

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ (NR 118)

z dnia 8 marca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 118)

8 marca 2022 r.

Komisja do Spraw Unii Europejskiej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Anity Czerwińskiej (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

I. Informacja na temat „Sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2020” wraz z przeglądem ustaleń w zakresie polityki spójności oraz wybranych raportów specjalnych dotyczących Polski.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Opioła** członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Joanna Heger**, **Agata Domańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Spraw Międzynarodowych, **Anna Marciniak** – specjalista ds. kontaktów zagranicznych z Wydziału ds. Unii Europejskiej w BSM.

Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Witam państwa. Informuję, że posiedzenie będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Od dnia dzisiejszego korzystamy z Whereby. Zawsze korzystamy – jak zawsze korzystamy z Whereby.

Jeszcze raz witam serdecznie wszystkich obecnych członków Komisji do Spraw Unii Europejskiej, a także naszego gościa pana Marka Opiolę oraz towarzyszące mu osoby.

Szanowni państwo, teraz przystępujemy do sprawdzenia kworum. Uprzejmie przypominam, że posłowie obecni na sali obrad Komisji głosują przy użyciu urządzenia do głosowania za pomocą legitymacji poselskiej, a posłów nieobecnych na sali proszę o naciśnięcie jakiegokolwiek przycisku w aplikacji na tablecie w celu potwierdzenia obecności na posiedzeniu. Stwierdzam kworum. Informuję jeszcze państwa posłów, że chęć zabrania głosu zdalnego należy zgłaszać poprzez czat w aplikacji Whereby po zalogowaniu się do pokoju wideokonferencyjnego. Czy są uwagi do porządku obrad? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek obrad. Przechodzimy do realizacji porządku dziennego, czyli informacji na temat „Sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2020” wraz z przeglądem ustaleń w zakresie polityki spójności oraz wybranych raportów specjalnych dotyczących Polski. Bardzo proszę pana Marka Opiolę o przedstawienie informacji.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Marek Opioła:

Dziękuję, pani przewodnicząca. Wysoka Komisjo, na naszym ostatnim posiedzeniu zobowiązaliśmy się przygotować tę prezentację, czyli prezentację, która będzie poświęcona przede wszystkim budżetowi UE, ale to jest nasza standardowa prezentacja. W wyniku pytań, które padły na ostatnim naszym posiedzeniu postanowiliśmy przedstawić te kwestie, które były poruszane, czyli właśnie polityka spójności oraz, jeżeli będzie czas jeszcze kontynuować moją prezentację, to chciałbym też przedstawić trzy raporty, które w głównej mierze dotyczą Polski.

W związku z tym, przechodząc do szczegółów, w pierwszej kolejności chcę państwu przedstawić sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2020.

Nasze sprawozdanie, czyli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zostało opublikowane pod koniec października ubiegłego roku. W prezentacji skoncentruję się na wybranych działach budżetu unijnego stanowiących 90% wydatków, czyli, to co chyba

jest najważniejsze i najciekawsze z perspektywy Komisji, czyli o rolnictwie, spójności i konkurencyjności. Postanowiliśmy też wyjaśnić Wysokiej Komisji – wprowadziliśmy tu trochę nowości – określenia i skróty, które będą przytaczane w mojej prezentacji. I oczywiście, jak będą pytania ze strony pan i panów posłów, jesteśmy do dyspozycji po prezentacji, zarówno zespół, który jest ze mną w Warszawie, ale też zespół, który obserwuje naszą dzisiejszą Komisję online w Luksemburgu, więc jeżeli pojawią się pytania do poszczególnych części mojej prezentacji, to jesteśmy gotowi. Ale na wstępie chcieliśmy, bo zauważyliśmy, że pomocne będzie wprowadzenie po prostu słowniczka określeń i skrótów, dlatego że niektóre kwestie są czasami problematyczne. W związku z tym pojęcia metodologiczne: wydatki, koszty kwalifikowalne – to są kwestie: koszt, czyli wydatek poniesiony podczas realizacji projektu w ramach programu operacyjnego, który kwalifikuje się do dotacji. Błąd kwantyfikowalny – to jest wynik badania transakcji w sytuacji, gdy istnieje możliwość ustalenia, jakiej kwoty transakcji dotyczy błąd. Próg istotności – to jest górna granica tolerancji dla nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli.

Jeśli chodzi o skróty, to pragnę zaznaczyć, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, czyli fundusze ESI, to w sumie pięć głównych funduszy unijnych, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Przypominam, że Tradycyjne Zasoby Własne UE to obecnie cztery główne źródła dochodów w budżecie UE, czyli cła, wkłady oparte na podatku VAT pobieranym przez państwa członkowskie, bezpośrednie wkłady państw UE oparte na dochodzie narodowym brutto oraz wkład obliczany na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

Przechodząc do szczegółów, roczny budżet UE jest przyjmowany oczywiście przez Parlament Europejski i Radę w oparciu o długoterminowe ramy budżetowe uzgodnione na okres kilku lat, które są określane mianem wieloletnich ram finansowych. W 2020 r. poniesione wydatki wyniosły łącznie 173,3 mld euro, co w przeliczeniu na obywatela stanowi około 309 euro. Średnio wydatki UE odpowiadały 1,1% łącznego dochodu narodowego brutto 27 państw członkowskich UE i Zjednoczonego Królestwa. Bilans wpłat i wypłat jest dla Polski korzystny, a saldo przepływów finansowych wyniosło 13,2 mld euro, co w przeliczeniu na obywatela Polski dało 346 euro.

Na kolejnym slajdzie widzimy, jakie było w 2020 r. saldo przepływów finansowych pomiędzy Unią a Polską. Transfery do naszego kraju wyniosły niemal 19 mld euro, a do unijnego budżetu dokładaliśmy się, placąc składkę w wysokości niecałych 6 mld euro. W związku z tym Polska jest beneficjentem netto unijnego budżetu.

Tutaj, na tym slajdzie, widzą państwo płatności z budżetu UE. Największe przypadają na obszar „zasoby naturalne”, którego lwią część stanowi wspólna polityka rolna, ale znajdują się tam też wspólna polityka rybołówstwa oraz działania na rzecz środowiska i klimatu. Drugim w kolejności obszarem pod kątem rozmiarów płatności jest spójność, gdzie celem wydatków jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE. Na trzecim miejscu mamy konkurencyjność, gdzie finansowane są działania mające na celu stymulowanie wzrostu i tworzenie miejsc pracy.

W wyniku swojej kontroli budżetowej Trybunał ustalił, że sprawozdanie finansowe UE za 2020 r. daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji. Dochody za ten rok są legalne i prawidłowe. W odniesieniu do wydatków Trybunał wydał opinię negatywną i wskazał, że występuje w nich istotny poziom błędów, który kształtuje się na poziomie 2,7%. Poziom błąd oszacowany był podobny porównując do poprzednich lat.

Tak jak powiedziałem na wstępie o naszym słowniczku, błąd rozumiemy jako kwotę, która nie powinna być zostać wypłacona z budżetu UE. Do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami UE, a zatem niezgodnie z celami założonymi przez Radę i PE przy przyjmowaniu tych przepisów, bądź gdy sposób ich wykorzystania jest niezgodny ze szczegółowymi przepisami krajowymi.

Jeśli chodzi o całość wydatków, poziom błędu za 2020 r. mieści się w przedziale od 1,8% do 3,6%. Środkowy punkt w tym przedziale daje nam 2,7%, czyli, jak wspomniałem, jest to podobny poziom – tutaj państwo widzą na slajdzie, jak to się kształtowało w poprzednich latach. Niewiele się to różni w stosunku do poprzednich lat.

Co roku podczas swojej kontroli budżetowej Trybunał odnotowuje prawidłowość wskazującą, że kategorie wydatków wiążą się z różnymi rodzajami ryzyka.

Płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów są obciążone wysokim ryzykiem. W ich przypadku UE zwraca koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją kwalifikowalnych działań, są objęte bardziej złożonymi zasadami. Obejmują one m.in. projekty badawcze w ramach działu „Konkurencyjność”, inwestycje na rzecz rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich w działach „Spójność” i „Zasoby naturalne”. Widzimy je po lewej stronie slajdu. Wydatki tego rodzaju stanowiły około 59% populacji objętej kontrolą Trybunału za 2020 r., a szacowany poziom błędu w tych wydatkach wyniósł 4%.

Sytuacja wygląda inaczej, jeśli przyglądamy się płatnościom opartym głównie na uprawnieniach. Są one obciążone mniejszym ryzykiem i uzależnione od spełnienia przez beneficjentów określonych, mniej skomplikowanych warunków. Należą do nich na przykład stypendia dla studentów i stypendia badawcze, pomoc bezpośrednia dla rolników czy wynagrodzenia dla pracowników UE. Na slajdzie widnieją po prawej stronie. Szacowany poziom błędu w wydatkach obciążonych niskim ryzykiem, które stanowią 41% populacji skontrolowanej przez Trybunał, znajdował się poniżej progu istotności ustalonego na poziomie 2%.

Jednym z większych wyzwań stojących przed budżetem UE jest nieprzerwanie rosnąca na przestrzeni lat kwota zobowiązań pozostających do spłaty, wynikająca z tego, że poziom zobowiązań przewyższa kwotę zrealizowanych płatności.

Kwota ta wciąż rosła i na koniec 2020 r. osiągnęła poziom 303,2 mld euro. Wzrost był mniejszy niż w poprzednich latach, po części ze względu na udostępnienie dodatkowych środków na płatności na potrzeby zwalczania pandemii COVID-19.

Można wskazać dwie zasadnicze przyczyny wysokiego poziomu tych zobowiązań. Po pierwsze, kwota środków na zobowiązania systematycznie przekracza kwotę środków na płatności. Ponadto, duże znaczenie mają tu problemy z absorpcją i opóźnieniami we wdrażaniu funduszy strukturalnych, które kumulują się w czasie. W obszarze spójności kraje członkowskie mają obecnie 3 lata na rozliczenie wydatków.

Choć proces absorpcji środków z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przyspieszył w 2020 r. w porównaniu z poprzednimi latami, wciąż przebiega wolniej niż w przypadku poprzednich wieloletnich ram finansowych. Wskaźnik łącznej absorpcji dla wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 był o około 7% niższy niż w przypadku poprzednich WRF. Według stanu na koniec 2020 r. zaciągnięto zobowiązania na całą kwotę przydzieloną państwom członkowskim z funduszy ESI, to jest 465 mld euro, a tymczasem 45%, czyli 209 mld euro z tej sumy wciąż pozostaje do wykorzystania. Kwota ta stanowi największą część 303 mld euro zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2020 r.

Jak widać na slajdzie, między poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice, jeśli chodzi o absorpcję środków z funduszy przydzielonych im na okres 2014–2020. Przykładowo Finlandia wykorzystywała do końca 2020 r. 79% przydzielonych jej środków, podczas gdy trzy państwa członkowskie, w których wskaźnik absorpcji był najniższy, czyli Włochy, Chorwacja i Hiszpania, wykorzystywały jedynie około 45% kwot objętych zobowiązaniami. Tempo absorpcji w Polsce jest na poziomie ok. 60% i plasuje się blisko średniej unijnej. To widać na tym slajdzie. Może mało wyraźnie, ale staraliśmy się to jak najlepiej pokazać.

Zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne. Trybunał wykrył również istotne uchybienia wymagające podjęcia działań ze strony UE w kontrolach przeprowadzanych przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia luki w należnościach celnych. Nie mają one jednak wpływu na opinię pokontrolną Trybunału na temat dochodów, ponieważ nie dotyczą transakcji leżących u podstaw rozliczeń, lecz ryzyka niekompletności Tradycyjnych Zasobów Własnych. W niedawno opublikowanym

sprawozdaniu specjalnym na temat kontroli celnych Trybunał zalecił podjęcie działań w celu poprawy sytuacji w tym obszarze.

Programy wydatków w tym obszarze polityki mają na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego, badań naukowych i zatrudnienia. Przeważająca część wydatków przypada na program „Horyzont 2020” wspierający badania naukowe i innowacje oraz program „Erasmus+” ukierunkowany na kształcenie, szkolenie, młodzież i sport.

Badanie Trybunału wykazało, że poziom błędów w tym obszarze wynosi 4%. Najczęściej spotykane były błędy dotyczące kosztów niekwalifikowanych, np. zawyżone koszty osobowe, nieprawidłowo naliczone koszty podwykonawstwa lub koszty, które nie zostały faktycznie poniesione. Błędy w zakresie podwykonawstwa dotyczyły w większości przypadków beneficjentów, którzy nie zdawali sobie sprawy z różnicy w podejściu do bezpośrednich kosztów osobowych i kosztów konsultantów zewnętrznych w ramach programów finansowanych ze środków unijnych. Ryzyko wystąpienia błędów tego rodzaju jest szczególnie wysokie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw korzystających z podwykonawców.

W wydatkach w ramach programu „Horyzont 2020” utrzymuje się wysoki poziom ryzyka i jest głównym źródłem błędów wykrywanych przez Trybunał, wynikających głównie ze złożoności zasad deklarowania kosztów osobowych w ramach programu. Trybunał zalecił tu m.in. uproszczenie przepisów i poprawę wsparcia informacyjnego dla beneficjentów.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna – ten obszar polityki finansowanej jest głównie z trzech funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny. Polska jest największym beneficjentem tej polityki.

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że w tym dziale wystąpił istotny poziom błędów i wyniósł 3,5%. Największy udział w poziomie błędów miały projekty i koszty niekwalifikowalne, naruszenia zasad rynku wewnętrznego, zwłaszcza nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa, oraz brak podstawowych dokumentów poświadczających.

Zasoby naturalne. Ten obszar wydatków obejmuje wspólną politykę rolną, wspólną politykę rybołówstwa, a także część wydatków UE przeznaczonych na środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu. Na WPR przypada aż 98% wydatków w dziale „Zasoby naturalne”. Trybunał stwierdził, że w tym dziale poziom błędów był zbliżony do progu istotności, który jest 2%. Podobnie jak w poprzednich latach, w przypadku płatności bezpośrednich, które są oparte w dużej mierze na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych i stanowią 69% wydatków w dziale „Zasoby naturalne”, poziom błędów znajdował się poniżej progu istotności. Wyniki kontroli Trybunału wskazują ogółem, że w pozostałych obszarach wystąpił istotny poziom błędów. Większość wydatków w tych obszarach podlega skomplikowanym warunkom kwalifikowalności, co przekłada się na wyższe ryzyko wystąpienia błędów.

Przypadki podejrzenia nadużycia finansowego. Jeśli w trakcie kontroli napotkamy przypadki nadużycia finansowego, kierujemy je do OLAF. Podczas kontroli budżetowej na 728 transakcji Trybunał wykrył i przekazał do OLAF sześć takich przypadków, co jest poziomem porównywalnym do lat poprzednich. We wszystkich z tych sprawach OLAF zdecydował się wszcząć dochodzenie.

Realizacja zaleceń Trybunału. Mamy taką zasadę, że cofamy się trzy lata. W związku z tym sprawdzamy, czy działania naprawcze, które wtedy zalecaliśmy, zostały dobrze zalecone i zostały zrealizowane. Aktualnie mamy podejście, zgodnie z którym sprawdzamy realizację, tak jak wspomniałem wcześniej, zaleceń wydanych 3 lata wcześniej. Mamy 4 oceny realizacji zaleceń – zrealizowane w pełni, w przeważającej mierze, częściowo oraz niezrealizowane. Jeśli chodzi o ostatnie przeprowadzone badanie, jak widać na slajdzie, 97% zaleceń zawartych w sprawozdaniu rocznym zostało zrealizowanych, natomiast dla sprawozdań specjalnych odsetek ten wyniósł 91%. Monitorowanie realizowania zaleceń stanowi źródło informacji na temat mocy perswazji Trybunału i oddziaływania jego prac.

To jest część dotycząca budżetu. Kolejna część, o którą nas państwo prosili, czyli właśnie przegląd ustaleń Trybunału z kontroli zgodności w ramach polityki spójności. Chciałbym przejść do tej prezentacji.

Polityka spójności jest głównym narzędziem finansowym realizacji polityki Unii. Jej celem jest promowanie ogólnego harmonijnego rozwoju państw członkowskich i jej regionów. W okresie programowania 2014–2020 na politykę spójności przypada około 350 mld euro, tj. około jednej trzeciej budżetu UE. Polska jest głównym beneficjentem tej polityki z alokacją na poziomie 76 mld EUR, tj. jedna piąta środków zaangażowanych w ramach polityki spójności.

Wsparcie odbywa się w ramach trzech funduszy: Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego. Wsparcie udzielane jest na budowę infrastruktury, inwestycje produkcyjne, projekty dotyczące ochrony środowiska i transportu, inwestycje mające na celu wspieranie zatrudnienia i tworzenia większej liczby miejsc pracy.

Kontrola zgodności. Trybunał kontroluje wydatki deklarowane przez państwa członkowskie do Komisji Europejskiej w oparciu o próbę transakcji wyznaczonej losowo z wykorzystaniem metod statystycznych. W okresie 2014–2020 Trybunał skontrolował łącznie 1635 transakcji, 289 z tych transakcji, czyli około 18%, dotyczy polskich programów operacyjnych. Rokrocznie ETO bada próbę około 230 transakcji, z czego około 40 transakcji dotyczy Polski. Polska jest tym samym najczęściej kontrolowanym krajem w ramach polityki spójności. Jest to związane z dużą alokacją środków i kwotą wydatków dla Polski.

Łącznie w okresie 2014–2020 objęliśmy badaniem wydatki dla 23 programów operacyjnych. Jedna trzecia badanych transakcji, czyli 116, dotyczy programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”, który jest największym programem operacyjnym w historii polityki spójności. Rezultaty naszych prac w oparciu o próbę wydatków są ekstrapolowane dla wszystkich wydatków w ramach polityki spójności.

Kontrola zgodności jest realizowana na podstawie standardowego programu i arkuszy kontrolnych, który ma zastosowanie dla wszystkich transakcji, niezależnie od krajów i regionów. Zakres kontroli jest identyczny dla wszystkich krajów.

Jakie są rodzaje błędów? Trybunał wskazuje cztery grupy błędów. Pierwsza to niekwalifikowalne koszty. To są wydatki niezgodne z wymogami ustanowionymi przez przepisy UE oraz krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności, np. VAT, jeśli beneficjent może go odzyskać, zakup używanych środków trwałych. Druga: niekwalifikowalne projekty. Działania lub niekwalifikujący się beneficjenci – projekty niespełniające kryteria wyboru wyznaczone przez program lub uczestnicy niespełniający wymogów dla udziału w finansowanych działaniach. Przykład – spoza grupy docelowej młodych do 30 roku życia bez pracy, formalnego kształcenia ani szkolenia. Trzecia grupa to błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy publicznej. Obejmują one przypadki udzielenia zamówienia bez odpowiedniej procedury przetargowej, nieprawidłowości przy ocenie ofert, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub publikacji ogłoszenia bądź zastosowanie niewłaściwych procedur przetargowych oraz niespełnienie warunków dla przyznania pomocy publicznej przedsiębiorcom, brak statusu. Inne błędy – brak podstawowych dokumentów poświadczających.

Ustalenia – błędy kwalifikowalne. W przypadku braku zgodności z przepisami Trybunał ocenia, czy błędy są istotne i naruszają ogólne warunki płatności. Ocena opiera się na następującym pytaniu: czy wypłacono by inną kwotę lub wybrano innego wykonawcę, gdyby postępowano zgodnie z właściwymi procedurami? Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, a Trybunał ma wystarczającą pewność i podstawę, wówczas kwantyfikuje takie błędy i wykazuje w sprawozdaniach rocznych. W okresie 2014–2020 błędy kwantyfikowalne stwierdzono w 236 kontrolowanych transakcjach, czyli ok. 15% wszystkich kontrolowanych transakcji – 40 z tych błędów dotyczy polskich programów.

Ustalenia – poziom błędu dla spójności. Trybunał wyznacza i raportuje rokrocznie o stwierdzonym poziomie błędu dla spójności. W latach 2014–2020 najbardziej prawdopodobny poziom błędu w obszarze spójności utrzymywał się powyżej progu istotności wynoszącego 2%. Próg istotności określa poziom tolerowalnego błędu. Z uwagi na ten poziom błędu, obszar polityki spójności uznaje się za obszar obciążony wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Na slajdzie widzimy, jak ta zmiana kształtowała się i jaki był poziom błędu w latach 2014–2020. Czyli tutaj mamy 5,7%, a w 2020 r. jest to 3,5%.

Ustalenia – rodzaje błędów. W obszarze spójności wyróżniamy cztery główne kategorie błędów: 1. Koszty niekwalifikowalne. 2. Niekwalifikowalne projekty/działania lub niekwalifikujący się beneficjenci. 3. Poważne błędy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa. 4. Inne błędy.

Jeśli chodzi o obszar spójności w 2020 r., błędy dotyczące kwalifikowalności wydatków oraz niekwalifikowalnych projektów, działań lub beneficjentów złożyły się na niemal dwie trzecie szacowanego poziomu błędu. Udział błędów dotyczących zamówień publicznych obniżył się w porównaniu z latami poprzednimi, ale nadal pozostaje istotny. Tak to wygląda.

Błędy stwierdzone dla polskich transakcji. Częstotliwość występowania błędów kwantyfikowalnych stwierdzonych przez Trybunał w przypadku Polski odpowiada średniej unijnej.

Błędy kwantyfikowalne stwierdzone przez ETO w przypadku polskich transakcji dotyczą głównie trzech kategorii: koszty niekwalifikowalne stanowiące około 80% wszystkich kwantyfikowalnych błędów oraz, w mniejszym stopniu, niekwalifikowalne projekty lub niekwalifikujący się beneficjenci oraz pomoc państwa. Daje się zauważyć różnice w częstotliwości stwierdzonych błędów kwantyfikowalnych w zależności od funduszy. Trybunał częściej stwierdzał błędy kwalifikowalne w przypadku projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego niż w przypadku Funduszu Spójności. Warto podkreślić, że Trybunał potwierdza relatywnie niewiele błędów kwantyfikowalnych w ramach inwestycji finansowanych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”.

Ustalenia i przykłady. Tutaj chciałbym wskazać przykład z ubiegłorocznego sprawozdania dotyczący błędu w niekwalifikowalnych wydatkach stwierdzony dla polskich transakcji.

Zgodnie z przepisami UE, wydatki związane z VAT kwalifikują się do współfinansowania, jeśli nie podlegają zwrotowi na mocy przepisów krajowych. W przypadku ośmiu polskich projektów w czterech programach operacyjnych, nieprawidłowo zinterpretowano zasady kwalifikowalności i organy krajowe zadeklarowały podatek VAT podlegający zwrotowi jako wydatek kwalifikowalny. W wyniku zastosowania korekt finansowych przez Komisję Europejską błędy te nie zostały skwantyfikowane.

Teraz chciałbym przedstawić Wysokiej Komisji pokrótce trzy wybrane sprawozdania specjalne opublikowane w ubiegłym roku, w których prowadzono kontrole w Polsce. Wszystkie dotyczą okresu 2014–2020. Rozumiem, że mamy jeszcze chwilę. Jesteśmy też przygotowani na to, że przekazemy tę prezentację do sekretariatu, tak żeby posłowie mogli się z nią zapoznać bardziej szczegółowo, bo staraliśmy się zrobić wyciągi z tych kontroli i wszystkie dokumenty i materiały źródłowe przekazemy do sekretariatu. Jeżeli będzie taka wola ze strony pań i panów posłów, to będzie to dostępne w sekretariacie. Ale gdyby jeszcze były pytania, które dzisiaj nie padną na naszym posiedzeniu, tak jak się umawialiśmy od samego początku, gabinet Polski w Trybunale jest dla państwa dostępny, otwarty. Jeżeli będą jakieś pytania, wątpliwości, uwagi, sugestie, to jesteśmy do państwa dyspozycji.

Pierwsze sprawozdanie, które chciałem panu przedstawić, dotyczy stosowania zasady „zanieczyszczających płaci”, która leży u podstaw przepisów i polityki UE w dziedzinie środowiska. Zasada ta wymaga, aby koszty zanieczyszczeń i ich usunięcia były pokrywane przez sprawców. Projekty związane z oczyszczaniem zanieczyszczonych terenów i ochroną środowiska wspierane są z budżetu UE głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności oraz poprzez program działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE.

Jak w poprzedniej prezentacji, przygotowaliśmy też określenia i skróty, które też chciałem państwu przedstawić, dlatego że tu będą specyficzne słowa, które są używane w tej prezentacji. I tak: remediacja – to działania zmierzające do usunięcia lub zmniejszenia ilości zanieczyszczeń powierzchni ziemi, przywrócenie glebie i wodom gruntowym wcześniejszych wartości. Program LIFE – jedyny instrument finansowy UE poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Rozproszone źródła emisji – to emisje, gdzie trudno jest zidentyfikować zanieczyszczających,

np. zanieczyszczenia spowodowane azotanami i pestycydami czy zużytą wodą, która nie jest odprowadzana do kanalizacji.

Zakres tej kontroli dotyczył rezultatów działań Komisji związanych z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz wydatki i działania UE objęte wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020. Ponadto w trzech wybranych krajach członkowskich nasi kontrolerzy zbadali 42 projekty remediacji o wartości 180 mln euro, które sfinansowano z funduszy polityki spójności i programu LIFE w latach 2014–2020. Jak państwo widzą, głównie były kontrolowane trzy kraje: Polska, Portugalia i Włochy.

Główne ustalenia. Trybunał stwierdził, że zasada „zanieczyszczający płaci” została odzwierciedlona w poszczególnych strategiach Unii w dziedzinie środowiska, jednak nierównomiernie wdrożona w różnych sektorach i państwach członkowskich. Nie istnieją wspólne ogólnounijne cele związane z zanieczyszczeniem gleby i remediacją zanieczyszczonych terenów oraz jednolity system obowiązkowych zabezpieczeń finansowych w przypadku niewypłacalności. Stwarza to ryzyko, że koszty usunięcia zanieczyszczeń ze środowiska spadną na podatników. Polska może dać tu przykład, gdyż jest jednym z sześciu państw członkowskich wymagających takiego zabezpieczenia finansowego.

Trybunał stwierdził, że przedmiotowa zasada jest wdrażana jedynie w odniesieniu do najbardziej zanieczyszczających instalacji przemysłowych, które są objęte dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. Zasada jest też trudna do wyegzekwowania w przypadku zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł rozproszonych, zwłaszcza z rolnictwa.

Spośród 42 projektów, które zbadał Trybunał, 20 dotyczyło zanieczyszczeń, których kosztami nie można obciążyć sprawców i wykorzystano środki publiczne.

Przykłady z Polski. Przykładowo unijne środki publiczne są wykorzystywane niezgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, gdy tereny zostały zanieczyszczone tak dawno temu, że nie ma możliwości ustalenia, kto jest za to odpowiedzialny lub dany podmiot zawiesił już działalność. W badanej próbie kontrolnej taki właśnie przypadek znaleźliśmy w Polsce, tj. zanieczyszczenie wód przez zakład chemiczny, który ogłosił upadłość. W postępowaniu likwidacyjnym syndyk nie podjął żadnych działań zaradczych, w rezultacie zanieczyszczenia nadal się rozprzestrzeniają, a wykonanie decyzji prawnych może być niemożliwe do wyegzekwowania. Ostatecznie organy wykorzystały środki publiczne, w tym 17,3 mln euro z funduszy europejskich, aby zaradzić szkodom w środowisku i szacują, że całkowity koszt remediacji w tym przypadku może przekroczyć 540 mln euro.

Jakie są zalecenia z tej kontroli? Efektem kontroli są trzy zalecenia. Zaleca się Komisji sporządzenie oceny, w jakim zakresie możliwe jest skuteczniejsze uwzględnienie zasady „zanieczyszczający płaci” w przepisach dotyczących ochrony środowiska, w szczególności w odniesieniu do obniżenia poziomu zanieczyszczeń rezydualnych oraz rozproszonych zanieczyszczeń wody. Ponadto Komisja powinna przeanalizować możliwość doprecyzowania kryteriów definiowania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz większego wykorzystywania instrumentów zapewniających zabezpieczenie finansowe.

Na koniec, Komisja powinna zapewnić, aby wykorzystywanie unijnych środków finansowych do wyeliminowania zanieczyszczeń było uwarunkowane sprawdzeniem czy odpowiednie organy krajowe podjęły wszystkie działania niezbędne do obciążenia kosztami zanieczyszczającego.

Drugie sprawozdanie, które też bym chciał państwu przedstawić, to jest wsparcie z Funduszu na rzecz zwalczania bezrobocia długotrwałego. Działania muszą być lepiej ukierunkowane i monitorowane oraz bardziej dostosowane do potrzeb. Ta kontrola, tak jej tytuł, dotyczy bezrobocia długotrwałego, tj. takiego, które odnosi się do osób w wieku 15–74 lat, pozostających bez pracy i aktywnie poszukujących zatrudnienia przez co najmniej 12 miesięcy. Według danych z 2020 r. – w całej UE – na 15 mln osób poszukujących pracy, 5,3 mln osób było długotrwanie bezrobotnych. Konsekwencje gospodarcze pandemii zwiększają ryzyko tendencji wzrostowej w nadchodzących latach.

Tak jak poprzednio – określenia i skróty. Kluczowe określenia i skróty, które będą później użyte: EFS – Europejski Fundusz Społeczny, EFS+ – Fundusz łączący 4 instrumenty finansowania, które funkcjonowały oddzielnie w okresie programowania 2014–2020: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz Program Unii

Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych. Priorytet inwestycyjny 8i – zapewnianie dostępu do zatrudnienia osobom poszukującym pracy i nieaktywnym zawodowo, w tym podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników. Wskaźnik rezultatu – to bezpośredni efekt powstały w wyniku realizacji projektu. Wskaźnik produktu – przedmiot powstały w wyniku realizacji projektu. Ocena *ex post* – ocena projektu po zakończeniu jego realizacji. Ocena *ex ante* – ocena przed rozpoczęciem realizacji projektu.

Zakres kontroli. Trybunał zbadał, czy ramy monitorowania umożliwiają ocenę, na ile działania w zakresie dostępu do zatrudnienia finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego przyniosły skuteczne rezultaty dla długotrwale bezrobotnych. Ponadto Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie stosowały zindywidualizowane podejście przy realizacji działań z zakresu dostępu do zatrudnienia w celu ułatwienia długotrwale bezrobotnym wejścia na rynek pracy. Analiza Trybunału obejmuje wszystkie państwa członkowskie oraz bardziej szczegółowo cztery państwa członkowskie, to jest Polskę, Hiszpanię, Słowację i Włochy, które na początku okresu programowania doświadczyły szczególnych trudności z bezrobociem długotrwałym albo przeznaczyły na ten cel znaczną część funduszy europejskich na ten priorytet inwestycyjny.

Główne ustalenia. Stwierdziliśmy, że polityki były skuteczne tylko wtedy, gdy uwzględniały zindywidualizowane podejście do zaspokojenia konkretnych potrzeb długotrwale bezrobotnych. W Polsce takie podejście jest obowiązkowe w przypadku wszystkich działań współfinansowanych z EFS. Kontrolerzy stwierdzili również, że taka dowolność działań na rynku pracy wiąże się z ryzykiem priorytetowego traktowania osób o wyższym prawdopodobieństwie zatrudnienia, to jest tzw. efekt zbierania śmietanki. Na poziomie krajów członkowskich Trybunał zwrócił uwagę, że różne definicje bezrobocia długotrwałego, różne metodologie badania i monitorowania skuteczności określonych działań utrudniają nie tylko określenie przeznaczonych środków finansowych, lecz także ostateczną ocenę rezultatów i oddziaływania na grupę docelową.

Przykłady z Polski. Powyżej przedstawiono kilka przykładów. Ogólnie próba kontrolna potwierdziła, że programy są zindywidualizowane i ukierunkowane na bezrobotnych i na biernych zawodowo, ze szczególnym uwzględnieniem grup defaworyzowanych, w tym długotrwale bezrobotnych. Z drugiej strony jest też program operacyjny, w którym nadmiernie reprezentowane były osoby w wieku 30–39 lat, które miały większe szanse na znalezienie pracy niż inne kategorie wiekowe. W innym z projektów nie określono żadnych specyficznych wskaźników do określenia finalnych rezultatów programu, mimo że obejmował on prawie 50 tysięcy bezrobotnych, z czego połowę stanowili długotrwale bezrobotni.

Zalecenia. Jako że pandemia może negatywnie wpływać na liczbę i sytuację długotrwale bezrobotnych, Trybunał sformułował trzy zalecenia dla Komisji Europejskiej, odnoszące się do nowego okresu programowania 2021–2027. Komisja powinna nakłaniać państwa członkowskie do ukierunkowywania działań w ramach wsparcia z EFS+ na długotrwale bezrobotnych i ich potrzeby, do stosowania zindywidualizowanego podejścia do wszystkich długotrwale bezrobotnych przy realizacji działań w zakresie dostępu do zatrudnienia.

W rezultacie oceny skuteczności działań w zakresie dostępu do zatrudnienia dla długotrwale bezrobotnych, wnioski z oceny *ex post* za okres 2014–2020 oraz oceny śródkresowej w odniesieniu do nowego okresu 2021–2027 powinny zostać uwzględniane w ocenie zmian programów po 2025 r. oraz do rozpowszechniania dobrych praktyk między organami krajowymi i regionalnymi.

I już ostatnia kontrola – też bardzo ciekawa – to jest turystyka, która była przeprowadzana w latach 2014–2020. Chodzi o to, że nie było specjalnie wydzielonego budżetu UE na turystykę i wsparcia finansowego w tym zakresie. Można go było udzielić w ramach wielu programów. Sytuacja ta utrzymuje się w okresie 2021–2027. Oprócz efektów pandemii i wojny na Ukrainie, sektor turystyki stoi przed innymi długoterminowymi wyzwaniami związanymi z transformacją ekologiczną i cyfrową, konkurencyjnością, zrównoważonym rozwojem i odpornością.

Mały słowniczek. Kluczowe określenia i skróty, które będą później użyte: EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Efekt rozlania inwestycji – efekt inwestycji wykracza poza sam projekt i wywołuje skutek w innych regionach niż ten, w którym realizowana jest inwestycja. Odizolowanie inwestycji – to brak połączenia z inną infrastrukturą turystyczną lub transportową, brak realizacji projektów uzupełniających.

Zakres kontroli. Tak jak wspominałem, to są lata 2014–2020. W tym celu skontrolowano, czy strategia Komisji na rzecz turystyki skutecznie odpowiada na potrzeby sektora turystyki i czy jest regularnie aktualizowana, również w kontekście łagodzenia skutków pandemii. Kontrolerzy zbadali, czy wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz inwestycji publicznych w turystykę jest zgodne z unijnymi, krajowymi i regionalnymi strategiami oraz czy było ono zrównoważone i skoncentrowane na inwestycjach, które przynoszą wartość dodaną wykraczającą poza sam projekt.

Aby dokonać przeglądu struktury odpowiednich programów operacyjnych zbadano próbę 32 projektów z zakresu turystyki publicznej finansowanych z programu, realizowanych przez władze publiczne w tych czterech krajach, w tym w Polsce. Pozostałe kraje to Hiszpania, Rumunia i Węgry. Trybunał dokonał wyboru państw członkowskich na podstawie wysokości unijnego dofinansowania inwestycji w turystykę, znaczenia sektora turystycznego dla PKB kraju oraz różnorodności geograficznej.

Główne ustalenia. Stwierdziliśmy, że strategia Komisji dotycząca turystyki została opracowana w 2010 r., jednak bez doprecyzowania terminu wdrożenia priorytetów i sposobu wykorzystania dostępnego finansowania do ich realizacji. W okresie programowania 2014–2020 Komisja dwukrotnie zaktualizowała priorytety w dziedzinie turystyki, jednak bez zmiany samej strategii.

Trybunał ustalił, że w latach 2014–2020 tylko część projektów w dziedzinie turystyki miała trwały charakter i przyczyniła się do regionalnego rozwoju działalności turystycznej. Niedociągnięcia we wstępnym planowaniu i ocenie potrzeb projektów niosły ze sobą ryzyko dla skuteczności i trwałości inwestycji. Niektóre projekty generowały potencjalne efekty rozlania w lokalnych gospodarkach, inne miały ograniczone oddziaływanie z powodu odizolowania inwestycji, część była pozbawiona trwałego charakteru poprzez niemożność ich późniejszego utrzymania.

Trybunał stwierdził również, że w wytycznych dotyczących warunków udzielania wsparcia niewystarczająco uwzględniono ryzyko braku uzupełniających się strategii na sąsiadujących obszarach o takim samym lub podobnym potencjale turystycznym. Niedostatecznie uwzględniono też ryzyko podobnych projektów współfinansowanych przez UE na takich terenach.

Wyznaczony wskaźnik liczony wyłącznie według wzrostu liczby odwiedzających, nie pozwolił na właściwe zmierzenie rezultatu projektów. W odniesieniu do okresu 2021–2027 ramy prawne funduszy obejmują już dwa wspólne wskaźniki związane z turystyką, tj. jako wskaźnik produktu „Obiekty objęte wsparciem” oraz jako wskaźnik rezultatu „Liczba odwiedzających obiekty objęte wsparciem”.

Przykłady z Polski. Powyżej mamy przykłady polskich projektów, które były objęte badaniem w ramach niniejszej kontroli. Ogólnie rzecz biorąc, przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że wsparcie finansowe było ukierunkowane we właściwym stopniu.

Kolejny przykład polskich programów. W próbie kontrolnej znalazły się projekty pozbawione trwałego charakteru z powodu finansowania podobnej infrastruktury w pobliskich miejscowościach lub izolacji inwestycji. Z drugiej strony mamy projekt zakończony ogromnym sukcesem, gdzie współfinansowana z funduszy europejskich ścieżka rowerowa stała się wyjątkową atrakcją turystyczną.

Zalecenia. Nasze zalecenia wpisują się w konieczny proces opracowywania przez Komisję skutecznej, skonsolidowanej i zrównoważonej strategii turystycznej uwzględniającej skutki pandemii. Zalecamy, aby w strategii określić niezbędne działania, harmonogram i sposób wykorzystywania dostępnego finansowania inwestycji. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do ograniczania ryzyka nieskuteczności poprzez przyjęcie procedur wyboru projektów pomagających skierować wsparcie finansowe na projekty turystyczne poparte odpowiednią oceną popytu i potrzeb. Zwracamy

również uwagę na niezbędną koordynację na poziomie sąsiadujących obszarów, a także finansowanie projektów trwałych i stymulujących działalność turystyczną w regionie.

Na tym chciałem zakończyć moją prezentację. Tak jak wspomniałem, jesteśmy do państwa dyspozycji. Dziękuję, pani przewodnicząca.

Przewodnicząca poseł Anita Czerwińska (PiS):

Bardzo dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Czy ktoś się zgłosił? Nie widzę. W takim razie bardzo dziękuję za prezentację. Informuję, że porządek dzienny został wyczerpany. Protokół dzisiejszego posiedzenia będzie wyłożony do przejrzania w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Zamykam posiedzenie Komisji. Jednocześnie informuję, a właściwie przypominam, że to sprawozdanie będzie dostępne dla wszystkich chętnych państwa posłów w sekretariacie Komisji. Bardzo dziękuję. Dziękujemy naszym gościom. Dziękuję bardzo.