



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (192.)
oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej (116.)
w dniu 3 grudnia 2014 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Prezentacja rocznego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Unii Europejskiej za 2013 rok.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 36)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Witam wszystkich bardzo serdecznie.

W pierwszej kolejności witam naszych gości, pana ministra Augustyna Kubika, członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który jak co roku przedstawi nam sprawozdanie roczne z działalności ETO, pokazując dorobek, wyniki kontroli, ale także pokazując tę kontrolę w kontekście Polski.

Witam przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych, pana Tomasza Grzybkowskiego, pierwszego sekretarza w Departamencie Ekonomicznym Unii Europejskiej, witam panią Annę Czyżkowską z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pana Mariusza Pomieńskiego i panią Katarzynę Radecką-Moroz oraz wszystkich pozostałych gości.

Jak co roku spotykamy się na posiedzeniu naszych komisji, aby zapoznać się z wynikami prac kontrolnych prowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jest to dla nas, dla naszych komisji i dla senatorów, bardzo ważna informacja, bo ona umożliwi nam także dyskusję o finansach unijnych, o finansach polskich, o sposobie wydatkowania środków, które są do dyspozycji strony polskiej, rządu czy samorządu, a więc ta informacja jest dla nas bardzo ciekawa.

Dlatego też proszę pana ministra o taką prezentację, zgodnie z tym programem, planem, jaki państwo przewidzieliście, a później przewidujemy krótką lub dłuższą dyskusję, pytania do naszych gości.

Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Augustyn Kubik:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jak co roku mam zaszczyt przedstawić państwu sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zatem po pierwsze, dziękuję za zaproszenie i przygotowanie tego spotkania, po drugie, przekazuję pozdrowienia z Luksemburga od Europejskiego Trybunału

Obrachunkowego, który jest organem kolegialnym składającym się z dwudziestu ośmiu reprezentantów państw członkowskich Unii Europejskiej, i po trzecie, obiecuję, że prezentacja jak zawsze będzie naprawdę interesująca, ponieważ jak co roku wprowadziliśmy pewne urozmaicenie do tej części standardowej. W zeszłym roku była mowa o sprawozdaniach specjalnych, dzisiaj będzie dużo, w drugiej części tego spotkania, o Polsce, a zatem temat bardzo nas interesujący.

Na początek chciałbym przypomnieć, czym jest trybunał obrachunkowy i jakie jest nasze główne zadanie. Europejski Trybunał Obrachunkowy to zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej. Przyczyniamy się do poprawy zarządzania finansami Unii Europejskiej i pełnimy rolę tego niezależnego strażnika interesów finansowych nas wszystkich, czyli obywateli Unii Europejskiej.

Co robimy? Na slajdzie zaprezentowany jest przegląd działalności poprzez nasze publikacje. Oczywiście jest sprawozdanie roczne – o nim dzisiaj będzie mowa – są także specjalne sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne oraz sprawozdania dotyczące oszczędności, skuteczności i wydajności. I chciałbym zwrócić państwa uwagę na to, że w tym roku opublikowaliśmy dwa przeglądy horyzontalne: jeden dotyczący rozliczalności publicznej i drugi dotyczący ryzyka w zarządzaniu funduszami unijnymi. Mam nadzieję, że kiedyś, w przyszłości będziemy mieli okazję porozmawiać również na te dwa tematy.

Naszym najważniejszym produktem jest oczywiście sprawozdanie roczne, dzisiaj omówię sprawozdanie za 2013 r., niedawno było ono prezentowane w Brukseli.

Na początek rzut oka na budżet Unii Europejskiej za 2013 r. Obszary wydatków, w których zarządzanie jest dzielone pomiędzy Komisję Europejską a państwa członkowskie, stanowiły w 2013 r. dokładnie aż 80% budżetu Unii Europejskiej. Dwie największe grupy to właśnie te, które nas interesują, rolnictwo i spójność po około 30% budżetu, a „Rozwój obszarów wiejskich” i „Sprawy społeczne” po około 10%. I właśnie tym czterem grupom poświęcę najwięcej uwagi, ponieważ za wydatkowanie tych środków współodpowiedzialne są władze krajowe, są to więc z natury rzeczy zagadnienia najbardziej interesujące dla polskich parlamentarzystów czy przedstawicieli administracji rządowej.

Podstawowym zadaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie sprawozdania rocznego jest wydanie corocznej opinii. Wydajemy cztery odrębne opinie na temat wiarygodności rozliczeń, na temat legalności

i prawidłowości dowodów, zobowiązań oraz wydatków, czyli cztery opinie. Trzy pierwsze są – jak to ma miejsce od wielu lat – pozytywne.

Niestety, opinia na temat legalności i prawidłowości wydatków pozostaje wciąż negatywna. Wynika to ze stwierdzonego w wydatkach poziomu błędu wynoszącego 4,7%, czyli sporo powyżej tak zwanego progu istotności, który wynosi 2%. Ten poziom błędu, o którym powiedziałem, szacujemy na podstawie badania losowo dobranej próby transakcji, stosując standardowe metody statystyczne, a zatem wypowiadamy się na temat całego budżetu, mając 95% pewności, że nasze wnioski są słuszne.

Popatrzmy jeszcze na trend, ponieważ zawsze warto widzieć, jak było w przeszłości w stosunku do tego, co jest dzisiaj, czyli 4,7% w 2013 r. Od 2007 r. trend kształtował się tak właśnie, jak państwo widzicie na tym obrazku: po spadku do 2009 r. nieznaczny stopniowy wzrost, a w 2013 r. odnotowujemy w stosunku do 2012 r. spadek o 0,1%. Czyli można powiedzieć, że poziom tego błędu jest w miarę stabilny.

Kolejna grupa wniosków, które są bardzo istotne. Zbadane systemy nadzoru i kontroli były ocenione przez nas jako częściowo skuteczne pod względem zapewnienia prawidłowości płatności. Dwa najbardziej narażone na błędy obszary wydatkowania to „Polityka regionalna, transport i energia” – poziom błędu wynosi tutaj 6,9% i jest on najwyższy – oraz „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie”. W tym przypadku poziom błędu wynosi 6,7%, czyli też zdecydowanie powyżej progu istotności 2%. Ale chciałbym zaznaczyć jedną bardzo ważną sprawę, mianowicie taką, że działania korygujące i mające na celu odzyskanie środków podjęte przez organy w państwach członkowskich oraz przez Komisję miały bardzo pozytywny wpływ na szacowany poziom błędu. Gdyby nie podjęto tego rodzaju działań, ogólny szacowany poziom błędu wyniósłby nie 4,7%, ale 6,3%, czyli byłby zdecydowanie wyższy.

Na podstawie następnego slajdu można skonkludować, że we wszystkich obszarach wydatków, poza wydatkami na administrację unijną, które są bezpośrednio zarządzane przez Unię Europejską, poziom błędu przekroczył akceptowaną wielkość progu istotności wynoszącego 2%. Zmiana poziomu błędu pomiędzy 2012 a 2013 nie jest znacząca, tylko w jednym wypadku przekroczyła jeden punkt procentowy. Popatrzcie państwo na czwarty słupek, „Rozwój obszarów wiejskich”, tam jest spadek o 1%.

I wreszcie ostatnia grupa tych wniosków ogólnych: kwota wymagająca pokrycia z budżetów na kolejne lata stale wzrasta, czyli po prostu trzeba zaplanować w kolejnych latach taki budżet, który pozwoli pokryć również zobowiązania z lat przyszłych. Zatem Komisja musi planować swoje potrzeby dotyczące płatności w perspektywie średnio- i długookresowej. I na koniec ważny wniosek dotyczący wyników: przy wydatkowaniu środków Unii Europejskiej w całym okresie programowania 2007–2013 więcej uwagi poświęcono absorpcji funduszy – zasada „wykorzystać, bo mogą przepaść” – i zgodności z przepisami aniżeli wynikom osiąganym z tych funduszy. I tenże brak ukierunkowania na uzyskiwanie wyników stanowił podstawową wadę koncepcyjną znacznej części budżetu za okres programowania

2007–2013. Teraz to się ma zmienić. W nowej perspektywie budżetowej Komisja znacznie większą wagę przywiązuje do osiąganych wyników. Tyle ogólnie.

I teraz chciałbym przedstawić nieco więcej szczegółowych informacji na temat wyników w poszczególnych obszarach budżetu Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tych wydatków, które są objęte zarządzaniem dzielonym.

Rozpocznę od dochodów, ale to będzie bardzo króciutka i szybka informacja, ponieważ błąd nie wystąpił, a zatem i kontrole w tej części zostały przez nas uznane za skuteczne.

No ale przejdźmy do rolnictwa, bo to już jest nasza domena, jesteśmy bardzo dużym beneficjentem. W pierwszym filarze wspólnej polityki rolnej było gorzej aniżeli w dochodach, bo poziom błędu wynosi 3,6%, czyli powyżej progu istotności wynoszącego 2%.

I komentarz, ten komentarz zapisany w środkowym punkcie na slajdzie, że gdyby organy państw członkowskich wykorzystywały dostępne informacje, aby wykryć i skorygować błędy, szacowany poziom błędu wyniósłby 2,5%, a zatem zbliżałby się do poziomu istotności. Do tego komentarza przejdę za chwilę z taką malutką refleksją, ale zanim to zrobię, przejdźmy przez kolejne polityki. Jeden przykład z rolnictwa, który tutaj podajemy, dotyczy Grecji, gdzie przyznano wsparcie w ramach dotacji w związku z działką zgłoszoną jako trwale użytki zielone, podczas gdy w rzeczywistości była pokryta gęstymi zaroślami, krzewami, drzewami. Takie błędy znajdujemy corocznie podczas naszych kontroli.

Jeszcze gorzej, jeżeli chodzi o poziom błędu, wyglądała sytuacja we wspólnej polityce rolnej w zakresie „Rozwoju obszarów wiejskich”. Popatrzcie państwo, poziom błędu wyniósł 6,7%, on jest niższy niż był w roku 2012 o ten 1%, ale w dalszym ciągu zdecydowanie powyżej progu istotności. I komentarz, znowu ten środkowy punkt: gdyby organy państw członkowskich wykorzystywały dostępne informacje, aby wykryć i skorygować błędy, szacowany poziom błędu wyniósłby 2%, a nie 6,7%, czyli byłby równy progowi istotności.

Na kolejnym slajdzie podajemy przykład beneficjenta z Włoch, który zobowiązał się do niestosowania szkodliwych środków ochrony roślin do określonej uprawy. Podczas wizyty kontrolnej na miejscu nasi kontrolerzy stwierdzili, że w okresie objętym kontrolą beneficjent użył takich środków kilkunastokrotnie.

Wreszcie kolejna bardzo ważna dla nas polityka, „Polityka regionalna, energia i transport”. W tym wypadku poziom błędu wyniósł 6,9% i znowu ten sam komentarz: gdyby organy państw członkowskich wykorzystywały dostępne informacje, aby wykryć i skorygować błędy, szacowany poziom błędu wyniósłby 3,9%, a nie 6,9%, czyli byłby niższy o 3%.

W zakresie tej polityki przedstawiam państwu przykład ze Słowenii, gdzie przyznano pomoc beneficjentowi realizującemu projekt finansowany z określonego funduszu, polegający na prowadzeniu działalności badawczej, a podmiot objęty dofinansowaniem de facto nie spełniał kryteriów kwalifikowalności. Oczywiście, jeżeli państwo będziecie zainteresowani tymi przykładami, możemy je omówić dokładniej na koniec tejże prezentacji.

I na koniec tego przeglądu jeszcze informacja dotycząca polityki „Zatrudnienie i sprawy społeczne”, gdzie poziom błędu wyniósł 3,1%, a mógłby być poniżej progu istotności, gdyby organy państw wykorzystały dostępne informacje, i wyniósłby wówczas 1,8%.

Na slajdzie podaję przykład z Portugalii, gdzie w prywatnej szkole pełne wynagrodzenie dyrektora zostało zaliczone do kosztów projektu w ramach funduszu bez uwzględnienia pozostałych jego zadań niezwiązanych z określonym projektem oraz bez uwzględnienia określonych pułapów współfinansowania wynagrodzeń z tego funduszu.

Pozostałe obszary wydatków poza tymi, o których powiedziałem, są dla nas mniej interesujące, jako że nie są realizowane za pośrednictwem polskich władz. Zatem ograniczę się tylko do przypomnienia stwierdzonych w nich poziomów błędu. „Badania naukowe” 4,6%, czyli powyżej progu istotności, „Stosunki zewnętrzne” 2,6% i „Wydatki administracyjne”, tak jak powiedziałem na początku, zdecydowanie poniżej progu istotności, bo 1%.

Szanowni Państwo, wielokrotnie już mówiliśmy, że środki Unii Europejskiej powinny być wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, zgodnie z zasadą oszczędności, wydajności oraz skuteczności. My, jako trybunał obrachunkowy, oceniamy te aspekty w ramach kontroli wykonania zadań, a synteza dokonanych ustaleń jest zaprezentowana w rozdziale dziesiątym sprawozdania rocznego. I ten temat bardzo szeroko omawiałem na posiedzeniu komisji w roku ubiegłym, a dzisiaj przedstawię tylko cztery, pięć takich syntetycznych informacji.

W dalszym ciągu niewystarczające jest ukierunkowanie na uzyskiwanie wyników, w dalszym ciągu brakuje dostosowania sprawozdawczości do prezentowania osiągniętych rezultatów, ponadto nie zawsze zapewniano wartość dodaną Unii Europejskiej, a w kilku przypadkach beneficjenci podjęliby dane działanie nawet bez dofinansowania unijnego i wreszcie większość zaleceń trybunału zawartych w sprawozdaniach specjalnych została, na szczęście, zrealizowana w pełni bądź częściowo.

Dla państwa informacji podaję na kolejnym slajdzie pełną listę sprawozdań z kontroli, które przeprowadziliśmy w roku 2014. Rozpocząłem podawanie tej listy w roku ubiegłym albo już dwa lata temu. Ci z państwa, którzy byliby zainteresowani określonym tematem, zawsze mogą wyszukać to określone sprawozdanie na naszej stronie internetowej i w tymże sprawozdaniu są dostępne wszelkiego rodzaju szczegóły. Zatem oczywiście nie będę tej listy w tym momencie czytał; całe sprawozdanie zostanie państwu przekazane.

I na zakończenie tej części głównym pytaniem jest: czy poziom błędu prezentowany przez ETO jest równoznaczny z nadużyciami finansowymi lub marnotrawstwem?

Otóż wniosek jest taki, iż nie można stawiać takiego znaku równości. Trybunał obrachunkowy każdego roku stwierdza pewną liczbę przypadków, w których istnieją powody, aby podejrzewać, że mogło dojść do nadużycia finansowego, i wtedy przekazuje tę sprawę do dalszego postępowania, do odpowiedniej komisji, do odpowiedniej dyrekcji w Komisji Europejskiej, do OLAF, który prowadzi śledztwa właśnie w tych sprawach. Aby nie zakłócać dochodzeń wszczynanych przez OLAF, trybunał nie udziela

informacji na temat poszczególnych spraw. I tak jak powiedziałem, to OLAF i tylko OLAF jest odpowiedzialny za dalsze monitorowanie przypadków nadużyć za pomocą mechanizmów zarządzania i sprawozdawczości. Ile było takich spraw przekazanych przez trybunał? W ostatnim roku było ich czternaście, a na przestrzeni całej tej starej perspektywy budżetowej albo tej minionej perspektywy budżetowej ta liczba wynosiła od trzech do właśnie czterech, czyli najwięcej było ich w roku ubiegłym.

A teraz, tak jak obiecałem na samym początku, tegoroczna nowość dotycząca wydatków na rolnictwo i spójność oraz kontroli tychże obszarów w minionym okresie programowania.

Oto konkluzje w zakresie przeglądu, którego dokonał trybunał, biorąc pod uwagę całą perspektywę 2007–2013.

Pierwsza konkluzja jest taka, że wielkości zaplanowane w zakresie środków są, były i na pewno będą wykorzystane zgodnie z planem, czyli absorpcja środków starej perspektywy budżetowej jest mniej lub więcej zgodna z planem. Są jednak, i to chcielibyśmy podkreślić, czynniki ryzyka, które stwierdziliśmy w czasie naszych kontroli dotyczących prawidłowości wydatków.

W zakresie rolnictwa podstawowe ryzyko to niekwalifikowalność gruntów, niekwalifikowalność zwierząt do wnioskowanych kosztów zgłaszanych do pomocy Unii Europejskiej. Oczywiście to ryzyko do pewnego stopnia jest łagodzone przez system, który zarządza tą polityką, czyli IACS.

W zakresie „Rozwoju obszarów wiejskich” podstawowe ryzyko to nieprzestrzeganie zobowiązań rolno-środowiskowych oraz naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych. I wreszcie w zakresie spójności podstawowe ryzyko to niekwalifikowalność projektów, naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych. I właśnie biorąc pod uwagę to ryzyko, w tych obszarach stwierdzamy błędy. Te błędy, o których powiedziałem, te procenty tego najwyższego, najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu dotyczą właśnie tegoż ryzyka, które tutaj zostało zarysowane.

A zatem główne wyzwanie, naszym zdaniem, które stoi przed nami w zakresie nowej perspektywy finansowej, to uproszczenie programów oraz uproszczenie zarządzania nimi. We wszystkich państwach, w których Europejski Trybunał Obrachunkowy zbadał wystarczającą liczbę transakcji – i to nie tylko w 2013 r., ale przez całą minioną perspektywę finansową, bo widzieliście państwo na slajdzie ten trend – stwierdziliśmy istotny, bo przekraczający 2% poziom błędu. Ale tutaj uwaga: metodologia ETO nie jest zaprojektowana dla potrzeb wnioskowania na temat poszczególnych państw członkowskich, ona jest zaprojektowana do wnioskowania na temat całego budżetu Unii Europejskiej.

Badaliśmy szereg systemów zarządzania i kontroli, próbując odpowiedzieć sobie na pytanie, czy te systemy zarządzania i kontroli są na tyle skuteczne, żeby skutecznie ograniczyć poziom błędu do tego progu istotności 2%. Nasza konkluzja jest taka, że zbadane systemy nadzoru i kontroli z reguły były tylko częściowo skuteczne.

I wreszcie stwierdziliśmy również, że badanie i raportowanie poziomu błędu przez same państwa członkowskie i przez Komisję Europejską winno ulec poprawie – te wła-

śnie informacje, które podawałem, omawiając poszczególne polityki. Gdyby państwa członkowskie wykorzystwały wszystkie dostępne informacje, to poziom błędu byłby odpowiednio niższy.

Jak wyglądała Polska w tym przeglądzie?

Pierwszy wniosek jest taki, że w minionym siedmioleciu Europejski Trybunał Obrachunkowy skontrolował aż trzysta osiemdziesiąt trzy transakcje realizowane w Polsce. Co stawia Polskę, i to jest pierwszy bardzo istotny wniosek, w rzędzie krajów najczęściej kontrolowanych przez trybunał. Ma to oczywiście związek z wielkością wydatków, ponieważ metoda doboru próby transakcji do audytu sprawia, że udział w próbie będzie zawsze zbliżony do udziału w wydatkach.

Trzy bardzo ważne wnioski dotyczące Polski, kolejne wnioski poza tym dotyczącym badania są takie, że w zakresie absorpcji środków Polska wypada bardzo korzystnie na tle innych państw członkowskich – zaraz będzie nieco więcej na ten temat – że jeśli chodzi o poziom korekt finansowych nałożonych przez Komisję na poszczególne kraje członkowskie, to Polska również wypada korzystnie. I wreszcie, że jeżeli chodzi o częstotliwość błędów stwierdzanych w audytach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Polska również wypada korzystnie.

A zatem przejdźmy do szczegółów. Na kolejnym slajdzie prezentowane są konkretne dane dotyczące absorpcji środków. Są to dane dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności.

Popatrzcie państwo, absorpcja na 30 czerwca 2014, jeżeli chodzi o Polskę, jest znacznie wyższa od średnich absorpcji Unii Europejskiej. A weźmy pod uwagę to, że Polska jest największym beneficjentem w zakresie tych dwóch funduszy, o czym powiem za chwileczkę.

Również w zakresie działań inwestycyjnych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich absorpcja w Polsce jest wyższa od średniej europejskiej. Średnia wynosi 68%, w Polsce 73%. To dotyczy działań inwestycyjnych. A chciałbym podkreślić, że Polska jest największym beneficjentem tej części drugiego filaru, który dotyczy działań inwestycyjnych, Polska jest największym beneficjentem w zakresie drugiego filaru.

Popatrzmy teraz na slajd prezentujący kwoty obciążone ryzykiem, według Komisji Europejskiej, w rolnictwie oraz spójności. Każdego roku Komisja określa w swoim sprawozdaniu, biorąc pod uwagę limit wykorzystywanych środków oraz różnego rodzaju informacje, jakie środki są obciążone ryzykiem. Czyli po prostu, jaki poziom środków może spowodować... do jakiego poziomu środków może występować ryzyko w zakresie zarządzania tym funduszem. Z uwagi na ogrom środków wydatkowanych w Polsce nominalna kwota traktowana przez Komisję jako obciążona ryzykiem występowania nieprawidłowości jest wysoka i popatrzcie państwo, stanowi 13%, co oczywiście odpowiada skali naszych wydatków. To jest kwota obciążona ryzykiem.

Popatrzmy na kolejny slajd, który mówi, jakie korekty finansowe zostały nałożone przez Komisję Europejską w rolnictwie i spójności w zakresie tej kwoty obciążonej ryzykiem. I widzicie państwo, że udział Polski jest dużo skromniejszy i wynosi tylko 5%, i to jest bardzo niewiele

w porównaniu z faktem, że w Polsce wydatkowano więcej niż 13% środków w ramach zarządzania dzielonego w całej Unii Europejskiej. Jesteśmy, biorąc pod uwagę tę pozycję kwot korekt finansowych, w znacznie lepszej sytuacji niż inne państwa członkowskie, które też są dużymi beneficjentami funduszy Unii Europejskiej.

I wreszcie rzut oka na dane wynikające z kontroli ETO, o których wspominałem. Polska jest jednym z najczęściej odwiedzanych przez naszych audytorów krajów członkowskich, to widać właśnie z tego slajdu i z tych słupków, które pokazują, jaki jest udział naszego budżetu w budżecie Unii Europejskiej i ile razy, procentowo, byliśmy odwiedzani, biorąc pod uwagę ten udział budżetu.

Jak wyglądamy, jeśli chodzi o stwierdzane błędy, już po wykonaniu tych wizyt kontrolnych? Jak wspominałem przed chwilą, metodologia audytu nie jest przeznaczona do wyciągania wniosków i wyliczania poziomu błędów w poszczególnych państwach członkowskich, dlatego podajemy tylko dane dotyczące częstotliwości występowania błędów w poszczególnych krajach.

Zacznijmy od danych zbiorczych łączących wyniki z rolnictwa i spójności. Popatrzcie państwo, zajmujemy piątą pozycję i jesteśmy po takich krajach, które są naprawdę bardzo niewielkimi beneficjentami funduszy unijnych. Są to Łotwa, Słowenia, Belgia, Estonia. We wszystkich innych państwach, które są dużymi beneficjentami funduszy unijnych, częstotliwość błędów, stwierdzona przez trybunał obrachunkowy, jest zdecydowanie wyższa aniżeli u nas.

Popatrzmy, jak to wyglądało w każdej z tych dwóch polityk. W rolnictwie, w samym rolnictwie, częstotliwość błędów w Polsce jest zbliżona do średniej unijnej, niemniej jednak musimy zwrócić uwagę na to, że większość tych błędów to stosunkowo nieduże błędy poniżej 20%. Gdybyśmy popatrzyli na ten słupek, który pokazuje błędy kwantyfikowalne, czyli te błędy, które są potem wliczane do najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów, to sytuacja Polski jest zdecydowana lepsza niż sytuacja innych dużych beneficjentów.

Popatrzmy na sytuację w polityce spójności. Tutaj Polska wypada, możemy powiedzieć, wręcz znakomicie. Znowu jesteśmy na piątym miejscu, ale Polska jest największym beneficjentem tejże polityki. Jesteśmy za państwami, które są naprawdę małymi beneficjentami, za Łotwą, Danią, Słowenią, Szwecją.

Tyle tytułem tego przeglądu, który został dokonany, i tytułem wyników naszych kontroli.

Już na zakończenie kilka informacji na temat miejsca Polski w budżecie Unii Europejskiej w minionej perspektywie. Na tym slajdzie pokazuję państwu całą perspektywę, w zeszłym roku mówiłem tylko o roku 2012. W kolejnych latach minionej perspektywy finansowej kwota transferów przekazywanych do Polski stale wzrastała i w 2013 osiągnęła wartość najwyższą, 16 miliardów euro. Ogółem w latach całej perspektywy otrzymaliśmy 83 miliardy euro, z czego 55 miliardów w ramach funduszy strukturalnych, a 27 miliardów w ramach wspólnej polityki rolnej. I jeszcze raz chciałbym podkreślić, że w ramach drugiego filaru jesteśmy pierwszym beneficjentem, jeżeli chodzi o fundusze unijne.

Po skorygowaniu tych kwot o naszą składkę, którą corocznie przekazujemy do budżetu Unii Europejskiej i która wyniosła za siedem lat prawie 25 miliardów euro, kwota transferów netto wynosi 58 miliardów euro.

I jak widać na tym slajdzie, ta składka, którą wplacamy do budżetu Unii Europejskiej, była corocznie mniej więcej stała, to jest około 3, 4 miliardów euro rocznie, natomiast stale rosły kwoty wypłacane. Jeszcze lepiej wygląda to na kolejnym slajdzie, bo pokazujemy te 58 miliardów netto w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich. Zobaczcie państwo ten słupek dla Polski: jest to najwyższy wskaźnik w skali Unii Europejskiej.

A zatem, konkludując, jeżeli chodzi o te dwie interesujące nas polityki, to w funduszach strukturalnych zajmujemy pierwsze miejsce z kwotą 55 miliardów euro. Z kolei 27 miliardów euro we wspólnej polityce rolnej to jest szósta wielkość w Unii. Jeszcze raz mówię, że jeśli chodzi o drugi filar, to jesteśmy na pierwszej pozycji. I to tyle, co było, bo było rzeczywiście bardzo korzystnie.

Ale na zakończenie chciałbym również odpowiedzieć na oczekujące mnie, być może, pytanie: co będzie? Otóż będzie, zgodnie z tym slajdem, bardzo podobnie, ponieważ siedmioletni budżet Unii Europejskiej to 960 miliardów euro w cenach z roku 2011 i ponad 1 bilion w cenach bieżących. Dystrybucja tego budżetu przedstawia się następująco: najwięcej środków będzie przekazane na zasoby naturalne, czyli znowu na wspólną politykę rolną oraz na spójność i konkurencyjność. A Polska w tym budżecie, polska alokacja w tym budżecie – mówimy o cenach bieżących – będzie wyglądała następująco: 82,5 miliarda to polityka spójności i 37 miliardów to wspólna polityka rolna, czyli w dalszym ciągu będziemy największym beneficjentem funduszy unijnych.

Szanowni Państwo, bardzo dziękuję za uwagę, z przyjemnością przedstawiłem informacje dotyczące budżetu Unii Europejskiej i informacje uzyskane na podstawie naszej kontroli, co było tematem pierwszej części mojego wystąpienia. Jeśli chodzi o Polskę, to tak jak pokazałem w drugiej części wystąpienia, informacje są bardzo korzystne. Wypadamy dobrze, wypadaliśmy bardzo dobrze w przeszłości, przyszłość również rysuje się bardzo obiecująco. Oczywiście czas pokaże, jak będzie. Ale dzisiaj naprawdę możemy być dumni z tego, że jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, że jesteśmy dobrym beneficjentem funduszy unijnych, że jesteśmy również dobrym uczniem, jeżeli chodzi o wykorzystywanie funduszy unijnych.

Tak jak powiedział pan senator, jestem gotowy odpowiadać w tym momencie na państwa pytania. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Bardzo dziękuję za tę interesującą informację, za sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2013. No rzeczywiście, to ciekawe, ciekawe, bardzo ciekawe informacje, które pokazują te wyniki kontroli także z perspektywy Polski.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, czy są pytania?

Pierwszy pan senator Wojciechowski.

Proszę bardzo.

Senator Grzegorz Wojciechowski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Co to jest w ogóle błąd w pana rozumieniu? Bo błędy mogą być... mogą być dwa rodzaje błędów: z jednej strony błąd może polegać na tym, że pieniądze zostały wydatkowane tam, gdzie nie powinny, a z drugiej strony mogą być też takie sytuacje – i na pewno te sytuacje się zdarzają – że tam, gdzie pieniądze powinny zostać wydatkowane, one nie zostały wydatkowane, chociażby we wspólnej polityce rolnej.

Drugą kwestią, o którą chciałbym zapytać, jest ten drugi punkt, o którym pan mówił, że gdyby państwa wykorzystaly możliwości, to ten poziom błędu byłby znacznie niższy. Czy mógłby pan, Panie Ministrze, pokrótce powiedzieć, w kontekście tendencji do upraszczania, czy ta rezerwa w kontekście upraszczania poszczególnych działań... bo wiadomo, że upraszczanie w pewnym sensie może prowadzić do podwyższenia błędu. Czy, że tak powiem, ta rezerwa jest od tej wartości niższej do wyższej, czy może od zera do... po której stronie tych wartości odłożyłoby się ewentualnie... Mówiąc krótko, czy jest jeszcze możliwość uproszczenia bez narażania się na jakieś dodatkowe podwyższenie błędu? Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, czy są inne pytania w tym momencie? Senator Janusz Sepioł.

Senator Janusz Sepioł:

Chciałbym zapytać, jaką refleksję budzi fakt, że jednak najwięcej tych błędów, zwłaszcza w produkcji rolnej, dotyczy starych krajów Unii. W tej statystyce ciągle przodują Hiszpania, Grecja, Włochy, a nowe kraje wyglądają w tym porównaniu dobrze. Czy to dlatego, że od razu wprowadzaliśmy w miarę nowoczesne metody i system na wysokim poziomie? Czy to są jakieś cechy szczególne tamtych krajów? Dlaczego tak się dzieje, że po tylu latach w starych krajach jest dalej najwyższy poziom błędów?

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze inne pytania? Nie ma pytań.

W takim razie pytanie ode mnie, w nawiązaniu do tego, co mówił pan senator Sepioł. Czy to może oznaczać także to, że te nowe kraje unijne są bardziej rygorystyczne i bardziej starannie, że tak powiem, prowadzą tę wewnętrzną kontrolę wydatkowania środków unijnych? Z kolei w tych starych krajach unijnych procedury są, że tak powiem, łatwiejsze i tam nie ma tak skomplikowanych czy tak trudnych dla beneficjentów procedur, i może bardziej przysmykają oko, a później, jak wy przychodzicie z kontrolą, to wówczas wychodzi, że tam jednak te nadużycia są większe.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie ma więcej pytań?

Bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Augustyn Kubik:

Zacznę od odpowiedzi na pytanie drugie, dotyczące tego uproszczenia, bo to jest bardzo interesujące zagadnienie. Pan dyrektor Pomieński jest audytorem i audytował wiele razy wspólną politykę rolną, więc na pewno bardzo chętnie odpowie na pytanie pana senatora Sepioła, dotyczące tej sytuacji w poszczególnych państwach. Pan dyrektor Pomieński wizytował niektóre z tych starych państw, jak pan powiedział, Hiszpanię, Portugalię, Grecję, Włochy, tak że na pewno udzieli bardzo interesującej informacji, mocno praktycznej – i będzie to informacja z pierwszej ręki – jak również odpowie na pytanie pana senatora Wojciechowskiego, co to jest błąd i jak te błędy tam wliczamy, co to jest częstotliwość błędu, jak wyliczamy ten najbardziej prawdopodobny poziom błędu i jakie są najczęstsze błędy. Na tych slajdach, które pokazywałem, pokazywałem również błędy stwierdzane w polityce spójności i we wspólnej polityce rolnej. Nasze sprawozdanie roczne zawiera taką bardzo przekrojową informację dotyczącą najczęstszych błędów i o tym też już za chwileczkę państwo usłyszą, ponieważ to jest taka bardzo przeglądowa informacja.

Ja chciałbym powiedzieć o tym uproszczeniu. Europejski Trybunał Obrachunkowy od lat mówi o uproszczeniu poszczególnych polityk, o uproszczeniu w zakresie zarządzania poszczególnymi politykami, w zakresie przepisów, widząc w tymże uproszczeniu drogę do lepszego, skuteczniejszego wykorzystywania funduszy unijnych. Jest naprawdę duże pole do uproszczeń i to nie jest tak, jak powiedział pan senator, że tam, gdzie wprowadza się uproszczenia, liczba błędów rośnie. W rzeczywistości tam, gdzie jest uproszczenie, liczba błędów maleje. Zauważyliśmy, że tam, gdzie Komisja uprościła zasady wydatkowania funduszy unijnych i zarządzania funduszami unijnymi, poziom błędu zdecydowanie się obniżył.

Komisja Europejska powiedziała, iż w nowej perspektywie budżetowej na lata 2014–20 wprowadziła szereg różnego rodzaju uproszczeń. Owszem, tak. Ale my widzimy, że w niektórych elementach, nawet wspólnej polityki rolnej, dotyczących niektórych schematów tejże wspólnej polityki rolnej takiego uproszczenia nie ma, a zatem stopień skomplikowania może również wpłynąć na poziom błędów.

Owszem, wprowadzono pewne uproszczenia w zakresie *cross-compliance*, czyli tych warunków dotyczących przestrzegania przepisów środowiskowych itd., bo tych zasad i tych przepisów jest mniej, ale one w dalszym ciągu są. Tak że rzeczywiście tak, uproszczenia to dobry krok ze strony Komisji, na pewno pewne błędy zostaną wyeliminowane albo będzie ich mniej. Ale niektóre polityki są i w dalszym ciągu będą skomplikowane. Jak powiedziałem na końcu mojej prezentacji: czas pokaże, jak to się przełoży na poziom błędu.

Bo poziom błędu jest – przechodzę teraz do tego poziomu błędu, do pytania na temat poziomu błędu, co rozwinię pan dyrektor Pomieński – poziom błędu liczymy jak gdyby w dwóch kategoriach. Po pierwsze, odpowiadamy sobie na pytanie, jaka jest częstotliwość błędu, i to właśnie były te obrazki, które pokazywałem państwu, prezentując

dane dotyczące Polski i innych krajów członkowskich, czyli w każdym miejscu, gdzie stwierdzamy w transakcji przynajmniej jeden poziom błędu, mówimy, że jest ona obciążona błędem.

A po drugie, odpowiadamy sobie na pytanie, czy jesteśmy w stanie wyliczyć finansowo ten poziom błędu w zakresie jego wpływu na ten najbardziej prawdopodobny poziom błędu. Jest odpowiednia metoda statystyczna, która wylicza ten poziom błędu. Parę informacji na ten temat poda pan dyrektor Pomieński.

Jeśli chodzi o sam przekrój błędów, na tym właśnie obrazku widzimy, jakie błędy stwierdzaliśmy najczęściej podczas badania budżetu Unii Europejskiej za 2013 r.

Panie Dyrektorze, bardzo proszę.

Dyrektor Gabinetu Członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Mariusz Pomieński:

Dziękuję bardzo.

Rozpocznę od pytania, które postawił pan senator Wojciechowski, co to jest błąd, i troszeczkę rozwinę odpowiedź pana ministra Kubika. Kiedy badamy transakcję i formułujemy wnioski kontrolne, to dla nas rzeczywiście nie ma różnicy, dla nas jest to obojętne, czy zapłacono za dużo, czy za mało. Tak bym doprecyzował to pytanie pana senatora. Czyli jeśli z jakiegoś powodu państwo członkowskie zapłaciło czy Unia wypłaciła rolnikowi czy beneficjentowi mniej, niż mu się należało, mówiąc w cudzysłowie, to dla nas ta wartość niedopłaty jest również błędem, tak samo wyliczanym jak i nadpłata.

Czyli my w pierwszej kolejności sami wyliczamy... to znaczy na podstawie obowiązujących przepisów i własnej wiedzy wyliczamy sobie tę kwotę, która się należy beneficjentowi, i porównujemy to z kwotą faktycznie wypłaconą, jeśli takie wyliczenie jest możliwe, i wówczas stwierdzamy błąd.

Jeśli chodzi o to pytanie dotyczące starych krajów członkowskich we wspólnej polityce rolnej kontra nowe państwa członkowskie, gdzie rzeczywiście można zauważyć, że jest taka niewielka różnica, to powiedziałbym z własnego doświadczenia... To nie jest bardzo naukowa i usystematyzowana wiedza, ale wydaje mi się, że są trzy powody, które tak na szybko mógłbym wskazać.

Pierwszy to fakt, że akurat we wspólnej polityce rolnej bardzo duża część, spora część gruntów zgłaszanych do pomocy to są trwałe użytki zielone, dla których warunki kwalifikowalności są miejscami tak dosyć niejasno określone. I niestety, w państwach Europy Południowej, tej śródziemnomorskiej, roślinność jest trochę inna, to ma związek z klimatem, i nieco trudniej jest określić samemu państwu członkowskiemu i beneficjentowi, czy definicja trwałych użytków zielonych obejmuje to, co on zgłasza, czy też nie. Dlatego najwięcej błędów, nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzamy na południu Europy. Tam są państwa takie jak Włochy, Portugalia, Hiszpania, Grecja i często te nieduże, ale jednak stwierdzone nieprawidłowości nabijają im licznik. To jest pierwsza sprawa, taka na pograniczu kwestii definicji legalnej i warunków klimatyczno-pogodowych w tych krajach.

Drugi powód jest taki, że nowe państwa członkowskie, wchodząc do Unii, zdecydowały się – poza Słowenią i Cyprzem – przyjąć uproszczony system realizacji dopłat, system dopłat obszarowych bez uprawnień do płatności. W starej Unii ten system jest dużo bardziej skomplikowany – i tu nawiązuję do odpowiedzi pana ministra Kubika – a im bardziej skomplikowany system, tym więcej spraw może pójść źle. Wobec czego nowe państwa członkowskie mają przewagę nad starymi, nowy system sam w sobie jest dużo prostszy. A na to jeszcze nakłada się taka trzecia komplikacja. Państwa członkowskie starej Unii zdecydowały się przez jakiś czas, on trwa już dosyć długo, po wprowadzeniu tego nowego systemu płatności kontynuować niektóre stare płatności powiązane z produkcją. Znowu jest więcej warunków, więcej przepisów, które można naruszyć. Tak że wydaje mi się, że rzeczywiście można zaobserwować taki lekki dualizm z tych trzech powodów.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Augustyn Kubik:

Ja tylko dodam jedno zdanie, dotyczące sprawy, która też była podjęta przez pana przewodniczącego, a mianowicie kontroli. Czy w poszczególnych krajach członkowskich kontrola jest lepsza czy gorsza? Ja powiedziałem, że zbadane systemy kontroli zostały ocenione jako częściowo skuteczne, i taka jest nasza generalna ocena. W niektórych krajach członkowskich te systemy kontroli są lepsze, w niektórych gorsze. Możemy powiedzieć, że generalnie w naszej ocenie polski system kontroli w zakresie rolnictwa jest częściowo skuteczny, a z kolei w zakresie polityki spójności... Taka ocena była dokonana w 2011 r. przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i werdykt był, że system jest skuteczny. Rzeczywiście systemy kontroli, które my oceniamy, są różne w poszczególnych krajach członkowskich.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze pytania?

Jeszcze jedno pytanie ma pan senator Wojciechowski. Bardzo proszę.

Senator Grzegorz Wojciechowski:

Dziękuję bardzo.

Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

Jeszcze pytanie dotyczące samej, bym powiedział, jakości tych błędów. Każdy program ma do osiągnięcia jakiś cel, który stawia czy to Komisja Europejska, czy jakaś inna instytucja go wprowadzająca, i błędy – przynajmniej ja tak to widzę – można podzielić na te, które uderzają w ten cel, nie realizują celu... Ale mnóstwo ludzi przychodzi do mnie z takimi sprawami, w których stwierdzono błędy i w związku z tym powinny nastąpić zwroty czy coś, ale te błędy dotyczą nie tyle samego celu, który jest realizowany, ile samej procedury przyznawania po-

mocy. No, chociażby ta słynna sprawa młodych rolników, którzy od momentu odziedziczenia gospodarstwa prowadzą je samodzielnie, u nas jest taka zasada. A dziecko nienarodzone również może dziedziczyć, zatem w tym momencie prowadzi samodzielnie gospodarstwo rolne, więc trochę to jest...

Czy można by w jakiś sposób rozgranicyć tego typu błędy, które dotyczą samej procedury, od błędów dotyczących celu, jaki stawiany jest danemu programowi? Rozumiem, że nie ma jakiejś takiej statystyki, ale czy pan minister mógłby powiedzieć, że tych błędów jest więcej, znacznie więcej, czy coś takiego? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze inne pytania? Nie ma.

Czyli to było ostatnie pytanie.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Augustyn Kubik:

A zatem spróbuję też syntetycznie... Sytuacja wygląda w sposób następujący. Otóż to Komisja Europejska, oczywiście nie Komisja Europejska, bo to ostatecznie Parlament i Rada określają zasady dotyczące regulacji poszczególnych programów i po prostu te zasady trzeba stosować.

W tych regulacjach powinny być również określone cele, które należy osiągnąć przy pomocy poszczególnych schematów, czyli przy pomocy poszczególnych narzędzi finansowych zastosowanych do realizacji tej określonej polityki. Z drugiej strony państwa członkowskie mają również duży zakres samodzielności, jeżeli chodzi o wprowadzanie określonych procedur w związku z realizacją tych programów. Czyli czasami można spotkać się z tego rodzaju sytuacją, że te przepisy, które w legislacji unijnej są nakreślone ogólnie, są bardzo mocno i szczegółowo doprecyzowane w ramach legislacji krajowych, czyniąc te programy czasami bardziej skomplikowanymi. Stwierdzamy również tego rodzaju przypadki.

Ale najbardziej istotne jest to, że niestety, legislacja unijna mówi, iż przy wydatkowaniu środków unijnych powinny być stosowane przepisy zarówno te unijne, jak i te krajowe. Czyli generalnie rzecz biorąc, nawet wtedy, kiedy stwierdzamy błąd w przestrzeganiu albo w nieprzestrzeganiu tychże przepisów krajowych, tych procedur, o których powiedział pan senator i które są czasami elementem tej legislacji krajowej, to stwierdzamy, że jest błąd, i tego rodzaju błędy stwierdzaliśmy również w przeszłości, nawet w naszej ojczyźnie.

Jeżeli zaś chodzi o cele, to realizacja celów, realizacja założeń poszczególnych programów to jest właśnie to, o czym my mówimy i co staramy się zbadać podczas kontroli wykonania zadań, czyli w zakresie tego audytu *performance*. Podawałem dzisiaj tę listę przeprowadzonych audytów. Tam staramy się odpowiedzieć na pytanie, czy zostały osiągnięte cele, a nie tylko, czy środki zostały wydatkowane w sposób zgodny z tymi przepisami, o których

powiedziałem, europejskimi i krajowymi. I czasami są tego rodzaju sytuacje, że cele postawione w tychże poszczególnych politykach są niedookreślone, są ogólne, są mgliste. Trudno je potem odnieść do konkretnych mierników, które chcemy zastosować, by odpowiedzieć na pytanie, do jakiego poziomu te cele zostały zrealizowane.

I stąd szereg naszych negatywnych ustaleń w zakresie audytu wykonania zadań, i to, co powiedziałem państwu, ten ostatni wniosek, który pokazywałem i który mówi, że Komisja Europejska, państwa członkowskie... że przy wydatkowaniu środków Unii Europejskiej w zakresie programowania 2007–2013 więcej uwagi poświęcono absorpcji środków – „wykorzystać, bo przepadną” – i zgodności formalnej niż dobrym wynikiem, niż osiągnięciu tych celów, o których wspomniał pan senator. I ten brak ukierunkowania na uzyskiwanie wyników stanowi podstawową wadę koncepcyjną znacznej części budżetu unijnego, również tej części dotyczącej rolnictwa. I jak zapowiedziała Komisja, ta kwestia ukierunkowania na osiągnięciu wyników jest bardzo mocno włączona w działania Komisji w nowej perspektywie budżetowej.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Nie ma więcej ewentualnych komentarzy i pytań, więc bardzo dziękuję za to spotkanie, za tę bardzo interesującą prezentację. Oczywiście to poszerza naszą wiedzę o działa-

niu Unii Europejskiej, ale także o sposobach wydatkowania środków w ramach poszczególnych krajów i w ramach całej Unii Europejskiej.

Chciałbym też poinformować członków naszej komisji, że przygotowujemy wspólnie z panem ministrem, a w zasadzie pan minister, a w zasadzie Europejski Trybunał Obrachunkowy, dużą konferencję, która odbędzie się wiosną przyszłego roku. Jej celem będzie prezentacja prac całej Unii. Weźmie w niej udział większa liczba członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a więc będzie okazją porozmawiania, podyskutowania o różnych sprawach i pokazania także tej instytucji polskiemu parlamentowi i społeczeństwu. Ale o szczegółach będziemy informować w odpowiednim czasie. Wydaje się, że to spotkanie odbędzie się w kwietniu, ale przygotowania jeszcze trwają.

Bardzo dziękuję panu ministrowi...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Prezentację? Tak, w wersji elektronicznej.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękujemy także za te dokumenty. Rozumiem, że jeżeli będą jakieś szczegółowe pytania, to zawsze możemy się zwracać do państwa i pytać, i prosić o informacje.

Tak że bardzo dziękuję panu, państwu, naszym gościom i senatorom.

Zamykam wspólne posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 31)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii