



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Przemówienie

13 października 2022 r.

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

**Prezentacja sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego za 2021 r.
przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego**

13 października 2022 r.

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

Szanowna Pani Przewodnicząca!

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

Szanowny Panie Komisarzy!

[Szanowni Przedstawiciele Prezydencji Rady!]

To dla mnie zaszczyt po raz pierwszy stanąć przed Państwem w roli **nowo wybranego prezesa** Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Na wstępie chciałbym się Państwu **w kilku słowach przedstawić**. Jestem **kontrolerem** z ponad 40-letnim doświadczeniem w sektorze kontroli publicznej, zdobyтым tak na szczeblu krajowym, jak i unijnym – w najwyższym organie kontroli Irlandii, Komisji Europejskiej i Europejskim Trybunale Obrachunkowym. W Europejskim Trybunale Obrachunkowym pracuję od niemal 10 lat. Pełniłem różne funkcje w różnych Izbach Trybunału, a w 2018 r. zostałem powołany na stanowisko członka Trybunału.

Jako **prezes Trybunału** zamierzam w dalszym ciągu **kłaść nacisk** na to, aby prace Trybunału zapewniały **Komisji Kontroli Budżetowej** potrzebne jej informacje, a także czuwać – w interesie obywateli Unii – nad poprawą **rozliczalności oraz przejrzystości** wszystkich rodzajów działań UE.

Dziś staję przed Państwem nie tylko jako prezes Trybunału. Pełnię równocześnie moją poprzednią funkcję – **członka odpowiedzialnego za sprawozdanie roczne Trybunału za 2021 r.**

Jako członek odpowiedzialny za sprawozdanie roczne współpracowałem w ubiegłych latach z wieloma spośród Państwa i dzięki temu z doświadczenia wiem, że nasze instytucje łączy **ściśła i konstruktywna współpraca**. Mam nadzieję, że będę miał okazję spotkać się i współpracować z **każdym z Państwa**, a tym samym jeszcze bardziej zacieśnić owocną współpracę między Komisją Kontroli Budżetowej a Trybunałem Obrachunkowym.

Sprawozdanie roczne jest **najważniejszą publikacją** Trybunału Obrachunkowego, a jego przygotowanie wymaga **zbiorowego wysiłku**. Sprawozdanie roczne, które dziś Państwu przedstawiam, nie powstałoby bez intensywnej **pracy zespołowej i zaangażowania**. Pragnę skorzystać z tej okazji i podziękować licznym **kontrolerom i pracownikom służb pomocniczych** uczestniczącym we wszystkich etapach prac kontrolnych, **członkom Trybunału** odpowiedzialnym za poszczególne rozdziały, a także całemu **Kolegium Trybunału**.

Tegoroczne sprawozdanie roczne ukazuje się w zupełnie **innych okolicznościach** niż ubiegłoroczne. Wszyscy pracownicy Trybunału dołożyli starań, aby skutecznie zrealizować zaplanowane prace, mimo że działalność Trybunału nadal była utrudniona

ze względu na **kryzys związany z pandemią COVID-19**. Ponadto obecnie musimy także mierzyć się z **agresją Rosji na Ukrainę**. Niesie ona za sobą konsekwencje dla całego świata i wraz z potęgującym się **kryzysem energetycznym** stawia przed nami nowe wyzwania.

W obecnych okolicznościach zarządzanie finansami UE **w sposób należyty i skuteczny** ma jeszcze większe znaczenie. Oznacza to, że na Komisji i państwach członkowskich, ale również na Europejskim Trybunale Obrachunkowym spoczywa **jeszcze większa odpowiedzialność**.

Jakie są główne ustalenia Trybunału z kontroli za 2021 r.?

Tak jak w poprzednich latach, Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do **sprawozdania finansowego UE** – nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia.

Jeśli chodzi o **dochody**, Trybunał ustalił, że ogólny poziom błędów **nie był istotny**. Kontrolerzy wykryli jednak pewne utrzymujące się uchybienia w systemach kontroli dotyczących tradycyjnych zasobów własnych w niektórych państwach członkowskich oraz w niektórych odnośnych procedurach w Komisji.

W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2021 Trybunał po raz pierwszy omówił nie tylko zasoby budżetowe uzgodnione w wieloletnich ramach finansowych (**WRF**), ale także inicjatywę Next Generation EU (**NGEU**), a w szczególności **RRF**.

Po raz pierwszy Trybunał wydał **dwie odrębne opinie** na temat legalności i prawidłowości wydatków za 2021 r.: opinię dotyczącą **wydatków z budżetu UE** i opinię dotyczącą **wydatków z RRF**.

Trybunał wydał te **dwie odrębne opinie**, aby uwzględnić **różnice** między wydatkami z budżetu objętymi WRF a wydatkami z RRF. RRF to **tymczasowy instrument finansowany z emisji obligacji**. Co kluczowe, w jego przypadku obowiązuje **inny model wdrażania**. W odróżnieniu od wydatków z budżetu UE, które są dokonywane na zasadzie **zwrotu kosztów kwalifikowalnych lub po spełnieniu pewnych warunków** określonych w przepisach unijnych bądź krajowych, w przypadku RRF warunkiem uzyskania płatności jest **osiągnięcie w zadowalającym stopniu uzgodnionych wcześniej kamieni milowych lub wartości docelowych**.

W pierwszej kolejności chciałbym przedstawić opinię i ustalenia Trybunału dotyczące **wydatków z budżetu UE**:

Na podstawie reprezentatywnej próby 740 transakcji Trybunał ustalił, że w porównaniu z poprzednim rokiem ogólny poziom nieprawidłowości **wzrósł** i w 2021 r. sięgnął 3,0% (w 2020 i 2019 r. – 2,7%).

Ze względu na rozpowszechnione występowanie problemów wykrytych przez kontrolerów (tj. rozległy charakter błędów) Trybunał wydał – trzeci rok z rzędu – **opinię negatywną**.

Ustalenia kontrolerów po raz kolejny potwierdzają trafność dotychczasowej oceny Trybunału: **sposób wydatkowania środków** – tzn. czy mają one postać **zwrotu poniesionych kosztów**, czy też **uprawnień do płatności** – ma wpływ na poziom błędów.

W przypadku wydatków **obarczonych wysokim ryzykiem**, stanowiących wyraźną **większość** (63%) populacji objętej kontrolą, szacowany poziom błędów wynosi 4,7%. Do tej kategorii należą przede wszystkim wydatki w obszarze polityki spójności, ale też w innych działach polityki unijnej takich jak: jednolity rynek, migracje, bezpieczeństwo i – częściowo – zasoby naturalne.

W przypadku **wydatków obarczonych niskim ryzykiem** Trybunał ustalił, że szacowany poziom błędów plasuje się **poniżej progu istotności** na poziomie 2%. Kategoria ta obejmuje wydatki oparte na uprawnieniach takie jak pomoc bezpośrednia dla rolników, stypendia dla studentów uczestniczących w programie Erasmus, a także wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE.

Przyjrzyjmy się teraz przez chwilę uważniej **poszczególnym działom polityki**, zaczynając od **polityki spójności**. Typowe błędy wykrywane w tym dziale to koszty niekwalifikowalne, brak podstawowych dokumentów poświadczających, nieprzestrzeganie zasad jednolitego rynku / pomocy państwa oraz przypadki naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Trybunał szacuje, że poziom błędów w tym dziale wynosi **3,6%** (w 2020 r. – 3,5%).

Aby lepiej ukazać, na czym polegają błędy wykryte przez kontrolerów, pozwolę sobie, Szanowna Pani Przewodnicząca, przedstawić **kilka konkretnych przykładów**:

- w jednym z programów objętych kontrolą koszty zostały poniesione przez partnerów, których siedziba mieściła się na **niekwalifikującym się obszarze geograficznym**. Wydatki te były zatem niekwalifikowalne;
- w innym przypadku kontrolerzy ustalili, że co czwarty **uczestnik programu pomocy społecznej**, który kierowano do osób niekształcących się, niepracujących i nieszkolących się, był w rzeczywistości **zatrudniony**.

Duża część prac Trybunału w obszarze spójności dotyczy działalności **krajowych instytucji audytowych**. Wiem też, że zagadnienie to jest **przedmiotem szczególnego zainteresowania** Państwa komisji. Od 2017 r. kontrolerzy Trybunału oceniają prace tych **instytucji audytowych** w drodze badania bezpośredniego. Prowadzone od ponad pięciu lat prace kontrolne wskazują na to, że prace krajowych instytucji audytowych

nie kompensują jeszcze w dostatecznym stopniu wysokiego ryzyka błędu w tym obszarze i obecnie **można na nich polegać jedynie w ograniczonym stopniu**.

Szanowna Pani Przewodnicząca! Nie zapomnijmy także o **pozytywnych przykładach**, które zaobserwowali kontrolerzy Trybunału. Chciałbym zwrócić Państwa uwagę na przypadek **instytucji audytowej** w jednym z państw członkowskich: instytucja ta udzieliła wsparcia instytucji zarządzającej, doradzając jej, jak mogłaby lepiej przeprowadzać postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Teraz weźmy pod lupę **zasoby naturalne**: po uwzględnieniu wszystkich dostępnych informacji Trybunał ustalił, że poziom błędu dla całego działu jest **zbliżony** do progu istotności.

Jeśli chodzi o obszary wydatkowania uznawane za obarczone **wysokim ryzykiem** (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary niewchodzące w zakres WPR), na które przypada około jednej trzeciej tego działu WRF, wyniki prac kontrolnych Trybunału wskazują na to, że poziom błędu znajduje się powyżej progu istotności. Główne źródła błędów stanowią niekwalifikujący się beneficjenci, błędy administracyjne i niewywiązywanie się z zobowiązań środowiskowych.

Oto **kilka przykładów** błędów wykrytych w tym obszarze wydatków:

- kontrolerzy wykryli kilka przypadków **ferm drobiu**, które złożyły więcej niż jeden wniosek o przyznanie pomocy. Najczęściej dwoje małżonków wnioskowało osobno o przyznanie maksymalnej kwoty pomocy, argumentując, że należy traktować ich jako odrębnych rolników, choć posiadane przez nich zwierzęta przebywały w jednym budynku;
- w toku kontroli gospodarstw rolnych z wykorzystaniem obrazów satelitarnych kontrolerzy ustalili, że informacje zadeklarowane przez rolnika nie odpowiadały przeprowadzonym przez niego **faktycznym pracom rolnym**. W związku z tym stwierdzono, że ponad połowa wypłaconej rolnikowi kwoty była obciążona błędem.

W odniesieniu do tego obszaru polityki chciałbym wspomnieć o **pozytywnym wpływie**, jaki mogą wyrzucić **kontrole w formie monitorowania**, opierające się na obrazowaniu satelitarnym. Na szczeblu krajowym można wykorzystać tę formę kontroli do weryfikacji, czy przestrzegane są określone przepisy unijne, np. w przypadku wniosków o przyznanie pomocy obszarowej. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali, jak organy krajowe we Włoszech i w Hiszpanii wykorzystywały takie obrazowanie satelitarne w 2021 r. Zalecili też, aby Komisja dalej wspierała państwa członkowskie w stosowaniu takich kontroli, jako że obecnie dotyczą one tylko 13% obszarów objętych systemami pomocy bezpośrednio.

Jeśli chodzi o dział **Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa**, Trybunał stwierdził, że poziom błędów, który już w ubiegłym roku przekraczał próg istotności, wzrósł z 3,9% w 2020 r. do **4,4% w 2021 r.** Najwięcej błędów nadal jest popełnianych w obszarze wydatków na badania naukowe (zwłaszcza w programie „Horyzont 2020”). Dotyczą one przede wszystkim kosztów niekwalifikowalnych, takich jak koszty osobowe.

Oto **przykłady** takich błędów:

- w toku kontroli pewnego MŚP kontrolerzy stwierdzili, że w przypadku dwóch pracowników **nie rejestrowano czasu pracy**, a inni pracownicy zadeklarowali godziny pracy dla okresu, gdy byli na urlopie wypoczynkowym. Niemal połowa godzin zweryfikowanych przez kontrolerów była niekwalifikowalna;
- w przypadku innego projektu kontrolerzy ustalili, że pewien naukowiec nie **posiadał wymaganych kwalifikacji akademickich**, aby uzyskać **stypendium w ramach działania „Maria Skłodowska-Curie”**. Wszystkie powiązane koszty były w związku z tym niekwalifikowalne.

W działach obejmujących migracje, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo i obronę Trybunał wykrył błędy w niemal co trzeciej skontrolowanej transakcji:

- kontrolerzy ustalili, że w ramach pewnego projektu dotyczącego bezpieczeństwa wewnętrznego nie dokonano **planowanego zakupu pojazdów terenowych na użytek policji**. Kontrolerzy nie mają ponadto pewności, czy zakupione pojazdy były faktycznie wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem;
- kontrolerzy wykryli błędy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącym **zakwaterowania osób ubiegających się o azyl**, a także wiele problemów w związku z umowami zawartymi z niektórymi hotelami w następstwie tego postępowania. Błędów tych nie wykryły ani władze krajowe, ani Komisja.

Co się tyczy działu **Sąsiedztwo i świat**, najczęstsze błędy dotyczyły nieponiesionych wydatków, braku podstawowej dokumentacji poświadczającej, kosztów niekwalifikowalnych i nieprzestrzegania zasad dotyczących zamówień publicznych. W niemal co drugiej skontrolowanej transakcji wystąpiły błędy. **Pomimo niewielkich rozmiarów próby wyniki potwierdzają, że ryzyko wystąpienia błędów w tym dziale jest wysokie.** Trzeba też zaznaczyć, że chociaż Komisja zaangażowała się w pomoc Trybunałowi w tej kwestii, kontrolerzy wciąż napotykają trudności z uzyskaniem **pewnych dokumentów od niektórych spośród organizacji międzynarodowych**, które odpowiadają za realizację programów unijnych.

Ostatnim omawianym przeze mnie działem jest **Administracja**. Tak jak w poprzednich latach, Trybunał oszacował, że poziom błędu znajduje się poniżej progu istotności. **Dwa z pięciu błędów**, które Trybunał skwantyfikował, dotyczyły Parlamentu, jeden błąd – Komisji i dwa – ESDZ.

Szanowni Państwo! Pragnę teraz przedstawić przeprowadzoną przez Trybunał kontrolę **wydatków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)**:

Kontrola ta stanowi **nowy punkt** sprawozdania rocznego Trybunału i od tego roku aż do zakończenia realizacji RRF będzie przedmiotem odrębnej sprawozdawczości prowadzonej przez Trybunał.

Instrument ten jest **wdrażany w inny sposób** niż wydatki z budżetu UE objęte WRF. W jego przypadku nacisk położony jest na osiągnięcie **kamieni milowych i wartości docelowych**, a nie na zwrot poniesionych kosztów.

W związku z tym w ramach kontroli do celów poświadczenia wiarygodności kontrolerzy Trybunału skupiają się na weryfikacji, czy **Komisja** zgromadziła wystarczające i odpowiednie dowody na uzasadnienie swojej **oceny** dotyczącej osiągnięcia w stopniu zadowalającym kamieni milowych. W zakres **oceny Komisji** dotyczącej legalności i prawidłowości płatności z RRF nie wchodzi badanie zgodności z **innymi przepisami krajowymi i unijnymi**. Tym samym zagadnienie to nie wchodzi także w zakres opinii Trybunału, będzie natomiast przedmiotem odrębnych weryfikacji podczas przyszłych kontroli. Trybunał przeprowadzi te kontrole, gdy prace Komisji w tym obszarze zostaną zakończone i będą mogły zostać poddane ocenie. Trybunał nie ocenia ponadto **skuteczności poszczególnych reform** objętych kamieniami milowymi – ich skuteczność mogłaby zostać oceniona w przyszłości w sprawozdaniach specjalnych poświęconych tym kwestiom.

Na **populację wydatków z RRF objętą kontrolą** złożyła się pojedyncza płatność na kwotę 11,5 mld euro dokonana w 2021 r. na rzecz Hiszpanii po tym, jak państwo to zadeklarowało osiągnięcie 52 **kamieni milowych**, z których wszystkie dotyczyły reform.

Trybunał ustalił, że **jeden z kamieni milowych** nie został osiągnięty w stopniu zadowalającym (chodzi o kamień milowy powiązany z **reformą wprowadzającą zmianę w podatku dochodowym od osób prawnych**, a w szczególności podjęcie działań „w celu zapewnienia minimalnej stawki 15% dla podatników”). Zdaniem Trybunału wpływ tego błędu **nie był istotny**. Trybunał odnotował ponadto, że Komisja nie opracowała jeszcze **metody, która pozwoliłaby wyrazić liczbowo wpływ nieosiągnięcia kamienia milowego lub wartości docelowej**, tj. umożliwiłaby określenie, jaka kwota nie powinna zostać w rezultacie wyłacona.

Trybunał sformułował pod adresem Komisji dalsze **zalecenia** co do przeprowadzanej przez nią oceny kamieni milowych. Dotyczyły one w szczególności dokumentowania

prac Komisji i kryteriów wykorzystywanych przez nią do oceny, czy kamienie milowe zostały osiągnięte.

Szanowni Państwo!

Dotychczas mówiliśmy o kwestii **zgodności** wydatków unijnych z przepisami. Kolejnym kontrolowanym przez Trybunał obszarem jest **wykorzystanie** dostępnych środków finansowych. Kwestia ta systematycznie była **powodem do niepokoju**. Nie inaczej jest w odniesieniu do 2021 r.

Na koniec 2021 r. **zobowiązania pozostające do spłaty** wyniosły łącznie 341,6 mld euro, podczas gdy w 2020 r. sięgnęły 303,2 mld euro. Po raz pierwszy kwota ta obejmuje jednak zobowiązania pozostające do spłaty zaciągnięte na potrzeby RRF, wynoszące niemal 90 mld euro. Po wyłączeniu z analizy zobowiązań z RRF można stwierdzić, że w porównaniu z ubiegłym rokiem wysokość zobowiązań pozostających do spłaty spadła. Przyczyną tego spadku były przede wszystkim opóźnienia we wdrażaniu funduszy objętych zarządzaniem dzielonym z WRF na lata 2021–2027.

W sprawozdaniu Trybunał zamieszcza także informacje na temat ekspozycji budżetu UE z tytułu ewentualnych przyszłych **zobowiązań**. Ekspozycja ta wzrosła w 2021 r. ponad dwukrotnie i sięgnęła 277,9 mld euro. Główną przyczyną tego wzrostu była emisja obligacji w kwocie 91 mld euro w celu sfinansowania pakietu NGEU oraz zwiększenie o 50,2 mld euro pomocy finansowej udzielonej państwom członkowskim z myślą o ochronie miejsc pracy i pracowników dotkniętych pandemią (SURE).

Co do **kwestii przekrojowych**, Trybunał poinformował o problemach związanych ze **sprawozdaniem rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE**, które też będzie dziś tematem dyskusji na forum Państwa komisji. W tym roku Trybunał zauważył, że w wielu obszarach polityki ograniczenia w kontrolach *ex post* mają wpływ na rzetelność **oceny ryzyka przez Komisję** i jej klasyfikację **wydatków jako obarczonych wysokim bądź niskim ryzykiem**. Trybunał przeanalizował również sposób przedstawiania informacji na temat **korekt finansowych** w przypadku nieprawidłowych płatności (5,6 mld euro) i stwierdził, że może on prowadzić do niepoprawnych interpretacji. Jeśli chodzi natomiast o powiadomienie przesłane władzom węgierskim przez Komisję na podstawie przepisów **rozporządzenia w sprawie warunkowości**, Trybunał odnotował, że w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania nie podano szczegółowych informacji na temat tego powiadomienia ani nie wskazano, jak kwestia ta może wpłynąć na prawidłowość przedmiotowych wydatków. Już po publikacji sprawozdania z zarządzania i wykonania Komisja przedstawiła Radzie wniosek w sprawie środków ochrony budżetu, w którym, jak Państwu wiadomo, przekazała też dodatkowe informacje dotyczące szeregu kwestii, m. in. systemu zamówień publicznych oraz zapobiegania konfliktom interesów i ich korygowania.

Na koniec chciałbym poruszyć kwestię nadużyć finansowych. Trybunał zgłosił do OLAF 15 przypadków popełnienia nadużycia, które wykrył w toku prac kontrolnych przeprowadzonych w 2021 r. (w 2020 r. było to sześć przypadków). W pięciu sprawach OLAF wszczął już dochodzenie. Trybunał zawarł porozumienie robocze zarówno z EPPO, jak i z OLAF i począwszy od tego roku w miarę możliwości zgłasza przypadki podejrzenia popełnienia nadużycia finansowego do obu tych organów jednocześnie. Poza tym, że w konkretnych przypadkach Trybunał zgłasza, że powziął podejrzenie o popełnieniu nadużycia, podejmuje on także istotny temat nadużyć finansowych w sprawozdaniach specjalnych, przykładowo w sprawozdaniu na temat ryzyka wystąpienia nadużyć finansowych we wspólnej polityce rolnej (14/2022), sprawozdaniu dotyczącym umieszczania podmiotów gospodarczych na czarnej liście (11/2022) i sprawozdaniu na temat konfliktu interesów w ramach zarządzania dzielonego (publikacja planowana na pierwszy kwartał 2023 r.).

Szanowna Pani Przewodnicząca, Szanowni Państwo!

Sprawozdanie roczne Trybunału zawiera **wiele więcej szczegółowych informacji i ustaleń**, które pragnąłbym omówić, ale czas tej prezentacji jest niestety ograniczony. Zakończę ją na tym punkcie, zachęcając do lektury **sprawozdania rocznego** Trybunału lub „**Kontroli UE w skrócie**”. Otrzymali Państwo oba te dokumenty.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że ustalenia Trybunału za 2021 r. wskazują na to, że należy **nadal z uwagą weryfikować**, jak wydawane są pieniądze unijne i czy osiągnane są zamierzone rezultaty. Do tego celu **potrzebne są skuteczne kontrole na wszystkich szczeblach**.

Świat, w którym żyjemy, zmienia się **w niespotykanym dotąd tempie**, co stawia UE przed nowymi wyzwaniami. W nadchodzących latach wydatki UE zwiększą się dwukrotnie, co oznacza, że tak na Komisji Europejskiej, jak i na państwach członkowskich spoczywa **ogromna odpowiedzialność** za należyte i efektywne zarządzanie środkami finansowymi UE.

Na koniec chciałbym złożyć na ręce Pana **Komisarza** podziękowania za współpracę z Komisją w ubiegłym roku. Czasem zdarza się, że nasze instytucje mają różne opinie w pewnych kwestiach, ale obie dążą – każda w ramach swoich obowiązków – do zapewnienia, by budżet unijny był gospodarnie wykorzystywany.

Dziękuję za **uwagę**. Chętnie odpowiem na wszelkie Państwa **pytania**.