

Przegląd 04

PL

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE za 2023 r.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2024

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-03
Zakres analizy i przyjęte podejście	04-08
Procedury sporządzenia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania	09-13
Informacje odnoszące się do wyników zawarte w tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.	14-28
Komisja ustanowiła odpowiednie i należyście zdefiniowane procedury na potrzeby sporządzenia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, lecz jakość danych na temat wyników mogłaby zostać poprawiona	14-22
Nie wszystkie informacje przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania są zgodne z ustaleniami sformułowanymi w sprawozdaniu rocznym Trybunału	23-26
Trybunał nie odnotował niespójności między tomem I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r. a dokumentacją potwierdzającą	27-28
Uwagi końcowe	29-34
Załącznik	
Rola poszczególnych podmiotów zaangażowanych w przygotowanie najważniejszych dokumentów sprawozdawczych Komisji dotyczących wyników	

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Każdego roku Komisja publikuje sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE. W sprawozdaniu tym opisuje, jak zarządzany jest budżet UE i jakie wyniki uzyskano w unijnych programach i politykach. Przyjmując to sprawozdanie, kolegium komisarzy bierze na siebie ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE. Ponadto sprawozdanie odgrywa kluczową rolę w dorocznej procedurze udzielania absolutorium, w ramach której Parlament Europejski, działając na zalecenie Rady, rozlicza Komisję z wykonania budżetu UE.

II Komisja ma obowiązek przekazać Trybunałowi sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za dany rok do końca czerwca roku następnego. Ponieważ Trybunał ma niewiele czasu, by dokonać przeglądu tego sprawozdania przed doroczną procedurą udzielania absolutorium, w niniejszym przeglądzie kontrolerzy przyjrzeni się temu, jak Komisja sporządziła [sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) i jakie informacje na temat wyników w nim przedstawiła. Skoncentrowali się przy tym przede wszystkim na tomie I. Ponadto w swoim [sprawozdaniu rocznym za 2023 r.](#) Trybunał zawarł rozdział na temat uzyskanych rezultatów, w którym omówiono najważniejsze wnioski dotyczące wyników pochodzące ze sprawozdań specjalnych opublikowanych przez Trybunał w 2023 r. oraz dokonano przeglądu wyników osiągniętych w wybranych programach finansowanych z działu 4 wieloletnich ram finansowych (WRF).

III Ponieważ niniejszy dokument jest przeglądem, a nie sprawozdaniem z kontroli, Trybunał sporządził go w oparciu o ogólnodostępne informacje i wyniki wcześniejszych prac kontrolnych. Uzyskał również dodatkowe informacje i wyjaśnienia od Komisji.

IV Trybunał stwierdził, że tom I [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) został sporządzony zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Rady Zarządzania Korporacyjnego Komisji. Komisja ustanowiła odpowiednie i należyście zdefiniowane procedury sporządzania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, ale wciąż istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o jakość danych.

V Ogólnie rzecz biorąc, pod koniec 2023 r. programy UE finansowane z bieżących WRF były wciąż na wczesnym etapie wdrażania. W rozdziale 3 [sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r.](#) sformułowano uwagi dotyczące wyników uzyskanych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG). Jeśli chodzi o te dwa fundusze, w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja odnotowała zauważalne postępy we wdrażaniu FAMI od czasu sporządzenia [sprawozdania rocznego z zarządzania](#)

i wykonania za 2022 r., natomiast kluczowe wskaźniki efektywności (KPI) odnoszące się do FZZG utrzymywały się na tym samym niskim poziomie co w 2022 r.

VI Spostrzeżenia przedstawione w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania odbiegają od niektórych istotnych uwag, jakie Trybunał sformułował na temat funduszy spójności i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) w [sprawozdaniu rocznym za 2023 r.](#) Różnice te dotyczą poziomu błędu w odniesieniu do funduszy spójności, a w odniesieniu do RRF – spełnienia warunków płatności i warunków kwalifikowalności, jakości systemów monitorowania i kontroli oraz należytego zarządzania finansami.

VII W toku przeglądu najważniejszych informacji finansowych zawartych w tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania nie wykryto niespójności.

Wstęp

01 Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania to najważniejsze ogólne sprawozdanie Komisji na temat wyników wykonania budżetu UE. Odgrywa ono kluczową rolę w dorocznej procedurze udzielania absolutorium, w ramach której Parlament Europejski, działając na zalecenie Rady, kontroluje wykonanie budżetu przez Komisję. Sprawozdanie to stanowi część zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności publikowanego przez Komisję, w ramach którego publikowane są również: skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE, długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wy wpływów w budżecie UE (2024–2028), sprawozdanie składane organowi udzielającemu absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w poprzednim roku oraz sprawozdanie z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za poprzedni rok. Przepisy prawa stanowią, że Komisja musi przekazać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za rok N do końca czerwca roku N+1.

02 Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania po raz pierwszy opublikowano w 2015 r., a jego forma zmieniała się z biegiem czasu. Od 2020 r. składa się ono z trzech tomów. Treść każdego z nich została przedstawiona na [rys. 1](#) poniżej.

Rys. 1 – Struktura sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

03 Na końcu tomu I [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) zamieszczono wniosek kierownictwa i oświadczenie kolegium komisarzy, w którym biorą oni na siebie pełną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem. W tomie tym przedstawiono informacje na temat:

- o utrzymania wsparcia dla Ukrainy;
- o reakcji UE na kryzys na Bliskim Wschodzie;
- o zwiększenia zdolności UE w zakresie obronności i bezpieczeństwa;
- o udzielania oficjalnej pomocy rozwojowej;
- o wspierania kontroli granicznej i przeciwdziałania presji migracyjnej;
- o wspierania [długoterminowych priorytetów Komisji](#);
- o Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności;

- o narzędzi zapewniających właściwe zarządzanie budżetem UE i jego ochronę;
- o systemu warunkowości służącego ochronie budżetu UE.

Zakres analizy i przyjęte podejście

04 Każdego roku – w uzupełnieniu do sprawozdań specjalnych – Europejski Trybunał Obrachunkowy porusza kwestie związane z wynikami wykonania budżetu UE w swoim sprawozdaniu rocznym. Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania jest udostępniane Trybunałowi w czerwcu roku następnego po roku sprawozdawczym (zob. pkt **01**). W tym momencie prace kontrolne przeprowadzane przez Trybunał na potrzeby sprawozdania rocznego za dany rok są już zakończone. W rezultacie Trybunał ma ograniczone możliwości uwzględnienia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania w swoim sprawozdaniu rocznym za dany rok.

05 W rozdziale [sprawozdania rocznego za 2023 r.](#) poświęconym uzyskanym rezultatom przeanalizowano, w jaki sposób Komisja przedstawiła wyniki uzyskane w programach wydatków objętych działem 4 wieloletnich ram finansowych (WRF) w zestawieniach wyników programów załączonych do [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2022 r.](#) Ponadto Trybunał zdecydował się również opublikować odrębnie niniejszy przegląd [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#)

06 W niniejszym przeglądzie omówiono następujące kwestie dotyczące tomu I [sprawozdania rocznego Komisji z zarządzania i wykonania za 2023 r.:](#)

- o sposób, w jaki Komisja sporządziła to sprawozdanie, w tym odpowiednie systemy kontroli;
- o sposób, w jaki przedstawiła informacje na temat kwestii odnoszących się do wyników, w tym spójność informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania z jednej strony i w sprawozdaniach Trybunału z drugiej, a także dowody potwierdzające zamieszczone w sprawozdaniu dane ilościowe.

07 Ponieważ niniejszy dokument jest przeglądem, a nie sprawozdaniem z kontroli, Trybunał sporządził go w oparciu o ogólnodostępne informacje, takie jak dokumenty Komisji, i wyniki swoich wcześniejszych prac. Kontrolerzy Trybunału uzyskali też stosowne wyjaśnienia od służb centralnych Komisji (Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu – DG BUDG oraz Sekretariatu Generalnego – SEC-GEN).

08 W swoim [sprawozdaniu w sprawie absolutorium](#) z maja 2023 r. Parlament Europejski wezwał Trybunał do uwzględnienia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania w swoim sprawozdaniu rocznym lub w razie potrzeby w oddzielnym dokumencie na potrzeby dorocznej procedury udzielania absolutorium. Ponieważ

Trybunał miał niewiele czasu na dokonanie przeglądu sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, skupił się w swojej analizie na tomie I.

Procedury sporządzenia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania

09 Rada Zarządzania Korporacyjnego Komisji¹ opracowała strategiczne wytyczne dotyczące struktury i treści [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) W wytycznych tych, wydanych w styczniu 2024 r., wskazano następujące priorytety, które należało uwzględnić w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#):

- o aktualne informacje na temat wdrożenia i osiągniętych wyników Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF),
- o unijne wsparcie dla Ukrainy i reakcja UE na szeroko pojęte konsekwencje niestabilności otoczenia geopolitycznego,
- o aktualne informacje na temat wdrożenia [mechanizmu warunkowości](#) w zakresie praworządności.

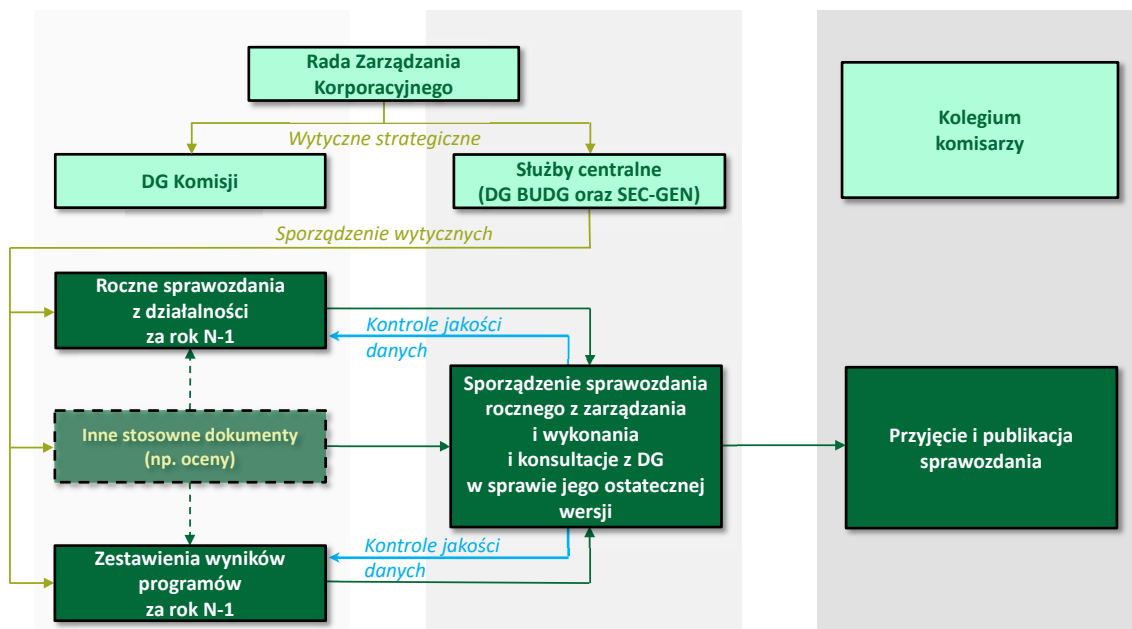
10 Zgodnie z wytycznymi tom I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania powinien być zwięzły i napisany w sposób zrozumiały dla ogółu społeczeństwa. Należy w nim przedstawić najważniejsze osiągnięcia związane z budżetem UE oraz sposób, w jaki pozwala on stawić czoła najistotniejszym obecnie wyzwaniom geopolitycznym, takim jak agresja Rosji na Ukrainę i konflikt na Bliskim Wschodzie.

11 Pracami nad sprawozdaniem rocznym z zarządzania i wykonania kierowały dwie tzw. służby centralne Komisji – DG BUDG i SEC-GEN. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania zostało sporządzone na podstawie informacji przekazanych przez służby Komisji odpowiedzialne za różne programy wydatków, które opracowały roczne sprawozdania z działalności i zestawienia wyników programów. DG BUDG przygotowała szczegółowe instrukcje dla innych służb dotyczące sporządzania składanych przez nie dokumentów budżetowych, w tym zestawień wyników programów, a także rocznych sprawozdań z działalności. Przy opracowywaniu głównych wniosków sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania uwzględniono również pojedyncze oceny, w toku których sformułowane zostały istotne ustalenia. Na [rys. 2](#) przedstawiono w uproszczeniu proces opracowania i przyjęcia sprawozdania

¹ Pkt 1.4 „Rada Zarządzania Korporacyjnego” w dokumencie pt. „[Communication to the Commission: Governance in the European Commission](#)”, Bruksela, 24.6.2020, C(2020) 4240 final.

rocznego z zarządzania i wykonania, a w [załączniku](#) omówiono rolę poszczególnych podmiotów zaangażowanych w jego przygotowanie.

Rys. 2 – Proces opracowywania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania: od etapu przygotowań do publikacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

12 Załączniki techniczne składające się na tom III sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania obejmują zestawienia wyników programów, w których prezentowane są informacje na temat postępów w realizowaniu celów poszczególnych programów wydatków. Informacje te opierają się na wskaźnikach zdefiniowanych w przepisach dotyczących danego programu. Jak utrzymuje Komisja, w proces wprowadzania danych dotyczących tych wskaźników wbudowano zintegrowane kontrole jakości danych. W ramach tych kontroli sprawdza się dane pod kątem kompletności, formatowania (daty lub dane liczbowe) oraz prawdopodobieństwa (podane liczby muszą mieścić się w pewnych określonych przedziałach). DG BUDG dokonała kolejnego przeglądu danych już po sporządzeniu zestawień wyników programów, opierając się na posiadanej wiedzy na temat programów.

13 Roczne sprawozdania z działalności są sprawozdaniami zarządczymi, które osoby kierujące poszczególnymi służbami Komisji przedkładają kolegium komisarzy. W sprawozdaniach tych omawia się wyniki danej służby, a nie wyniki zarządzanych przez nią programów (czego dotyczą zestawienia wyników programów). W rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczane są informacje finansowe i zarządcze, w tym poświadczenia wiarygodności podpisane przez poszczególnych dyrektorów generalnych lub dyrektorów w przypadku agencji wykonawczych, w których

zaświadczać oni, że wprowadzone procedury kontroli dają konieczne gwarancje co do legalności i prawidłowości wydatków, a także stwierdzają, że zasoby zostały spożytkowane zgodnie z założonym celem i z zasadą należytego zarządzania finansami. Służby centralne Komisji dokonały przeglądu wstępnych wersji rocznych sprawozdań z działalności i przekazały swoje uwagi sporządzającym je służbom.

Informacje odnoszące się do wyników zawarte w tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.

Komisja ustanowiła odpowiednie i należyte zdefiniowane procedury na potrzeby sporządzenia sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, lecz jakość danych na temat wyników mogłaby zostać poprawiona

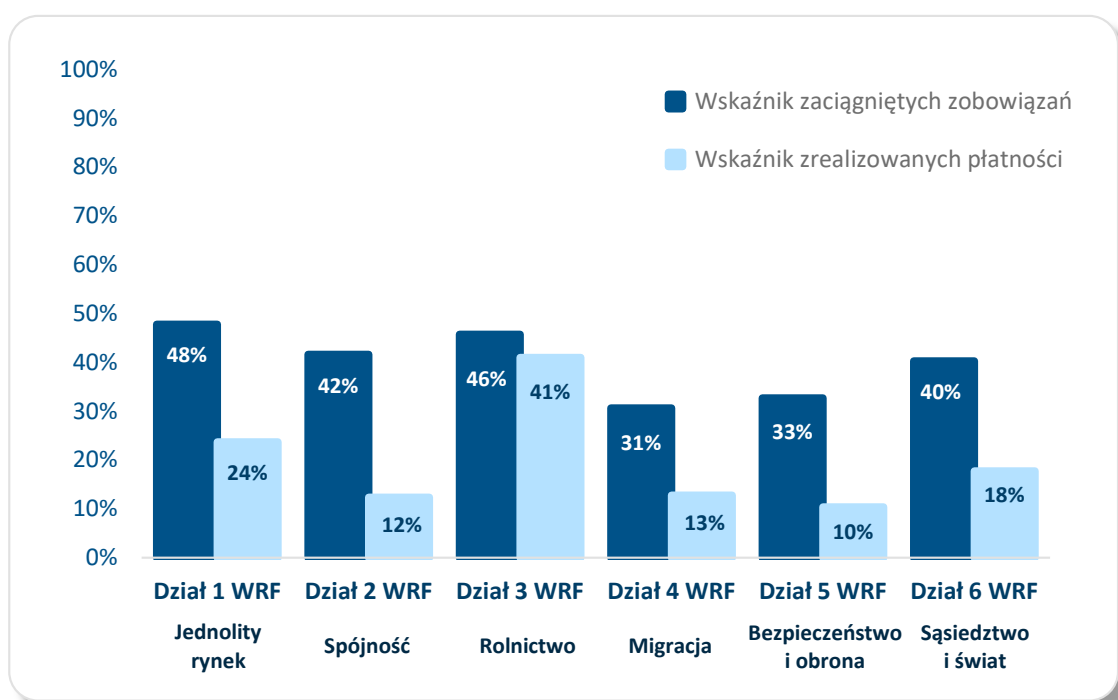
14 W tomie I [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) zastosowano się do wytycznych Rady Zarządzania Korporacyjnego i przedstawiono ogólny przegląd wyników dotyczących budżetu UE, odnosząc się w szczególności do kwestii takich jak wsparcie UE na rzecz Ukrainy, reakcja na konflikt na Bliskim Wschodzie, RRF i należyte zarządzanie finansami (zob. pkt **03**).

15 Od poniesienia wydatków ze środków UE do uzyskania pożądanego rezultatu może upłynąć kilka lat. Zobowiązania budżetowe są zatwierdzone przed dokonaniem płatności, a rezultaty często trudno zmierzyć w początkowych latach realizacji programu w okresie obowiązywania WRF. Programy realizowane w danym okresie WRF mogą nadal przynosić rezultaty w okresie kolejnym. Z tego względu zestawienia wyników programów w tomie III sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania zawierają informacje na temat programów z poprzedniego okresu WRF, na lata 2014–2020.

16 Do prowadzenia sprawozdawczości na temat programów objętych zarządzaniem dzielonym oraz powiązanych z nimi wskaźników konieczne są dane pochodzące z państw członkowskich. Uzyskanie tych danych zajmuje więcej czasu niż w przypadku zarządzania bezpośredniego, ponieważ organy państw członkowskich muszą najpierw skonsolidować dane na szczeblu krajowym, a następnie przekazać je Komisji. W rezultacie w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) i zestawieniach wyników programów objętych zarządzaniem dzielonym znalazły się dane na temat wyników za okres do 31 grudnia 2022 r., podczas gdy w przypadku programów objętych zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim dane objęły okres do 31 grudnia 2023 r.

17 Załączniki do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania zawierają informacje na temat stopnia wykonania różnych programów finansowanych z WRF. Na [rys. 3](#) przedstawiono zbiorczo wskaźniki wykonania najważniejszych programów UE (z wyłączeniem RRF) w podziale na zobowiązania i płatności w ciągu pierwszych trzech lat siedmioletniego cyklu programowania (2021–2027). Jak pokazano na rysunku, ogólnie rzecz biorąc, programy nadal znajdują się na wczesnym etapie realizacji.

Rys. 3 – Wskaźniki wykonania głównych programów UE na lata 2021–2027 do końca 2023 r.



Źródło: Komisja Europejska, lipiec 2024 r.

18 W rozdziale 3 [sprawozdania rocznego za 2023 r.](#) Trybunał stwierdził, że w niektórych przypadkach, gdy Komisja uznała, że wartości wskaźników podane przez państwa członkowskie odnoszące się do programów finansowanych z działu 4 WRF w latach 2014–2020 były niepoprawne, a jednocześnie dysponowała danymi lepszej jakości z innych źródeł, korzystała z tych innych danych. Komisja przyznała w ujętym w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r.](#) zestawieniu wyników programów realizowanych w ramach działu 4, że należałoby poprawić jakość monitorowania wyników, zapewniając bardziej wiarygodne i zbierane bardziej systematycznie dane odnoszące się do wskaźników rezultatu. Podobnie jak w [ubiegłorocznym przeglądzie dotyczącym sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania](#) Trybunał odnotowuje, że Komisja ustanowiła odpowiednie i należyte zdefiniowane procedury sporządzania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, ale wciąż istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o jakość danych.

19 W rozdziale 3 [sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r.](#) omówiono sposób, w jaki Komisja przedstawiła w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r.](#) wyniki uzyskane w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (FZZG), które są objęte działem 4 bieżących WRF. W przypadku FAMI w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r.](#) nie odnotowano postępów w osiągnięciu założonych poziomów kluczowych wskaźników efektywności (KPI) ze względu na wczesny etap wdrażania funduszu. Natomiast w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) odnotowano pewne postępy, a w przypadku dwóch z siedmiu kluczowych wskaźników efektywności ujętych w zestawieniu wyników programów postępy były bardzo duże (29% – w przypadku liczby osób przesiedlonych i 41% – w przypadku liczby osób przyjętych ze względów humanitarnych). Jeśli chodzi o FZZG, rozpoczęto wdrażanie zaplanowanych operacji, lecz nie osiągnięto jeszcze założonych rezultatów – w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) nie odnotowano postępów w osiągnięciu kluczowych wskaźników efektywności w stosunku do poziomów wskazanych w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2022 r.](#) Jeden z ośmiu kluczowych wskaźników efektywności wynosił tyle samo co w poprzednim roku (12%), a dla siedmiu pozostałych wskaźników postępy wciąż wynosiły 0%.

20 Informacje na temat wspierania kontroli granicznej i przeciwdziałania presji migracyjnej zamieszczone w tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania są spójne z informacjami na temat wyników FAMI i FZZG przedstawionymi w tomie III tego sprawozdania.

21 Jeśli chodzi o fundusze będące poprzednikami FAMI i FZZG w poprzednim okresie WRF, w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) nie zaktualizowano wartości kluczowych wskaźników efektywności, ponieważ ustawowym terminem podania tych danych za rok 2023 jest grudzień 2024 r. Co więcej, w wyniku przedłużenia funkcjonowania funduszy o rok w związku z agresją Rosji na Ukrainę termin przeprowadzenia ocen *ex post* przesunięto na grudzień 2024 r., a zatem istotne informacje na temat wyników nie były jeszcze dostępne.

22 Jeśli chodzi o monitorowanie danych i sprawozdawczość, 14 z 29 sprawozdań specjalnych Trybunału opublikowanych w 2023 r. zawierało 41 zaleceń dotyczących jakości i gromadzenia danych, a także monitorowania i sprawozdawczości na temat wyników w różnych obszarach, takich jak RRF, zamówienia publiczne, transport, energia, akwakultura, upoważnieni przedsiębiorcy i obronność. Komisja przyjęła w pełni lub częściowo 93% z tych zaleceń.

Nie wszystkie informacje przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania są zgodne z ustaleniami sformułowanymi w sprawozdaniu rocznym Trybunału

23 W 2023 r. Trybunał opublikował 29 sprawozdań specjalnych, w których uwzględniono wiele wyzwań, z jakimi boryka się obecnie Unia w różnych obszarach wydatków i polityki. W [sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2023 r.](#) pogrupowano odnośne ustalenia Trybunału w pięć obszarów strategicznych: odbudowa po kryzysie; konkurencyjność; odporność i poszanowanie europejskich wartości; zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne; polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii. Specyfika prac kontrolnych sprawiła, że kontrole Trybunału dotyczyły przede wszystkim wydatków dokonanych przed 2023 r., w związku z czym nie wszystkie kwestie poruszone w [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) (np. wpływ agresji Rosji na Ukrainę na budżet UE i konflikt na Bliskim Wschodzie) były objęte zakresem sprawozdań specjalnych opublikowanych przez Trybunał w 2023 r. Niemniej niektóre tematy – takie jak zmiana klimatu, obronność UE i RRF – zostały uwzględnione zarówno w sprawozdaniach specjalnych Trybunału, jak i w tomie I sprawozdania rocznego Komisji z zarządzania i wykonania.

24 W tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania Komisja odnotowała, że w ramach budżetu UE funkcjonują skuteczne narzędzia zapewniające rozliczalność, przejrzystość i należyte zarządzanie finansami. W odniesieniu do RRF w sprawozdaniu tym stwierdzono, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe odnoszące się do płatności dokonanych w 2023 r. zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz że istnieje wystarczająca pewność co do legalności i prawidłowości tych płatności. W [sprawozdaniu rocznym za 2023 r.](#) Trybunał przedstawił swoje uwagi dotyczące legalności i prawidłowości wydatków w odniesieniu do tradycyjnego budżetu UE i RRF. W 2023 r. Trybunał opublikował również dwa sprawozdania specjalne² na temat RRF, do których odniósł się w sprawozdaniu rocznym. Treść tych uwag i sprawozdań Trybunału znacząco odbiega od stanowiska Komisji odnośnie do poziomu błędów w obszarze funduszy spójności (rozdział 6 [sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r.](#)). Trybunał ma również odmienną opinię na temat spełnienia warunków płatności i warunków kwalifikowalności, a także na temat niektórych aspektów jakości systemów monitorowania i kontroli oraz należytego zarządzania finansami w ramach RRF (rozdział 11).

² [Sprawozdanie specjalne 07/2023](#) pt. „Koncepcja systemu kontroli RRF stosowanego przez Komisję” oraz [sprawozdanie specjalne 26/2023](#) pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”.

25 Tom I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania został sporządzony zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Rady Zarządzania Korporacyjnego, jeśli chodzi o podsumowanie osiągnięć w zakresie zarządzania budżetowego. W dokumencie odniesiono się do konsekwencji agresji Rosji na Ukrainę, śródkresowego przeglądu długoterminowego budżetu UE oraz aktualizacji krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Problemy te omówiono w rozdziale 2 [sprawozdania rocznego Trybunału za 2023 r.](#) poświęconym zarządzaniu budżetem i finansami. Trybunał odnotował też, że na koniec 2023 r. kwota zobowiązań pozostających do spłaty osiągnęła rekordowy poziom ponad 543 mld euro (w porównaniu z 450 mld euro na koniec 2022 r.). Stwierdził ponadto, że w 2023 r. utrzymał się niski poziom wykonania funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym, co oznacza, że zobowiązania zaciągnięte w 2022 r. są obciążone ryzykiem umorzenia począwszy od 2025 r.

26 W tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania nie podjęto powyższej kwestii, ale w długoterminowych prognozach przyszłych wpływów i wy wpływów w budżecie UE Komisja podała informacje na temat zwiększonego ryzyka umorzeń środków (zob. pkt **01**). W załączniku 4 do tomu III sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania zamieszczono informacje na temat środków na zobowiązania i środków na płatności na poziomie programów, ale nie na temat zobowiązań pozostających do spłaty.

Trybunał nie odnotował niespójności między tomem I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r. a dokumentacją potwierdzającą

27 Trybunał dokonał przeglądu najważniejszych informacji ilościowych podanych przez Komisję w tomie I [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) Przeglądem objęto 76% kwot większych niż 1 mld euro – Trybunał zwrócił się do Komisji o przekazanie informacji potwierdzających i wyjaśnień, a Komisja te informacje i wyjaśnienia przekazała. Ponadto kontrolerzy sprawdzili, czy wybrane kwoty podane w tomie I zgadzały się z kwotami podanymi w załącznikach, w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w sprawozdaniach finansowych UE. W toku przeglądu Trybunał nie odnotował żadnych niespójności.

28 W [sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) Komisja przedstawiła, w jaki sposób zwiększa wiarygodność informacji na temat wyników. Zgodnie z zaleceniami sformułowanymi wcześniej w toku audytu wewnętrznego

sporządziła nowe wytyczne, których muszą przestrzegać poszczególne służby podczas przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności.

Uwagi końcowe

29 Przepisy prawa stanowią, że Komisja musi udostępnić sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za dany rok do końca czerwca roku następnego. W rezultacie Trybunałowi trudno jest kompleksowo omówić to sprawozdanie w całości na potrzeby dorocznej procedury udzielania absolutorium. W związku z tym w niniejszym przeglądzie uwagę skupiono na tomie I [sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r.](#) (pkt **01** oraz **08**).

30 Tom ten został sporządzony zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Rady Zarządzania Korporacyjnej Komisji. Zaprezentowano w nim najważniejsze fakty i osiągnięcia związane z zarządzaniem budżetem w 2023 r. Podobnie jak w ubiegłym roku Trybunał odnotował, że Komisja ustanowiła odpowiednie procedury sporządzania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, ale wciąż istnieją możliwości poprawy jakości danych na temat wyników (pkt **09–13** i **18**).

31 Ogólnie rzecz biorąc, pod koniec 2023 r. programy UE finansowane z bieżących WRF były wciąż na wczesnym etapie realizacji (pkt **14–17**). Jeśli chodzi o fundusze FAMI i FZZG – omówione przez Trybunał w rozdziale 3 [sprawozdania rocznego za 2023 r.](#) – w porównaniu z rokiem poprzednim w odniesieniu do FAMI odnotowano zauważalne postępy, a w przypadku FZZG rozpoczęto wdrażanie zaplanowanych operacji, lecz kluczowe wskaźniki efektywności były na takim samym poziomie jak w 2022 r. (pkt **19**).

32 Zestawienie sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania z treścią [sprawozdania rocznego Trybunału](#) unaocznia fakt, że Komisja nie podziela niektórych z istotnych uwag Trybunału dotyczących funduszy spójności (rozdział 6 sprawozdania rocznego) i RRF (rozdział 11) (pkt **24**).

33 W swoim [sprawozdaniu rocznym](#) Trybunał zwrócił ponadto uwagę na rekordowy poziom zobowiązań pozostających do spłaty odnotowany w 2023 r. W tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania Komisja nie odniosła się do tej kwestii, ale podała informacje na temat tych zobowiązań w długoterminowych prognozach przyszłych wpływów i wy wpływów w budżecie UE (pkt **25** i **26**).

34 W toku przeglądu najważniejszych informacji ilościowych podanych przez Komisję w tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania nie wykryto innych niespójności (pkt **27**).

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 21 października 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załącznik

Rola poszczególnych podmiotów zaangażowanych w przygotowanie najważniejszych dokumentów sprawozdawczych Komisji dotyczących wyników

Dokumenty sprawozdawcze	Służby centralne (DG BUDG / Sekretariat Generalny)	Służby Komisji	Kolegium komisarzy
Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania	<ul style="list-style-type: none"> o sporządzają sprawozdanie o stosują wytyczne strategiczne Rady Zarządzania Korporacyjnego o konsultują się z odpowiednimi służbami 	<ul style="list-style-type: none"> o wskazują, jakie główne kwestie lub wnioski przedstawione w opracowanych przez nie zestawieniach wyników programów i rocznym sprawozdaniu z działalności mają zostać ujęte w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania o przekazują informacje zwrotne na temat wersji wstępnych 	<ul style="list-style-type: none"> o gwarantuje spójność przekazu politycznego o przyjmuje sprawozdanie
Zestawienia wyników programów	<ul style="list-style-type: none"> o opracowują szablony/instrukcje/wytyczne (tzw. okólnik budżetowy) i organizują szkolenia o przeprowadzają przegląd wersji wstępnych i przekazują informacje zwrotne odpowiednim służbom 	<ul style="list-style-type: none"> o gromadzą dane na potrzeby wskaźników o sporządzają zestawienia wyników programów 	<ul style="list-style-type: none"> o przyjmuje dokumenty (jako integralną część wniosku dotyczącego projektu budżetu)

Dokumenty sprawozdawcze	Służby centralne (DG BUDG / Sekretariat Generalny)	Służby Komisji	Kolegium komisarzy
Roczne sprawozdanie z działalności	<ul style="list-style-type: none"> o opracowują szablony/instrukcje/wytyczne o przeprowadzają przegląd wersji wstępnych i przekazują informacje zwrotne odpowiednim służbom o organizują przeglądy partnerskie 	<ul style="list-style-type: none"> o opracowują sprawozdanie o poświadczają sprawozdanie (dyrektorzy generalni lub dyrektorzy agencji wykonawczych) 	<ul style="list-style-type: none"> o podejmuje decyzje o działaniach następczych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

DG BUDG – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

KPI – kluczowy wskaźnik efektywności

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

SEC-GEN – Sekretariat Generalny

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Absolutorium – podejmowana corocznie przez Parlament Europejski decyzja o ostatecznym zatwierdzeniu sposobu, w jaki Komisja wykonała budżet.

Dokument programowy – dokument uzasadniający przyznanie środków operacyjnych, o które wystąpiła Komisja dla poszczególnych programów wydatków w projekcie rocznego budżetu. Dokument sporządza się w oparciu o stopień realizacji programów w poprzednich latach mierzony za pomocą wskaźników.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.

Kluczowy wskaźnik efektywności – kwantyfikowalna miara ukazująca osiągnięte wyniki względem kluczowych celów.

Należyte zarządzanie finansami – zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.

Prawidłowość – stopień zgodności danej transakcji lub działania z obowiązującymi przepisami i regulacjami oraz wszelkimi zobowiązaniami umownymi.

Program – środek zapewniający realizację konkretnych celów polityki UE, zazwyczaj za pomocą współfinansowanych projektów.

Rada Zarządzania Korporacyjnego – centralny organ kierowniczy Komisji, zapewniający koordynację, nadzór, doradztwo i kierownictwo strategiczne w kwestiach korporacyjnych, w tym w zakresie alokacji zasobów i zarządzania ryzykiem. Przewodniczy jej sekretarz generalny, a w jej regularnych posiedzeniach uczestniczą dyrektorzy generalni ds. budżetu, zasobów ludzkich i bezpieczeństwa oraz dyrektor generalny Służby Prawnej. Wyżsi rangą pracownicy gabinetów odpowiednich komisarzy uczestniczą w posiedzeniach Rady w charakterze obserwatorów.

Roczne sprawozdanie z działalności – sprawozdanie sporządzane przez każdą dyrekcję generalną Komisji, instytucję bądź organ UE, zawierające informacje na temat osiągniętych przez nie wyników w odniesieniu do założonych celów oraz na temat wykorzystania zasobów finansowych i kadrowych.

Sprawozdanie roczne – sprawozdanie z kontroli publikowane rokrocznie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zawierające poświadczenie wiarygodności unijnych rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, które Trybunał ma obowiązek przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania – sporządzane corocznie przez Komisję sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i osiągniętych wyników, w którym podsumowywane są informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych i agencji wykonawczych.

Sprawozdanie specjalne – dokument przedstawiający ustalenia z kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dotyczące tego, czy dane działanie zostało przeprowadzone zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami i czy udało się osiągnąć założone dla niego cele.

Wieloletnie ramy finansowe – unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określone są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy wydatków. Plan ten stanowi ramy, w obrębie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków.

Wskaźnik – informacje wykorzystane do pomiaru lub oceny danego aspektu osiągniętych wyników. Kluczowe wskaźniki efektywności służą do pomiaru wyników względem kluczowych celów.

Zarządzanie bezpośrednie – zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.

Zarządzanie dzielone – metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w której – w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego – Komisja przekazuje pewne zadania państwu członkowskiemu, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność.

Zarządzanie pośrednie – sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak państwa trzecie i organizacje międzynarodowe).

Zobowiązanie – kwota zarezerwowana w budżecie na sfinansowanie ściśle określonej pozycji wydatków, np. umowy o udzielenie dotacji. Zobowiązania pozostające do spłaty oznaczają sumę zobowiązań zaciągniętych, w przypadku których nie dokonano jeszcze płatności.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Przeglądem kierował członek Trybunału Jorg Kristijan Petrovič. W działania kontrolne zaangażowani byli: Martin Puc, szef gabinetu, oraz Mirko Iaconisi, attaché; Colm Friel, kierownik; Mircea-Cristian Martinescu, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Dana Šmíd Foltýnová i Slobodan Dimitrovski. Wsparcie językowe zapewniła Laura Mcmillan.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2024 r.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-849-3345-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6478458	QJ-01-24-011-PL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania jest najważniejszym ogólnym sprawozdaniem Komisji na temat wyników wykonania budżetu UE. Stanowi ono element rocznego pakietu sprawozdawczości finansowej, który publikuje Komisja. Terminy określone przepisami prawa ograniczają zakres, w jakim Trybunał może kompleksowo omówić to sprawozdanie na potrzeby dorocznej procedury udzielania absolutorium. W związku z tym w niniejszym przeglądzie skupiono uwagę na tomie I sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania za 2023 r. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja ustanowiła odpowiednie procedury na potrzeby opracowania sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, lecz dostrzegł możliwości poprawy, jeśli chodzi o jakość danych na temat wyników. Trybunał podkreśla również, że przedstawione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania spostrzeżenia dotyczące funduszy spójności oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności odbiegają od uwag sformułowanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY