

Adam Piotr Chociej
Uniwersytet w Białymstoku
adam.chociej@consolator.com.pl
<https://orcid.org/0000-0001-9184-9146>

Received: 28.02.2019

Accepted: 29.04.2019

Piotr Woltanowski
Uniwersytet w Białymstoku
piotrwoltanowski@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2154-3587>

Kontrola realizacji programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające w kontekście ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej

Control Over the Implementation of Operational Programs by Managing Authorities in the Context of the Protection of the Financial Interests of the European Union

Abstract: The protection of the Union's financial interests takes place on many levels. It covers EU expenditure and revenues and involves both EU and national institutions. Among the institutions protecting the EU financial interests in expenditure, the managing authorities of operational programs play an important role, as they first have contact with beneficiaries of EU funds and are the first to verify the documents they submit, including applications for payment. During the verification process, irregularities or fraud affecting the Union's financial interests may be found. The Member States are obliged to inform the European Commission of any irregularities or fraud discovered. In recent years irregularities in the area of cohesion policy have contributed the most to irregularities reported to the European Commission. This study will analyze the legal bases of controls carried out by the managing authorities and statistical data on irregularities and frauds reported by Poland to the European Commission in 2013-2017.

Keywords: European Union, irregularities, fraud, managing authority

Słowa kluczowe: Unia Europejska, nieprawidłowości, nadużycia, instytucja zarządzająca

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 325 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ za ochronę interesów finansowych Unii wspólnie ponoszą odpowiedzialność Unia Europejska i państwa członkowskie. Warto zwrócić uwagę, że państwa członkowskie zarządzają ok. 74% wydatków Unii², bardzo istotne jest więc zapewnienie odpowiednich mechanizmów kontroli wydatkowania środków unijnych, zapobiegających powstawaniu nieprawidłowości w tym zakresie. Niniejszy artykuł ma na celu analizę aktualnych ram prawnych kontroli wykonywanych przez Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi w obszarze polityki spójności w kontekście wykrywania nieprawidłowości i nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii na tle innych państw członkowskich. W opracowaniu do analizy danych statystycznych oraz sprawozdań Komisji na temat ochrony interesów finansowych UE wykorzystana zostanie metoda statystyczno-dokumentacyjna, natomiast w celu analizy aktów prawnych regulujących zagadnienia kontroli realizowanych przez Instytucje Zarządzające wykorzystana zostanie metoda oparta o badania niereaktywne.

2. Podstawy prawne kontroli wykonywanych przez Instytucje Zarządzające

Ogólne zasady kontroli środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 określa Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.³ Rozporządzenie to zobowiązało państwa członkowskie do ustanowienia systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych. Zgodnie z art. 72 rozporządzenia, system zarządzania i kontroli powinien zapewniać m.in.:

- określenie funkcji poszczególnych podmiotów zaangażowanych w kontrolę, jak również podział funkcji w obrębie tych podmiotów;

1 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).

2 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 29. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2017 r.), COM(2018) 553 final.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013 r.).

- rozwiązania w zakresie audytu funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli;
- systemy i procedury w celu zapewnienia właściwej ścieżki audytu;
- zapobieganie nieprawidłowościom, w tym nadużyciom finansowym, ich wykrywanie i korygowanie oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zwrotu tych kwot po terminie.

Jak wynika z powyższych zapisów, obowiązki państw członkowskich sprowadzają się przede wszystkim do ustanowienia i zapewnienia funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli oraz prowadzenie działań związanych z zapobieganiem i wykrywaniem nieprawidłowości oraz korygowaniem i odzyskiwaniem nieprawidłowo wypłaconych kwot oraz informowaniem o nieprawidłowościach Komisji⁴.

W Polsce w celu realizacji postanowień Rozporządzenia 1303/2013 przyjęta została ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁵. Zgodnie z rozporządzeniem 1303/2013 i powyższą ustawą system instytucjonalny zarządzający każdym z programów operacyjnych tworzą instytucja zarządzająca (IZ), instytucja audytowa (IA) i instytucja certyfikująca (IC). Ustawa w art. 5 ust. 1 upoważniła Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydania wytycznych dotyczących m.in. kontroli realizacji programów operacyjnych, kwalifikowalności wydatków oraz nakładanych korekt w ramach programów operacyjnych. Aktualnie obowiązujące wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 wydane zostały przez Ministra Inwestycji i Rozwoju w dniu 3 marca 2018 r.⁶ Procedury postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości określają wydane w dniu 3 grudnia 2018 r. przez Ministra Inwestycji i Rozwoju wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020⁷.

Analizując system kontroli funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2014-2020 można zgodzić się z podziałem zaproponowanym przez P. Krzykowskiego na trzy niezależne od siebie elementy⁸:

4 Takie same zadania spoczywały na państwach członkowskich w poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2007-2013. Zob. szerzej J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 161 i nast.

5 Dz.U. z 2014 r. poz. 1146 ze zm.

6 Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, MR/2014-2010/17(02).

7 Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020, MiIR/2014-2020/22(02).

8 P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Olsztyn 2016, s. 111-112.

- kontrole stałe realizowane przez Instytucje Zarządzające, które na mocy uregulowań unijnych i krajowych są odpowiedzialne za prawidłowe wdrażanie programów operacyjnych;
- kontrole wyrywkowe – przeprowadzane przez organy kontroli nie uczestniczące w systemie wdrażania programów operacyjnych i funkcjonalnie niezależne od IZ. Kontrole te polegają na wyrywkowym sprawdzeniu poniesionych przez beneficjentów wydatków. W Polsce kontrole wyrywkowe przeprowadzane są przez Krajową Administrację Skarbową;
- kontrole wykonywane przez upoważnione instytucje Unii Europejskiej oraz instytucje krajowe nieuczestniczące bezpośrednio we wdrażaniu funduszy strukturalnych. Jako instytucje unijne posiadające uprawnienia do przeprowadzania kontroli wykorzystania środków unijnych należy wymienić Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Instytucje krajowe mające uprawnienia kontrolne w tym zakresie to przede wszystkim Najwyższa Izba Kontroli (w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, do których ustawa o finansach publicznych zalicza środki pochodzące z budżetu Unii) oraz Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

J. Łacny system kontroli wydatkowania środków unijnych przedstawia obrazowo w formie piramidy, której podstawę tworzą kontrole wykonywane przez państwa członkowskie – kontrole zarządcze wykonywane na poziomie beneficjenta przez instytucje zarządzające. Powyżej nich umiejscawia dokonywaną przez instytucję certyfikującą certyfikację wydatków, które mają być zrefundowane ze środków budżetu Unii w ramach płatności okresowych, a jeszcze wyżej krajowe audyty operacji i audyty systemów zarządzania wykonywane przez instytucję audytową. Nad kontrolami krajowymi umieszcza kontrole wykonywane przez Komisję – w zakresie audytów systemu zarządzania i kontroli prowadzonych przez dyrekcje generalne Komisji oraz dochodzenia administracyjne prowadzone przez OLAF. Wierzchołek tej piramidy stanowią kontrole wykonania budżetu Unii wykonywane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy⁹.

Główny ciężar kontroli prawidłowości wydatkowania środków unijnych w ramach funduszy strukturalnych spoczywa na Instytucjach Zarządzających. Wytyczne w zakresie kontroli¹⁰ w rozdziale 3 przewidują, iż IZ realizują:

- kontrole systemowe;

⁹ J. Łacny, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 337.

¹⁰ Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, MR/2014-2010/17(02).

- weryfikację wydatków (w tym weryfikację wniosków o płatność beneficjenta, kontrole w miejscu realizacji projektu lub siedzibie beneficjenta oraz kontrole krzyżowe);
- kontrole na zakończenie realizacji projektu;
- kontrole trwałości projektu.

W praktyce podczas każdej kontroli może dojść do stwierdzenia uchybień, co w zależności od wagi i rozmiaru uchybienia powoduje konieczność podjęcia określonych działań. W szczególności podczas kontroli mogą zostać stwierdzone nieprawidłowości lub nadużycia, które naruszają interesy finansowe Unii. Wytyczne w zakresie korygowania i odzyskiwania nieprawidłowości¹¹ rozróżniają nieprawidłowość indywidualną i nieprawidłowość systemową. W świetle rozdziału 3 wytycznych jako nieprawidłowość indywidualną należy rozumieć każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie funduszy polityki spójności, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem. W odróżnieniu od nieprawidłowości indywidualnej nieprawidłowość systemowa jest w Wytycznych definiowana jako mająca charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach projektów i jednocześnie taka, która jest konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli. Wytyczne szczegółowo definiują także pojęcie nadużycia finansowego, określając je w rozdziale 3 ust. 1 lit. d jako umyślne działanie lub zaniechanie dotyczące:

- wykorzystania lub przedstawienia fałszywych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów w celu przeniewierzenia lub bezprawnego zatrzymania środków z budżetu ogólnego Unii lub budżetów zarządzanych przez Unię lub w jej imieniu;
- nieujawnienia informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku w tym samym celu;
- niewłaściwego wykorzystania takich środków w celu innym niż ten, na który zostały pierwotnie przyznane¹².

11 Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020, MİIR/2014-2020/22(02).

12 Warto zaznaczyć, że definicja nadużyć określona została w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz. Urz. UE 28.07.2017 r., L 198/29. Pojęcie nieprawidłowości jest natomiast zdefiniowane w Rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. WE L 312/1 z 23.12.1995 r. Rozróżnienie pomiędzy pojęciami nieprawidłowości i nadużycia bardzo czytelnie przedstawia Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu

Sposób postępowania z nieprawidłowościami zależy od momentu, w którym zostały stwierdzone. Wytyczne w rozdziale 6 wyróżniają postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu, stwierdzenia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku beneficjent o płatność oraz po zatwierdzeniu wniosku o płatność.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przed podpisaniem umowy o dofinansowanie instytucja Zarządzająca wstrzymuje podpisanie umowy do czasu wyjaśnienia sprawy, a w przypadku stwierdzenia nadużycia – odstępuje od podpisania umowy. Jeśli stwierdzona nieprawidłowość jest niewielka w stosunku do całości wydatków umowa może być podpisana, z tym jednak zastrzeżeniem, że nieprawidłowe wydatki nie mogą być uznane za kwalifikowalne.

W przypadku jeśli nieprawidłowości zostaną stwierdzone podczas realizacji projektu, podejmowane są przede wszystkim działania zmierzające do odzyskania nieprawidłowo wydatkowanych kwot. W tym celu, w zależności od etapu, na którym stwierdzono zaistnienie nieprawidłowości Instytucja Zarządzająca może m.in. nałożyć korektę finansową, pomniejszyć wartość kolejnych płatności czy wezwać do zwrotu niekwalifikowalnego wydatku.¹³ O stwierdzonych nieprawidłowościach państwa członkowskie mają także obowiązek informować Komisję Europejską.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 14 wytycznych w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków, obligatoryjnie do Komisji Europejskiej zgłaszane są nieprawidłowości, w których:

- wkład z funduszy polityki spójności w ramach danej nieprawidłowości przekracza 10 tys. euro, a były one przedmiotem pierwszego ustalenia administracyjnego lub sądowego;
- niezależnie od jej wymiaru finansowego, jeżeli mogą mieć następstwa wykraczające poza terytorium Polski – przypadki takie lub podejrzenie ich wystąpienia są niezwłocznie zgłaszane Komisji, ze wskazaniem innych państw członkowskich, których dotyczy nieprawidłowość;
- Komisja Europejska przedstawiła pisemny wniosek o informację w odniesieniu do danej nieprawidłowości lub grupy nieprawidłowości.

specjalnym 01/2019, stanowiąc w punktach 01 i 03: „Ogólnie pojęcie nadużycia finansowego odnosi się do wszelkiego umyślnego działania lub zaniechania, które ma na celu oszukanie osób trzecich i skutkuje stratami po stronie ofiary oraz korzyścią dla sprawcy. Przykładowo, jeśli odbiorca dotacji usiłuje umyślnie wprowadzić w błąd podmiot przyznający finansowanie, aby ubiegać się o zwrot nieuzasadnionych, zawyżonych wydatków, stanowi to nadużycie finansowe. (...) Nieprawidłowość jest pojęciem szerszym niż nadużycie finansowe. Definiuje się ją jako wszelkie naruszenie prawa, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie UE. Jeśli takie naruszenie prawa popełniono umyślnie, stanowi ono nadużycie finansowe. W związku z tym nadużycia finansowe od nieprawidłowości odróżnia działanie sprawcy w złej wierze”.

¹³ Szerzej W. Krzykowski, *Nieprawidłowości...*, *op. cit.*, s. 145 i n.

Analizując dane dotyczące zgłaszanych przez państwa członkowskie nieprawidłowości, które publikowane są przez Komisję w rocznych sprawozdaniach należy mieć na uwadze, że państwa członkowskie prowadzą sprawozdawczość na różne sposoby. Komisja wydała wprawdzie kilka wytycznych w tej sprawie¹⁴, jednak w dalszym ciągu organy państw członkowskich w różny sposób interpretują pojęcia „podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego” czy „pierwsze ustalenie administracyjne lub sądowe”¹⁵. Definicje te są istotne z punktu widzenia ustalenia momentu, w którym nieprawidłowości powinny być zgłoszone jako podejrzenie popełnienia nadużycia. Dla przykładu, niektóre państwa (Hiszpania, Luksemburg, Węgry, Malta, Słowenia, Słowacja) kwalifikują nieprawidłowości jako podejrzenia nadużycia finansowego dopiero po ostatecznym prawomocnym wyroku sądu. Polska (podobnie jak Niemcy, Belgia, Dania, Grecja, Łotwa, Rumunia, Finlandia) o podejrzeniu wystąpienia nadużycia finansowego informuje Komisję po wydaniu aktu oskarżenia¹⁶. Taka sytuacja jest bardzo niekorzystna z punktu widzenia oceny skali występujących w poszczególnych krajach nieprawidłowości i nadużyć. Utrudnia przeprowadzenie rzetelnej analizy ryzyka, jak również planowanie strategii zwalczania nadużyć.

Z zastrzeżeniem uwag dotyczących niejednolitej praktyki w zakresie zgłaszania nadużyć i nieprawidłowości przez państwa członkowskie, poniżej zaprezentowane zostaną dane dotyczące nieprawidłowości zgłaszanych przez Polskę na tle innych państw członkowskich. Do analiz przyjęto dane publikowane przez Komisję w rocznych sprawozdaniach Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady o ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej¹⁷.

14 M.in. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1970 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1971 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 1848/2006; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/1973 z dnia 8 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 przepisami szczegółowymi dotyczącymi zgłaszania nieprawidłowości w odniesieniu do Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

15 Sprawozdanie specjalne 01/2019 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań, pkt 25.

16 Załącznik IV do sprawozdania specjalnego 01/2019 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

17 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne: za 2013 r., COM(2014) 474 final; Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie

3. Nieprawidłowości i nadużycia zgłaszane do Komisji Europejskiej przez Polskę na tle nieprawidłowości i nadużyć zgłaszanych przez inne państwa członkowskie

Jak wykazano powyżej, nieprawidłowości wykrywane są w największej mierze przez Instytucje Zarządzające, które jako pierwsze mają kontakt z wnioskami o płatność składanymi przez beneficjentów środków w ramach polityki spójności. Informacje o liczbie i wartości nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych w poszczególnych latach przez kraje członkowskie w ostatnich 5 latach obrazują poniższe tabele. Komisja Europejska w rocznych sprawozdaniach o zwalczaniu nadużyć na szkodę interesów Unii Europejskiej przedstawia liczbę i wartości nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie w podziale na nadużycia oraz pozostałe nieprawidłowości nie będące nadużyciami.

W tabelach 1. i 2. ujęte zostały wszystkie nieprawidłowości, dotyczące polityk spójności, rybołówstwa, rolnictwa, spraw wewnętrznych oraz pomocy przedakcesyjnej. W tabelach 3. i 4. przedstawiono liczbę i wartość nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych tylko w sektorze polityki spójności i rybołówstwa¹⁸.

Tabela 1. Nieprawidłowości zgłoszone jako nadużycia finansowe przez państwa członkowskie w obszarach rolnictwa, pomocy wewnętrznej, polityki spójności i rybołówstwa, pomocy przedakcesyjnej

	2013		2014		2015		2016		2017	
	liczba	EUR	Liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR
Austria	6	53 167			2	432 710	2	27 444	1	122 538
Belgia	2	0	4	3 620 348	1	0				
Bułgaria	97	9 393 095	25	5 998 799	14	1 212 795	67	12 717 255	17	3 916 663
Chorwacja	2	12 113	1	0	5	2 236 324	12	2 669 536	3	1 410 859
Cypr	6	315 185	3	166 778	4	211 760			3	520 212

roczne: za 2014 r., COM(2015) 386 final; Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne: za 2015 r. COM(2016) 472 final; Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne: za 2016 r., COM(2017) 383 final; Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych, Sprawozdanie roczne za 2017 r., COM(2018) 553 final.

¹⁸ Do roku 2015 w sprawozdaniach Komisji nieprawidłowości zgłaszane w sektorze rybołówstwa i polityki spójności przedstawiane były oddzielnie. Z uwagi na niewielką ilość nieprawidłowości zgłaszanych w zakresie rybołówstwa, począwszy od roku 2016 Komisja przedstawia jedynie zregulowane dane, łącznie dla polityki spójności i rybołówstwa.

Kontrola realizacji programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające...

Republika Czeska	35	13 098 203	42	36 668 091	48	15 190 237	51	31 319 598	41	7 103 889
Dania	66	2 555 374	3	50 349	2	0	4	254 730	4	40 471
Estonia	7	6 865 869	8	2 667 026	7	1 960 044	14	5 693 160	13	7 525 661
Finlandia	2	179 375	1	14 181	1	6 676			1	28 786
Francja	16	1 657 777	21	5 900 344	9	21 997 640	22	3 375 812	9	1 326 255
Niemcy	47	23 753 960	71	7 214 690	64	6 327 772	27	5 740 545	24	2 638 852
Grecja	55	3 401 279	25	8 573 379	4	76 861	17	3 401 448	12	1 370 298
Węgry	2	226 808	208	8 787 235	44	10 169 408	45	2 998 277	20	2 555 383
Irlandia			33	388 420			2	36 015	2	15 242
Włochy	302	68 496 019	65	6 904 813	67	216 621 934	20	2 707 009	39	2 073 657
Łotwa	30	11 232 006	38	7 759 590	16	3 606 671	24	11 588 471	7	7 510 658
Litwa	2	106 391	8	1 887 620	15	4 097 052	14	2 447 097	7	1 287 755
Luksemburg	1	252 050							1	15 857
Malta	19	360 253	1	61 814	1	20 386			1	38 685
Holandia	1	6 349 557	3	2 105 339	8	1 205 247	2	0	9	605 480
Polska	91	41 187 314	123	210 024 871	176	40 190 732	153	46 283 901	143	57 566 470
Portugalia	4	994 602	8	5 291 891	27	77 983 304	15	14 884 466	16	31 781 644
Rumunia	109	36 564 903	95	24 880 600	199	70 071 989	206	64 059 326	141	75 788 234
Słowacja	5	757 966	11	1 102 103	75	76 491 700	100	82 311 807	79	172 330 743
Słowenia	6	6 382 128	10	7 459 129	12	3 641 699	2	660 070	3	2 600 544
Hiszpania	12	801 903	23	970 195	12	2 267 130	17	5 793 902	25	708 398
Szwecja	2	32 411	3	15 297	1	29 027	1	0		
Wielka Brytania	18	10 892 337	15	1 322 478	13	1 612 683	9	1 623 489	2	40 118
Razem w danym roku	945	245 922 045	848	349 835 380	827	557 661 781	826	300 593 358	623	380 923 352

Źródło: Sprawozdania roczne Komisji.

Tabela 2. Nieprawidłowości nie zgłoszone jako nadużycia finansowe przez państwa członkowskie w obszarach rolnictwa, pomocy wewnętrznej, polityki spójności i rybołówstwa, pomocy przedakcesyjnej

	2013		2014		2015		2016		2017	
	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR
Austria	22	1 119 164	84	2 542 812	113	8 756 676	43	2 401 095	30	2 908 002
Belgia	94	3 464 741	95	11 779 247	54	1 349 079	79	3 682 502	70	7 384 200
Bulgaria	90	15 952 386	246	31 819 922	172	38 349 500	220	37 833 532	216	40 908 388
Chorwacja	19	244 806	27	171 160	25	280 246	38	2 885 350	48	2 466 109
Cypr	26	1 101 087	23	614 429	7	729 226	7	314 400	30	3 214 441
Republika Czeska	1 060	359 076 203	1 032	293 508 822	680	236 946 526	456	115 079 639	307	62 037 363
Dania	36	3 089 502	31	939 051	25	1 572 777	37	4 162 048	12	999 517
Estonia	118	11 505 617	110	9 978 422	69	2 323 512	48	2 227 134	61	4 634 944
Finlandia	17	850 602	43	908 139	32	1 270 261	36	888 266	14	759 333
Francja	159	10 124 913	337	67 807 239	186	23 734 075	287	18 561 728	188	9 030 472
Niemcy	393	27 661 793	345	22 653 433	489	42 411 559	330	28 197 616	144	12 957 171
Grecja	252	156 409 182	299	108 824 726	224	78 047 040	662	185 621 694	622	275 030 771
Węgry	541	31 949 391	537	35 738 874	585	52 318 998	679	112 129 641	351	38 332 848
Irlandia	306	56 617 238	231	56 786 728	606	75 700 055	124	9 568 237	62	4 102 689
Włochy	523	45 077 413	698	104 283 094	688	80 588 607	861	112 414 324	1 130	130 874 475
Łotwa	102	32 196 021	121	13 752 573	83	10 996 485	194	41 139 324	49	4 499 071
Litwa	220	32 156 487	235	42 706 595	309	33 123 830	125	8 944 293	209	29 014 973
Luksemburg										
Malta	10	836 470	16	1 038 964	20	621 189	13	10 955 650	36	3 250 733
Holandia	189	66 980 994	181	31 258 010	318	22 148 940	99	5 085 190	108	6 291 466
Polska	984	121 956 809	840	127 156 335	1 094	198 350 825	1 393	327 550 164	632	202 321 183
Portugalia	285	23 890 624	351	34 169 099	521	46 718 450	621	30 144 803	793	90 364 967
Rumunia	904	122 595 105	1 055	103 162 866	1 488	209 884 802	1 154	151 008 362	814	163 538 146
Słowacja	186	128 416 879	306	241 142 738	406	421 855 453	35	4 777 848	298	112 443 695
Słowenia	57	7 857 561	59	9 594 610	59	5 179 945	463	447 873 702	55	1 753 293

Kontrola realizacji programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające...

Hiszpania	520	105 793 883	596	407 008 848	5 619	480 651 408	2 998	334 739 698	1 450	384 359 228
Szwecja	86	3 130 868	63	2 029 589	74	4 664 364	9	305 245	17	2 997 025
Wielka Brytania	617	56 093 902	538	44 244 275	801	35 898 102	545	40 195 270	467	12 174 383
Razem w danym roku	7 816	1 426 149 641	8 499	1 805 620 600	14 747	2 114 471 930	11 556	2 038 686 755	8 213	1 608 648 886

Źródło: Sprawozdania roczne Komisji.

Tabela 3. Nieprawidłowości nie zgłoszone jako nadużycia finansowe przez państwa członkowskie w obszarach polityki spójności i rybołówstwa

	2013		2014		2015		2016		2017	
	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR
Austria					1	426 085				
Belgia	2		3	3 230 348	1	0				
Bulgaria	7	1 006 897	8	1 655 777	8	439 024	5	608 311	1	64 425
Chorwacja					3	2 184 460	1	92 949	1	1 052 812
Cypr	6	315 185	1	123 316					3	520 212
Republika Czeska	20	11 588 460	38	36 394 501	35	14 398 677	37	30 467 351	33	6 609 802
Dania					1	0			1	32 352
Estonia	3	5 645 673	4	1 613 784	1	452 363	9	3 958 131	5	5 325 933
Finlandia	2	179 375	1	14 181	1	6 676			1	26 786
Francja	1	197 681	4	2 648 689	1	40 039				
Niemcy	38	22 838 370	65	7 067 858	58	5 711 930	24	5 508 712	18	1 657 451
Grecja	30	1 557 248	13	7 831 942	4	76 861	17	3 401 448	10	1 343 670
Węgry	2	226 808	30	2 111 989	16	1 707 781	21	1 844 119	6	1 479 560
Irlandia										
Włochy	89	31 829 024	11	1 091 925	32	206 835 066			3	703 086
Łotwa	27	10 975 478	27	7 044 371	11	3 204 277	12	10 601 187	6	7 506 305
Litwa	2	106 391	2	283 773			3	359 879	1	41 360
Luksemburg										
Malta	14	246 439			1	20 386			1	38 685

Adam Piotr Chociey, Piotr Wołtanowski

Holandia			3	2 105 339	6	1 205 247	2	0	3	421 614
Polska	49	36 804 835	45	178 186 064	59	35 009 858	56	33 262 948	64	19 612 173
Portugalia	4	994 602	2	2 658 312	22	77 755 137	11	8 850 629	12	31 604 726
Rumunia	23	23 107 715	26	13 142 486	55	51 382 727	95	48 222 873	75	67 164 713
Słowacja	4	237 024	11	1 102 103	56	74 248 476	99	82 310 323	77	172 181 299
Słowenia	4	6 168 418	7	6 779 604	6	2 728 096	2	660 070	2	2 553 647
Hiszpania			4	394 452	1	1 321 308	7	5 213 134	20	410 096
Szwecja			2	7 755	1	29 027				
Wielka Brytania	17	10 878 059	10	457 585	10	1 493 107	6	1 542 723	2	40 118
Razem w danym roku	344	164 903 682	317	275 946 154	390	480 676 608	407	236 904 787	345	320 390 825

Źródło: Sprawozdania roczne Komisji.

Tabela 4. Nieprawidłowości nie zgłoszone jako nadużycia finansowe przez państwa członkowskie w obszarach polityki spójności i rybołówstwa

	2013		2014		2015		2016		2017	
	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR	liczba	EUR
Austria	10	581 716	56	2 038 206	90	8 130 052	33	2 143 370	8	2 418 922
Belgia	70	2 524 864	85	11 621 149	42	1 150 403	79	3 682 502	51	6 092 879
Bulgaria	58	13 195 366	184	29 038 517	108	31 964 131	220	37 833 532	77	29 676 418
Chorwacja					1	2 431	7	2 220 318	10	586 362
Cypr	6	138 209	4	186 877	3	472 133	7	314 400	30	3 214 441
Republika Czeska	999	256 632 656	984	290 902 205	626	234 870 623	414	112 332 254	282	60 949 351
Dania	18	2 358 017	7	377 068	4	112 926	14	629 377	3	694 020
Estonia	81	10 289 893	62	8 480 357	38	1 406 812	30	1 514 040	24	2 821 971
Finlandia	6	341 593	17	428 281	13	898 048	15	497 452	7	621 523
Francja	13	194 218	179	40 302 369	19	2 557 529	80	8 970 768	26	4 008 636
Niemcy	220	22 409 261	283	19 587 417	385	38 143 162	260	24 973 617	83	10 519 246
Grecja	195	152 760 984	226	107 242 238	118	37 798 522	554	183 569 916	504	272 493 429
Węgry	157	18 108 698	192	16 249 019	306	37 583 363	522	105 695 234	149	27 217 704

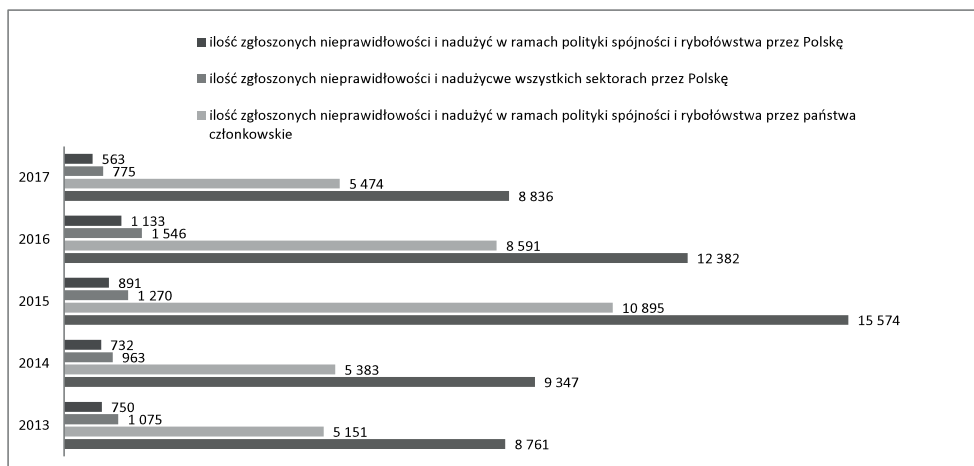
Kontrola realizacji programów operacyjnych przez Instytucje Zarządzające...

Irlandia	167	52 559 106	131	53 685 650	545	73 999 784	66	8 187 661	44	3 299 833
Włochy	335	37 655 174	272	71 214 520	192	45 904 630	158	50 150 868	555	86 114 764
Łotwa	82	31 698 669	92	12 741 670	52	9 831 713	179	40 519 313	31	3 719 969
Litwa	142	29 912 978	124	36 854 592	66	7 608 837	31	3 901 424	72	23 629 198
Luksemburg										
Malta	10	836 470	14	981 879	14	511 673	13	10 955 650	23	2 317 833
Holandia	64	8 984 179	41	5 206 091	116	12 275 696	55	3 760 864	63	4 809 513
Polska	701	108 521 789	687	122 376 033	832	192 253 862	1 077	305 831 256	499	195 767 291
Portugalia	179	19 966 138	111	22 172 908	242	31 973 411	171	11 417 924	392	63 808 455
Rumunia	267	48 052 024	333	41 757 988	397	127 045 884	557	109 492 694	368	102 999 634
Słowacja	152	121 074 694	268	239 925 043	374	416 770 139	428	445 621 389	248	108 249 854
Słowenia	46	7 474 094	38	8 962 628	38	4 768 205	24	4 348 776	41	1 438 319
Hiszpania	305	90 548 675	179	382 072 172	5 117	435 134 921	2 687	313 038 531	1 115	366 025 909
Szwecja	31	1 305 415	33	1 197 906	38	2 268 026	5	212 081	11	869 607
Wielka Brytania	493	53 223 458	464	42 308 483	729	3 862 904	498	38 815 499	413	10 595 510
Razem w danym roku	4 807	1 091 348 338	5 066	1 567 911 266	10 505	1 759 299 820	8 184	1 830 630 710	5 129	1 394 960 591

Źródło: Sprawozdania roczne Komisji.

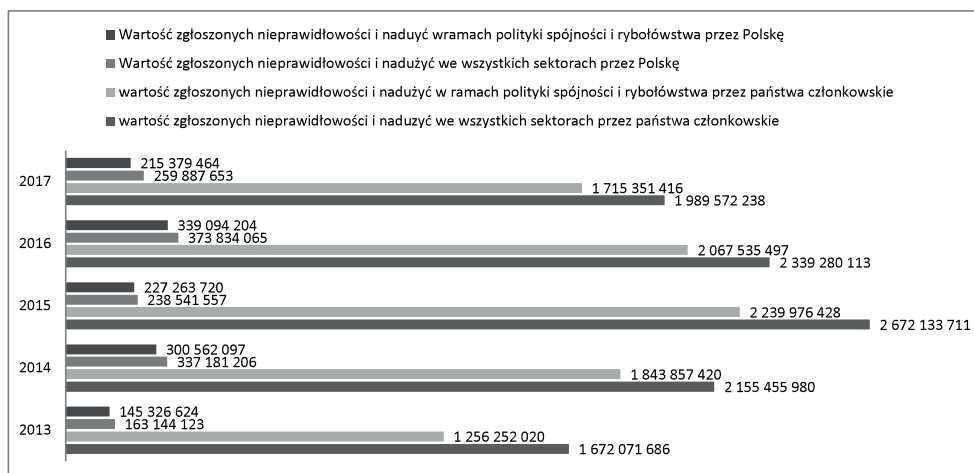
Analizując powyższe dane można stwierdzić, że zarówno liczba, jak i wartość nieprawidłowości i nadużyć zgłaszanych przez Polskę jest wysoka na tle zgłoszeń wpływających do Komisji od wszystkich państw członkowskich.

Wykres 1. Liczba nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych przez Polskę we wszystkich obszarach wydatków w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Komisji.

Wykres 2. Wartość nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych przez Polskę we wszystkich obszarach wydatków w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Komisji.

Wartości zobrazowane na wykresach wskazują, że zarówno liczba, jak i wartość zgłaszanych przez Polskę nieprawidłowości i nadużyć na tle nieprawidłowości i nadużyć zgłaszanych przez wszystkie 26 państw członkowskich zwykle przekracza udział 10%.

Jeśli chodzi o udział nadużyć zgłaszanych przez Polskę w analizowanym okresie w stosunku do wszystkich nadużyć zgłaszanych przez państwa członkowskie, najniższy wynik miał miejsce w roku 2013 (9,6%), najwyższy natomiast w roku 2017, w którym liczba nadużyć zgłoszonych przez Polskę wyniosła blisko 1/4 wszystkich zgłoszonych nadużyć (23%). Warto zauważyć, że wartość zgłoszonych przez Polskę nadużyć oscyluje w ostatnich latach na poziomie 15% wszystkich nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia. Wyjątek stanowi tu rok 2015, w którym udział zgłoszonych przez Polskę nadużyć we wszystkich zgłoszonych nadużyciach wyniósł niecałe 8% oraz rok 2014, w którym udział wynosił ponad 60%.

Co bardzo istotne, w roku 2016 i 2017 można zaobserwować trend spadkowy zarówno jeśli chodzi o liczbę, jak i wartość zgłaszanych do Komisji nadużyć. Tendencja ta została zauważona przez Parlament Europejski w pkt. 1 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie rocznego sprawozdania za 2017 r. pt. „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych”¹⁹. W pkt 3. Rezolucji Parlament wyraził nadzieję, że spadek ten odzwierciedla rzeczywiste zmniejszenie skali nadużyć finansowych, a nie brak skuteczności w ich wykrywaniu. Na dzień dzisiejszy nie można jeszcze odnieść się do wyników roku 2018 (Komisja publikuje swoje sprawozdania w drugiej połowie roku następującego po zamknięciu roku budżetowego). Gdyby tendencja spadkowa okazała się stała, można by przyjąć ostrożne założenie, że działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony interesów finansowych Unii przynoszą wymierne efekty²⁰.

Powyższe zestawienia obrazują także, że nieprawidłowości i nadużycia zgłaszane do Komisji w obszarze polityki spójności stanowią największy odsetek spraw wśród wszystkich nieprawidłowości i nadużyć zgłaszanych Komisji. Poza rokiem 2013, w którym wartość zgłoszonych przez kraje członkowskie nieprawidłowości i nadużyć z zakresu polityki spójności stanowiła 75% wszystkich zgłoszeń, w pozostałych latach wartość nadużyć i nieprawidłowości w tym zakresie przekraczała 80% (2013 – 75%, 2014 – 85%, 2015 – 83%, 2016 – 88%, 2017 – 86%). W tych samych okresach liczba zgłaszanych przez państwa członkowskie nieprawidłowości i nadużyć w sektorze polityki spójności nie przekraczały 70% (w poszczególnych latach miały one

19 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie rocznego sprawozdania za 2017 r. pt. „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych (2018/2152(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0054&format=XML&language=PL> (data dostępu: 01.03.2019 r.).

20 Szerzej o działaniach podejmowanych przez Komisję i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF): A.P. Chociej, Selected issues of the Protection of the European Union's Financial Interests, (w:) E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, M. Radvan (red.), Optimization of organization and legal solutions concerning public revenues and expenditures in public interests, Białystok-Vilnius 2018, s. 161.

udział: 2013 – 58%, 2014 – 57%, rok 2015 i 2016 – 69%, rok 2017 – 61%). Zestawienie tych dwóch danych (udziału liczby w stosunku do udziału w wartości zgłoszonych przez kraje członkowskie nieprawidłowości w zakresie polityki spójności) ukazuje, że nadużycia i nieprawidłowości w sektorze polityki spójności mają wyższą wartość jednostkową w stosunku do nieprawidłowości i nadużyć zgłaszanych w innych sektorach.

W przypadku nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych przez Polskę w sektorze polityki spójności również zauważalna jest taka sama tendencja, jak w przypadku całej Unii. Obrazuje to wykres 3. Udział liczby zgłoszonych nieprawidłowości i nadużyć w stosunku do wszystkich zgłoszonych nieprawidłowości i nadużyć oscyluje na poziomie 70% (jest więc to współczynnik nieco wyższy niż w przypadku całej Unii). Natomiast jeśli chodzi o wartość zgłaszanych nieprawidłowości i nadużyć, to w stosunku do wartości wszystkich zgłaszanych nieprawidłowości i nadużyć stanowią one w analizowanym okresie średnio ponad 88%.

Wykres 3. Ilościowy i wartosciowy udział nieprawidłowości i nadużyć w sektorach spójności i rybołówstwa w stosunku do wszystkich nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych przez Polskę



Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań Komisji.

4. Wnioski końcowe

Podsumowując analizę nieprawidłowości i nadużyć zgłoszonych przez Polskę w zakresie polityki spójności, jak i całościowo, w zakresie wszystkich wydatków należy stwierdzić, że na tle innych państw członkowskich Polska wykrywa i zgłasza stosunkowo wyższą liczbę i wartość nieprawidłowości i nadużyć niż inne państwa. Jednakże dopóki Komisja nie wdroży systemu, w którym wszystkie państwa będą w sposób jednolity zgłaszać wykryte nieprawidłowości i nadużycia, trudno ocenić

skuteczność polskich organów na tle całej Unii. Drugą istotną kwestią jest wysoki udział wykrytych i zgłoszonych nieprawidłowości i nadużyć w zakresie polityki spójności w stosunku do wszystkich zgłoszeń. Szacując potencjalne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości należałoby więc uznać ten obszar polityki Unii za szczególnie narażony na nieprawidłowości i nadużycia i w tym zakresie zintensyfikować działania zapobiegawcze i kontrolne.

BIBLIOGRAFIA

- Chociej A.P., Selected issues of the Protection of the European Union's Financial Interests, (w:) E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pak, M. Radvan (red.), Optimization of organization and legal solutions concerning public revenues and expenditures in public interests, Białystok-Vilnius 2018.
- Łacny J., Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności, Warszawa 2010.
- Krzykowski P., Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020, Olsztyn 2016.