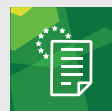


Sprawozdanie specjalne

Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE

Można zwiększyć kwotę odzyskanych środków i tempo odzyskiwania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-18
Odzyskiwanie nieprawidłowo poniesionych wydatków od odbiorców środków UE	01-06
Systemy służące do rejestrowania nieprawidłowych wydatków i kwot, które należy odzyskać	07-09
Role i obowiązki	10-14
Komisja, władze krajowe i partnerzy wdrażający	10-12
Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)	13
Prokuratura Europejska (EPPO)	14
Opublikowane informacje na temat nieprawidłowych wydatków i odzyskanych środków	15-18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	19-24
Uwagi	25-72
Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki wykryte w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego w sposób poprawny i terminowy, ale przy odzyskiwaniu środków występują duże opóźnienia	25-49
Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki w sposób poprawny i terminowy	25-28
Komisja nie bada ewentualnych systemowych nieprawidłowości w przypadku wydatków ponoszonych w ramach działań zewnętrznych, tak jak czyni to w przypadku polityk wewnętrznych	29-31
Przy odzyskiwaniu nieprawidłowych wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego występują duże opóźnienia	32-46
Na umarzanie długów wpływają opóźnienia w procesie odzyskiwania środków i wypłacalność wierzycieli	47-49

Komisja monitoruje systemy służące państwom członkowskim do rejestrowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków w ramach zarządzania dzielonego w tych przypadkach, w których takie wydatki mają wpływ na budżet UE	50-63
Komisja monitoruje systemy służące państwom członkowskim do odzyskiwania środków w obszarze rolnictwa, ponieważ ich odzyskiwanie ma wpływ na budżet UE	51-57
W obszarze polityki spójności Komisja nie monitoruje systemów służących państwom członkowskim do odzyskiwania środków, ponieważ nieprawidłowe wydatki są wycofywane i nie mają wpływu na budżet UE	58-63
Dane na temat nieprawidłowych wydatków publikowane przez Komisję nie zawsze są kompletne i spójne	64-72
Publikowane dane na temat nieprawidłowych wydatków i działań naprawczych nie zawsze są kompletne	65-68
Dane dotyczące odzyskiwania środków nie zawsze są spójne	69-72
Wnioski i zalecenia	73-79

Załączniki

Załącznik I – Systemy służące do wykrywania i rejestrowania nieprawidłowych wydatków i rejestrowania działań naprawczych oraz odnośnej sprawozdawczości w wybranych programach UE

Załącznik II – Systemy służące Komisji Europejskiej do wykrywania nieprawidłowych wydatków i wdrażania działań naprawczych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego

Załącznik III – Systemy służące państwom członkowskim do wykrywania nieprawidłowych wydatków i wdrażania działań naprawczych w ramach zarządzania dzielonego

Załącznik IV – Stopy odzysku nieprawidłowych wydatków dla wybranych dyrekcji generalnych Komisji

Załącznik V – Środki odzyskane od beneficjentów w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (dane dla przypadków wykrytych od 2007 r.)

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Odzyskiwanie nieprawidłowo wydanych środków UE od beneficjentów stanowi kluczowy element unijnych systemów kontroli wewnętrznej. Powinno ono zapewnić ochronę interesów finansowych UE i zniechęcić odbiorców środków do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości. Zgodnie ze sprawozdawczością Komisji kwota nieprawidłowych wydatków w latach 2014–2022 wyniosła 14 mld euro.

II Celem niniejszej kontroli była ocena skuteczności systemów, które służą Komisji do zarządzania przypadkami nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE oraz do monitorowania takich przypadków. Obowiązki spoczywające na Komisji w tej dziedzinie różnią się w zależności od trybu zarządzania i obszaru polityki budżetu UE. Przykładowo, w ramach zarządzania dzielonego Komisja przekazuje obowiązki w zakresie rejestrowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków państwu członkowskiemu, ale ponosi jednocześnie ostateczną odpowiedzialność. Przeprowadzając niniejszą kontrolę, Trybunał pragnie przyczynić się do lepszej ochrony interesów finansowych UE i do opracowania skutecznych systemów odzyskiwania nieprawidłowych wydatków od odbiorców środków UE.

III Trybunał stwierdził, że systemy, które służą Komisji do zarządzania przypadkami nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE oraz do monitorowania takich przypadków, są częściowo skuteczne.

IV Zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki w sposób poprawny i terminowy, ale potrzebuje zbyt wiele czasu na odzyskanie środków. Nie monitoruje też ewentualnych systemowych nieprawidłowości w przypadku wydatków ponoszonych w ramach działań zewnętrznych, tak jak czyni to w przypadku polityk wewnętrznych. Przypadki długów, które zostały umorzone, dotyczą zazwyczaj dłużników znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej lub zlokalizowanych w państwach, w których Komisja nie mogła dochodzić zwrotu długu przed sądami miejscowymi.

V W ramach zarządzania dzielonego główną odpowiedzialność za rejestrowanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków ponoszą państwa członkowskie, a Komisja monitoruje systemy krajowe stosowane w obszarze rolnictwa. Kontrolerzy Trybunału odnotowali, że stopy odzysku na poziomie beneficjenta są w przypadku Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) niższe niż w przypadku zarządzania bezpośredniego i pośredniego i nie poprawiły się od 2006 r. Ponadto stopy odzysku i wskaźniki umorzeń różnią się istotnie w poszczególnych państwach członkowskich. Dodatkowo zachęta, którą Komisja wprowadziła w 2006 r., aby skłonić państwa członkowskie do szybszego odzyskiwania długów, została zniesiona we wspólnej polityce rolnej (WPR) na lata 2023–2027. W tych okolicznościach samo monitorowanie przez Komisję może okazać się niewystarczające do zagwarantowania, że systemy państw członkowskich służące do odzyskiwania środków będą skuteczne. W obszarze polityki spójności ochronę budżetu UE zapewniają państwa członkowskie, które wycofują nieprawidłowe wydatki z poświadczonych zestawień wydatków. Komisja nie monitoruje, w jakim zakresie państwa członkowskie odzyskują wycofane nieprawidłowe wydatki od beneficjentów. Odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków jest tymczasem kluczowym narzędziem, mającym zniechęcać beneficjentów do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości i ograniczyć do minimum ryzyko dla reputacji UE.

VI Wreszcie przydatność publikowanych przez Komisję informacji na temat nieprawidłowych wydatków i podjętych w związku z nimi działań naprawczych jest ograniczona, ponieważ informacje te nie zawsze są kompletne i prezentowane w spójny sposób.

VII Trybunał zaleca, aby Komisja:

- przeanalizowała wpływ finansowy, jaki wywierają nieprawidłowości systemowe występujące w obszarze działań zewnętrznych;
- usprawniła planowanie prac audytowych w obszarze działań zewnętrznych, tak aby skrócić czas konieczny do ustalenia nieprawidłowych wydatków;
- oceniła konieczność wprowadzenia dodatkowych zachęt, które skłoniłyby państwa członkowskie do zwiększenia stopy odzysku środków w przypadku nieprawidłowych wydatków w obszarze rolnictwa;
- zapewniła kompletne informacje na temat stwierdzonych nieprawidłowych wydatków i podjętych działań naprawczych.

Wstęp

Odzyskiwanie nieprawidłowo poniesionych wydatków od odbiorców środków UE

01 Zgodnie z art. 325 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych Unii przed przypadkami nadużyć finansowych i wszelkich innych nieprawidłowości. Nieprawidłowość z kolei została zdefiniowana jako jakiegokolwiek naruszenie postanowień umowy lub przepisów UE, wynikające z działania lub zaniechania, które powoduje lub może powodować stratę dla budżetu UE¹. Przypadki, w których nieprawidłowość dotyczy wydatków rejestrowanych w budżecie UE, określa się mianem nieprawidłowych wydatków.

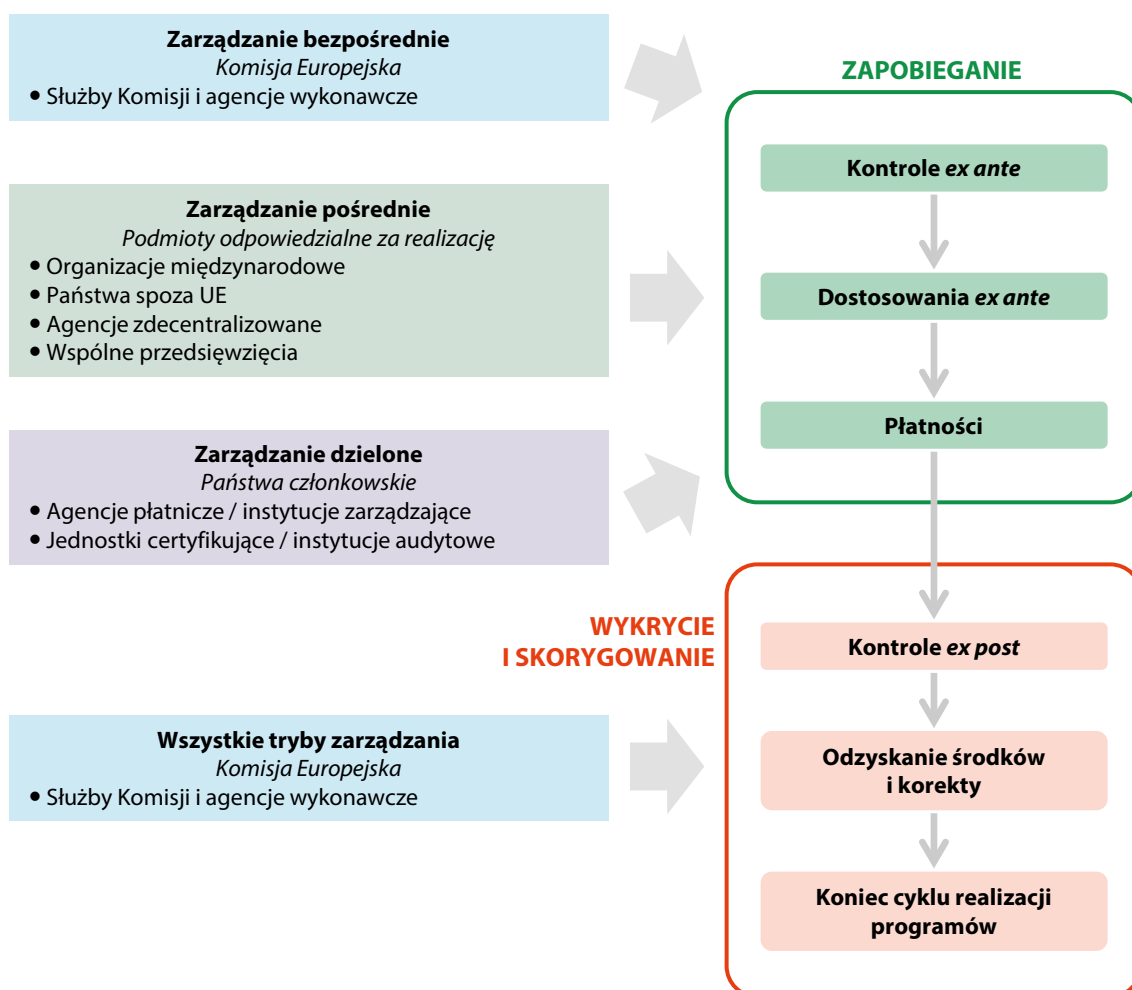
02 Komisja i państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić systemy kontroli wewnętrznej, aby chronić budżet UE przed wystąpieniem nieprawidłowych wydatków². Przed zatwierdzeniem operacji finansowych i wypłaceniem środków przeprowadzają kontrole *ex ante*, aby zapobiec zaakceptowaniu nieprawidłowych wydatków. Przeprowadzają także kontrole *ex post*, po tym, jak operacje zostały zatwierdzone, a odnośne środki wypłacone, aby wykryć i skorygować nieprawidłowe wydatki w tych przypadkach, w których nie udało się ich wykryć w ramach działań zapobiegawczych³. Na [rys. 1](#) przedstawiono wieloletni cykl kontrolny Komisji, który ma na celu zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, wykrywanie ich i korygowanie.

¹ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

² Art. 36 i 63 rozporządzenia finansowego.

³ Tamże, art. 63 i 202.

Rys. 1 – Wieloletni cykl kontrolny Komisji, który ma na celu zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, wykrywanie ich i korygowanie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania rocznego Komisji z zarządzania i wykonania za 2022 r., tom II, załącznik 2, s. 51.

03 Jeśli w ramach kontroli *ex post* wykryte zostaną nieprawidłowe wydatki, zasadniczo dostępne są dwa sposoby ochrony interesów finansowych UE:

- o odzyskanie środków bezpośrednio od beneficjenta, który dopuścił się nieprawidłowości⁴;
- o nałożenie na państwo członkowskie, które sfinansowało nieprawidłowy wydatek, korekty finansowej, tak aby zrekompensować UE tę kwotę⁵.

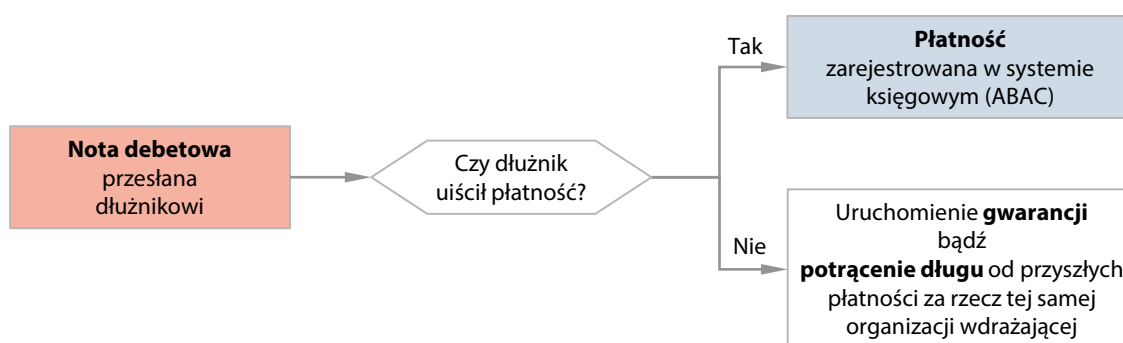
⁴ Tamże, art. 63 ust. 2 i art. 202 ust. 2.

⁵ Tamże, art. 101 ust. 8.

04 W ramach niniejszej kontroli odzyskanie (bądź odzysk) środków oznacza działanie mające na celu ochronę interesów finansowych UE, polegające na zażądaniu zwrotu części lub całości wypłaconych kwot od organizacji wdrażającej lub beneficjenta projektu bądź programu wspieranego ze środków UE, w przypadku których nie przestrzegano wymogów dotyczących finansowania unijnego. Organizacje wdrażające są beneficjentami środków UE, dostarczającymi towary lub świadczącymi usługi ostatecznym odbiorcom. Ponoszą one odpowiedzialność, jeśli nie spełnią warunków zapisanych w zawartych przez nie umowach bądź porozumieniach.

05 Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie programami lub projektami finansowanymi ze środków UE (Komisja w przypadku zarządzania bezpośredniego, organizacje partnerskie bądź inne organy z siedzibami w UE i poza UE w przypadku zarządzania pośredniego oraz organy krajowe w przypadku zarządzania dzielonego) mogą odzyskać środki od beneficjentów na dwa sposoby, jak przedstawiono na [rys. 2](#).

Rys. 2 – Odzyskiwanie należnych kwot



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 Procedury odzyskiwania nieprawidłowych wydatków od beneficjentów różnią się w zależności od trybu zarządzania i obszaru polityki w ramach budżetu UE. Procedury kontroli i odzyskiwania środków obowiązujące w najważniejszych obszarach polityki przedstawiono bardziej szczegółowo w [załącznikach I–III](#). Z kolei trzy tryby zarządzania stosowane w programach finansowanych przez UE zostały omówione na [rys. 3](#).

Rys. 3 – Tryby zarządzania



* W zakres zarządzania bezpośredniego nie wchodzi finansowanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 62 rozporządzenia finansowego oraz informacji zawartych na stronie https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_pl.

Systemy służące do rejestrowania nieprawidłowych wydatków i kwot, które należy odzyskać

07 W przypadku zarządzania bezpośredniego i pośredniego Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki, które sama wykryje lub które zostaną jej zgłoszone, w lokalnych bazach danych służących do zarządzania audytem. Do takich baz należą między innymi moduł audytowy na potrzeby działań zewnętrznych (ang. *Audit Module for External Actions*) oraz narzędzie AUDEX stosowane przez dyrekcje generalne zajmujące się badaniami naukowymi w ramach polityk wewnętrznych.

08 Po ustaleniu wpływu finansowego danego nieprawidłowego wydatku Komisja korzysta z funkcji *Recovery Context* umożliwiającej wprowadzenie informacji na temat odzyskiwania środków, dostępnej w systemie księgowym ABAC. W ten sposób rejestruje ona wszelkie kwoty, które mają zostać odzyskane. Funkcja *Recovery Context* ma zastosowanie głównie w obszarach polityki objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim. W przypadku zarządzania dzielonego to państwa członkowskie są odpowiedzialne za odzyskanie środków od beneficjentów i rejestrują tych beneficjentów w krajowych księgach dłużników, przekazując regularnie odpowiednie dane Komisji, jeśli jest to wymagane.

09 Przepisy unijnego prawa nakładają na państwa członkowskie i kraje kandydujące do UE obowiązek korzystania z systemu zarządzania nieprawidłowościami, którym zarządza w imieniu Komisji Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Muszą one rejestrować w tym systemie przypadki nieprawidłowych wydatków (w tym przypadki podejrzeń nadużyć finansowych i stwierdzone nadużycia), które udało im się wykryć i które dotyczą kwot środków UE powyżej 10 000 euro⁶. To rozwiązanie ma służyć analizie ryzyka, a nie monitorowaniu odzyskiwania środków.

Role i obowiązki

Komisja, władze krajowe i partnerzy wdrażający

10 W ramach zarządzania bezpośredniego za przeprowadzanie kontroli i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków, które zostały wykryte, odpowiadają dyrekcje generalne Komisji zarządzające programami lub dotacjami finansowanymi przez UE. DG ds. Budżetu zapewnia im wytyczne i wsparcie w procesie odzyskiwania środków.

⁶ Akty prawne, w których uregulowano kwestię sprawozdawczości na temat nieprawidłowych wydatków oraz kwestię korzystania z systemu zarządzania nieprawidłowościami, zostały wymienione na [stronie internetowej OLAF](#).

11 W ramach zarządzania pośredniego z kolei partnerzy wdrażający powinni zapewnić poziom ochrony środków UE równoważny temu, który Komisja gwarantuje w ramach zarządzania bezpośredniego. Odpowiadają oni za przeprowadzanie kontroli i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków od beneficjentów. Jeśli w toku weryfikacji sprawozdań finansowych przedłożonych Komisji wykryte zostaną nieprawidłowe wydatki, Komisja zwraca się do partnerów wdrażających o zwrot środków UE. W stosownych przypadkach partnerzy wdrażający z kolei zwracają się do beneficjentów końcowych o spłacenie tych kwot.

12 W ramach zarządzania dzielonego odpowiedzialność za rejestrowanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków spoczywa na państwach członkowskich, Komisja natomiast ponosi ostateczną odpowiedzialność za poświadczenie systemów ustanowionych przez państwa członkowskie na potrzeby zarządzania środkami. Głównym obowiązkiem państw członkowskich jest przeprowadzanie kontroli i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków bezpośrednio od beneficjentów. Każdego roku państwa te informują Komisję o wynikach swoich kontroli wykorzystania środków unijnych, Komisja zaś przeprowadza audyty, aby ocenić skuteczność systemów stosowanych przez państwa członkowskie. Ma ponadto prawo nałożyć na państwo korekty finansowe, jeśli wykryje uchybienia, które mogą mieć wpływ na budżet UE.

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)

13 OLAF przeprowadza dochodzenia dotyczące podejrzeń nieprawidłowych wydatków (w tym nieprawidłowych wydatków związanych z nadużyciami finansowymi), a następnie przesyła sprawozdania z dochodzeń instytucjom unijnym lub władzom zainteresowanego państwa członkowskiego. Może również zalecić, jakie działania dyscyplinarne, administracyjne, finansowe lub sądowe należy podjąć. W swoich zaleceniach o charakterze finansowym OLAF zachęca odpowiednie organy UE lub organy krajowe do odzyskania środków UE, w przypadku których wykryto nieprawidłowe wydatki (w tym nieprawidłowe wydatki związane z nadużyciami finansowymi).

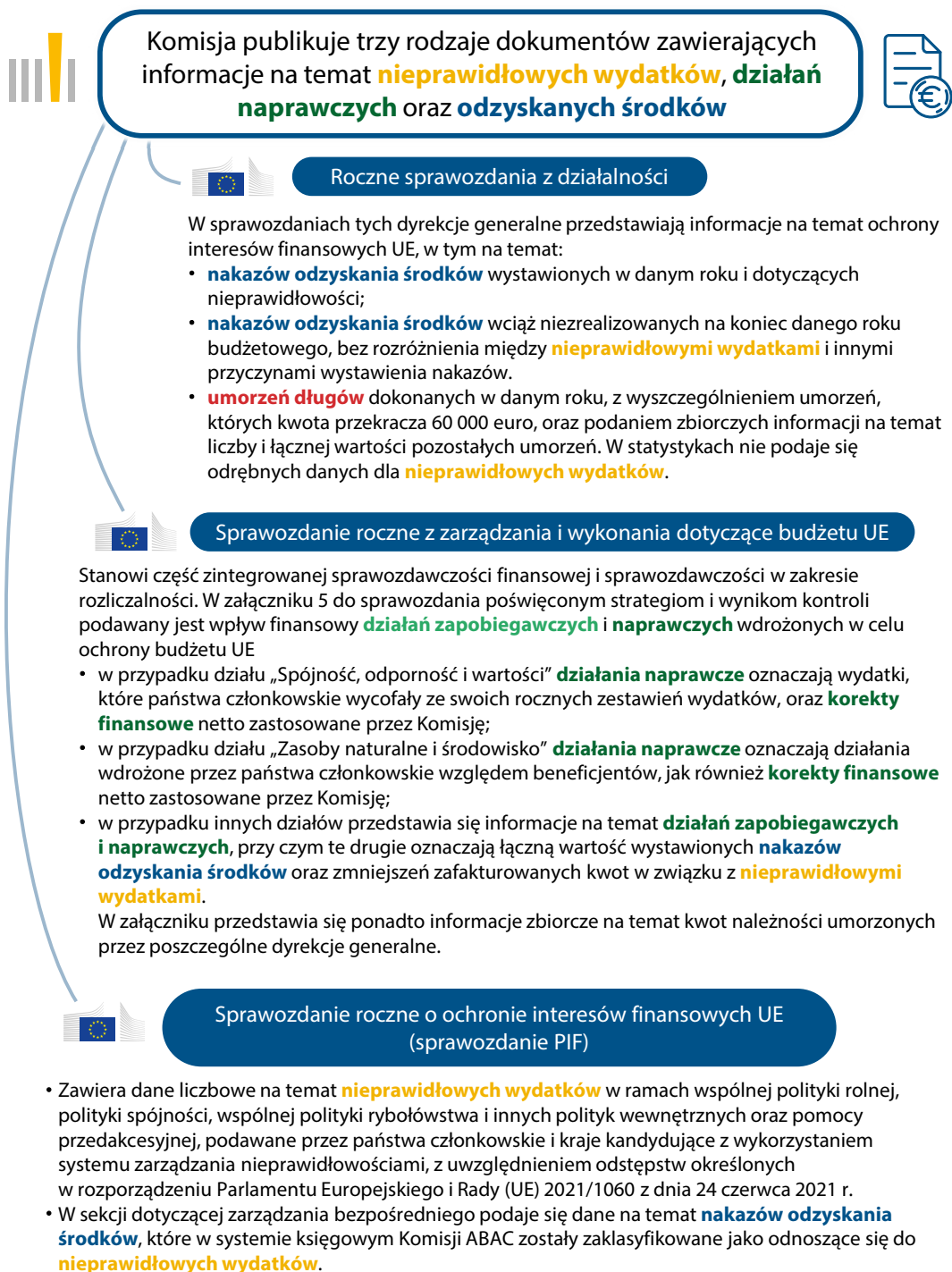
Prokuratura Europejska (EPPO)

14 Prokuratura Europejska to niezależny organ Unii Europejskiej ustanowiony w 2017 r. mający uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych, wnoszenia oskarżeń oraz wytaczania powództw w przypadku przestępstw przeciwko budżetowi UE, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub poważne transgraniczne oszustwa związane z VAT, zgodnie z ich definicją w dyrektywie PIF i [rozporządzeniu Rady \(UE\) 2017/1939](#). Prokuratura rozpoczęła działalność w czerwcu 2021 r. Zgodnie z [umową o współpracy](#) podpisaną przez Komisję i Prokuraturę, jeśli Prokuratura wszczyna postępowanie na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, powiadamia o tym Komisję i przekazuje jej informacje wystarczające do podjęcia działań naprawczych, takich jak odzyskanie nienależnie wypłaconych środków.

Opublikowane informacje na temat nieprawidłowych wydatków i odzyskanych środków

15 Na [rys. 4](#) omówiono dokumenty publikowane przez Komisję zawierające informacje na temat nieprawidłowych wydatków, działań naprawczych i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków.

Rys. 4 – Dokumenty publikowane przez Komisję zawierające informacje na temat nieprawidłowych wydatków i odzyskiwania środków



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności, sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania oraz sprawozdań PIF publikowanych przez Komisję.

16 W sekcji 5.4 w załączniku 5 do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2022 r. podano dane liczbowe dotyczące odzyskania od beneficjentów nieprawidłowych wydatków, które zostały wykryte i zwrócone do budżetu UE lub które mają zostać zwrócone do budżetu UE (zob. [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Informacje zawarte w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków w 2021 i 2022 r. (w mln euro)

Dział WRF	Środki odzyskane w 2021 r.	Środki odzyskane w 2022 r.
Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	19	27
Spójność, odporność i wartości	Nie dotyczy*	Nie dotyczy*
Zasoby naturalne i środowisko	191*,**	220*,**
Migracja i zarządzanie granicami	1*	1*
Bezpieczeństwo i obrona	0	0
Sąsiedztwo i świat	21	16
Europejska administracja publiczna	0	1

* Z wyłączeniem korekt nałożonych przez Komisję na państwa członkowskie. W przypadku polityki spójności wydatki bezpośrednio wycofane przez państwa członkowskie są ujmowane w rocznym sprawozdaniu z działalności oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

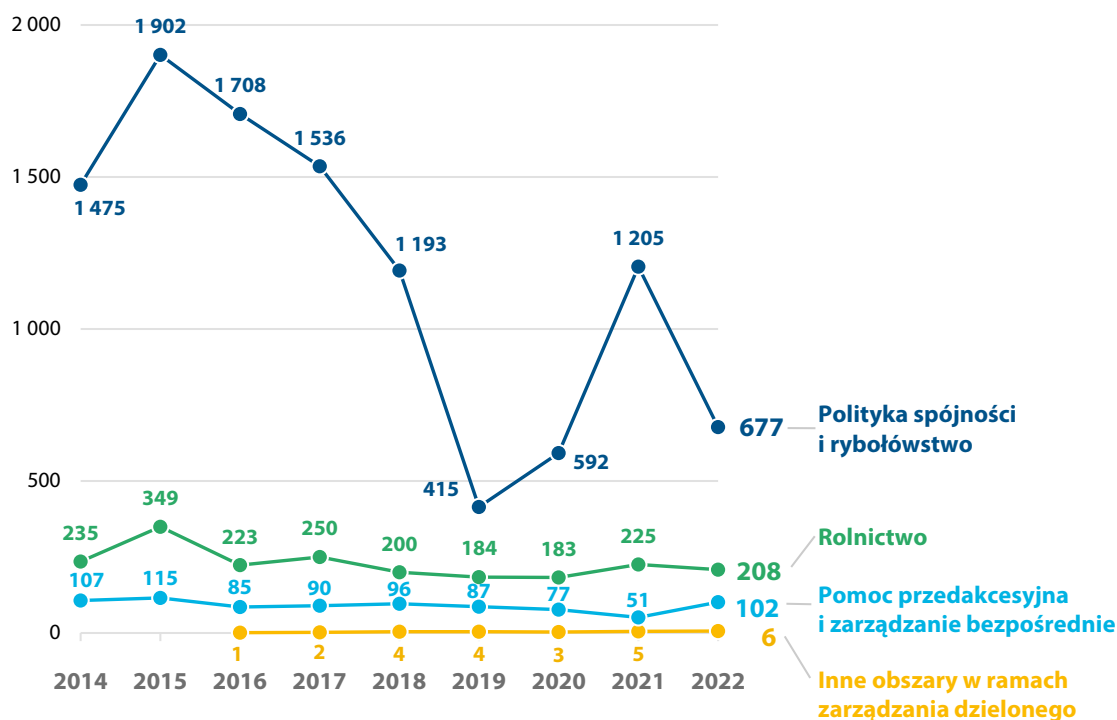
** Tę kwotę zwrócono do budżetu UE. Nie obejmuje ona 118 mln euro środków (244 mln euro w 2021 r.), które zostały ponownie wykorzystane przez państwa członkowskie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji na temat działań zapobiegawczych i naprawczych zawartych w sekcji 5.4 sprawozdań rocznych z zarządzania i wykonania za 2021 i 2022 r.

17 Ponadto Komisja przedstawia w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania informacje zbiorcze na temat kwot należności umorzonych przez poszczególne dyrekcje generalne⁷. W 2023 r. Komisja poinformowała, że w 2022 r. umorzyła długi o łącznej wartości 40 mln euro⁸ (w 2021 r. ta kwota wyniosła 31 mln euro). Te dane liczbowe odnoszą się do umorzeń należności wszelkiego rodzaju, nie tylko odzyskiwania nieprawidłowych wydatków.

18 Łączna kwota nieprawidłowych wydatków (w tym nieprawidłowych wydatków związanych z nadużyciami finansowymi) podana w sprawozdaniach PIF w odniesieniu do budżetu UE za lata 2014–2022 wyniosła 14 mld euro. Obejmuje ona 10,7 mld euro wydatków w obszarach polityki spójności i rybołówstwa, w przypadku których państwa członkowskie mają obowiązek wycofać nieprawidłowe wydatki zaraz po ich wykryciu, tak aby nie wpłynęły one na budżet UE. Na *rys. 5* przedstawiono dane na temat nieprawidłowych wydatków w rozbiciu na obszary polityki i lata.

Rys. 5 – Nieprawidłowe wydatki w latach 2014–2022 (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez OLAF.

⁷ Zgodnie z art. 101 ust. 5 rozporządzenia finansowego.

⁸ Załącznik 9 do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania dotyczącego budżetu UE za 2022 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

19 Celem niniejszej kontroli była ocena skuteczności systemów, które służą Komisji do zarządzania odzyskiwaniem nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE. Zakresem kontroli objęto programy unijne realizowane od 2014 do 2021 r. charakteryzujące się największymi kwotami odzyskanych środków w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego: były to odpowiednio polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne oraz polityka spójności i rolnictwo.

20 Jeśli chodzi o zarządzanie bezpośrednie i pośrednie, w przypadku których to Komisja jest odpowiedzialna za wykrywanie i rejestrowanie nieprawidłowych wydatków, a następnie odzyskiwanie środków, kontrolerzy Trybunału ocenili skuteczność stosowanych przez nią systemów. Prace kontrolne Trybunału dotyczyły głównie tego zagadnienia. Jeśli chodzi natomiast o zarządzanie dzielone, odpowiedzialność za odzyskanie nieprawidłowo wydanych środków powierzono w przepisach państwom członkowskim, ale ostateczna odpowiedzialność za poświadczenie wiarygodności spoczywa na Komisji. Ponieważ zakresem kontroli Trybunał objął głównie Komisję, w przypadku zarządzania dzielonego kontrolerzy ocenili, czy monitorowanie ze strony Komisji gwarantuje, że systemy państw członkowskich są skuteczne. Ponadto w odniesieniu do wszystkich trybów zarządzania kontrolerzy przeanalizowali, czy w kluczowych opublikowanych dokumentach z zakresu rozliczalności Komisja zamieściła stosowne informacje na temat nieprawidłowych wydatków i odzyskiwania środków.

21 Zakresem prac kontrolnych objęto DG BUDG, jak również dyrekcje generalne charakteryzujące się największymi kwotami odzyskanych środków zgodnie z treścią rocznych sprawozdań z działalności za 2021 r. (DG CNECT i DG RTD w obszarze polityk wewnętrznych oraz DG INTPA i DG NEAR w obszarze działań zewnętrznych), a także najważniejsze dyrekcje generalne zaangażowane w zarządzanie dzielone (DG REGIO i DG EMPL w obszarze polityki spójności i DG AGRI w rolnictwie).

22 Kontrolą nie objęto natomiast:

- o odzyskiwania niewykorzystanych środków, których znacząca większość odnosi się do zaliczek (niestanowiących wydatków). Środki podlegają wówczas odzyskaniu, ponieważ nie zostały wykorzystane (a nie ze względu na nieprawidłowe wydatki);
- o korekt finansowych, które Komisja nakłada na państwa członkowskie w obszarach rolnictwa i polityki spójności, a także wycofania środków przez władze państwa członkowskiego, ponieważ te kwestie były przedmiotem wcześniejszych sprawozdań specjalnych Trybunału⁹;
- o systemów służących państwom członkowskim do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków w obszarze polityki spójności i w programach rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ kontrolerzy skupili uwagę na kontrolach przeprowadzanych przez Komisję w celu monitorowania skuteczności systemów odzyskiwania środków w poszczególnych państwach członkowskich;
- o Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ponieważ Trybunał opublikował już sprawozdanie specjalne na temat koncepcji odnośnych systemów ustanowionych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych UE¹⁰ i planuje opublikować w 2024 r. sprawozdanie specjalne na temat systemów kontroli RRF w państwach członkowskich.

⁹ Sprawozdanie specjalne 08/2011, sprawozdanie specjalne 04/2017 oraz sprawozdanie specjalne 14/2022.

¹⁰ Sprawozdanie specjalne 07/2023.

23 Dowody na potrzeby kontroli pochodziły z wielu źródeł, w tym:

- o przeglądu systemów wykorzystywanych do wykrywania i rejestrowania nieprawidłowych wydatków, a następnie odzyskiwania środków od beneficjentów;
- o analizy informacji dotyczących odzyskanych środków, należności pozostających do spłaty i należności umorzonych w latach 2014–2022, które to informacje pochodziły z zarządczej bazy danych Komisji w systemie ABAC. Zestawiono je, by porównać wyniki Komisji w różnych obszarach;
- o przeglądu działań następczych w odniesieniu do próby 144 sprawozdań z kontroli i weryfikacji sprawozdań finansowych dotyczących wydatków finansowanych przez UE (dobrej na podstawie wielkości sprawdzonych kwot i z uwzględnieniem różnego rodzaju kontroli), próby 75 nakazów odzyskania środków z ogólnej liczby 858 nakazów, które pozostawały otwarte na koniec 2021 r. (dobrej na podstawie wieku należności i wielkości kwot), oraz próby 52 decyzji o odstąpieniu od odzyskania środków z ogólnej liczby 113 takich decyzji wydanych w 2021 r. (na podstawie wielkości kwot). W doborze prób uwzględniono cztery dyrekcje generalne wybrane dla trybów zarządzania bezpośredniego i pośredniego. Jeśli tylko było to możliwe, w próbach uwzględniono przypadki, w których zaangażowane były OLAF i Europejski Trybunał Obrachunkowy;
- o analizy informacji na temat nieprawidłowych wydatków i odzyskanych środków, które Komisja opublikowała w 2022 i 2023 r. (pkt 15–18), w tym zestawienia tych informacji ze źródłami danych wykorzystanymi przez Komisję, tak aby ocenić, czy były one kompletne i spójne.

24 Sporządzając niniejsze sprawozdanie, Trybunał pragnie przyczynić się do lepszej ochrony interesów finansowych UE i do opracowania skutecznych systemów odzyskiwania nieprawidłowych wydatków od beneficjentów środków UE.

Uwagi

Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki wykryte w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego w sposób poprawny i terminowy, ale przy odzyskiwaniu środków występują duże opóźnienia

Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki w sposób poprawny i terminowy

25 Trybunał przyjął, że systemy stosowane przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego powinny zagwarantować poprawne i terminowe rejestrowanie nieprawidłowych wydatków w odpowiednich zarządczych bazach danych, tak aby można było jak najszybciej podjąć działania naprawcze. Wprawdzie zarządzanie bezpośrednie i pośrednie różnią się pod względem przyjętych i realizowanych celów, lecz procedury rejestrowania nieprawidłowych wydatków i odzyskiwania środków są w obu tych trybach zarządzania podobne.

26 Dyrekcje generalne odpowiedzialne na szczeblu operacyjnym za badania naukowe i innowacje w ramach dziedziny budżetu dotyczącej polityk wewnętrznych (w gronie tym znajdują się DG CNECT i DG RTD wybrane przez Trybunał do objęcia tą kontrolą) utworzyły Wspólną Służbę Audytu. Służba ta wskazuje, które sprawozdania finansowe dotyczące zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio projektów mają zostać poddane audytowi. Do przeprowadzania kontroli finansowych *ex post* Wspólna Służba Audytu angażuje swoich własnych pracowników lub prywatne firmy audytorskie zatrudniane na podstawie umowy ramowej, których prace są monitorowane przez przedstawiciela Służby. Wspólna Służba Audytu i zatrudnieni przez nią audytorzy omawiają najważniejsze ustalenia wspólnie z organizacjami wdrażającymi w ramach postępowania kontradyktoryjnego. Następnie szczegółowe informacje na temat wykrytych nieprawidłowych wydatków, w tym na temat nieprawidłowości o powtarzalnym bądź systemowym charakterze wykrytych w wydatkach, są automatycznie i niezwłocznie przekazywane z audytowej bazy danych do bazy zarządczej. Służba analizuje również inne sprawozdania finansowe przedłożone przez te same organizacje wdrażające pod kątem ewentualnego wystąpienia tych samych systemowych nieprawidłowości w wydatkach. Następnie dyrekcje generalne odpowiedzialne za dany obszar wydatków na szczeblu operacyjnym mogą formalnie przeprowadzić dalsze krótkie postępowanie kontradyktoryjne, informując organizacje wdrażające o odrzuconych wydatkach.

27 Dyrekcje generalne odpowiedzialne na szczeblu operacyjnym za dziedzinę budżetu dotyczącą działań zewnętrznych (w gronie tym znajdują się DG INTPA i DG NEAR wybrane przez Trybunał do objęcia tą kontrolą) oraz delegatury UE zatrudniają na podstawie odpowiedniej umowy ramowej prywatne firmy audytorskie i zlecają im przeprowadzenie audytów lub weryfikacji wydatków poniesionych w ramach operacji zarządzanych bezpośrednio lub pośrednio. Kierownicy zadań kontrolnych są odpowiedzialni za monitorowanie postępów tych prac, a także za pośredniczenie w kontaktach między organizacjami wdrażającymi i zatrudnionymi firmami audytorskimi aż do momentu przesłania przez audytorów sprawozdań do Komisji.

28 Przeprowadzone przez kontrolerów Trybunału badanie próby 144 sprawozdań z kontroli i weryfikacji bezpośrednio i pośrednio zarządzanych operacji wykazało, że Komisja prawidłowo rejestrowała nieprawidłowe wydatki w swoich zarządczych bazach danych w ciągu kilku dni od otrzymania sprawozdań sporządzonych przez audytorów.

Komisja nie bada ewentualnych systemowych nieprawidłowości w przypadku wydatków ponoszonych w ramach działań zewnętrznych, tak jak czyni to w przypadku polityk wewnętrznych

29 Trybunał zakłada, że kwoty zarejestrowane jako nieprawidłowe powinny uwzględniać pełen wpływ finansowy nieprawidłowości. Systemowe nieprawidłowości w wydatkach wymagają dalszego badania w celu ustalenia tego wpływu.

30 Tymczasem, jak odnotowali kontrolerzy Trybunału, gdy w przypadku działań zewnętrznych wykrywane są nieprawidłowości w wydatkach, które mogą mieć charakter systemowy, zatrudnieni audytorzy nie mają obowiązku zwiększyć próby badanych transakcji. Ponadto Komisja nie przeprowadza samodzielnie żadnych dodatkowych kontroli wydatków objętych audytem ani innych wydatków finansowanych ze środków UE, za które odpowiadają te same organizacje wdrażające.

31 Komisja i Organizacja Narodów Zjednoczonych zawarły ramową umowę finansowo-administracyjną, regulującą ich współpracę. We wspólnym porozumieniu w sprawie stosowania zakresu zadań w ramach weryfikacji wydatków (dokument pt. „Common Understanding on the use of the Terms of Reference for Expenditure Verification”) nałożono ograniczenia co do rozmiaru prób, które weryfikatorzy mogą dobrać w celu sprawdzenia kwalifikowalności operacji, którymi zarządza agencja ONZ z wykorzystaniem środków UE¹¹. W *ramce 1* zilustrowano na przykładzie, jak obowiązujące rozwiązania prawne utrudniają wykrywanie systemowych nieprawidłowości w wydatkach i późniejsze odzyskanie środków.

Ramka 1

Utrudnienia w wykrywaniu systemowych nieprawidłowości w wydatkach

Audytor zweryfikował wydatki zadeklarowane przez jedną z agencji ONZ w ramach umowy o przyznanie wkładu zawartej z UE i podał, że w próbie dobranej zgodnie z ramową umową finansowo-administracyjną 19,2% stanowiły wydatki niekwalifikowalne. Stwierdził w związku z tym, że błąd miał charakter rozległy. Nie mógł jednak przeprowadzić żadnych dalszych kontroli w celu potwierdzenia systemowego charakteru nieprawidłowych wydatków, a Komisja odzyskała jedynie te nieprawidłowe wydatki, które zostały wykryte we wspomnianej niewielkiej próbie.

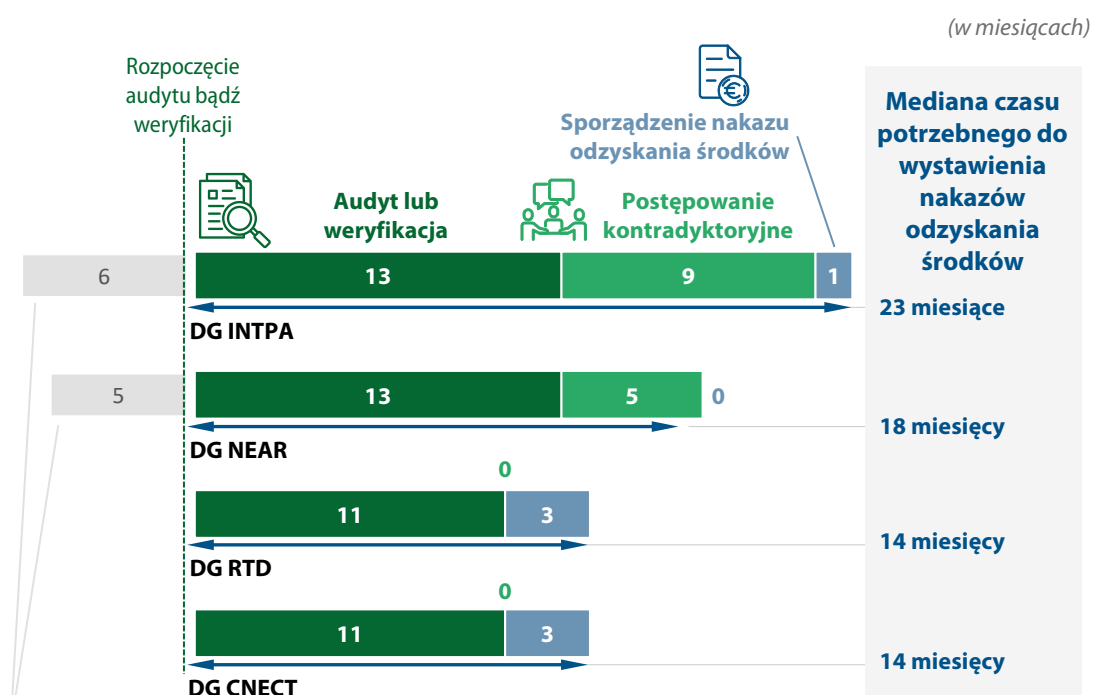
Przy odzyskiwaniu nieprawidłowych wydatków w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego występują duże opóźnienia

32 Wykrywanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków od organizacji wdrażających stanowi kluczowy element systemów kontroli wewnętrznej, ponieważ zniechęca te organizacje do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości. Nieprawidłowe wydatki powinny być wykrywane i korygowane najszybciej jak to możliwe, tak aby zwiększyć prawdopodobieństwo odzyskania środków, zanim organizacje wdrażające nie ogłoszą bankructwa lub ślad po nich nie zaginie.

¹¹ Sprawozdanie roczne dotyczące EFR za 2020 r., pkt 34, s. 359.

33 Przeprowadzony przez kontrolerów Trybunału przegląd próby audytów i weryfikacji dotyczących sprawozdań finansowych przedłożonych czterem dyrekcjom generalnym wybranym do kontroli wskazuje, że dyrekcje te przeprowadziły działania naprawcze w 135 spośród 144 przypadków. Aby obliczyć medianę czasu, jakiego potrzebowała Komisja na przeprowadzenie głównych etapów procedury od ukończenia prac audytowych do wydania nakazu odzyskania środków (zob. zbiorcze informacje na [rys. 6](#)), kontrolerzy wykorzystali dane dotyczące przypadków dobranych do próby.

Rys. 6 – Nakazy odzyskania środków są wydawane przez Komisję z dużymi opóźnieniami (dane za lata 2020–2021)



Dodatkowo DG INTPA i DG NEAR zazwyczaj potrzebowały odpowiednio 6 i 5 miesięcy, aby rozpocząć procedurę zawierania umów z audytorami zewnętrznymi. Te informacje nie są dostępne w przypadku DG RTD i DG CNECT.

Uwaga: Baza danych AUDEX nie zawiera danych koniecznych do obliczenia, jak wiele dni upłynęło, zanim zwrócono się o przeprowadzenie audytu. Dane liczbowe dotyczące czasu koniecznego do ukończenia audytów dotyczą całej populacji, ponieważ uzyskanie danych szczegółowych dla DG CNECT i DG RTD nie było możliwe.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji z modułu audytowego i baz danych w systemie AUDEX oraz dokumentów przedstawionych przez Komisję.

34 Jeśli uwzględnimy czas na zwrócenie się o przeprowadzenie audytu i zakończenie prac audytowych oraz czas na omówienie wyników przed wydaniem nakazu odzyskania środków, okazuje się – jak wynika z analizy Trybunału – że organizacje wdrażające otrzymują z dużym opóźnieniem wnioski o zwrot nieprawidłowych wydatków, które zostały wykryte w toku kontroli deklaracji wydatków:

- o w przypadku dwóch dyrekcji generalnych zajmujących się badaniami naukowymi, DG CNECT i DG RTD, od rozpoczęcia audytu do wydania nakazu odzyskania środków upływało zazwyczaj 14 miesięcy, podczas gdy w przypadku DG INTPA i DG NEAR ten czas wynosił odpowiednio 23 miesiące i 18 miesięcy;
- o ponadto w przypadku DG INTPA i DG NEAR od końca okresu objętego sprawozdaniami finansowymi, których dotyczył audyt, musiało upłynąć odpowiednio 6 i 5 miesięcy, by dyrekcje te rozpoczęły procedurę zawierania umów z prywatnymi firmami audytorskimi. Trybunał nie był w stanie obliczyć analogicznych okresów dla DG CNECT i DG RTD, ponieważ takie informacje nie są dostępne w stosowanym przez te dyrekcje systemie zarządzania audytami, AUDEX.

35 W przypadku działań zewnętrznych zatrudnieni audytorzy zewnętrzni omawiają wprawdzie swoje ustalenia z organizacjami wdrażającymi, zanim przedłożą swoje sprawozdania Komisji, lecz Komisja przeprowadza później pełne postępowanie kontradiktoryjne z udziałem organizacji wdrażających (*załącznik I*). Jak pokazano na *rys. 6*, cały ten proces trwa znacznie dłużej niż analogiczny proces w dyrekcjach generalnych zajmujących się badaniami naukowymi w obszarze polityk wewnętrznych, w przypadku których przedstawiciele Wspólnej Służby Audytu uczestniczą w postępowaniach kontradiktoryjnych między audytorami i organizacjami wdrażającymi. Dzięki temu dyrekcja generalna odpowiedzialna za dany obszar wydatków musi później przeprowadzić jedynie formalne postępowanie kontradiktoryjne, zazwyczaj trwające krócej niż miesiąc (pkt **26**).

36 Te duże opóźnienia mogą osłabiać skuteczność audytów i procesu odzyskiwania nieprawidłowych wydatków, w szczególności w przypadku mniejszych beneficjentów, którzy nie zawsze mogą udostępnić konieczne dowody potwierdzające (zob. przykład w *ramce 2*).

Ramka 2

Dokumentacja potwierdzająca nie była już dostępna, a beneficjenci nie mogli spłacić żadnych otrzymanych środków

Audytor projektu zarządzanego przez lokalną organizację pozarządową w Afryce wykrył wśród zadeklarowanych wydatków nieprawidłowość wynikającą z braku dokumentacji potwierdzającej. Organizacja wdrażająca stwierdziła, że przedmiotowa organizacja pozarządowa oraz inne niewielkie lokalne organizacje pozarządowe, które zakończyły działania w ramach projektu cztery lata wcześniej, nie były w stanie odnaleźć brakującej dokumentacji, choć przepisy nakładają na wszystkich beneficjentów obowiązek jej przechowywania przez pięć lat. Niektóre ze wspomnianych organizacji pozarządowych przestały istnieć, a pozostałe nie były w stanie spłacić kwoty, której zażądała Komisja. W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał Komisja rozważyła umorzenie długu, ponieważ – jak wynikało z przeprowadzonej przez nią oceny – działania w ramach projektu zostały zrealizowane w pełni, a koszt postępowania sądowego prawdopodobnie przekroczyłby kwotę, którą można by odzyskać.

Uwaga: przechowywanie dokumentacji potwierdzającej jest regulowane postanowieniami umów, które transponują art. 132 [rozporządzenia finansowego](#).

37 Jak wyjaśniono w pkt [35](#), działania naprawcze podejmowane przez Komisję w obszarze działań zewnętrznych opierają się na wpływie finansowym nieprawidłowych wydatków, który został ustalony w wyniku postępowań kontrydiktoryjnych z udziałem Komisji i organizacji wdrażających (odbywających się po tym, jak zatrudnieni przez Komisję audytorzy sporządzą swoje sprawozdania). Na podstawie danych z dobranej próby kontrolerzy Trybunału obliczyli, że DG INTPA i DG NEAR zmniejszyły kwoty nieprawidłowych wydatków podane w końcowych sprawozdaniach z kontroli średnio o odpowiednio 35% i 38%. Był to efekt dyskusji przedstawicieli tych dyrekcji z organizacjami wdrażającymi. To zmniejszenie kwot miało wiele przyczyn, na przykład organizacje wdrażające przedstawiły dokumentację potwierdzającą, która nie została przekazana audytorom bądź nie została przez nich uznana za wystarczającą (zob. przykład w [ramce 3](#)). Postępowania kontrydiktoryjne Komisji byłyby bardziej efektywne, gdyby były prowadzone wspólnie z zatrudnionymi przez Komisję audytorami, gdyż wyeliminowałoby to konieczność omawiania i korygowania wykrytych nieprawidłowych wydatków na późniejszym etapie.

Ramka 3

W rezultacie własnego postępowania kontradyktoryjnego Komisja zaakceptowała większość wydatków, które audytorzy zgłosili wcześniej jako nieprawidłowe

Zewnętrzna firma audytorska zweryfikowała wydatki w ramach pewnego programu finansowanego przez UE i zgłosiła szereg wydatków nieprawidłowych. Największa z tych pozycji dotyczyła kosztów personelu, których nie można było poprzeć żadnymi dowodami, ponieważ nie prowadzono ewidencji potwierdzającej czas spędzony na pracy nad programem. Organizacja międzynarodowa zarządzająca tym programem zgłosiła żywiłowy sprzeciw, skarżąc się, że minęło już dużo czasu od okresu, którego dotyczył audyt, a audytor nie umożliwił jej przedstawienia wszystkich dostępnych dowodów. Komisja przyjęła niektóre z dokumentów potwierdzających, które organizacja wdrażająca dostarczyła na późniejszym etapie, i zgodziła się, że w przypadku pracowników pracujących w pełnym wymiarze czasu nad programem ewidencja czasu pracy nie jest konieczna. W rezultacie Komisja zmniejszyła kwotę środków podlegających odzyskaniu o 63% względem pierwotnego stanowiska.

38 Zgodnie z rozporządzeniem finansowym, gdy urzędnik zatwierdzający Komisji wystawia nakaz odzyskania środków, powinien niezwłocznie wysłać dłużnikowi notę debetową, w której należy określić należną kwotę, przyczynę naliczenia należności, termin płatności oraz numer konta bankowego do uiszczenia płatności. Jeśli dłużnik nie opłaci wierzytelności we wskazanym terminie, nalicza się odsetki za zwłokę¹². Księgowy Komisji przesyła wówczas dłużnikowi co najmniej jedno przypomnienie, a następnie formalne upomnienie. Dopiero wówczas przystępuje do odzyskania środków w drodze egzekucji. Po upływie terminu księgowy może również uruchomić gwarancje złożone wcześniej przez dłużnika lub potrącić kwotę długu od wszelkich kwot, które mają jeszcze zostać wypłacone dłużnikowi¹³.

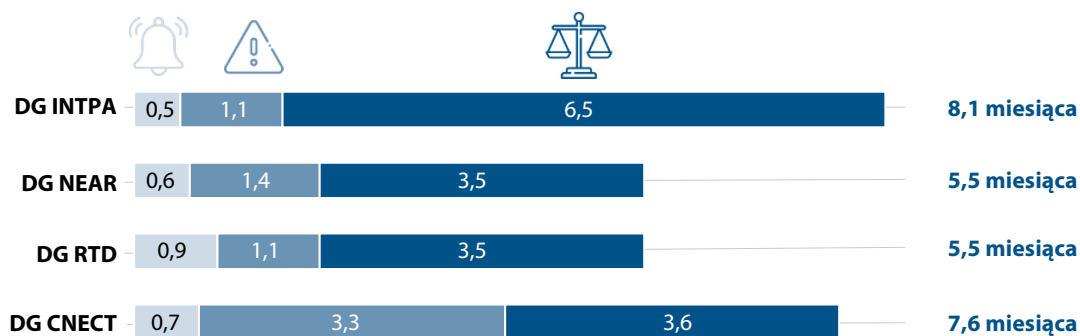
¹² Art. 98 rozporządzenia finansowego.

¹³ Tamże, art. 102.

39 Trybunał przeprowadził również przegląd próby (dobrej na podstawie analizy ryzyka) 75 nakazów odzyskania środków, które pozostawały otwarte (nieopłacone) na koniec 2021 r. i które uwzględniono w rocznych sprawozdaniach z działalności czterech dyrekcji generalnych wybranych przez Trybunał do kontroli w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego i pośredniego. Celem tego przeglądu była ocena skuteczności procesu odzyskiwania długu przez Komisję. Na *rys. 7* przedstawiono mediany czasów potrzebnych na przejście poszczególnych etapów odzyskiwania długu.

Rys. 7 – Opóźnienia w procedurach odzyskiwania długu dla próby nakazów odzyskania środków otwartych na dzień 31 grudnia 2021 r.

(w miesiącach)



Czas do przesłania przypomnienia – ile czasu od upływu terminu spłaty należności potrzebowała Komisja, aby przesłać dłużnikowi przypomnienie.



Czas do przesłania formalnego upomnienia – ile czasu od przesłania przypomnienia potrzebowała Komisja, aby przesłać dłużnikowi formalne upomnienie ostrzegające go o postępowaniu sądowym.



Czas do rozpoczęcia postępowania egzekucyjnego – ile czasu od przesłania formalnego upomnienia potrzebował urzędnik zatwierdzający, aby oficjalnie zwrócić się do służby prawnej Komisji o rozpoczęcie procesu egzekucji należności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie hurtowni danych w systemie ABAC.

40 Zgodnie z decyzją Komisji z 2018 r. w sprawie procedur wewnętrznych Komisja powinna przesłać dłużnikom przypomnienie w ciągu 21 dni od upływu terminu na uiszczenie pełnej płatności, a formalne upomnienie – po kolejnych 21 dniach. Zazwyczaj dyrekcje generalne objęte niniejszą kontrolą nie stosowały się do tych terminów. Nie określono też żadnego terminu na zwrócenie się do służby prawnej Komisji o wszczęcie egzekucji. Analiza przeprowadzona przez kontrolerów Trybunału wykazała, że największe opóźnienia występują na etapie zwrócenia się do służby prawnej o rozpoczęcie procedury egzekucji należności wobec dłużników, już po tym, jak Komisja prześle dłużnikom przypomnienia i formalne upomnienia.

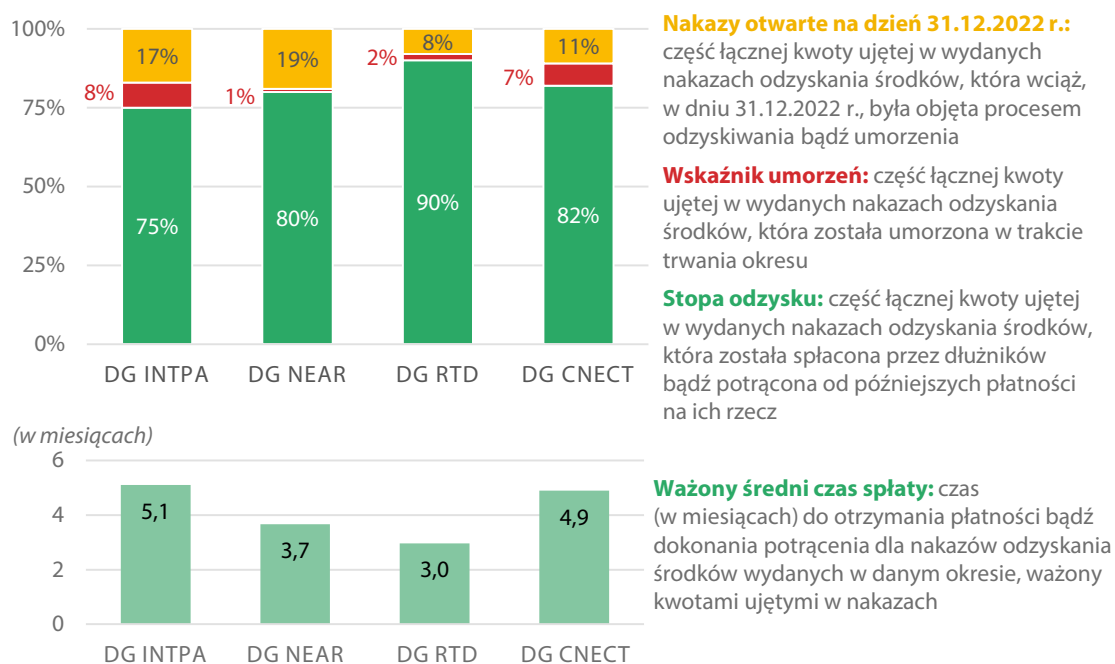
41 W swoim wniosku dotyczącym zmiany zasad odzyskiwania środków zapisanych w rozporządzeniu finansowym¹⁴ Komisja przyznała, że obowiązujące procedury odzyskiwania środków trwają dłużej i są bardziej kosztowne w przypadkach gdy:

- o dłużnicy zmieniają miejsce zamieszkania, nie informując o tym Komisji ani nie zgłaszając tej zmiany do urzędowego rejestru;
- o Komisja musi opłacić lokalnych prawników i urzędników zajmujących się egzekucją należności, aby przeprowadzić sprawę zgodnie z odpowiednimi krokami proceduralnymi obowiązującymi w sądach krajowych;
- o dłużnicy są niewypłacalni, a Komisja musi zebrać odpowiednie informacje, aby umorzyć wierzytelność.

42 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dane dotyczące nakazów odzyskania środków wystawionych w latach 2014–2022 w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków, za które odpowiadały cztery przedmiotowe dyrekcje generalne. Kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące odzyskiwania długów przedstawiono na *rys. 8*.

¹⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), COM(2022) 223 final, art. 104.

Rys. 8 – Co najmniej 75% łącznej kwoty podanej w nakazach odzyskania środków zostało rozliczone, ale po długiej zwłoce (dane za lata 2014–2022)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie hurtowni danych ABAC.

43 Dostępne dane wskazują, że DG INTPA i DG NEAR zajmujące się działaniami zewnętrznymi miały większe trudności w odzyskiwaniu długów – stopy odzysku są w ich przypadku niższe, a należności pozostające do spłaty na koniec 2022 r. były większe niż w przypadku DG CNECT i DG RTD odpowiedzialnych za obszar badań naukowych. Może to wynikać z różnego otoczenia, w jakim realizowane są odpowiednio działania zewnętrzne i polityki wewnętrzne. Zadanie odzyskiwania długów jest szczególnie trudne w przypadku DG INTPA, ponieważ operacje zarządzane bezpośrednio przez tę dyrekcję są wdrażane przez organizacje znajdujące się w 130 państwach.

44 W 2022 r. DG BUDG opracowała wytyczne¹⁵ dla służb Komisji dotyczące monitorowania odzyskiwania środków w związku z dochodzeniami OLAF i postępowaniami Prokuratury Europejskiej. Celem było zwiększenie kwoty odzyskanych środków i przyspieszenie tego procesu. W dokumencie odniesiono się do realizacji zaleceń finansowych sformułowanych przez OLAF w latach 2012–2020 – wprawdzie dyrekcje generalne starały się odzyskać około 50% łącznej kwoty wskazanej w zaleceniach, ale udało im się faktycznie odzyskać jedynie 27%.

¹⁵ Dokument pt. „Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments” z lutego 2022 r.

45 W tych samych wytycznych zwrócono się do urzędników zatwierdzających, by niezwłocznie ustalali należne kwoty i wystawiali nakazy odzyskania środków, jeśli tylko nie zakłóca to trwających dochodzeń OLAF i postępowań Prokuratury Europejskiej. Przewidziano w nich również usprawnione monitorowanie odzyskiwania środków w związku z tymi dochodzeniami i postępowaniami, a także udoskonaloną sprawozdawczość na ten temat.

46 W 2024 r., już po zakończeniu przez Trybunał prac kontrolnych, DG BUDG przedstawiła nową inicjatywę, która ma zmniejszyć znaczne opóźnienia w odzyskiwaniu środków występujące w całej Komisji¹⁶. W dokumencie tym stwierdzono, że kadra zarządzająca nie zawsze poświęca kwestii odzyskiwania środków wystarczająco dużo uwagi oraz że proces ten angażuje nieproporcjonalnie duże zasoby ze względu na niektóre uciążliwe procedury. DG BUDG odnotowała, że kwota zaległych należności zgodnie ze stanem na październik 2023 r. wynosiła 450 mln euro. W odniesieniu do zarządzania bezpośredniego i pośredniego zaproponowano następujące nowe rozwiązania:

- wprowadzenie norm, jeśli chodzi o skuteczność odzyskiwania środków, tak aby ilościowo wyrazić wymogi zapisane w rozporządzeniu finansowym;
- monitorowanie zgodności z ustanowionymi normami efektywności i odnośna sprawozdawczość, aby porównywać wyniki;
- wzmocniona rozliczalność wraz z mechanizmami eskalacji w obrębie instytucji;
- częściowa centralizacja w celu wypracowania synergii i zwiększenia efektywności dzięki łączeniu decyzji o umorzeniu długów odnoszących się do nakazów odzyskania środków, które dotyczą tych samych dłużników, ale są zarządzane przez różne służby Komisji.

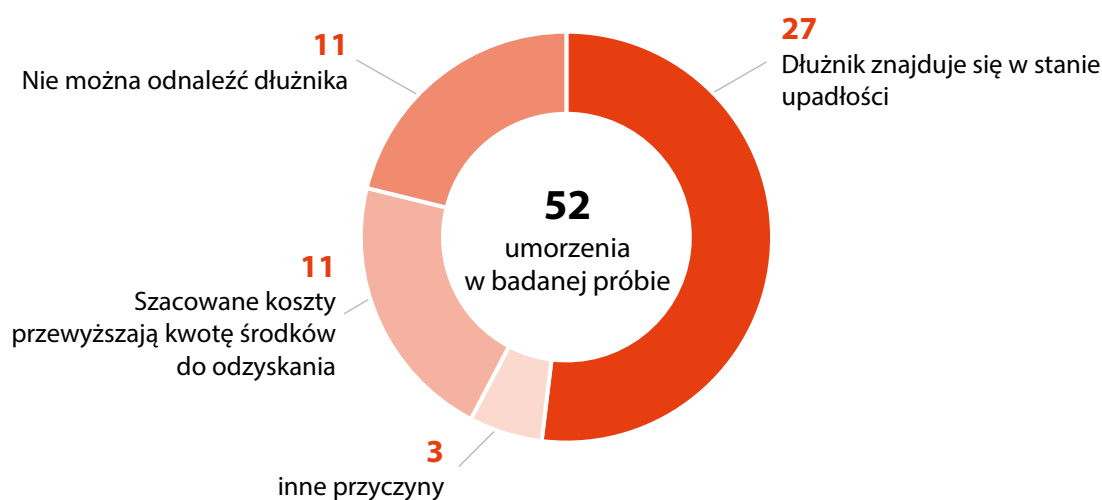
¹⁶ Komunikat Komisji z lutego 2024 r. pt. „An enhanced corporate strategy for the management of the Commission’s debtors”.

Na umarzenie długów wpływają opóźnienia w procesie odzyskiwania środków i wypłacalność wierzycieli

47 Rozporządzenie finansowe umożliwia Komisji umorzenie długu przez odstąpienie od realizacji całości lub części odnośnego nakazu odzyskania środków¹⁷. Takie umorzenie jest możliwe jedynie w pewnych określonych sytuacjach – gdy oczekiwane koszty odzyskania przekraczają kwotę, która ma zostać odzyskana, bądź gdy należności nie można odzyskać ze względu na jej wiek lub niewypłacalność dłużnika.

48 Jak wynika z rocznych sprawozdań z działalności, które cztery przedmiotowe dyrekcje generalne sporządziły za 2021 r., Komisja odstąpiła w tym roku od odzyskania 10 mln euro (w 2020 r. było to 8 mln euro). Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali próbę 52 ze 113 umorzeń długów, które te cztery dyrekcje wystawiły w 2021 r., aby ocenić, czy zachowano zgodność z procedurami Komisji dotyczącymi odzyskiwania środków, a umorzenie długu było należycie uzasadnione. Przyczyny umarzenia długów przedstawiono na *rys. 9*.

Rys. 9 – Przyczyny umarzenia długów (dane za 2021 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie hurtowni danych ABAC.

¹⁷ Art. 101 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

49 Na podstawie przeglądu dokumentacji dostarczonej przez Komisję Trybunał ustalił, że Komisja miała uzasadnione powody do umarzania długów i że wcześniej usiłowała odzyskać należności. Niemniej duże opóźnienia we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych zmniejszyły prawdopodobieństwo, że środki zostaną odzyskane. Ponadto Trybunał odnotował, że dłużnicy albo znajdowali się w trudnej sytuacji finansowej, albo nie zamierzali zaakceptować konsekwencji, jakie wiążą się z nieprzestrzeganiem wymogów finansowania unijnego. W takich przypadkach Komisja nie miała wystarczających narzędzi ochrony interesów finansowych UE, ponieważ nie było żadnych gwarancji, które można by uruchomić, ani płatności, od których można by potrącić dług (*ramka 4*).

Ramka 4

Umarzanie długów ze względu na utrudnione egzekwowanie należności poza UE

Komisja zwróciła się do trzech pozaunijnych organizacji pozarządowych działających w regionie Azji i Pacyfiku o zwrócenie otrzymanych zaliczek po tym, jak odmówiły one zastosowania się do wymogów określonych w umowie o przyznaniu dotacji. Organizacje te nie zgodziły się zwrócić otrzymanych środków, a lokalny prawnik zatrudniony przez służbę prawną Komisji oszacował, że powiązane koszty obsługi prawnej będą wysokie, a ponadto stwierdził, że jakakolwiek skarga sądowa ma niewielką szansę powodzenia. W istocie państwo, w którym te organizacje pozarządowe miały siedziby, nie uznawało orzeczeń europejskich sądów, a same organizacje posiadały niewiele aktywów. Trzy przedmiotowe należności musiały zostać umorzone.

Komisja monitoruje systemy służące państwom członkowskim do rejestrowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków w ramach zarządzania dzielonego w tych przypadkach, w których takie wydatki mają wpływ na budżet UE

50 Gdy dochodzi do wykrycia nieprawidłowych wydatków w obszarze polityki spójności lub rolnictwa, zgodnie z przepisami prawa unijnego i krajowego państwa członkowskie są zobowiązane do odzyskania od beneficjentów nienależnych płatności (w stosownych przypadkach wraz z karami i odsetkami). Kontrolerzy Trybunału zbadali, czy Komisja w sposób skuteczny monitoruje, na ile państwa członkowskie gwarantują poprawne rejestrowanie nieprawidłowych wydatków i ich odzyskiwanie bez niepotrzebnej zwłoki.

Komisja monitoruje systemy służące państwom członkowskich do odzyskiwania środków w obszarze rolnictwa, ponieważ ich odzyskiwanie ma wpływ na budżet UE

51 Środki w obszarze rolnictwa są udostępniane za pośrednictwem płatności bezpośrednich na rzecz rolników unijnych, środków rynkowych bądź w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, które są realizowane przez państwa członkowskie. W akcie podstawowym regulującym wspólną politykę rolną (WPR) nałożono na władze krajowe ogólny wymóg, by rejestrowały nieprawidłowe wydatki oraz rejestrowały kwoty należności w swoich księgach dłużników w ciągu 18 miesięcy od stwierdzenia nieprawidłowości¹⁸.

¹⁸ Art. 54 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

52 W przypadku płatności bezpośrednich i środków rynkowych (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji – EFRG) państwa członkowskie muszą zwrócić wszelkie odzyskane środki do budżetu UE po potrąceniu opłaty administracyjnej. Zwrot środków polega na potrąceniu odzyskanych środków od wydatków zadeklarowanych Komisji we wniosku o zwrot kosztów za kolejny miesiąc. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich z kolei (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW) państwa członkowskie mogą ponownie wykorzystać wszystkie kwoty odzyskane od beneficjentów, ale jedynie w ramach tego samego programu. DG AGRI wymaga od agencji płatniczych, by przystąpiły do odzyskania długu w ciągu roku od ostatniego zdarzenia lub działania, które jest istotne w świetle obowiązującej krajowej procedury odzyskiwania środków. Jeśli agencja płatnicza umorzy dług po przeprowadzeniu wszystkich możliwych działań zmierzających do odzyskania nieprawidłowych wydatków¹⁹, może obciążyć tym długiem budżet UE. W przeciwnym wypadku dług musi zostać pokryty z budżetu krajowego.

53 Już we wcześniejszych sprawozdaniach, opublikowanych w 2004 i 2011 r., Trybunał zbadał odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach WPR²⁰:

- o W 2004 r. Trybunał stwierdził, że stopa odzysku nieprawidłowych płatności na koniec 2002 r. była bardzo niska (łączna stopa odzysku dla okresu od 1971 r. wynosiła jedynie 17%), a duża ilość starych długów nie została ani odzyskana, ani umorzona. Kontrolerzy ustalili również, że Komisja nie dysponowała jasnymi kryteriami przesądzającymi o tym, czy niemożliwe do odzyskania nieprawidłowe płatności powinny obciążyć budżety danych państw członkowskich czy budżet UE. Trybunał zalecił Komisji podjęcie stosownych działań w tym względzie.

¹⁹ Art. 54 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

²⁰ Sprawozdanie specjalne 03/2004 pt. „Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej”; sprawozdanie specjalne 08/2011 pt. „Odzyskiwanie nienależnych płatności dokonanych w ramach wspólnej polityki rolnej”.

- o W 2006 r. w wyniku zalecenia Trybunału wprowadzono zasadę 50/50, by zachęcić państwa członkowskie do szybszego odzyskiwania długów. Zgodnie z tą zasadą, jeśli odzyskanie nie nastąpiło w ciągu czterech lat od daty wystawienia nakazu odzyskania środków lub w ciągu ośmiu lat, w przypadku gdy odzyskanie było przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi, konsekwencje finansowe wynikające z nieodzyskania kwot ponosiło w 50% dane państwo członkowskie, a w 50% budżet Unii, bez uszczerbku dla wymogu, by dane państwo członkowskie kontynuowało procedury odzyskiwania należności²¹. Data uznania należności jest zatem istotna dla stosowania tego przepisu.
- o W ramach kontroli z 2011 r. Trybunał stwierdził, że systemy służące państwom członkowskim do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków poprawiły się od 2004 r. – stopa odzysku osiągnęła około 50% w przypadku długów powstałych po 2006 r. Miała na to częściowo wpływ zasada 50/50. Kontrolerzy zwrócili jednak uwagę na związane z tą zasadą ryzyko, że państwa członkowskie pokierują procesem sprawozdawczym i procesem odpisywania długu na swoją korzyść, w szczególności opóźniając datę uznania długu, tak aby uniknąć bądź opóźnić stosowanie zasady (i wynikłego stąd obciążenia budżetu krajowego).

54 Trybunał przeanalizował dane na temat stóp odzysku dla Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW):

- o W przypadku EFRG łączna kwota nieprawidłowych wydatków wykrytych w okresie 2007–2022 wyniosła 2,4 mld euro. Zgodnie ze stanem na koniec 2022 r. 52% tej kwoty zostało odzyskane, natomiast pozostałe 48% albo zostało umorzone (9%), albo wciąż pozostawało do spłaty (39%)²². Kontrolerzy odnotowali znaczne różnice w stopie odzysku i wskaźniku umorzeń między poszczególnymi państwami członkowskimi (zob. [załącznik V](#)). Stopy odzysku wahały się między 17% a 92%, a wskaźnik umorzeń od 0% do 48%.
- o W przypadku EFRROW DG AGRI nie podała w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności żadnych stóp odzysku. Na podstawie danych liczbowych przekazanych przez DG AGRI Trybunał ustalił, że średnia stopa odzysku w latach 2015–2021 (dla których dostępne były dane) wynosiła 78%.

²¹ Art. 32 ust. 5 [rozporządzenia Rady \(WE\) nr 1290/2005](#) z dnia 21 czerwca 2005 r.

²² Tabela 7-5.4-2 na s. 239 [załączników do rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2022 r.](#)

- o Porównując stopy odzysku EFRG i EFRROW w podobnych okresach (2015–2021), Trybunał stwierdził, że stopa odzysku w przypadku EFRROW, w ramach którego państwa członkowskie mogą ponownie wykorzystać odzyskane środki, a w ramach współfinansowania wykorzystuje się też środki krajowe, jest istotnie wyższa (78%) niż w przypadku EFRG (49%).
- o Stopy odzysku na poziomie beneficjenta w przypadku EFRG są ogólnie niższe niż w przypadku programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim, które przeanalizował Trybunał ([załącznik IV](#)).

55 Kontrolerzy Trybunału dokonali również przeglądu rezultatów za rok budżetowy 2021 z monitorowania przez DG AGRI systemów służących państwom członkowskim do odzyskiwania środków. DG AGRI i jednostki certyfikujące wykryły uchybienia w rejestrowaniu i odzyskiwaniu nieprawidłowych wydatków w przypadku 18 z ogólnej liczby 76 agencji płatniczych. Uchybienia te dotyczyły dużych opóźnień (ponad 18 miesięcy) w rejestrowaniu przez agencje płatnicze wykrytych wcześniej nieprawidłowych wydatków bądź były uchybieniami zgłoszonymi przez jednostki certyfikujące – chodziło na przykład o niezastosowanie się do wymogu zwrócenia się o zwrot środków do beneficjentów bądź podjęcia dalszych działań w przypadku niespłacenia długu.

56 Jeśli państwa członkowskie nie wyeliminują uchybień w systemach odzyskiwania środków, które wskazały jednostki certyfikujące, DG AGRI może zastosować korekty finansowe w ramach rozliczania rachunków lub procedur kontrolowania zgodności rachunków. W latach 2010–2023 kwota korekt finansowych nałożonych przez dyrekcję wyniosła 513 mln euro. W przypadku większości agencji płatniczych, których dotyczyły uchybienia w odzyskiwaniu środków zgłoszone w odniesieniu do roku budżetowego 2021, w momencie przeprowadzania niniejszej kontroli DG AGRI prowadziła jeszcze działania następcze. W [ramce 5](#) przedstawiono przykład takich działań następczych.

Ramka 5

DG AGRI zastosowała korektę finansową w związku z uchybieniami w systemie odzyskiwania środków stosowanym przez chorwacką agencję płatniczą

Chorwacka jednostka certyfikująca wykryła przypadki, gdy agencja płatnicza przystąpiła do odzyskania środków dopiero po upływie okresu 18 miesięcy wskazanego w rozporządzeniu. W ramach procedury rozliczania rachunków DG AGRI zwróciła się do Chorwacji o przeprowadzenie wnikliwej analizy wszystkich przypadków zadłużenia. W rezultacie władze chorwackie potwierdziły, że ogółem w 411 przypadkach wystąpiły uchybienia związane z systemem odzyskiwania środków (z EFRG i EFRROW), a łączna kwota obciążona ryzykiem wyniosła 0,8 mln euro. DG AGRI zastosowała korektę finansową o tej wysokości.

57 Zasada 50/50 nie znalazła się wśród wymogów dotyczących zarządzania odzyskiwaniem środków, które zostały wprowadzone w ramach nowej WPR na lata 2023–2027. Nie wprowadzono też żadnych alternatywnych zachęt. Trybunał stoi na stanowisku, że brak zasady 50/50 (która doprowadziła w latach 2015–2022 do zwrotu do budżetu UE 234 mln euro) lub alternatywnej zachęty, takiej jak te wprowadzone w przypadku rozwoju obszarów wiejskich (pkt 54 ppkt trzeci) bądź polityki spójności (pkt 58–63), może sprawić, że na poziomie budżetu UE stopa odzysku w obszarze rolnictwa spadnie.

W obszarze polityki spójności Komisja nie monitoruje systemów służących państwom członkowskim do odzyskiwania środków, ponieważ nieprawidłowe wydatki są wycofywane i nie mają wpływu na budżet UE

58 W okresie programowania 2014–2020 wprowadzono zmiany do ram kontroli i uzyskiwania pewności dotyczących wydatków w obszarze polityki spójności – państwa członkowskie zostały zobowiązane do tego, by co roku przedkładać Komisji do zatwierdzenia pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym poświadczane zestawienia wydatków. Ta modyfikacja pociągnęła za sobą z kolei zmiany w sposobie, w jaki państwa członkowskie monitorują i korygują nieprawidłowe wydatki.

59 Instytucje zarządzające w państwach członkowskich mają obowiązek przeprowadzać kontrole przed tym i po tym, jak poświadczony wydatki zostaną przedłożone Komisji. Jeśli wykryją nieprawidłowości w wydatkach zwróconych przez UE, ale jeszcze nie przedłożonych Komisji w rocznych zestawieniach wydatków, mają obowiązek zarejestrować nieprawidłowe wydatki i wycofać je bezpośrednio z zestawień wydatków. Jeśli nieprawidłowości zostaną wykryte w wydatkach już przedłożonych Komisji, państwo członkowskie ma możliwość wycofać te wydatki natychmiast wraz z kolejnym wnioskiem o płatność bądź zarejestrować je na rachunkach jako niezrealizowane odzyskanie środków i wycofać daną kwotę z wydatków UE już po odzyskaniu środków. W okresie programowania 2021–2027 ta druga opcja nie jest już dostępna i państwa członkowskie mają obowiązek wycofać nieprawidłowe wydatki²³.

60 Przed przesłaniem do Komisji poświadczonych zestawień wydatków krajowe instytucje audytowe weryfikują wnioski złożone przez beneficjentów, dobierając próby z wydatków, które wcześniej zostały zadeklarowane Komisji w ciągu danego roku obrachunkowego. Prace audytowe przeprowadzone przez te instytucje są ściśle opisane w rocznym sprawozdaniu z kontroli, a wszelkie nieprawidłowe wydatki powinny zostać zarejestrowane w systemie państwa członkowskiego.

61 W przepisach regulujących politykę spójności nałożono na państwa członkowskie wymóg korygowania nieprawidłowych wydatków i odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom, wraz z ewentualnymi odsetkami²⁴. Państwa członkowskie powinny podjąć działania naprawcze w terminie 12 miesięcy od wykrycia nieprawidłowych wydatków i wszcząć procedurę odzyskiwania środków w ciągu kolejnych 12 miesięcy²⁵. Komisja wydała wytyczne, aby pomóc władzom krajowym w odzyskiwaniu nieprawidłowych wydatków od beneficjentów. W wytycznych stwierdzono, że odzyskanie nieprawidłowych wydatków, które zostały wycofane, jest kwestią leżącą w gestii władz krajowych²⁶.

²³ Art. 98 ust. 3 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.](#)

²⁴ Art. 122 ust. 2 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.](#)

²⁵ Art. 2 lit. e) i f) [rozporządzenia delegowanego Komisji \(UE\) 2016/568 z dnia 29 stycznia 2016 r.](#)

²⁶ Dokument pt. „Guidance for member states on amounts withdrawn, recovered, to be recovered and irrecoverable amounts”, wersja z 2018 r., s. 7.

62 Instytucje certyfikujące poszczególnych państw członkowskich są odpowiedzialne za poświadczanie zestawień wydatków. Instytucje te muszą też co roku przekazywać Komisji informacje na temat kwot, które zostały wycofane, odzyskane, mają zostać odzyskane (trwające procedury odzyskiwania środków) lub które nie mogą zostać odzyskane.

63 Komisja monitoruje wdrażanie wycofywania środków w ramach przeglądu rocznych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Ochrona budżetu UE w obszarze polityki spójności zostaje zapewniona w momencie, gdy państwa członkowskie wycofują nieprawidłowe wydatki, Komisja nie monitoruje natomiast, czy państwa członkowskie odzyskują wycofane nieprawidłowe wydatki od beneficjentów. Odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków jest tymczasem kluczowym narzędziem, mającym zniechęcać beneficjentów do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości i ograniczyć do minimum ryzyko dla reputacji UE. W przeciwnym razie beneficjenci projektów finansowanych przez UE mogą uznać, że działania naprawcze są nieskuteczne.

Dane na temat nieprawidłowych wydatków publikowane przez Komisję nie zawsze są kompletne i spójne

64 Komisja publikuje szereg sprawozdań zawierających dane na temat nieprawidłowych wydatków i na temat działań następczych mających na celu odzyskanie tych kwot (pkt **15–18**). Trybunał przyjął, że sprawozdania te dostarczają zainteresowanym stronom kompletne i spójne dane na temat wykrytych nieprawidłowych wydatków UE oraz że znajdują się w nich informacje na temat tego, jakie podjęto działania następcze i jak te wydatki zostały skorygowane, tak aby zapewnić przejrzysty i solidny nadzór.

Publikowane dane na temat nieprawidłowych wydatków i działań naprawczych nie zawsze są kompletne

65 Dane publikowane w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego i pośredniego ograniczają się do informacji na temat działań zapobiegawczych (wydatki niekwalifikowalne wyłączone z zestawień poniesionych wydatków) oraz działań naprawczych (wystawione nakazy odzyskania środków), które Komisja zrealizowała w ciągu danego roku. Dokumenty publikowane przez Komisję nie zawierają danych na temat nieprawidłowych wydatków, które wykrywa ona w ciągu roku i rejestruje w swoich lokalnych bazach danych audytowych. Z kolei dane Komisji na temat działań zapobiegawczych i naprawczych są podawane z uwzględnieniem roku realizacji działania, a nie momentu wykrycia danego nieprawidłowego wydatku. Jak wynika z *rys. 6*, te różnice czasowe mogą sięgać, w zależności od dykcji generalnej, nawet trzech miesięcy. Stąd brak jest danych liczbowych na temat nieprawidłowych wydatków wykrytych w ciągu roku ani nie sposób stwierdzić, jakie działania Komisja podjęła w związku z tymi nieprawidłowościami.

66 Jeśli chodzi o zarządzanie dzielone, ani w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI, ani w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania nie podano łącznej wielkości nieprawidłowych wydatków wykrytych w ramach WPR w toku kontroli i audytów w danym roku ani działań naprawczych podjętych w reakcji na te nieprawidłowości. Komisja nie podaje też łącznej wielkości nieprawidłowych wydatków, które zostały zarejestrowane w danym roku obrachunkowym w obszarze polityki spójności. Stoi na stanowisku, że ponieważ państwa członkowskie wycofują nieprawidłowe wydatki ze swoich poświadczonych zestawień wydatków, wydatki te nie figurują w rozliczeniach UE i nie muszą być zgłaszane.

67 W rocznych sprawozdaniach z działalności dykcji generalnych zajmujących się obszarem polityki spójności podaje się przekazane przez państwa członkowskie dane na temat korekt finansowych wdrożonych w danym roku w wyniku kontroli, audytów i dochodzeń. Podane kwoty za rok obrachunkowy 2020/2021 wyniosły odpowiednio 557,6 mln euro w przypadku DG REGIO i 67,9 mln euro w przypadku DG EMPL (zgodnie ze stanem na kwiecień 2022 r.)²⁷. Łącznie wykryto nieprawidłowości na kwotę 625,5 mln euro i wycofano ją z wydatków przedłożonych Komisji do współfinansowania przez UE. Komisja nie informuje, jaka część tej kwoty została odzyskana od beneficjentów, ponieważ nie ma to wpływu na rozliczenia UE.

²⁷ [Roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2021 r.](#), załącznik 7, s. 140 oraz [roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2021 r.](#), załącznik 7, s. 115.

68 Jedynym dokumentem, który zawiera jakiegokolwiek dane na temat nieprawidłowych wydatków w ramach zarządzania dzielonego, jest sprawozdanie PIF. W sprawozdaniu PIF za 2021 r.²⁸ stwierdzono, że dla obszaru rolnictwa państwa członkowskie zgłosiły w systemie zarządzania nieprawidłowościami łącznie 30 mln euro wydatków noszących znamiona nadużycia finansowego oraz 204 mln euro wydatków związanych z innymi nieprawidłowościami. Analogiczne kwoty dla obszaru polityki spójności wynoszą odpowiednio 1 624 mln euro oraz 812,9 mln euro. Należy zauważyć, że sprawozdanie PIF zawiera informacje jedynie na temat pojedynczych kwot przekraczających 10 000 euro. We wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał stwierdził, że Komisja nie przeprowadzała żadnych systemowych kontroli wiarygodności kwot podawanych przez państwa członkowskie²⁹.

Dane dotyczące odzyskiwania środków nie zawsze są spójne

69 Trybunał przeanalizował dane liczbowe zamieszczone w różnych dokumentach i dotyczące nakazów odzyskania środków wystawionych w 2021 r. w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków, za które odpowiadały cztery dyrekcje generalne wybrane do niniejszej kontroli w obszarach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. W **tabeli 2** zamieszczono poglądowe informacje na temat tych opublikowanych informacji.

²⁸ 33. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych, tabela 4, s. 39.

²⁹ Sprawozdanie specjalne 06/2019, pkt 48 oraz sprawozdanie specjalne 01/2019, pkt 21–32.

Tabela 2 – Opublikowane informacje na temat nakazów odzyskania środków wydanych w 2021 r.

Dane liczbowe pochodzące z opublikowanych dokumentów i dotyczące nakazów odzyskania środków wydanych w 2021 r. (w mln euro)								
Dokument	DG INTPA	DG NEAR	Sąsiedztwo i świat*	Działania zewnętrzne i pomoc przedakcesyjna	DG CNECT	DG RTD	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa*	Badania naukowe i innowacje
Roczne sprawozdania z działalności	8,4	15,4			3	3,5		
Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania			21				19	
Sprawozdanie PIF				5,39				5,81

* Obejmuje dane odnoszące się do DG ECHO, DG FPI, DG INTPA, DG NEAR oraz DG TRADE.

** Obejmuje głównie dane odnoszące się do DG CNECT oraz DG RTD, a także agencji wykonawczych ERCEA, INEA oraz REA.

Źródło: roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych za 2021 r., sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania oraz sprawozdanie PIF, które zostały opublikowane w 2022 r.

70 Kontrolerzy Trybunału odnotowali następujące niespójności w danych:

- o kwota 23,8 mln euro podana w rocznych sprawozdaniach z działalności dwóch dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za działania zewnętrzne, DG INTPA i DG NEAR (odpowiednio 8,4 mln euro i 15,4 mln euro)³⁰ przekroczyła łączną kwotę podaną w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dla działu „Sąsiedztwo i świat”, który obejmuje również DG ECHO, DG FPI i DG TRADE. Komisja wyjaśniła kontrolerom Trybunału, że informacje przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania uwzględniały dostosowania wprowadzone w toku konsolidowania danych, które były konieczne ze względu na pewne ograniczenia w obecnym systemie księgowym i które w 2021 r. nie zostały uwzględnione w rocznych sprawozdaniach z działalności. Komisja wyeliminowała ten problem, wprowadzając ręcznie dostosowania w rocznych sprawozdaniach z działalności i ujednolicając sposób przedstawiania informacji w dokumentach za rok obrotowy 2022 r.;
- o podana w sprawozdaniu PIF³¹ łączna kwota odzyskanych środków w obszarach, za które odpowiadają cztery przedmiotowe dyrekcje generalne, była niższa niż kwoty podane w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania oraz rocznych sprawozdaniach z działalności. Różnic tych nie można było wyjaśnić na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu PIF.

³⁰ Roczne sprawozdanie z działalności DG INTPA za 2021 r., załącznik 3, tabela 8 oraz roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2021 r., załącznik 3, tabela 8.

³¹ Dokument pt. „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021”, sekcja 6.3.1, s. 159, tabela DM4, w której zestawiono dane dotyczące działań zewnętrznych i pomocy przedakcesyjnej.

71 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dane liczbowe podane w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2021 r., które dotyczyły rolnictwa (dział „Zasoby naturalne i środowisko”), i stwierdzili, że państwa członkowskie wdrożyły w 2021 r. działania zapobiegawcze i naprawcze na kwotę 794 mln euro. Kwota ta obejmowała działania naprawcze na kwotę 528 mln euro wdrożone w ciągu roku przed dokonaniem płatności na rzecz beneficjentów, co było zgodne z informacjami zawartymi w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI³². Niemniej Trybunał stwierdził również, że niektórych z danych liczbowych zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania nie można uzgodnić z danymi z rocznego sprawozdania z działalności ze względu na różne zakresy czasowe wykorzystanych danych źródłowych³³:

- o w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2021 r. podano, że w wyniku kontroli beneficjentów przeprowadzonych w 2021 r. i latach wcześniejszych 244 mln euro nieprawidłowych wydatków zostało ponownie wykorzystane przez państwa członkowskie. Tej kwoty nie można było uzgodnić z informacjami podanymi w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI;
- o działania naprawcze wdrożone przez Komisję obejmują 191 mln korekt nałożonych na beneficjentów przez państwa członkowskie po dokonaniu płatności. Środki te zostały następnie zwrócone do budżetu UE³⁴, przy czym nastąpiło to w 2021 r., a kontrole przeprowadzono oraz wnioski o zwrot płatności wydano w 2021 r. i latach wcześniejszych. Komisja wyjaśniła kontrolerom Trybunału, że na wspomnianą kwotę składają się głównie: 112,7 mln euro środków z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (co znajduje potwierdzenie w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI³⁵) oraz 68,6 mln środków z projektów rozwoju obszarów wiejskich, co zostało ujęte w sprawozdaniu finansowym Komisji, ale nie wykazane w rocznym sprawozdaniu z działalności.

³² Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2021 r. – tom III, s. 32 oraz roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2021 r., tabela 2.1.1.3.1-6, s. 70.

³³ Roczne sprawozdanie z działalności jest sporządzane na podstawie danych z pakietów dokumentów składanych przez państwa członkowskie na potrzeby poświadczenia wiarygodności, natomiast w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania wykorzystuje się dane z systemu księgowego Komisji.

³⁴ Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2021 r. – tom III, s. 32.

³⁵ Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2021 r. – załączniki, załącznik 7, s. 264, tabela 5.2-2.

72 W odniesieniu do polityki spójności w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania podano, że w 2021 r. państwa członkowskie wdrożyły działania zapobiegawcze i naprawcze na kwotę 3 763 mln euro³⁶. W kwocie tej ujęto korekty finansowe wspomniane w pkt 67. Odpowiada ona unijnemu udziałowi w kwocie środków wycofanych i potrąconych przez państwa członkowskie z wydatków zadeklarowanych Komisji. Ta wartość nie odpowiada 3 204 mln euro i 838 mln euro podanych odpowiednio w rocznych sprawozdaniach działalności DG REGIO i DG EMPL za 2021 r., ponieważ w tym przypadku uwzględniono współfinansowanie krajowe³⁷. Problem ten wyeliminowano w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2022 r., w których podano informacje na temat udziału unijnego.

³⁶ Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2021 r. – tom III, sekcja dotycząca działu „Spójność, odporność i wartości”, s. 32.

³⁷ Roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2021 r. – załączniki, tabela na s. 140, oraz roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2021 r. – załączniki, tabela na s. 115–116.

Wnioski i zalecenia

73 Trybunał stwierdza, że systemy, które służą Komisji do zarządzania przypadkami nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE oraz do monitorowania takich przypadków, są częściowo skuteczne. Jeśli chodzi o zarządzanie bezpośrednie i pośrednie, Komisja gwarantuje wprowadzenie rejestrowania nieprawidłowych wydatków w sposób poprawny i terminowy, lecz potrzebuje zbyt wiele czasu na odzyskanie środków. Jeśli zaś chodzi o zarządzanie dzielone, duży odsetek nieodzyskanych nieprawidłowych wydatków w obszarze rolnictwa oraz fakt, że stopy odzysku nie poprawiły się od 2006 r., wskazują, że samo monitorowanie przez Komisję może nie wystarczać do zagwarantowania skutecznego funkcjonowania systemów służących państwom członkowskim do odzyskiwania środków. W obszarze polityki spójności wycofanie nieprawidłowych wydatków z wniosków o płatności gwarantuje ochronę budżetu UE, w związku z czym Komisja nie monitoruje później, czy te kwoty zostały odzyskane od beneficjentów. Ponadto przydatność publikowanych przez Komisję informacji na temat nieprawidłowych wydatków i podjętych w związku z nimi działań naprawczych jest ograniczona, ponieważ informacje te nie zawsze są kompletne i spójne.

74 Przeprowadzone przez kontrolerów Trybunału badanie próby audytów i weryfikacji bezpośrednio i pośrednio zarządzanych operacji wykazało, że Komisja prawidłowo i w sposób terminowy rejestrowała nieprawidłowe wydatki (pkt 26–28). Trybunał zauważył jednak, że w przypadku działań zewnętrznych nie rejestruje się w systemach zarządczych Komisji pełnego wpływu finansowego wywieranego przez systemowe nieprawidłowości w wydatkach. Związane jest to z tym, że audytorzy nie mają umownego obowiązku przeprowadzać dodatkowych kontroli nieprawidłowości w wydatkach, które mogą mieć charakter systemowy, a Komisja nie gwarantuje, że takie nieprawidłowości o charakterze systemowym nie wpływają na inne dotacje otrzymane przez tą samą organizację wdrażającą (pkt 30). Ryzyko, że systemowe nieprawidłowości w wydatkach pozostaną niewykryte, jest szczególnie wysokie w przypadku agencji ONZ ze względu na ograniczony zakres dopuszczalnych weryfikacji (pkt 31).

Zalecenie 1 – Przeanalizowanie wpływu finansowego, jaki wywierają systemowe nieprawidłowości w wydatkach występujące w obszarze działań zewnętrznych

Komisja powinna zagwarantować, że pełen wpływ finansowy nieprawidłowości w wydatkach, które mogą mieć charakter systemowy, zostanie ustalony, zarejestrowany i skorygowany. W razie konieczności w tym celu powinna przeprowadzić dodatkowe kontrole stosownych operacji finansowanych ze środków UE.

Termin realizacji: czerwiec 2026 r.

75 Kontrolerzy Trybunału ustalili, że od zrealizowania danych działań finansowanych ze środków UE przez organizacje wdrażające do wystawienia przez Komisję nakazu odzyskania środków upływało zazwyczaj od 14 do 23 miesięcy. Postępowania kontradiktoryjne w obszarze działań zewnętrznych trwają najczęściej od pięciu do dziewięciu miesięcy dłużej niż w przypadku polityk wewnętrznych. Trybunał stoi na stanowisku, że niezależnie od nieusuwalnych różnic między tymi dwoma rodzajami zarządzania poziom monitorowania i nadzoru zapewniany przez Wspólną Służbę Audytu w obszarze badań naukowych pomaga skrócić czas konieczny do wykrycia i skorygowania nieprawidłowych wydatków (pkt [33–37](#)).

76 Trybunał stwierdził również, że w przypadku nieopłaconych nakazów odzyskania środków służby Komisji potrzebują zazwyczaj od pięciu do ośmiu dodatkowych miesięcy, aby rozpocząć proces egzekucji należności w celu odzyskania środków (pkt [38–43](#)). Opóźnienia w odzyskiwaniu nieprawidłowych wydatków zmniejszają szansę Komisji na odzyskanie całej należności, w szczególności w sytuacjach, gdy organizacje wdrażające nie są w stanie lub nie chcą spłacić swoich długów (pkt [48 i 49](#)). DG BUDG ostatnio podjęła działania w celu wyeliminowania opóźnień w procesie odzyskiwania środków przez Komisję (pkt [44–46](#)). Gdy działania te zostaną w pełni wdrożone, mogą doprowadzić do wyeliminowania opóźnień w procedurach egzekucji wszczynanych w przypadkach, w których dłużnicy nie dokonali zwrotu środków UE po otrzymaniu ostatecznego lub formalnego upomnienia od Komisji.

Zalecenie 2 – Usprawnienie planowania prac audytowych w obszarze działań zewnętrznych, tak aby skrócić czas konieczny do ustalenia nieprawidłowych wydatków

W przypadku działań zewnętrznych Komisja powinna skrócić czas od ukończenia działań finansowanych ze środków UE do ustalenia nieprawidłowych wydatków, które wymagają skorygowania. W tym celu:

- a) powinna dokonać przeglądu swojej metodyki planowania, tak aby kontrole *ex post* były przeprowadzane zaraz po tym, jak Komisja otrzyma sprawozdania dotyczące zgodności finansowej;
- b) korzystała z procedur i narzędzi, które pozwolą na ściślejsze monitorowanie procesu audytu, tak aby skrócić postępowania kontryktoryjne.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

77 W ramach zarządzania dzielonego główną odpowiedzialność za rejestrowanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków ponoszą państwa członkowskie. W obszarze rolnictwa – gdzie Komisja monitoruje systemy stosowane przez państwa członkowskie – nakazy odzyskania środków wystawione (i nieanulowane) od 2007 r. przez agencje płatnicze w odniesieniu do płatności bezpośrednich i środków rynkowych opiewały łącznie na kwotę 2,4 mld euro. Na koniec 2022 r. 48% z tej kwoty było nie do odzyskania lub nierozliczone. Ponadto stopy odzysku na poziomie beneficjenta w przypadku EFRG są ogólnie niższe niż w przypadku zarządzania bezpośredniego i pośredniego. Zasada 50/50, która miała zachęcić agencje płatnicze do terminowego odzyskiwania długów, przestała obowiązywać we wspólnej polityce rolnej na lata 2023–2027. Istnieje ryzyko, że wobec braku zachęt stopa odzysku w obszarze rolnictwa jeszcze bardziej spadnie (pkt [51–57](#)).

Zalecenie 3 – Ocena konieczności wprowadzenia dodatkowych zachęt, które skłoniłyby państwa członkowskie do zwiększenia stopy odzysku środków w przypadku nieprawidłowych wydatków w obszarze rolnictwa

Aby zagwarantować, że państwa członkowskie będą odzyskiwać nieprawidłowe wydatki w ramach WPR w sposób bardziej terminowy, oraz aby poprawić stopy odzysku, Komisja powinna ocenić konieczność wprowadzenia dodatkowych zachęt w kolejnym okresie programowania.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

78 W obszarze polityki spójności państwa członkowskie korygują nieprawidłowe wydatki, wycofując je z poświadczonych zestawień wydatków niezwłocznie po ich wykryciu. Oznacza to, że ochrona budżetu UE zostaje zapewniona w momencie, gdy nieprawidłowe wydatki zostaną wykryte i wycofane. Komisja nie monitoruje natomiast, czy państwa członkowskie odzyskują wycofane nieprawidłowe wydatki od beneficjentów. Odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków jest tymczasem kluczowym narzędziem, mającym zniechęcać beneficjentów do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości i ograniczyć do minimum ryzyko dla reputacji UE (pkt [59–63](#)).

79 Trybunał stwierdził, że publikowane przez Komisję informacje na temat nieprawidłowych wydatków, odzyskiwania środków i innych działań naprawczych nie zawsze są kompletne i spójne. Żaden z dokumentów, które Komisja publikuje, nie zapewnia pełnego oglądu sytuacji, jeśli chodzi o stwierdzone nieprawidłowe wydatki i powiązane z nimi działania naprawcze (pkt [65–72](#)).

Zalecenie 4 – Zapewnienie kompletnych informacji na temat wykrytych nieprawidłowych wydatków i podjętych działań naprawczych

Komisja powinna przedstawić w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności dane na temat:

- a) nieprawidłowych wydatków ustalonych w danym roku oraz podjętych działań naprawczych;
- b) nieprawidłowych wydatków ustalonych w latach wcześniejszych, w przypadku których działania naprawcze nie zostały ukończone przed końcem poprzedniego roku, a także działań naprawczych, które zostały podjęte w danym roku sprawozdawczym.

Termin realizacji: czerwiec 2026 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 22 marca 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Systemy służące do wykrywania i rejestrowania nieprawidłowych wydatków i rejestrowania działań naprawczych oraz odnośnej sprawozdawczości w wybranych programach UE

Zasoby naturalne (rolnictwo)

Agencje płatnicze przeprowadzają kontrole administracyjne w odniesieniu do wszystkich beneficjentów, a także kontrole na miejscu. Następnie przesyłają każdego roku do 15 lipca dane statystyczne do DG AGRI. Kontrolami na miejscu zazwyczaj obejmuje się 5% populacji, ale odsetek ten różni się w zależności od działania.

Jednostki certyfikujące sprawdzają i poświadczają roczne sprawozdania finansowe agencji płatniczych, funkcjonowanie ich systemów kontroli wewnętrznej, systemów odzyskiwania środków oraz legalność i prawidłowość wydatków, których zwrot pokrywa się ze środków UE. Jednostki te przeprowadzają również kontrole sprawdzające w odniesieniu do próby kontroli na miejscu przeprowadzonych przez poszczególne agencje płatnicze. Agencje płatnicze przesyłają DG AGRI roczne sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniami certyfikującymi do 15 lutego każdego roku w celu rozliczenia.

W razie wystąpienia nieprawidłowych wydatków bądź zaniedbań państwa członkowskie muszą wystąpić do beneficjenta o zwrot nienależnych płatności (w odpowiednich wypadkach wraz z naliczonymi karami) w ciągu 18 miesięcy od zatwierdzenia lub otrzymania sprawozdania z kontroli³⁸. W momencie występowania o zwrot środków agencje płatnicze powinny zarejestrować kwotę należności w swoich księgach dłużników i przystąpić do odzyskania długu w ciągu roku od ostatniego zdarzenia lub działania, które jest istotne w świetle obowiązującej krajowej procedury odzyskiwania środków³⁹.

³⁸ Art. 54 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

³⁹ Wytyczne DG AGRI pt. „Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015”, sekcja II.

Państwa członkowskie mogą ponownie wykorzystać wszystkie środki odzyskane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, ale mają obowiązek zwrócić do budżetu UE (jako dochody przeznaczone na określony cel) wszelkie środki odzyskane w przypadku płatności bezpośrednich i środków rynkowych. W tym drugim przypadku potrącają opłatę administracyjną w wysokości 20% (25% w przypadku zasady wzajemnej zgodności). Zwrot środków polega na potrąceniu odzyskanych środków (w tym odsetek i kar) od wydatków ujętych we wniosku o zwrot kosztów za kolejny miesiąc.

W przypadku płatności bezpośrednich agencje płatnicze mogą potrącić środki podlegające odzyskaniu od przyszłych płatności na rzecz tego samego beneficjenta. Nie mogą tak jednak postąpić w przypadku odzyskiwania finansowania unijnego na rzecz środków rynkowych (EFRG) oraz na rzecz zakończonych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, w ramach których nie przewiduje się dalszych płatności.

Jeśli agencja płatnicza umorzy dług po wyczerpaniu wszystkich sposobów odzyskania środków, może obciążyć tą należnością budżet UE w kolejnej deklaracji wydatków. W przeciwnym razie stratę należy pokryć z budżetu krajowego. Do 2022 r. agencje płatnicze stosowały zasadę 50/50, zgodnie z którą, jeśli nie były w stanie odzyskać długu w ciągu czterech lat (lub ośmiu, jeśli w sprawie toczyło się postępowanie sądowe), koszty pokrycia długu były dzielone po równo między budżet UE i budżet krajowy. Po zastosowaniu tego mechanizmu agencje płatnicze miały wciąż obowiązek stosować swoje procedury odzyskiwania środków, w przeciwnym razie musiałyby samodzielnie pokryć całość straty. Musiały również podać informacje na temat wyników tych procedur w kolejnym rocznym sprawozdaniu finansowym.

DG AGRI przeprowadza ograniczoną liczbę kontroli na miejscu w ramach corocznego finansowego rozliczenia rachunków oraz w ramach wieloletnich cykli wizyt kontrolnych dotyczących zgodności z przepisami. Finansowe rozliczenie obejmuje kompletność, poprawność i prawdziwość sprawozdań finansowych agencji płatniczych, natomiast audyty dotyczące zgodności z przepisami (w 2022 r. przeprowadzono 92 takie audyty) mają wykluczyć wydatki, które zostały poniesione niezgodnie z zasadami. Jeśli Komisja wykryje nieprawidłowe wydatki, agencje płatnicze muszą wystąpić do beneficjentów końcowych o zwrot środków, a następnie przekazać odzyskane kwoty do budżetu UE⁴⁰.

⁴⁰ Art. 43 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

Polityka spójności

Instytucje zarządzające przeprowadzają kontrole administracyjne wszystkich wniosków o płatność, a także weryfikacje na miejscu próby wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów. Wszelkie wykryte przez nie niekwalifikowalne kwoty potrącane są od płatności na rzecz beneficjentów bądź też instytucje zarządzające występują o zwrot środków, jeśli przyszłe płatności na rzecz beneficjenta są niewystarczające. Komisja nie wymaga od instytucji zarządzających przekazywania informacji na temat wydatków niekwalifikowalnych.

Jeśli instytucje zarządzające wykryją nieprawidłowe wydatki, które już zostały zadeklarowane Komisji, potrącają nieprawidłową kwotę, ponieważ nie kwalifikuje się ona do współfinansowania i nie powinna zostać ujęta w wydatkach zadeklarowanych Komisji. Instytucje zarządzające mają przy tym dwie możliwości skorygowania kwalifikowalnych wydatków zadeklarowanych Komisji:

- o mogą ująć nieprawidłowe kwoty jako wycofane wydatki kwalifikowalne. W takim przypadku mogą ponownie wykorzystać środki UE w ramach tego samego programu operacyjnego, w którym środki zostały wycofane;
- o mogą pozostawić nieprawidłowe wydatki w zestawieniach wydatków programu operacyjnego aż do momentu, gdy odzyskają je od beneficjenta. To rozwiązanie jest korzystne pod kątem przepływu środków pieniężnych, ale daje instytucjom zarządzającym mniej czasu na ponowne wykorzystanie środków po tym, jak zostaną odzyskane. Z tej możliwości skorzystało w okresie programowania 2014–2020 jedynie pięć państw członkowskich. W obecnym okresie programowania nie jest już ona dostępna.

Instytucje certyfikujące są odpowiedzialne za poświadczanie końcowych zestawień wydatków przesyłanych do Komisji. Konsolidują one dane liczbowe po korektach przesłane przez instytucje zarządzające i wprowadzają wszelkie inne konieczne korekty w zestawieniach wydatków po kontrolach przeprowadzonych przez instytucje audytowe, Komisję lub Europejski Trybunał Obrachunkowy. Ponadto instytucje certyfikujące przeprowadzają własne kontrole, w wyniku których mogą uznać określone wydatki za wydatki obciążone wysokim ryzykiem i sklasyfikować je jako wydatki objęte trwającą oceną. Choć ta kategoria wydatków jest ujęta w zestawieniach, musi ona być przedmiotem odrębnej sprawozdawczości i nie kwalifikuje się do objęcia współfinansowaniem przez Komisję. Po przeprowadzeniu dalszych kontroli przedmiotowe kwoty mogą być częściowo lub w pełni uwzględnione w kolejnych wnioskach o płatność.

Zanim instytucje zarządzające prześlą Komisji roczne zestawienia wydatków, instytucje audytowe weryfikują wnioski złożone przez beneficjentów, dobierając próby z wydatków ujętych we wnioskach o płatność, które wcześniej zostały zadeklarowane Komisji przez instytucje zarządzające w ciągu danego roku obrachunkowego. Prace audytowe przeprowadzone przez te instytucje są zwięźle opisane w rocznym sprawozdaniu z kontroli, a nieprawidłowe wydatki wykryte w toku audytów operacji są korygowane w zestawieniach wydatków. Jeśli prace audytowe wskazują na łączny poziom błędu przekraczający 2%, instytucje audytowe są zobowiązane do wprowadzenia dodatkowych ekstrapolowanych korekt finansowych, tak aby obniżyć poziom ryzyka rezydualnego poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

Pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, który państwa członkowskie co roku składają Komisji, obejmuje zestawienia wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych zatwierdzonych na dany okres, roczne sprawozdania z kontroli i opinie audytowe sporządzone przez instytucje audytowe, roczne podsumowania i deklaracje instytucji zarządzających. Komisja przeprowadza kontrolę tej dokumentacji.

Komisja przeprowadza również audyty organów krajowych wybranych na podstawie analizy ryzyka. Audytom tym mogą przyświecać różne cele: sprawdzenie zgodności z przepisami bądź ustalenie stanu faktycznego. Mogą być to audyty tematyczne, systemowe lub dotyczące wiarygodności wskaźników wykonania. Mogą również obejmować ponowne przeprowadzenie kontroli zrealizowanych przez instytucje audytowe danego państwa członkowskiego. Większość takich audytów prowadzi do korekt finansowych, w wyniku których organy krajowe zazwyczaj ponownie wykorzystują środki w ramach swoich programów. W razie wykrycia nieprawidłowych wydatków za podjęcie działań naprawczych w odniesieniu do beneficjentów odpowiadają państwa członkowskie.

Polityki wewnętrzne i zewnętrzne

W przypadku porozumień lub umów o dofinansowanie, którymi Komisja zarządza bezpośrednio lub pośrednio, zazwyczaj zatrudnia ona prywatne firmy audytorskie w celu zweryfikowania kwalifikowalności wydatków zadeklarowanych przez organizacje wdrażające. Kontrole te mogą być przewidziane w rocznych planach audytów, w przypadku których projekty dobiera się na podstawie analizy ryzyka, bądź w ramach pomiaru poziomu błędu rezydualnego – wówczas projekty dobierane są losowo. Postanowienia niektórych umów lub porozumień mogą nakładać na organizacje wdrażające obowiązek zatrudnienia prywatnych firm audytorskich w celu przeprowadzenia audytu sprawozdań finansowych, które składane są Komisji.

Dyrekcje generalne działające w obszarze badań naukowych stworzyły Wspólną Służbę Audytu. Ma ona zatrudniać prywatne firmy audytorskie na podstawie umowy ramowej bądź przeprowadzać audyty z wykorzystaniem własnych pracowników. Jeśli to prywatne firmy audytorskie przeprowadzają audyt, przedstawiciel Służby szczegółowo monitoruje przebieg audytu. Wspólna Służba Audytu i zatrudnieni zewnętrzni audytorzy omawiają ustalenia z jednostkami kontrolowanymi w toku postępowania kontradyktoryjnego, a następnie zewnętrzni audytorzy sporządzają swoje końcowe sprawozdania z kontroli. Wspólna Służba Audytu odnotowuje pełen wpływ finansowy nieprawidłowych wydatków w bazie danych służącej do zarządzania audytami, AUDEX, skąd informacje są automatycznie przekazywane do systemu zarządzania dotacjami SyGMA. Dzięki temu urzędnicy zatwierdzający mogą następnie przeprowadzić skrócone postępowanie kontradyktoryjne, przesyłając organizacjom wdrażającym sprawozdania z kontroli przed podjęciem działań naprawczych w odniesieniu do nieprawidłowych wydatków, które zostały zgłoszone.

Dyrekcje generalne odpowiedzialne za obszar działań zewnętrznych również zawarły porozumienie ramowe dotyczące zatrudniania prywatnych firm audytorskich. Kierownicy odpowiedzialni za zadania audytowe współpracują z urzędnikami zatwierdzającymi przy zatrudnianiu audytorów zewnętrznych i koordynowaniu ich prac. Zatwierdzają też wstępne wersje sprawozdań z kontroli, zanim nie zostaną one złożone w wersji końcowej. Urzędnicy zatwierdzający następnie przesyłają końcowe sprawozdania z kontroli organizacjom wdrażającym, które mają wówczas możliwość przedstawić uwagi na temat wszelkich wykrytych nieprawidłowych wydatków oraz przesłać dodatkową dokumentację potwierdzającą. Na koniec postępowania kontradyktoryjnego urzędnicy zatwierdzający podejmują decyzje o działaniach naprawczych, które należy wdrożyć w odniesieniu do potwierdzonych nieprawidłowych wydatków.

W obszarze działań zewnętrznych Komisja zarządza pewnymi wydatkami pośrednio wspólnie z partnerami wdrażającymi takimi jak organizacje międzynarodowe oraz organy prawa publicznego, za które odpowiedzialność finansową ponoszą państwa członkowskie. Komisja polega na systemach zarządczych swoich partnerów wdrażających, jeśli chodzi o wykrywanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów. Opracowała przy tym metodykę oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów⁴¹. Jej celem jest zagwarantowanie, że partnerzy wdrażający zapewnią poziom ochrony interesów finansowych UE równoważny temu, który Komisja zapewnia w przypadku zarządzania bezpośredniego.

⁴¹ Filar 1 odnoszący się do kontroli wewnętrznej obejmuje również zapobieganie błędom, nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, oraz ich wykrywanie i korygowanie.

Komisja i Organizacja Narodów Zjednoczonych zawarły ramową umowę finansowo-administracyjną w celu zacieśnienia współpracy. We wspólnym porozumieniu w sprawie stosowania zakresu zadań w ramach weryfikacji wydatków (dokument pt. „Common Understanding on the use of the Terms of Reference for Expenditure Verification”) nałożono ograniczenia co do prób, które weryfikatorzy mogą dobrać w celu sprawdzenia kwalifikowalności operacji, którymi zarządza agencja ONZ z wykorzystaniem środków UE⁴². Próby nie mogą przekraczać 40 transakcji z podstawowego wykazu transakcji agencji oraz 20% zadeklarowanych wydatków. Jeśli wykaz zawiera transakcje z partnerami wdrażającymi, które wymagają doboru próby, można wybrać maksymalnie 20 pozycji dla co najwyżej pięciu transakcji dobranych do próby. Wreszcie osoby weryfikujące wydatki nie mają prawa zatrzymać kopii sprawdzonej przez siebie dokumentacji potwierdzającej.

Urzednicy zatwierdzający Komisji korygują nieprawidłowe wydatki, odzyskując środki lub zmniejszając kolejne płatności. Komisja klasyfikuje odzyskane środki jako dochody przeznaczone na określony cel.

Urzednicy zatwierdzający są odpowiedzialni za sporządzenie prognoz należności, ustalenie należności do odzyskania, rejestrowanie tych należności w systemie ABAC, a także wystawianie nakazów odzyskania środków i not debetowych. Zanim proces zatwierdzania w systemie ABAC zostanie zakończony, księgowy Komisji analizuje nakazy odzyskania środków, aby upewnić się, że wszystkie niezbędne wymogi są spełnione i podjęto kroki w celu zagwarantowania skutecznego odzyskania środków.

Jeśli dłużnik nie uiścił płatności w terminie wskazanym w notie debetowej, nakaz odzyskania środków jest przekazywany zespołowi DG BUDG zajmującemu się odzyskiwaniem należności. Jeśli dłużnik nadal nie spłacił długu po przesłaniu przypomnienia i formalnego upomnienia i nie ma możliwości potrącenia lub rozliczenia długu za pomocą gwarancji bankowej, księgowy zwraca się do urzednika zatwierdzającego o przystąpienie do egzekucji należności. Urzednik zatwierdzający rozpoczyna egzekucję, przesyłając wniosek wraz z dokumentacją potwierdzającą do służby prawnej Komisji. Należność może zostać wyegzekwowana z majątku dłużnika, albo przez przyjęcie przez Komisję decyzji (na podstawie art. 299 TFUE), albo w drodze postępowania sądowego.

⁴² Dokument z marca 2020 r. pt. „Common Understanding on the use of Terms of Reference for Expenditure Verification for Operations implemented by UN Organisations that are among the Signatory Parties of the EU-UN-FAFA”.

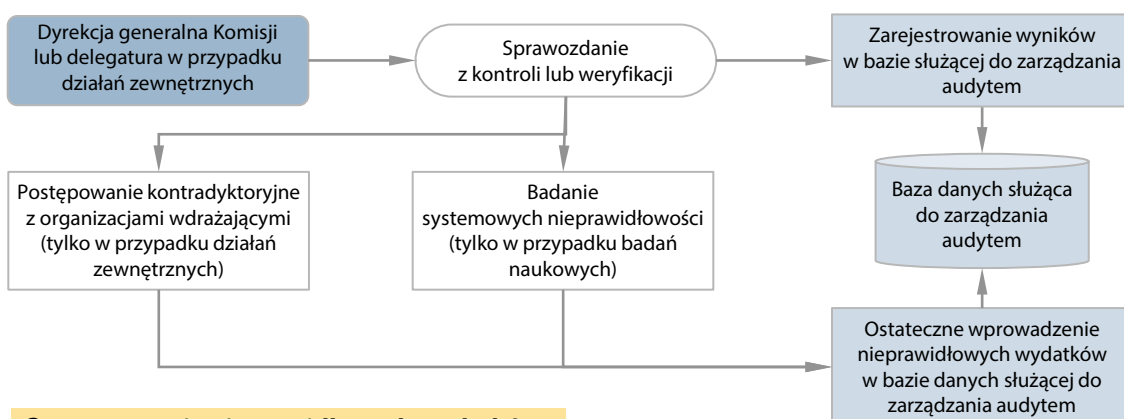
Urzednicy zatwierdzajacy mogą umorzyc dlugi w nastepujacych przypadkach⁴³:

- a) gdy przewidywany koszt odzyskania naleznosci przekraczalby kwote, ktora ma zostac odzyskana, a odstapienie nie zaszkodziloby wizerunkowi UE;
- b) gdy nie mozna odzyskac naleznosci ze wzgledu na jej wiek, opoznienie w przeslaniu noty debetowej lub niewypłacalność dłużnika;
- c) gdy odzyskanie naleznosci jest niezgodne z zasada proporcjonalności.

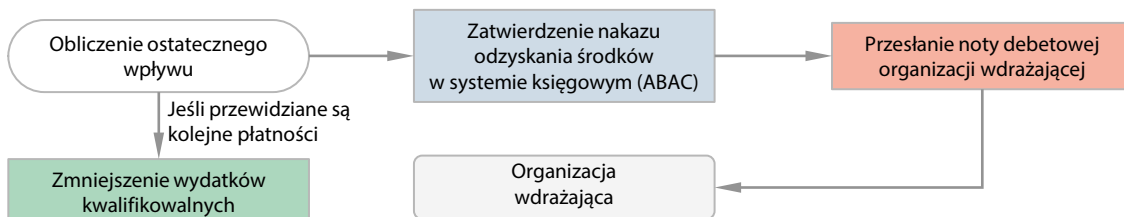
⁴³ Art. 101 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

Załącznik II – Systemy służące Komisji Europejskiej do wykrywania nieprawidłowych wydatków i wdrażania działań naprawczych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego

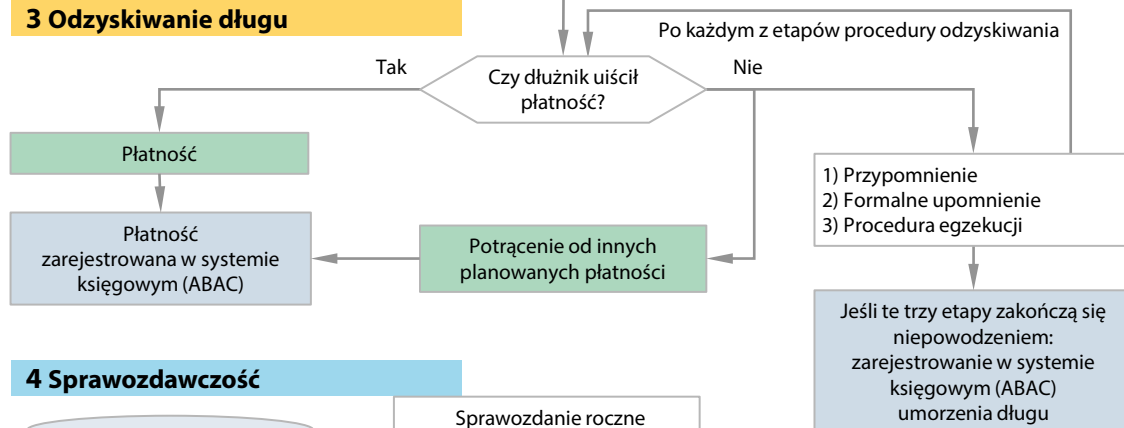
1 Zidentyfikowanie nieprawidłowych wydatków



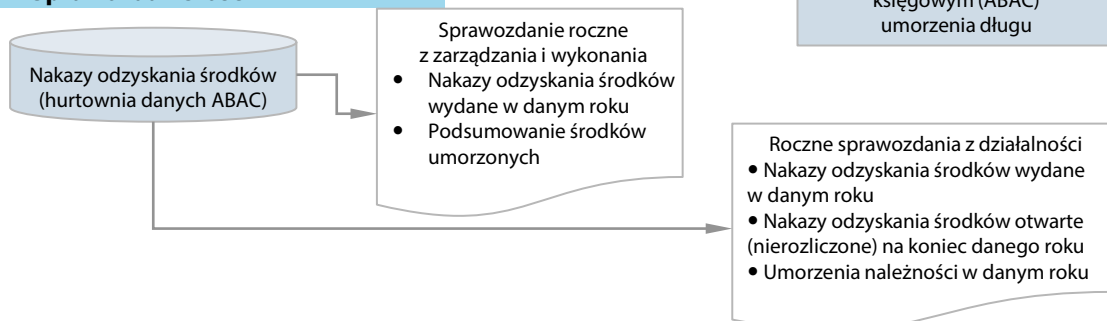
2 Korygowanie nieprawidłowych wydatków



3 Odzyskiwanie długu

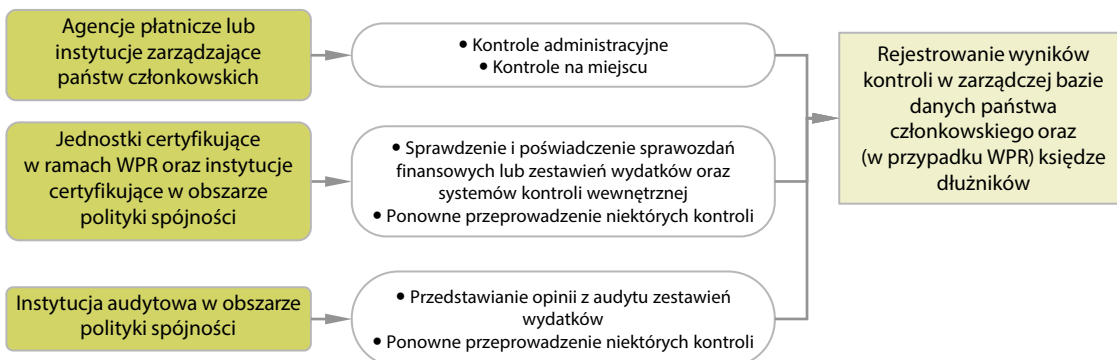


4 Sprawozdawczość

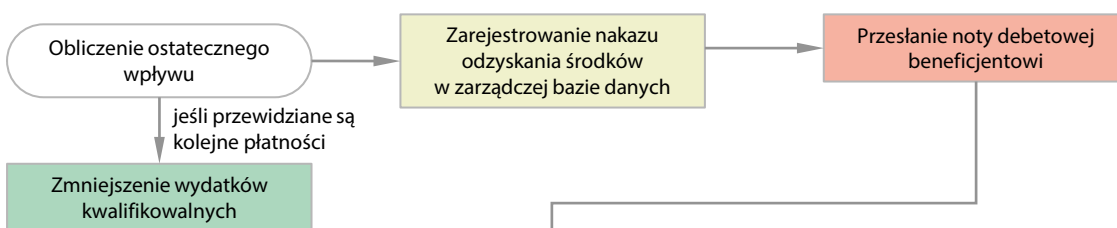


Załącznik III – Systemy służące państwom członkowskim do wykrywania nieprawidłowych wydatków i wdrażania działań naprawczych w ramach zarządzania dzielonego

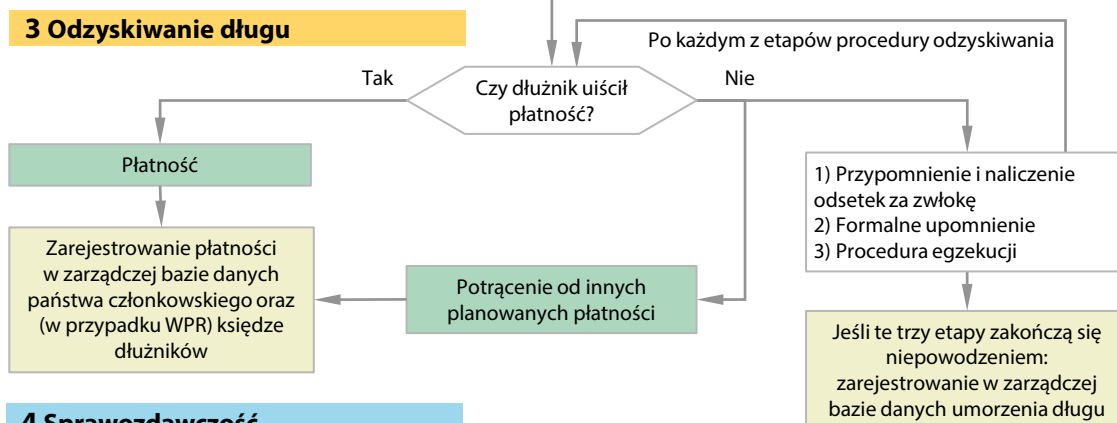
1 Wykrywanie nieprawidłowych wydatków



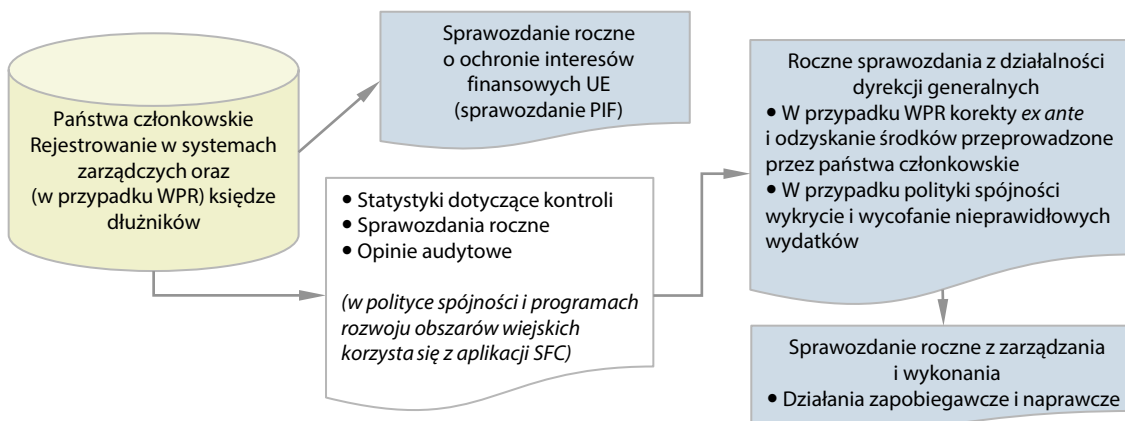
2 Korygowanie nieprawidłowych wydatków



3 Odzyskiwanie długu



4 Sprawozdawczość



Załącznik IV – Stopy odzysku nieprawidłowych wydatków dla wybranych dyrekcji generalnych Komisji

DG AGRI (tylko EFRG)		Stopa odzysku do końca roku									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Data wydania nakazu odzyskania środków	2014	14%	28%	32%	33%	34%	38%	39%	39%	47%	
	2015		45%	61%	64%	67%	72%	73%	77%	81%	
	2016			39%	38%	41%	45%	46%	47%	48%	
	2017				21%	32%	35%	36%	38%	40%	
	2018					50%	60%	66%	69%	70%	
	2019						26%	35%	38%	43%	
	2020							37%	49%	54%	
	2021								27%	56%	
	2022									39%	

DG RTD		Stopa odzysku do końca roku									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Data wydania nakazu odzyskania środków	2014	54%	88%	91%	92%	93%	93%	93%	93%	93%	
	2015		65%	87%	93%	93%	93%	93%	93%	94%	
	2016			71%	96%	97%	97%	97%	98%	98%	
	2017				50%	78%	80%	80%	80%	80%	
	2018					79%	96%	96%	96%	96%	
	2019						70%	91%	93%	96%	
	2020							77%	81%	82%	
	2021								49%	51%	
	2022									79%	

DG CNECT		Stopa odzysku do końca roku									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Data wydania nakazu odzyskania środków	2014	44%	72%	76%	78%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2015		64%	86%	86%	88%	88%	88%	88%	88%	
	2016			41%	58%	68%	68%	68%	68%	68%	
	2017				58%	67%	91%	91%	91%	92%	
	2018					65%	86%	87%	87%	87%	
	2019						79%	83%	83%	83%	
	2020							72%	82%	82%	
	2021								38%	49%	
	2022									72%	

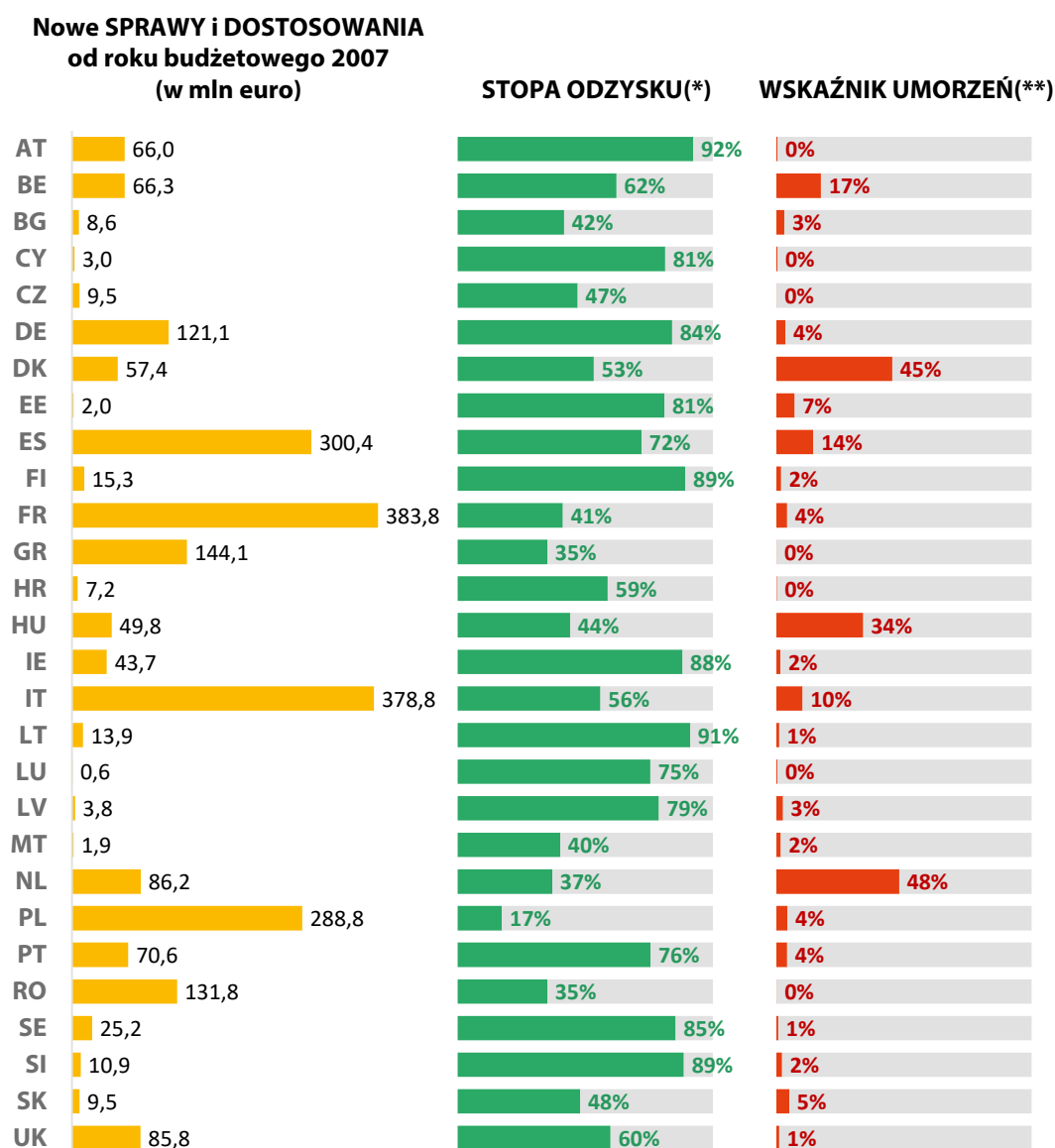
DG NEAR		Stopa odzysku do końca roku									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Data wydania nakazu odzyskania środków	2014	52%	79%	96%	96%	96%	96%	96%	97%	97%	
	2015		65%	74%	75%	78%	78%	78%	78%	78%	
	2016			70%	84%	84%	85%	85%	85%	87%	
	2017				78%	83%	84%	84%	84%	84%	
	2018					68%	75%	75%	75%	75%	
	2019						61%	68%	74%	74%	
	2020							39%	61%	66%	
	2021								82%	96%	
	2022									59%	

DG INTPA		Stopa odzysku do końca roku									
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Data wydania nakazu odzyskania środków	2014	36%	50%	54%	58%	59%	59%	59%	61%	61%	
	2015		61%	84%	84%	84%	86%	86%	86%	87%	
	2016			53%	68%	71%	71%	71%	74%	74%	
	2017				73%	86%	89%	89%	89%	91%	
	2018					42%	50%	59%	59%	59%	
	2019						65%	83%	84%	93%	
	2020							54%	71%	76%	
	2021								57%	81%	
	2022									60%	

Uwaga: W stopach odzysku nie uwzględniono kwot potrąconych od płatności na rzecz beneficjenta dokonanych w trakcie tego samego roku składania wniosków w przypadku EFRG bądź w ramach tego samego projektu w przypadku zarządzania bezpośredniego i pośredniego.

Źródło: tabela 7-5.4-1 dotycząca EFRG na s. 238 załączników do rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2022 r. oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu ABAC.

Załącznik V – Środki odzyskane od beneficjentów w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (dane dla przypadków wykrytych od 2007 r.)



(*) STOPA ODZYSKU = KWOTA ODZYSKANYCH ŚRODKÓW / (KWOTA, KTÓREJ DOTYCZĄ DANE SPRAWY, oraz DOSTOSOWANIA)

(**) WSKAŹNIK UMORZEŃ = KWOTA UMORZEŃ / (KWOTA, KTÓREJ DOTYCZĄ DANE SPRAWY, oraz DOSTOSOWANIA)

Źródło: tabela 7-5.4-1 dotycząca EFRG na s. 238–239 załączników do rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2022 r.

Wykaz akronimów

CAS – Common Audit Service

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

DG BUDG – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

DG CNECT – Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii

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

DG INTPA – Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych

DG MARE – Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa

DG NEAR – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

DG RTD – Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

ABAC – elektroniczny system Komisji służący jej do zarządzania operacjami budżetowymi i księgowymi.

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.

Postępowanie kontryktoryjne – procedura, w ramach której audytor lub Komisja omawiają wyniki kontroli z jednostką kontrolowaną, aby zagwarantować, że rezultaty te są należycie uzasadnione.

Ramowa umowa finansowo-administracyjna – umowa pomiędzy Komisją a ONZ regulująca współpracę między nimi na rzecz osiągnięcia milenijnych celów rozwoju.

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.

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.

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

Zarządzanie bezpośrednie – zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.

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

Zarządzanie pośrednie – sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak państwa spoza UE i organizacje międzynarodowe).

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-07>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-07>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Omawiana w niniejszym dokumencie kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji, której przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierował członek Trybunału Jorg Kristijan Petrovič, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Martin Puc, szef gabinetu, oraz Mirko Iaconisi, attaché; Judit Oroszki, kierowniczka; Anthony Balbi, koordynator zadania, a także kontrolerzy Bruno Scheckenbach i Ilias Nikolakopoulou. Wsparcie graficzne zapewnił Jesús Nieto Muñoz, a za obsługę sekretarską odpowiadała Valérie Tempez.



Od lewej: Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi, Martin Puc.

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 dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

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

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

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

Rys. 4, 6 i 7 – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2044-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/089825	QJ-AB-24-007-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2068-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/797	QJ-AB-24-007-PL-N

Trybunał ocenił, czy systemy, które służą Komisji do zarządzania przypadkami nieprawidłowych wydatków poniesionych przez beneficjentów środków UE oraz do odzyskiwania takich wydatków, zapewniły ochronę budżetu UE i skutecznie zniechęcały beneficjentów do dopuszczania się dalszych nieprawidłowości. Zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i pośredniego Komisja rejestruje nieprawidłowe wydatki w sposób poprawny i terminowy, ale potrzebuje zbyt wiele czasu na odzyskanie środków. W ramach zarządzania dzielonego natomiast, w przypadku którego główną odpowiedzialność za rejestrowanie i odzyskiwanie nieprawidłowych wydatków ponoszą państwa członkowskie, stopy odzysku środków są ogólnie niskie, choć między poszczególnymi państwami członkowskimi występują w tym względzie istotne różnice.

W odniesieniu do obszaru działań zewnętrznych Trybunał zalecił, by badano nieprawidłowości systemowe i usprawniono planowanie prac audytowych. Jeśli zaś chodzi o wydatki na rolnictwo, Komisja powinna ocenić konieczność wprowadzenia zachęt, które skłoniłyby państwa członkowskie do zwiększenia stóp odzysku środków. Wreszcie Komisja powinna zapewnić kompletne informacje na temat stwierdzonych nieprawidłowych wydatków i podjętych działań naprawczych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors