

## III

(Akty przygotowawcze)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 4/2012

**w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, sporządzonego zgodnie z art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

(2012/C 179/01)

## WSTĘP

1. W lutym 2012 r. Komisja opublikowała sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach<sup>(1)</sup> (sprawozdanie oceniające). Traktat zobowiązuje Komisję do przedstawienia takiego sprawozdania oraz stanowi, że między innymi na jego podstawie Parlament udziela Komisji co roku absolutorium z wykonania budżetu<sup>(2)</sup>.

2. Jeżeli chodzi o szczególne intencje prawodawcy, w swojej decyzji z maja 2011 r. w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2009 Parlament stwierdził, że:

„uważa, że sprawozdanie oceniające powinno być sporządzone w taki sposób, aby stosunek między głównymi wskaźnikami wykonania, ich podstawą prawną/polityczną, kwotą wydatków i osiągniętym wynikiem był jasny i przejrzysty<sup>(3)</sup>.”

W tym samym dokumencie Parlament podkreślił też, że na zaufanie obywateli do budżetu Unii wpływa w tym samym stopniu legalność i prawidłowość, co osiąganie zaplanowanych celów. W tym kontekście Parlament wezwał Komisję do „dokonania przeglądu jej systemów służących ocenie skuteczności programów wydatkowania celem zbadania, czy przynoszą one wartość dodaną, czy są opłacalne i czy osiągają cele, dla których zostały ustanowione”<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 40 final.

<sup>(2)</sup> Art. 318 i 319 TFUE.

<sup>(3)</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009, sekcja III – Komisja (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), pkt 200.

<sup>(4)</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009, sekcja III – Komisja (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), pkt 71 i 72.

3. Parlament poprosił Trybunał o przedstawienie opinii na temat sprawozdania oceniającego<sup>(5)</sup>. Niniejsza opinia jest odpowiedzią na tę prośbę. Jednak z uwagi na wstępny charakter pierwszego sprawozdania oceniającego Komisji Trybunał nie komentuje szczegółowo treści tego sprawozdania.

**Opinia Trybunału na temat pierwszego sprawozdania oceniającego Komisji i jego przyszłego kształtu**

4. Pierwsze sprawozdanie oceniające jest ogólnikowe, mało treściwe i w rezultacie wnosi niewielką wartość dodaną. Widoczne jest<sup>(6)</sup>, że Komisja nie wie jeszcze dokładnie, jak wypełnić swoje zobowiązanie traktatowe. Komisja stwierdza, że analizuje, w jaki sposób rozwinąć treść sprawozdania, oraz deklaruje, że będzie uwzględniać uwagi wyrażane przez Parlament i Radę. Trybunał uważa, że Komisja powinna pójść dalej i prowadzić aktywne konsultacje z obiema instytucjami.

5. Według Trybunału sprawozdanie oceniające może przyczynić się do zwiększania rozliczalności Komisji wobec organu udzielającego absolutorium, a co za tym idzie wobec obywateli Unii. Jednak wymaga to rozważenia przez Komisję celów, treści, zakresu i harmonogramu sporządzania sprawozdania oceniającego. Kwestie te zostaną szerzej omówione w kolejnych punktach.

**Cele i treść**

6. Traktatowy wymóg dotyczący sporządzania sprawozdania oceniającego stanowi krok naprzód na drodze do zwiększania ukierunkowania systemów sprawozdawczości i rozliczalności na uzyskiwanie wyników, zamiast jedynie na zapewnienie zgodności z przepisami. Prawodawcy chcą wiedzieć, czy wydatki ponoszone przez Unię rzeczywiście przynoszą rezultaty.

<sup>(5)</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2009, sekcja III – Komisja (SEC(2010)0963 – C7-0211/2010 – 2010/2142(DEC)), pkt 201.

<sup>(6)</sup> Zob. np. ostatnie dwa akapity na s. 18 sprawozdania Komisji COM(2012) 40 final.

W wydawanych sprawozdaniach specjalnych i opiniach Trybunał systematycznie wskazuje, że systemy Komisji nie są dobrze przystosowane do realizacji tego celu.

7. Istnieje szereg potencjalnych źródeł dowodów potwierdzających uzyskane wyniki – w samym sprawozdaniu wymienia się oceny poszczególnych programów, oceny skutków, roczne sprawozdania z działalności, sprawozdanie podsumowujące, opisy zadań oraz sprawozdanie dotyczące działań następczych w odniesieniu do rezolucji w sprawie absolutorium; do listy tej można dodać sprawozdania specjalne Trybunału. Jednak źródła te nie są w spójny sposób analizowane i zbyt często koncentrują się na wynikach zakończonych programów wieloletnich, w przypadku których jest już zbyt późno, by zmienić ich realizację i zwiększyć skutek, który odnoszą.

8. W sprawozdaniu oceniającym napisano, że charakter wydatków realizowanych przez Unię utrudnia coroczną ocenę wyników (7). To prawda, ale istnieje możliwość poprawy sprawozdawczości na temat prawdopodobieństwa osiągnięcia celów o dłuższym horyzoncie czasowym. Sprawozdanie oceniające daje możliwość przeprowadzenia takiej analizy.

9. W tej sytuacji Trybunał proponuje, by przedmiotowe sprawozdanie oceniające było punktem wyjścia do gruntownego przeanalizowania przez Komisję jej systemów sprawozdawczości i rozliczalności. W swoim sprawozdaniu oceniającym Komisja twierdzi, że obecny system stosunkowo nieczęstych ocen programów nie jest odpowiedni do celów rocznej analizy uzyskanych wyników (8). Trybunał zgadza się z tym argumentem; oceny to jedynie część dowodów, które powinny służyć w przyszłości jako podstawa do sporządzania sprawozdania.

10. Aby sprawozdanie oceniające mogło spełnić potrzeby wymienione w poprzednich punktach, jak również oczekiwania organu udzielającego absolutorium, potrzebna będzie zmiana – ale niekoniecznie zwiększanie zakresu – sprawozdawczości; dzięki temu możliwe będzie przedstawianie organowi udzielającemu absolutorium i innym zainteresowanym informacji, których potrzebują na temat uzyskanych wyników. W szczególności, w ramach istniejących ograniczeń budżetowych, Komisja powinna zacząć systematycznie włączać w swoje programy wieloletnie wskaźniki wykonania i cele cząstkowe, które umożliwiają w kluczowych punktach pośrednich ocenę, czy przyjęte cele i planowane skutki zostaną prawdopodobnie osiągnięte (9). Stanowiłoby to krok naprzód na drodze do pomiaru skuteczności działań. Konsultacje, o których wspomniano w pkt 4, powinny także pozwolić Komisji oceniać oczekiwania w zakresie sprawozdawczości na temat oszczędności i wydajności.

(7) COM(2012) 40 final, s. 3, akapity drugi i trzeci.

(8) COM(2012) 40 final, s. 16, akapit drugi.

(9) Trybunał zauważa, że prawodawca ma ważną rolę do odegrania w zagwarantowaniu, by wnioski legislacyjne Komisji zawierały cele SMART (z ang. *specific, measurable, achievable, relevant and timely* – zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie), umożliwiające pomiar wyników.

11. Trybunał opublikował opinie na temat przyjętych przez Komisję projektów rozporządzeń dotyczących dwóch głównych obszarów wydatków Unii – spójności i rolnictwa – na okres programowania 2014–2020 (10). W obu przypadkach Trybunał zwrócił uwagę na niezdefiniowanie przez Komisję celów polityki pod kątem wyników – co mają osiągnąć wydatki ponoszone przez Unię. Bez jasnych założeń dotyczących oczekiwanych wyników nadal trudno będzie Komisji wykazać, że realizowane przez nią wydatki osiągają europejską wartość dodaną – a co za tym idzie zagwarantować, że charakteryzują się skutecznością i wydajnością.

12. Ponadto Komisja musi zwracać szczególną uwagę na jakość danych wykorzystywanych w jej rocznych sprawozdaniach oceniających, w tym danych pochodzących z państw członkowskich. W pkt 39 swojej opinii nr 7/2011 (11) Trybunał stwierdził:

„Komisja powinna (...) rozważyć, w jakim stopniu możliwe jest zapewnienie satysfakcjonującej jakości danych, które przedstawiają państwa członkowskie odnośnie do monitorowania, oceny i wyników programów, pod względem ich stosowności, porównywalności i wiarygodności”.

### Zakres

13. W sprawozdaniu oceniającym przedstawionym przez Komisję opisano osiągnięcia w dwóch obszarach polityki: „Edukacja i kultura” oraz „Badania naukowe”. Jednak jego rzeczywisty zakres jest jeszcze bardziej ograniczony. Na przykład w sprawozdaniu podano pięć głównych celów w zakresie „Edukacji i kultury”, ale przedstawiono jedynie ogólnikowe informacje na temat oceny ostatniego z tych celów. Nie wyjaśniono, dlaczego z analizy zostały wykluczone cztery pierwsze cele.

14. Komisja wskazała (12), że próba objęcia co roku sprawozdaniem wszystkich programów finansowanych przez Unię wiązałyby się z ryzykiem, że sprawozdanie będzie długie i nieukierunkowane. Jest to jedna z kwestii, które mogłyby rozważyć Parlament i Rada we współpracy z Komisją. Inne kwestie to m.in. pytanie, czy ocena powinna objąć jedynie wyniki i – co za tym idzie – skuteczność, czy też również oszczędność i wydajność. Ocena mogłaby być tematyczna, obejmująca tylko rozwój sytuacji w poszczególnych kwestiach, albo mogłaby stanowić szerszą analizę osiągnięć Komisji w minionym roku. We wszelkich tego rodzaju rozważaniach należy uwzględnić przydatność informacji zawartych w sprawozdaniu oceniającym do celów rocznej procedury udzielania absolutorium.

(10) Zob. też pkt 10 opinii nr 7/2011 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1); pkt 8 i 151 opinii nr 1/2012; a także pkt 8.54 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok 2010 (Dz.U. C 326 z 10.11.2011, s. 1).

(11) Chociaż opinia dotyczyła funduszy strukturalnych, przywołany punkt ma zastosowanie do wszystkich obszarów objętych zarządzaniem dzielonym.

(12) COM(2012) 40 final, s. 3.

**Harmonogram**

15. Sprawozdanie oceniające jest jednym z dokumentów, które – zgodnie z art. 319 TFUE – muszą zostać zbadane przez Radę i Parlament Europejski w ramach procedury udzielania absolutorium. W tym kontekście Komisja stwierdziła, że w przyszłości zamierza przyjmować to sprawozdanie do połowy listopada danego roku <sup>(13)</sup>. W tym samym czasie publikowane jest sprawozdanie roczne Trybunału. Parlament <sup>(14)</sup> poprosił jednak Trybunał o przedstawienie uwag do sprawozdania oceniającego w tym samym czasie, w którym ma miejsce przedstawienie sprawozdania rocznego Trybunału. Aby Trybunał mógł to uczynić, musi otrzymać ten dokument ze znacznym wyprzedzeniem.

**WNIOSEK**

16. Do wydania pierwszego sprawozdania oceniającego Komisja została zobowiązana art. 318 TFUE. Sprawozdanie jest ogólnikowe, mało treściwe i w rezultacie wnosi niewielką wartość dodaną. Trybunał uważa jednak, że stanowi ono dla

Parlamentu, Rady i Komisji okazję do przedyskutowania i uzgodnienia sposobu zwiększenia jego użyteczności dla władzy udzielającej absolutorium z wykonania budżetu. Trybunał proponuje, by poddać dyskusji następujące kwestie:

- czy sprawozdanie oceniające powinno objąć jedynie wyniki i – co za tym idzie – skuteczność, czy też również oszczędność i wydajność,
- zakres i zasięg sprawozdania oceniającego za każdy rok,
- oczekiwania prawodawcy co do roli Trybunału Obrachunkowego w badaniu tego sprawozdania.

Jeżeli Trybunał zostanie poproszony o przedstawienie uwag do sprawozdania oceniającego w tym samym czasie, w którym przedstawia on swoje sprawozdanie roczne (o co zwrócił się już Parlament Europejski), Trybunał zwraca uwagę, że będzie potrzebował otrzymać sprawozdanie oceniające znacznie wcześniej, niż zaproponowała to Komisja.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę CEAD, której przewodniczył Iğors LUDBORŽS, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 maja 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

<sup>(13)</sup> COM(2012) 40 final, s. 2.

<sup>(14)</sup> Sprawozdanie Cocabu A7-0098/2012 w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego za rok 2010.