłowości lub poważne niedociągnięcia, Komisja może następnie nałożyć dalsze korekty finansowe (nawet korekty finansowe netto).

Zestawia i publikuje wyniki w rocznym sprawozdaniu z działalności oraz w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 125–127 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020.

Załącznik II – Linia czasu – lata obrachunkowe i terminy sprawozdawczości



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Przegląd próby skontrolowanej przez Trybunał w rozbiciu na państwa członkowskie (2017–2022)

Państwo członkowskie	Planowany wkład UE (w mln euro)	Wyplacony wkład UE (w mln euro)	Liczba skontrolowanych pakietów dokumentów na potrzeby pośw. wiarygodności	Liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w przypadku których wystąpiły uchybienia w pracach instytucji audytowej	Liczba wykrytych błędów kwantyfikowalnych	Typologia błędów kwantyfikowalnych (dot. tylko 10 państw, które otrzymały najwięcej środków)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12%)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8%)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31%)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15%)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33%)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15%)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13%)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22%)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9%)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17%)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	A
TC	9 407	7 395	4	15	11	3	B
HR	9 161	5 735	4	30	9		C
BG	8 102	6 010	4	29	1		D
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	E
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	F
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
Łącznie	409 040	317 180	138	1 157	606	171	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik IV – Przegląd instytucji audytowych zgłaszających nieprawidłowości w latach 2018–2022

Państwo członkowskie	Liczba pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności złożonych w latach 2017–2022	Kwota zgłoszonych nieprawidłowości (w mln euro)	Liczba zgłoszonych nieprawidłowości
Polska	134	41,9	789
Włochy	228	197	3 389
Hiszpania	149	78,3	1 568
Rumunia	29	77,1	710
Portugalia	11	23,2	268
Czechy	46	20,7	719
Węgry	33	193,8	676
Niemcy	145	30,7	6 194
Francja	144	92,3	2 171
Grecja	11	56,5	581
Słowacja	38	59,1	630
Zjednoczone Królestwo	33	52,9	599
Współpraca terytorialna	299	11,6	2 872
Chorwacja	13	16,2	191
Bułgaria	45	10,6	274
Litwa	11	22,1	106
Łotwa	12	5,6	244
Estonia	12	1,7	40
Słowenia	10	3,4	153
Belgia	41	6,5	773
Szwecja	21	0,3	118
Niderlandy	26	0,3	105
Finlandia	16	0,1	50
Austria	13	16,2	212
Irlandia	12	5	69
Cypr	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Dania	11	0,7	117
Luksemburg	15	nie dotyczy	nie dotyczy
Łącznie	1 585	1 024,5	23 653

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań instytucji audytowych składanych Komisji.

Załącznik V – Publikacje Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące tematyki niniejszego przeglądu

Sprawozdania specjalne

[Sprawozdanie specjalne 16/2013](#) pt. „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności”

[Sprawozdanie specjalne 10/2015](#) pt. „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności”

[Sprawozdanie specjalne 19/2016](#) pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013”

[Sprawozdanie specjalne 24/2016](#) pt. „Należy dołożyć starań, by szerzyć wiedzę na temat zasad pomocy przyznawanej przez państwa w obszarze polityki spójności i egzekwować ich przestrzeganie”

[Sprawozdanie specjalne 36/2016](#) pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013”

[Sprawozdanie specjalne 04/2017](#) pt. „Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami – w latach 2007–2013 Komisja w coraz większym stopniu stosowała środki zapobiegawcze i korekty finansowe w obszarze spójności”

[Sprawozdanie specjalne 17/2018](#) pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach”

[Sprawozdanie specjalne 06/2019](#) pt. „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań”

[Sprawozdanie specjalne 07/2020](#) pt. „Wdrażanie polityki spójności – koszty są stosunkowo niskie, ale dostępne informacje nie wystarczają, by oszacować oszczędności z tytułu uproszczenia procedur”

[Sprawozdanie specjalne 06/2021](#) pt. „Instrumenty finansowe w polityce spójności w momencie zamknięcia okresu 2007–2013 – prace weryfikacyjne przyniosły ogólnie dobre rezultaty, lecz nie wyeliminowały części błędów”

[Sprawozdanie specjalne 24/2021](#) pt. „Finansowanie oparte na wynikach w obszarze polityki spójności – pomimo ambitnych zamierzeń w okresie 2014–2020 nadal występowały przeszkody”

[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”

[Sprawozdanie specjalne 02/2023](#) pt. „Dostosowanie zasad polityki spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19 – fundusze wykorzystywane są w sposób bardziej elastyczny, ale niezbędna jest refleksja dotycząca polityki spójności jako narzędzia reagowania kryzysowego”

[Sprawozdanie specjalne 06/2023](#) pt. „Konflikt interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE – ustanowiono ramy, lecz utrzymują się luki dotyczące przejrzystości i środków wykrywania”

[Sprawozdanie specjalne 28/2023](#) pt. „Zamówienia publiczne w UE – konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011–2021”

Dokumenty analityczne i przeglądy

[Dokument pt. „Rolnictwo i spójność: przegląd wydatków UE w latach 2007–2013”](#)

[Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.”](#)

[Dokument analityczny pt. „Osiągnięcie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności”](#)

[Przegląd punktowy w trybie pilnym pt. „Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia”](#)

[Przegląd 01/2023](#) pt. „Finansowanie unijne z funduszy polityki spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – analiza porównawcza”

Opinie

[Opinia 02/2004](#) dotycząca modelu jednej kontroli (oraz wniosek w sprawie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej)

[Opinia 07/2011](#) dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

[Opinia 06/2018](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz

Wykaz akronimów

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

DG REGIO – Dyrekcja Generalna Komisji ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEAD – Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym

KPI – kluczowy wskaźnik efektywności

NEET – młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

REACT-EU – Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

STEP – Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy

VAT – podatek od wartości dodanej

WRF – wieloletnie ramy finansowe

YEI – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

Glosariusz

Absorpcja – otrzymanie przez państwo członkowskie środków unijnych po spełnieniu warunków płatności.

Audyt tematyczny – audyt przeprowadzany przez Komisję obejmujący w szczególności programy i obszary wydatków obarczone wysokim ryzykiem, które nie są wcale lub w nie są wystarczającym stopniu objęte kontrolą przez instytucje audytowe.

Audyt zgodności – ocena Komisji dotycząca wiarygodności pracy instytucji audytowych za dany rok obrachunkowy.

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE przeznaczoną na realizację projektu lub programu.

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

Błąd kwantyfikowalny – termin stosowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdawczości na temat wyników badania transakcji w sytuacji, gdy określa się kwotę transakcji, której dotyczy błąd.

Dotacja – wsparcie z budżetu UE przeznaczone na pokrycie kosztów, które beneficjent poniósł w ramach kwalifikowalnego projektu lub programu. W większości przypadków ma charakter bezzwrotny.

Europejska współpraca terytorialna – ramy współpracy międzyregionalnej, transgranicznej i transnarodowej umożliwiające wymianę doświadczeń w zakresie polityki i realizację wspólnych działań.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym – fundusz UE ustanowiony w celu wspierania działań państw członkowskich w zakresie udzielania pomocy żywnościowej i innej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejski Fundusz Społeczny – fundusz unijny wspierający tworzenie możliwości kształcenia i zatrudnienia oraz poprawę sytuacji osób zagrożonych ubóstwem. Zastąpiony przez Europejski Fundusz Społeczny Plus.

Fundusz Spójności – fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w infrastrukturę środowiskową i transportową w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Fundusze polityki spójności – w kontekście niniejszego przeglądu: cztery fundusze unijne na lata 2014–2020 zapewniające wsparcie na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności oraz Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa – pakiet środków dopuszczających elastyczne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – program UE, którego celem jest wsparcie młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się w regionach, w których stopa bezrobocia młodzieży przekracza 25%.

Instrument finansowy – wsparcie finansowe z budżetu UE, które przybiera formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji bądź innych instrumentów opartych na podziale ryzyka.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.

Institucja audytowa – niezależny organ krajowy odpowiedzialny za przeprowadzanie audytów systemów i operacji w ramach unijnego programu wydatków.

Institucja certyfikująca – wyznaczony przez państwo członkowskie organ, którego zadaniem jest poświadczanie poprawności i zgodności deklaracji wydatków oraz wniosków o płatność.

Institucja pośrednicząca – organ publiczny lub prywatny, który zarządza środkami finansowymi UE na odpowiedzialność lub w imieniu instytucji zarządzającej.

Institucja zarządzająca – organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (bądź podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.

Kluczowy wskaźnik efektywności – kwantyfikowalna miara ukazująca osiągnięte wyniki względem kluczowych celów.

Korekta finansowa – narzędzie służące do ochrony budżetu przed wydatkami nieprawidłowymi lub mającymi znamiona nadużycia finansowego przez wycofywanie bądź odzyskiwanie środków odpowiadających kwocie błędnie dokonanych płatności na rzecz projektów lub programów współfinansowanych przez UE.

Korekta finansowa netto – korekta finansowa nakładana przez Komisję, polegająca na tym, że państwo członkowskie musi zwrócić do budżetu UE nieprawidłowe wydatki, co oznacza, że kwota tych wydatków jest trwale odliczana od kwoty przydzielonych temu państwu środków unijnych.

Metoda doboru próby na podstawie jednostki monetarnej – statystyczna metoda doboru próby, w której prawdopodobieństwo wyboru danej transakcji jest proporcjonalne do jej wartości.

Międzynarodowe standardy kontroli – zestaw standardów zawodowych opublikowanych przez różne organizacje normalizacyjne, w których określa się zadania kontrolerów.

Nadużycie finansowe – jakiegokolwiek umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, nieujawnienia wymaganych informacji i nieprawidłowego wykorzystania funduszy UE.

Należyte zarządzanie finansami – zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.

NEET – osoby, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą.

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

Okres programowania – okres, na jaki zaplanowana jest realizacja unijnego programu operacyjnego lub programu wydatków.

Operacja – projekt, umowa lub działanie stanowiące część programu operacyjnego i przyczyniające się do osiągnięcia jego celów.

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

Polityka spójności – polityka UE mająca na celu niwelowanie nierówności gospodarczych i społecznych między regionami i państwami członkowskimi poprzez działania na rzecz tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

Pomoc państwa – bezpośrednie lub pośrednie wsparcie rządowe dla przedsiębiorstwa lub organizacji, dające im przewagę nad konkurentami.

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

Poziom błąd rezydualnego – część populacji, która pozostaje nieprawidłowa po uwzględnieniu skutków wszystkich procedur kontrolnych, środków odzyskanych i korekt.

Program operacyjny – ramy, w oparciu o które realizowane są operacje finansowane przez UE zgodnie z priorytetami i celami określonymi w umowie partnerstwa zawartej między Komisją a poszczególnymi państwami członkowskimi.

Próg istotności – poziom, powyżej którego uznaje się, że błędy stwierdzone w populacji objętej kontrolą lub w sprawozdaniu finansowym mają negatywny wpływ na poprawność i wiarygodność.

REACT-EU – program UE, który zapewnia dodatkowe finansowanie na rzecz programów prowadzonych w obszarze polityki spójności. Jego celem jest wsparcie odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19 oraz jednocześnie promowanie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Roczne sprawozdanie z działalności – sprawozdanie sporządzane przez każdą dyrekcję generalną Komisji, instytucję bądź organ UE, zawierające informacje na temat osiągniętych przez nie wyników w odniesieniu do założonych celów oraz na temat wykorzystania zasobów finansowych i kadrowych.

Rozporządzenie finansowe – główny zestaw przepisów określających sposób, w jaki ustala się i wykorzystuje budżet UE, oraz powiązane procesy, takie jak kontrola wewnętrzna, sprawozdawczość, audyt i udzielanie absolutorium.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie określające zasady mające zastosowanie do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Ryzyko w momencie zamknięcia – szacunki Komisji dotyczące tego, jaka część wydatków w ramach programu pozostanie nieprawidłowa w momencie zamknięcia po wszystkich kontrolach *ex post* i korektach.

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania – sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i osiągniętych wyników, sporządzane rokrocznie przez Komisję, podsumowujące informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych i agencji wykonawczych.

Statystyczny dobór reprezentatywnej próby – zastosowanie technik statystycznych w celu dobrania próby odzwierciedlającej cechy populacji, z której zostaje ona dobrana.

System zarządzania nieprawidłowościami – aplikacja, której państwa członkowskie używają do zgłaszania do OLAF nieprawidłowości, w tym przypadków podejrzenia nadużycia finansowego.

Uproszczona metoda rozliczania kosztów – podejście polegające na określeniu wysokości dotacji z wykorzystaniem takich metod jak standardowe koszty jednostkowe, finansowanie według stawek zryczałtowanych lub płatności ryczałtowe, nie zaś na podstawie faktycznych kosztów poniesionych przez beneficjenta. Ma na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. W niniejszym przeglądzie przeanalizowano okres 2014–2020.

Wskaźnik absorpcji – absorpcja środków przydzielonych danemu państwu członkowskiemu, wyrażona w formie procentowej.

Wycofanie – korekta finansowa, polegająca na tym, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości państwo członkowskie natychmiast odlicza powiązane wydatki od wydatków w ramach programu i zastępuje daną operację inną.

Zamówienie publiczne – nabycie towarów, robót lub usług przez podmiot publiczny lub inny podmiot.

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

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierowała Helga Berger, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Silvia Janik, szefowa gabinetu; Franz Ebermann, attaché; Valeria Rota, kierownik; Orsolya Szarka, koordynatorka zadania, a także kontrolerki: Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed i Janka Nagy-Babos. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper, a materiały graficzne opracowała Agnese Balode.



Od lewej: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota i Franz Ebermann.

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 przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

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.

PDF	ISBN 978-92-849-2384-7	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/409457	QJ-AN-24-003-PL-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Na politykę spójności przypadała ponad jedna trzecia budżetu UE z okresu 2014–2020. Od 2007 r. ramy uzyskiwania pewności w polityce spójności przyczyniły się do obniżenia ogólnego poziomu błędu, nie były jednak na tyle skuteczne, by poziom błędu spadł poniżej progu istotności. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wskazują jednoznacznie na to, że występujące poziomy błęd przekraczały próg istotności wynoszący 2%, zarówno w ujęciu rocznym, jak i wieloletnim. Prowadzi to do wniosku, że należy usprawnić sposób działania wszystkich kluczowych podmiotów wdrażających model uzyskiwania pewności.

Publikacja obejmuje przegląd wyników kontroli przeprowadzonych przez Trybunał na przestrzeni lat, a także ocenę ram uzyskiwania pewności i informacje na temat sytuacji w poszczególnych krajach. Trybunał przeanalizował także zasadnicze przyczyny błędów i przedstawił środki, jakimi dysponuje Komisja, by zapobiegać błędom i je korygować.

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: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY