

Sprawozdanie specjalne

## Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Służba działa w dużej mierze skutecznie, ale występują pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Spis treści

	Punkty
<b>Streszczenie</b>	I-IX
<b>Wprowadzenie</b>	01-13
<b>Struktura ESDZ</b>	04-05
<b>Rola koordynacyjna ESDZ</b>	06-09
<b>Zasoby ESDZ</b>	10-11
<b>Reforma ESDZ</b>	12-13
<b>Zakres kontroli i podejście kontrolne</b>	14-20
<b>Uwagi</b>	21-99
<b>Siedziba główna ESDZ – przegląd wewnętrzny doprowadził do poprawy metod pracy, ale nadal występują uchybienia w zarządzaniu informacjami</b>	21-44
Przeprowadzono kompleksowy przegląd, ale zabrakło jasnego planu działania lub harmonogramu	22-24
Usprawnione ustalenia związane z organizacją pracy i ulepszone wytyczne	25-27
Narzędzia do zarządzania informacjami nie wspierają koordynacji w pełnym zakresie	28-44
<b>ESDZ i delegatury Unii – częsta wymiana informacji sprzyja koordynacji działań, ale delegatury nie otrzymują z siedziby głównej ESDZ informacji zwrotnych na temat planowania i sprawozdawczości politycznej</b>	45-65
Nadzór na wysokim szczeblu opiera się na dobrej dwustronnej komunikacji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii	46-49
Delegatury otrzymują jasne instrukcje z siedziby głównej ESDZ, ale planowanie jest utrudnione ze względu na opóźnienia i brak informacji zwrotnych z siedziby głównej ESDZ	50-65

<b>Koordinacja ESDZ z Komisją i Radą przebiega skutecznie pomimo wyzwań występujących w delegaturach Unii</b>	<b>66-99</b>
Koordinacja działań z Komisją przebiega sprawnie, ale w delegaturach Unii występują wyzwania operacyjne	67-87
Koordinacja z Radą jest dobrze ugruntowana, ale brak jest wspólnego narzędzia briefingowego	88-99
<b>Wnioski i zalecenia</b>	<b>100-112</b>
<b>Załączniki</b>	
<b>Załącznik I – Schemat organizacyjny ESDZ</b>	
<b>Załącznik II – Rola EXCO i proces</b>	
<b>Wykaz akronimów</b>	
<b>Glosariusz</b>	
<b>Odpowiedzi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych</b>	
<b>Kalendarium</b>	
<b>Zespół kontrolny</b>	

## Streszczenie

**I** Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest służbą dyplomatyczną Unii Europejskiej, która we współpracy z instytucjami Unii wdraża wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Wspiera ona Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który pełni podwójną rolę, będąc jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. ESDZ odgrywa zatem istotną rolę koordynacyjną, zarówno w odniesieniu do Komisji, jak i do Rady.

**II** Personel w siedzibie głównej ESDZ w Brukseli oraz 145 delegaturach i biurach Unii rozszaniach po całym świecie obejmuje pracowników samej ESDZ, personel zewnętrzny, personel oddelegowany przez Komisję oraz dyplomatów delegowanych przez państwa członkowskie. Ta złożona sytuacja sprawia, że koordynowanie działań ma jeszcze większe znaczenie w pracach ESDZ.

**III** Polityka zagraniczna UE oraz jej wdrażanie i koordynacja mają zasadnicze znaczenie dla Unii, zwłaszcza zważywszy na ostatnie wydarzenia, w szczególności agresję Rosji na Ukrainę. Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było ustalenie, czy ESDZ skutecznie pełniła funkcję koordynacyjną, oraz sformułowanie zaleceń dotyczących możliwych usprawnień. Trybunał zbadał w tym celu, jak przebiega koordynacja w siedzibie głównej oraz w ramach relacji z gabinetem wysokiego przedstawiciela / wiceprzewodniczącego, delegaturami Unii w państwach spoza UE, licznymi dyrekcjami generalnymi Komisji oraz z Radą i Radą Europejską.

**IV** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że koordynacja działań jest w dużej mierze skuteczna, co pozwala służbie odpowiednio wspierać wysokiego przedstawiciela / wiceprzewodniczącego w wykonywaniu powierzonego mu mandatu. Odnotowano jednak pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości.

**V** W ramach przeglądu wewnętrznego ESDZ przeprowadzonego w 2021 r. zidentyfikowano słabe punkty i zaproponowano zmiany w obszarach takich jak struktura organizacyjna, ustalenia związane z organizacją pracy i wytyczne. Nie opracowano jednak planu i harmonogramu wdrożenia działań wynikających z przeglądu, a Trybunał rozpoznał kilka problematycznych obszarów, jeśli chodzi o zarządzanie informacjami, w tym w odniesieniu do wykorzystania narzędzi informatycznych.

**VI** EUDEL, organ doradczy Komisji i ESDZ do spraw delegatur Unii, jest użytecznym forum pozwalającym na koordynację działań. Ponadto siedziba główna ESDZ i delegatury Unii prowadzą regularną komunikację, a ta pierwsza ustanowiła jasne procedury dla delegatur dotyczące wypełniania przez nie wymogów w zakresie planowania i sprawozdawczości. Trybunał stwierdził jednak pewne opóźnienia w przekazywaniu instrukcji z siedziby głównej ESDZ, a także brak informacji zwrotnych dla delegatur Unii, co niekorzystnie wpłynęło na przydatność niektórych przekazywanych informacji sprawozdawczych.

**VII** Koordynacja na wysokim szczeblu w relacjach z Komisją – prowadzona za pośrednictwem Grupy ds. Koordynacji Zewnętrznej, która co tydzień odbywa posiedzenia – funkcjonuje skutecznie. Niemniej Grupa Komisarzy do spraw Silniejszej Pozycji Europy na Świecie – ukierunkowana na bardziej strategiczne kwestie – jest od 2021 r. nieaktywna. Koordynacja operacyjna między ESDZ a Komisją w drodze konsultacji między służbami funkcjonuje dobrze na poziomie siedziby głównej, ale konieczne są wspólne starania służące dostosowaniu zasobów kadrowych do potrzeb w delegaturach Unii.

**VIII** Koordynacja z Radą do Spraw Zagranicznych jest ogólnie odpowiednio sformalizowana i regulowana jasnymi zasadami i wytycznymi. Skoordynowane przygotowywanie briefingów na spotkania jest jednak utrudnione ze względu na brak wspólnego narzędzia do opracowywania briefingów, które byłoby dostępne dla ESDZ, Rady i Komisji.

**IX** Na podstawie tych wniosków Trybunał zaleca, aby ESDZ:

- o zagwarantowała, że strategia zarządzania informacjami zostanie faktycznie wdrożona;
- o koordynowała działania z Komisją i Radą z myślą o usprawnieniu bezpiecznej wymiany informacji;
- o usprawniła interakcje między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii, jeśli chodzi o planowanie, sprawozdawczość i przekazywanie informacji zwrotnych;
- o zaangażowała się w podjęcie działań w następstwie wspólnej oceny obciążenia pracą w delegaturach Unii przeprowadzonej w 2022 r.;
- o usprawniła koordynację międzyinstytucjonalną w odniesieniu do narzędzi briefingowych wykorzystywanych do przygotowywania posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych.

# Wprowadzenie

**01** Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest służbą dyplomatyczną Unii Europejskiej. Od 2011 r. współpracuje z instytucjami Unii Europejskiej przy wdrażaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

**02** ESDZ została utworzona na mocy [traktatu lizbońskiego](#) w celu wspierania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który pełni również funkcję wiceprzewodniczącego Komisji i przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych (w odniesieniu do tego połączonego stanowiska w dalszych częściach sprawozdania stosuje się skrót „WP”). Zgodnie z art. 18 [Traktatu o Unii Europejskiej](#) WP „czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii”, w tym jej wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

**03** ESDZ ma również za zadanie wspierać przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji oraz dyrekcje generalne i służby Komisji w powierzonych im zadaniach w obszarze stosunków zewnętrznych. Ponadto działa w roli moderatora i bezstronnego pośrednika w zarządzaniu stosunkami dyplomatycznymi Unii z państwami spoza UE i organizacjami międzynarodowymi. Struktura organizacyjna, w ramach której działa ESDZ, jest zatem dość złożona.

## Struktura ESDZ

**04** ESDZ składa się z administracji centralnej w Brukseli oraz delegatur i biur Unii (zwanymi dalej „delegaturami UE”) zlokalizowanych na całym świecie<sup>1</sup>. Sekretarz generalny ESDZ, wspierany przez trzech zastępców, nadzoruje większość codziennej działalności w siedzibie głównej ESDZ w Brukseli. Ma on czuwać nad skuteczną koordynacją między wszystkimi działami ESDZ i delegaturami Unii, które pełnią funkcję misji dyplomatycznych UE na świecie. Zgodnie z decyzją w sprawie ESDZ<sup>2</sup> służba jest podzielona na sześć dyrekcji geograficznych i cztery dyrekcje tematyczne (zob. [załącznik I](#)). W ESDZ istnieją również działy planowania i reagowania kryzysowego na potrzeby wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej zapewnia wojskową wiedzę fachową w ramach ESDZ i doradza WP w kwestiach wojskowych i bezpieczeństwa.

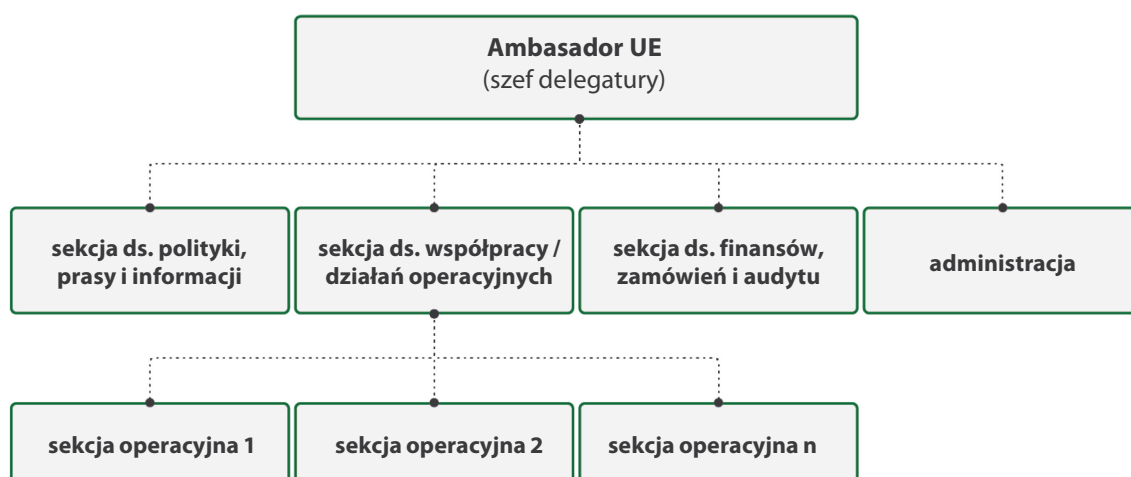
---

<sup>1</sup> Decyzja Rady 2010/427/UE („decyzja w sprawie ESDZ”).

<sup>2</sup> Art. 4 ust. 3 decyzji w sprawie ESDZ.

**05** Oprócz służb centralnych w siedzibie głównej ESDZ obejmuje 145 delegatur Unii, z których osiem działa przy organizacjach międzynarodowych. Delegatury Unii reprezentują UE w stosunkach zewnętrznych, wdrażając unijną politykę zagraniczną w państwach spoza UE lub przy organizacjach międzynarodowych. Podczas gdy struktura delegatur Unii może się różnić w zależności od priorytetów politycznych (np. w delegaturach w krajach objętych procesem rozszerzenia istnieje sekcja poświęcona integracji europejskiej), co do zasady na podstawowym poziomie ich struktura jest taka sama (zob. *rys. 1*). Początkowo działania delegatur były ukierunkowane głównie na zapewnienie pomocy rozwojowej, handel i proces rozszerzenia, ale obecnie odgrywają szerszą rolę w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i stosunków politycznych, co wynika z rosnącej istotności wymiaru zewnętrznego prawie wszystkich polityk UE.

**Rys. 1 – Przykładowy schemat organizacyjny delegatury Unii**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Rola koordynacyjna ESDZ

**06** Traktat o Unii Europejskiej zawiera postanowienia dotyczące działań zewnętrznych UE i stanowi, że WP wspomaga Radę i Komisję we współpracy w celu zapewnienia spójności działań UE i jej polityk międzynarodowych<sup>3</sup>. Z kolei WP działa przy wsparciu ESDZ<sup>4</sup>. Rola koordynacyjna ESDZ obejmuje dwa główne aspekty: koordynację działań z Komisją oraz koordynację z Radą i Radą Europejską (zob. *rys. 2*).

<sup>3</sup> Art. 21 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>4</sup> Art. 2 decyzji w sprawie ESDZ.

**07** Koordynacja między ESDZ a Komisją obejmuje współdziałanie z wieloma dyrekcjami generalnymi i służbami Komisji, a przede wszystkim z następującymi dyrekcjami generalnymi: ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), ds. Handlu (DG TRADE), ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (DG HR), ds. Budżetu (DG BUDG), a także Służbą ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

**08** Opierając się na strategicznych wytycznych określonych przez Radę Europejską (w tym państwa członkowskie), Rada do Spraw Zagranicznych kieruje działaniami zewnętrznymi UE. WP i ESDZ wdrażają odnośne polityki i w stosownych przypadkach podejmują działania następcze.

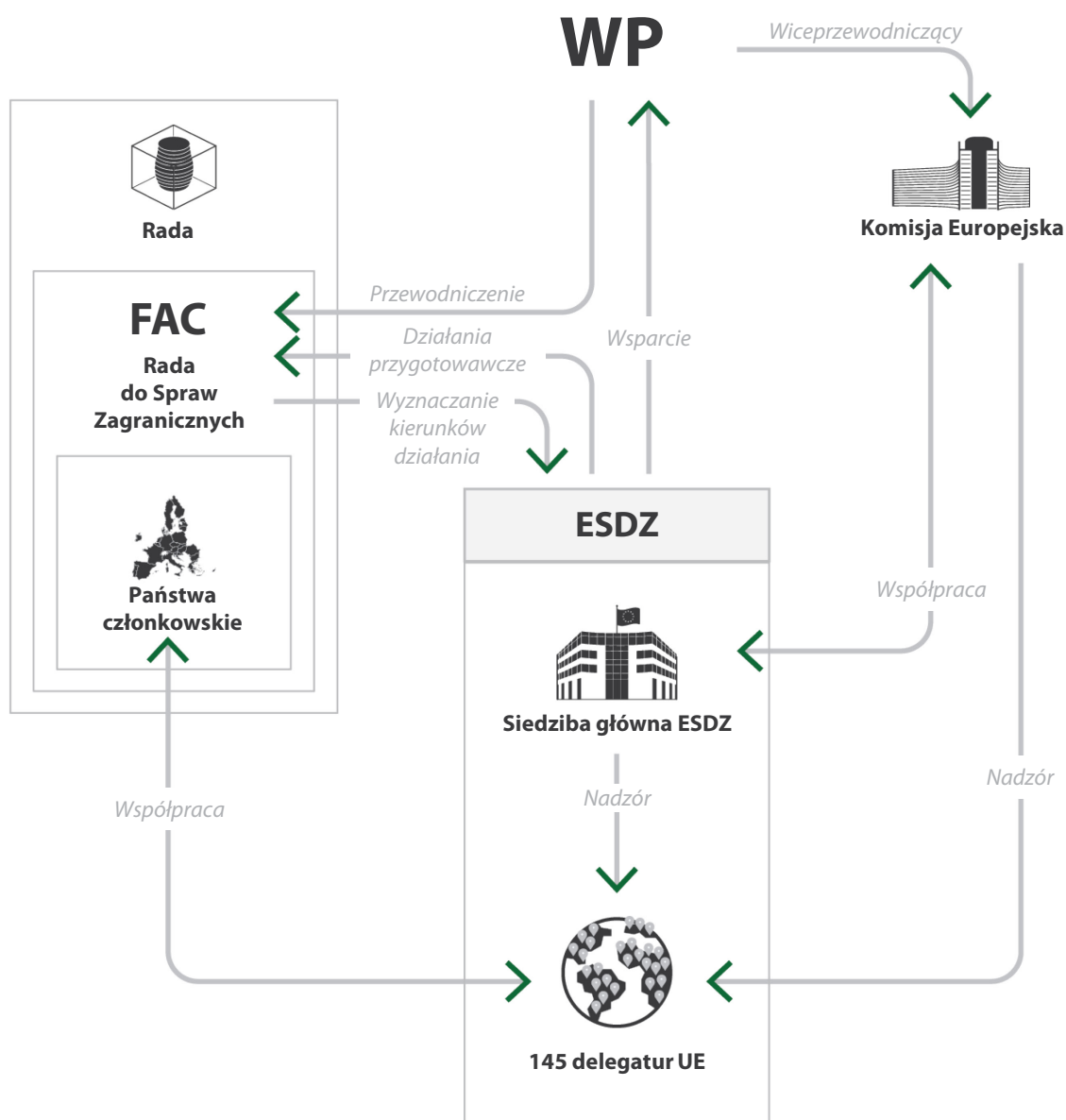
**09** Koordynacja wewnętrzna ma również fundamentalne znaczenie<sup>5</sup>, zarówno w ramach siedziby głównej ESDZ, jak i między siedzibą główną ESDZ a 145 delegaturami Unii rozsianymi na całym świecie, a także w kontaktach z gabinetem WP.

---

<sup>5</sup> Tamże, art. 4 ust. 3



Rys. 2 – Rola koordynacyjna ESDZ



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

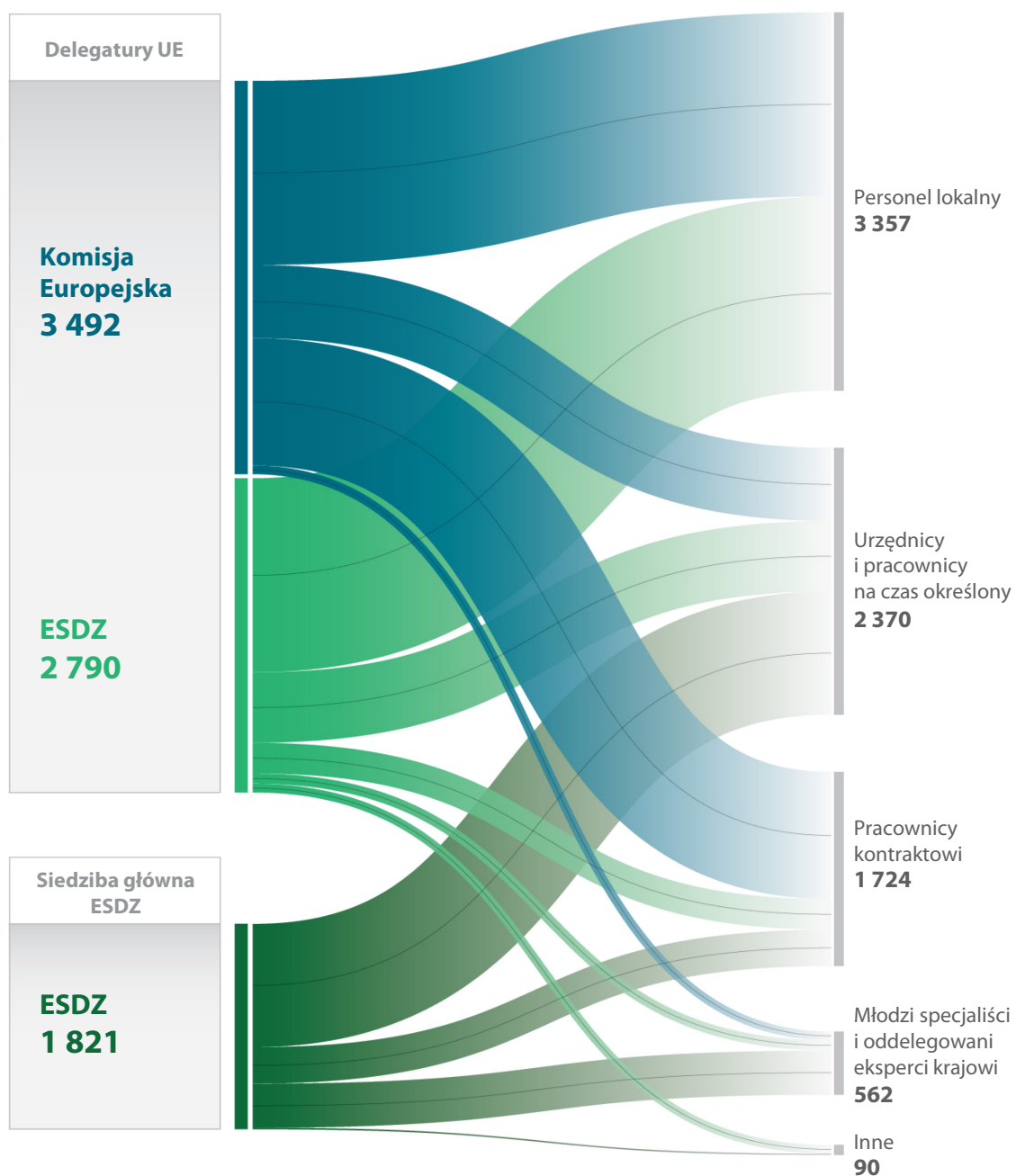
## Zasoby ESDZ

**10** Budżet administracyjny ESDZ na 2022 r. wyniósł 787 mln euro<sup>6</sup>. Obejmuje on zarówno siedzibę główną ESDZ, jak i delegatury Unii. Ponadto służba otrzymuje co roku od Komisji kwotę na pokrycie kosztów administracyjnych personelu Komisji pracującego w delegaturach Unii. W 2022 r. wkład ten wyniósł 241 mln euro.

<sup>6</sup> Roczne sprawozdanie z działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych za 2022 r., s. 58.

**11** Personel w siedzibie głównej ESDZ i delegaturach jest zróżnicowany i podlega regularnej rotacji. Obejmuje on urzędników ESDZ i Komisji, a także dyplomatów państw członkowskich, personel miejscowy, pracowników kontraktowych i pracowników zatrudnionych na czas określony, oddelegowanych ekspertów krajowych, młodszych specjalistów i stażystów (zob. *rys. 3*). W delegaturach Unii członkowie personelu Komisji pracują pod zwierzchnictwem ambasadora UE (szefa delegatury Unii), lecz są hierarchicznie i administracyjnie związani ze swoimi macierzystymi dyrekcjami generalnymi. Ta podwójne umiejscowienie w strukturze organizacyjnej wymaga na przykład stosowania różnych narzędzi pracy i zasad administracyjnych.

Rys. 3 – Personel ESDZ i Komisji w siedzibie głównej ESDZ i delegaturach Unii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie budżetu na 2023 r.

## Reforma ESDZ

**12** Na początku 2021 r. sekretarz generalny ESDZ rozpoczął wewnętrzne konsultacje w celu dokonania przeglądu służby oraz określenia wyzwań i możliwości na przyszłość. Przegląd ten objął też kwestie związane z koordynacją. Pracownicy ESDZ – zarówno z siedziby głównej ESDZ, jak i z delegatur Unii – wzięli udział w cyklu pięciu warsztatów zorganizowanych w lutym 2021 r., poświęconych przyszłości służby.

**13** Warsztaty dały początek projektowi „EEAS@20”, w ramach którego siedem grup dyskusyjnych przedstawiło pomysły, określiło kluczowe wyzwania w obszarach takich jak metody pracy, struktura organizacyjna i komunikacja, a następnie przekształciło je w konkretne propozycje robocze. Następnie, w marcu 2021 r., wydano szereg zaleceń dotyczących reform. Zalecenia te zostały przeanalizowane w dalszej części sprawozdania.

## Zakres kontroli i podejście kontrolne

**14** Najnowsze wydarzenia, w szczególności agresja Rosji na Ukrainę, sprawiły, że polityka zagraniczna UE i jej wdrażanie znalazły się w centrum zainteresowania państw członkowskich i instytucji Unii. W kontekście [absolutorium za 2019 r. w odniesieniu do ESDZ](#) Parlament Europejski zaapelował do Trybunału, by ten przeprowadził bardziej szczegółowy przegląd wydatków administracyjnych służby i jej działań wspierających<sup>7</sup>. W 2019 i 2020 r. Konferencja Przewodniczących Komisji Parlamentu Europejskiego zasugerowała zbadanie funkcjonowania ESDZ.

**15** Trybunał opublikował wcześniej dwa inne sprawozdania specjalne na temat ESDZ. W 2014 r. Trybunał skontrołował ustanowienie ESDZ<sup>8</sup>, poruszając kwestie związane z koordynacją działań służby z Komisją i państwami członkowskimi. W 2016 r. Trybunał skontrołował zarządzanie budynkami ESDZ<sup>9</sup>.

**16** Przedmiotem niniejszej kontroli była rola koordynacyjna ESDZ w obszarze działań zewnętrznych, a jej celem ocena skuteczności tej koordynacji oraz sformułowanie zaleceń dotyczących możliwych usprawnień koordynacji w ramach ESDZ oraz w stosunkach z Komisją i Radą. Kontrola nie objęła innych zadań ESDZ, takich jak zadania związane z operacjami budżetowymi, ochroną konsularną, działaniami wywiadowczymi i polityką sankcji.

**17** Główne pytanie kontrolne Trybunału dotyczyło tego, czy koordynacja działań ESDZ, zarówno wewnętrzna, jak i w ramach współpracy z Komisją i Radą, była skuteczna. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał skuteczność koordynacji:

- 1) w siedzibie głównej ESDZ (w tym między ESDZ a gabinetem WP);
- 2) między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii;
- 3) między ESDZ a Komisją i Radą.

---

<sup>7</sup> 2020/2149(DEC), 26 marca 2021, s. 5.

<sup>8</sup> [Sprawozdanie specjalne 11/2014](#).

<sup>9</sup> [Sprawozdanie specjalne 07/2016](#).

**18** Kontrolą objęto okres od września 2021 r. (kiedy ESDZ rozpoczęła wdrażanie nowych metod i procedur pracy oraz zaktualizowała swoją strukturę) do kwietnia 2023 r.

**19** Kontrolerzy Trybunału sformułowali uwagi w oparciu o następujące źródła dowodów:

- o przegląd dokumentacji przekazanej przez siedzibę główną ESDZ i gabinet WP, Komisję i Radę, a także przez delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne;
- o analiza wybranych procedur dotyczących: posiedzeń Grupy ds. Koordynacji Zewnętrznej (EXCO), konsultacji pomiędzy służbami, posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych, posiedzeń Rady Europejskiej i szczytów międzynarodowych. Analizą objęto różne dokumenty, takie jak porządki posiedzeń i powiązaną z nimi dokumentację, briefingi, informacje przekazane przez inne służby oraz korespondencję elektroniczną;
- o kilka spotkań na miejscu i wideokonferencji z pracownikami siedziby głównej ESDZ, DG INTPA i DG NEAR, a także specjalnymi przedstawicielami UE i przewodniczącymi grup roboczych Rady oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (KPiB);
- o ankieta przeprowadzona wśród wszystkich ambasadorów UE, na którą odpowiedziało 82% ambasadorów (119 delegatur Unii z łącznej liczby 145);
- o kontrolne wizyty terenowe w czterech wybranych delegaturach Unii: w Bośni i Hercegowinie, Tanzanii i Turkmenistanie, a także w delegaturze UE przy ONZ w Nowym Jorku;
- o sprawozdania Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) Komisji.

**20** Trybunał wybrał delegatury Unii do przeprowadzenia wizyt terenowych na podstawie następujących kryteriów:

- o liczba pracowników;
- o położenie i zasięg geograficzny (tj. jeden kraj, wiele krajów lub organizacje wielostronne);
- o to, czy służby kontrolne ESDZ przeprowadziły niedawno wizytę w tych delegaturach;
- o równowaga między personelem ESDZ a personelem Komisji;
- o istnienie ambasad państw członkowskich UE w danym kraju.

## Uwagi

### Siedziba główna ESDZ – przegląd wewnętrzny doprowadził do poprawy metod pracy, ale nadal występują uchybienia w zarządzaniu informacjami

**21** W niniejszej sekcji Trybunał poddał ocenie metody pracy, procedury i wytyczne ESDZ oraz narzędzia dostępne w siedzibie głównej ESDZ, w świetle niedawnego przeglądu z 2021 r. W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- 1) przegląd EEAS@20 miał wpływ na metody i procedury pracy w ESDZ;
- 2) metody, procedury i wytyczne ESDZ były kompletne i obejmowały wszystkie obszary wchodzące w zakres kompetencji służby, a kanały koordynacji zapewniały zaangażowanie kluczowych zainteresowanych stron;
- 3) dostępne narzędzia, w szczególności informatyczne, skutecznie wspierały koordynację.

### Przeprowadzono kompleksowy przegląd, ale zabrakło jasnego planu działania lub harmonogramu

**22** W dziesiątą rocznicę powstania, po przeglądzie EEAS@20 zainicjowanym na początku 2021 r. (zob. pkt **12–13**) ESDZ postanowiła podjąć działania mające na celu poprawę jej wewnętrznej struktury i funkcjonowania oraz zwiększenie skuteczności w pełnieniu jej geopolitycznej roli za pośrednictwem delegatur Unii. W sprawozdaniach opracowanych przez grupy dyskusyjne zorganizowane w marcu 2021 r. zawarto zalecenia, ale nie określono żadnych terminów ani celów pośrednich. Szereg przedstawionych wniosków poskutkowało wprowadzeniem zmian w strukturze służby. Poddano na przykład reorganizacji dyrekcję zarządzającą odpowiedzialną za kwestie globalne, tak aby lepiej dostosować ją do nowych priorytetów strategicznych Komisji i Rady (zob. [załącznik I](#)).

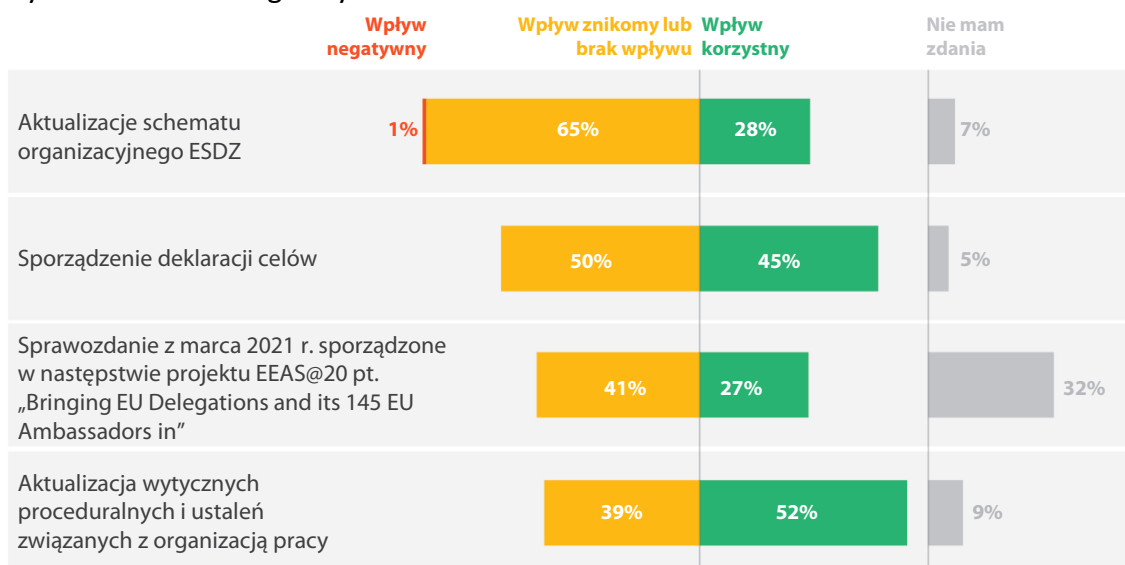
**23** W kwietniu 2022 r. przedstawiono nową deklarację misji i podjęto pierwsze kroki w kierunku wdrożenia pilotażowego projektu utworzenia Europejskiej Akademii Dyplomatycznej, która ma służyć zbudowaniu pełnoprawnego korpusu dyplomatycznego UE do celów promowania polityki zagranicznej i interesów zewnętrznych UE. Trybunał uznaje, że były to istotne inicjatywy służące dalszemu budowaniu poczucia tożsamości instytucjonalnej i dyplomatycznej ESDZ.



**24** Ogólnie rzecz biorąc, przegląd EEAS@20, który odbył się w 2021 r., stanowił kompleksową ocenę własną, w ramach której zidentyfikowano kluczowe obszary wymagające poprawy i sformułowano cenne zalecenia (zob. pkt 22–23). Przeglądowi nie towarzyszył jednak jasny plan działania (ze wskazaniem priorytetów) ani harmonogram wdrażania, dzięki którym pracownicy dowiedzieliby się o planowanych lub nadchodzących zmianach lub poznali ich uzasadnienie. Przykładowo ani wprowadzane sukcesywnie zmiany w schemacie organizacyjnym ani wartość dodana uzasadniająca decyzję o zmianie struktury organizacyjnej nie zawsze były jasno przedstawiane lub wyjaśniane pracownikom. Jak wynika z ankiety Trybunału, tylko 28% ambasadorów UE uważa, że zaktualizowana struktura ma pozytywny wpływ na wyniki ich delegatury. W marcu 2021 r. w sprawozdaniu grupy roboczej EEAS@20 przedstawiono propozycje na rzecz usprawnienia relacji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii, ale 73% respondentów albo nie wiedziało o tym sprawozdaniu, albo uznało, że ma ono znikomy wpływ lub nie ma żadnego wpływu (zob. *rys. 4*).

#### Rys. 4 – Wpływ wybranych działań w ramach przeglądu ESDZ

Pytanie z badania ankietowego: W jaki sposób następujące działania wpłynęły na wyniki Państwa delegatury UE?



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

#### Usprawnione ustalenia związane z organizacją pracy i ulepszone wytyczne

**25** Zgodnie z wnioskami grupy roboczej ds. EEAS@20 dotyczącymi metod pracy ESDZ przeprowadziła inwentaryzację swoich metod pracy i wytycznych oraz opracowała nowe. Te nowe dokumenty są wskazane na stronach w dobrze zorganizowanym intranecie ESDZ. Ustalenia związane z organizacją pracy obejmują praktycznie

wszystkie istotne obszary, w które zaangażowany jest więcej niż jeden dział ESDZ. Ustalenia te umożliwiają na przykład delegaturom Unii przekazywanie informacji na potrzeby posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych i otrzymywanie informacji o wynikach jej posiedzeń (zob. również pkt 97).

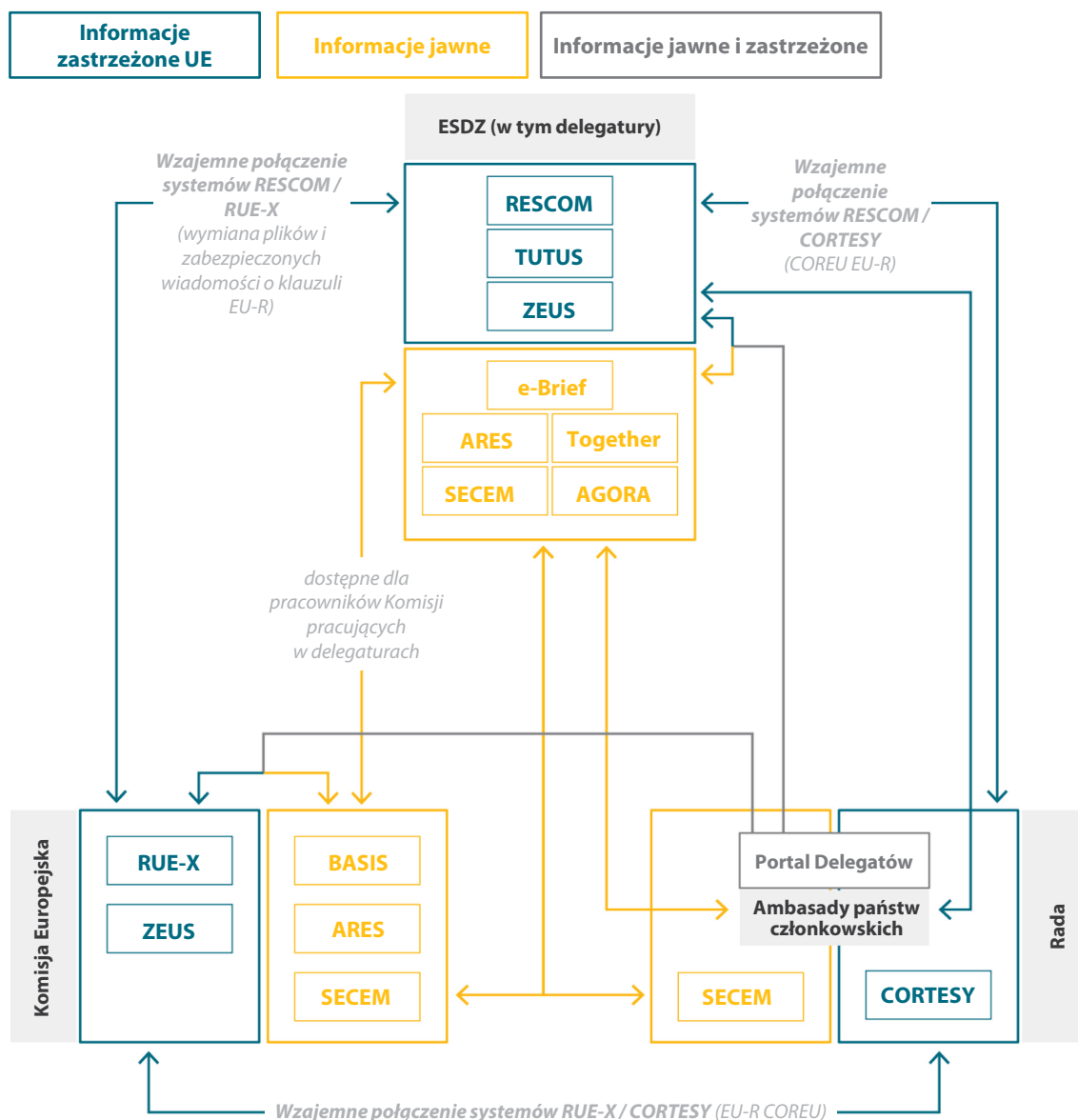
**26** W odniesieniu do każdej metody lub formy organizacji pracy ustanowiono punkt kontaktowy odpowiedzialny za przekazywanie aktualnych informacji i przygotowywanie kursów szkoleniowych dla nowych pracowników. Wytyczne są kompleksowe, ale rzadko wykorzystuje się w nich schematy blokowe lub przedstawienia graficzne, aby ułatwić zrozumienie złożonych procedur. W 2022 i 2023 r. zaktualizowano szereg ustaleń związanych z organizacją pracy, w tym ustalenia dotyczące relacji między ESDZ a gabinetem WP. Ponadto ESDZ zmieniła instrukcje dotyczące przygotowywania i zatwierdzania briefingów i dokumentów informacyjnych. Zgodnie z wynikami ankiety zaktualizowane wytyczne i ustalenia związane z organizacją pracy zostały przyjęte z zadowoleniem przez 52% ambasadorów UE (zob. *rys. 4*).

**27** Koordynacja działań w siedzibie głównej ESDZ obejmuje regularne spotkania między dyrekcjami horyzontalnymi i tematycznymi oraz cotygodniowe posiedzenia kadry kierowniczej wysokiego szczebla. Ponadto koordynację zapewnia się za pośrednictwem sprawozdawczości politycznej oraz w ramach przygotowywania inicjatyw politycznych, briefingów i stanowisk negocjacyjnych. Na podstawie przeglądu dokumentacji i rozmów z kadrą kierowniczą wysokiego szczebla ESDZ Trybunał stwierdził, że istnieje możliwość rozszerzenia udziału w takich spotkaniach z myślą o usprawnieniu koordynacji. Przykładowo posiedzenia kadry kierowniczej wysokiego szczebla są bardzo cenione ze względu na wymianę informacji, ale nie biorą w nich udziału specjaliści przedstawiciele UE, którzy sprawują innego rodzaju funkcje na wysokim szczeblu, wspierając WP i koordynując politykę UE w swoich regionach.

### **Narzędzia do zarządzania informacjami nie wspierają koordynacji w pełnym zakresie**

**28** Narzędzia do zarządzania informacjami, obsługiwane przez siedzibę główną ESDZ, odgrywają zasadniczą rolę w umożliwieniu służbie koordynowania zarówno swoich prac wewnętrznych, jak i współpracy z innymi instytucjami (zob. również *rys. 5*). Narzędzia te wykorzystuje się przede wszystkim do współpracy, zarządzania wiedzą i informacjami, prowadzenia dokumentacji i bezpiecznego udostępniania informacji.

Rys. 5 – Narzędzia informatyczne do koordynacji wewnętrznej i międzyinstytucjonalnej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**W obszarze zarządzania informacjami wciąż brakuje narzędzi zapewniających skuteczną współpracę i zarządzanie wiedzą**

**29** Instalacja funkcjonalnych i niezawodnych narzędzi informatycznych ma zasadnicze znaczenie dla sprawnej koordynacji i powinna opierać się na solidnej strategii zarządzania informacjami. W 2019 r. ESDZ opublikowała strategię zarządzania informacjami, w której określono główne wyzwania organizacji w zakresie potrzebnych narzędzi. Stwierdzono w niej, że: „Narzędzia informatyczne nie są w pełni adekwatne do potrzeb ESDZ. Jest ich zbyt wiele, często są skomplikowane w użyciu, nakładają uciążliwe ograniczenia, nie umożliwiają efektywnego wyszukiwania, nie są

interoperacyjne, a funkcjonalności, które zapewniają, nie są do końca efektywne. Dostęp mobilny bądź zdalny do tych aplikacji jest trudny i nieprzyjazny dla użytkownika”.

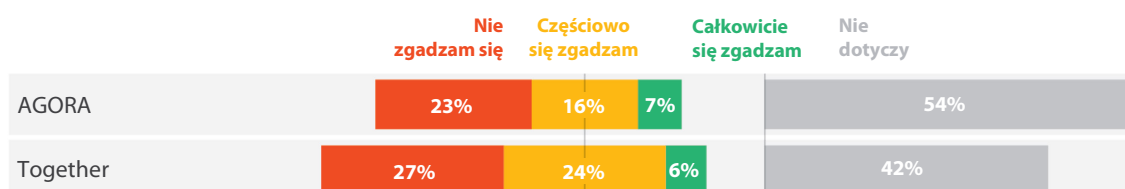
**30** W strategii stwierdzono, że istnieje potrzeba utworzenia trzech wzajemnie powiązanych platform do zarządzania informacjami: 1) platformy współpracy; 2) platformy do zarządzania wiedzą; 3) platformy do prowadzenia dokumentacji. Z rozmów przeprowadzonych przez kontrolerów Trybunału w siedzibie głównej ESDZ i delegaturach Unii, w których odbyły się wizyty kontrolne, wynika jasno, że najważniejsze potrzeby informatyczne są w dużej mierze takie same, jak te wskazane już w strategii zarządzania informacjami. Trybunał stwierdził, że w momencie przeprowadzania kontroli dwie z tych trzech platform centralnych nadal nie były w pełni funkcjonalne.

**31** Po pierwsze, ESDZ stwierdziła, że istnieje potrzeba utworzenia **platformy współpracy**, która łączyłaby pracowników i ułatwiłaby koordynację prac obejmujących wiele różnych działów ESDZ lub jednostek organizacyjnych Komisji. Zmniejszyłoby to liczbę wiadomości przesyłanych pocztą elektroniczną i zapewniło efektywną metodę współpracy. Trybunał stwierdził, że stosowanymi przez ESDZ narzędziami, które najbardziej odpowiadały tym potrzebom, były narzędzia AGORA i „Together”. AGORA jest jednak wykorzystywana głównie przez delegatury Unii przy organizacjach międzynarodowych do współpracy z ambasadami państw członkowskich, ale nie z Komisją. Platformę zawieszono na początku 2022 r., z powodu obaw związanych z bezpieczeństwem, i zastąpiono zaktualizowaną wersją. Trudności dla użytkowników jednak nadal występowały, w tym uciążliwe poprawki oprogramowania.

**32** Narzędzie „Together” jest w ESDZ w większym stopniu wykorzystywane do tworzenia sieci kontaktów. Nie jest ono używane przez Komisję, która ma własny system zaspokajający tę potrzebę. Tylko 6% ambasadorów UE uznało, że w pełni zaspokaja ono potrzeby ich delegatur (zob. *rys. 6*). Brak wspólnej internetowej platformy do zarządzania dokumentami umożliwiającą wszystkim odpowiednim pracownikom opracowywanie dokumentów utrudnia koordynację, zarówno w siedzibie głównej ESDZ, jak i z delegaturami UE i Komisją (zwiększając czas i wysiłek niezbędne do stworzenia ostatecznej wersji dokumentów).

## Rys. 6 – Ankieta przeprowadzona wśród ambasadorów UE – narzędzia współpracy

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem, że następujące narzędzia współpracy okazały się skuteczne w zaspokajaniu potrzeb Państwa delegatury UE?



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**33** Po drugie, jako obszar problematyczny delegatury Unii i grupy robocze Rady wskazały kontrolerom Trybunału również **zarządzanie wiedzą i informacjami**. Wskazano je jako obszar do poprawy także w strategii zarządzania informacjami. Delegatury i grupy robocze podkreślały trudności związane z uzyskaniem dostępu do stosownych informacji (na przykład przeglądu działań UE w danym państwie, obszarów interwencji lub informacji o projektach), które są obecnie rozproszone. Trybunał uważa, że takie rozproszenie wiedzy stanowi bezpośrednie zagrożenie dla pamięci instytucjonalnej i efektywności działań, a ponadto stanowi zagrożenie dla reputacji ESDZ.

**34** Zgodnie ze strategią zarządzania informacjami trzecią niezbędną platformą byłoby **narzędzie do prowadzenia dokumentacji**, które opierałoby się na istniejącym systemie (ang. Advanced Records System – ARES). ARES to system zarządzania dokumentami wykorzystywany zarówno przez ESDZ, jak i Komisję. Skuteczne narzędzie wyszukiwania oparte na ARES jest niezbędne, biorąc pod uwagę ogromną ilość informacji pochodzących ze wszystkich zakątków świata. Przeprowadzona przez Trybunał ankieta wykazała, że zdecydowana większość (73%) ambasadorów UE ma dobre zdanie o ARES. W toku kontroli stwierdzono jednak, że ograniczenia dotyczące praw dostępu użytkowników wynikające z koncepcji narzędzia i zapisanych w nim ustawień bezpieczeństwa zmniejszają możliwy zakres wykorzystania tego systemu przez ESDZ jako podstawy dla efektywnego instytucjonalnego narzędzia wyszukiwania informacji.

**35** Oprócz wspomnianych platform dużą rolę odgrywają narzędzia informatyczne, które pozwalają zidentyfikować odpowiednich odbiorców właściwych informacji. Dotyczy to w szczególności ESDZ ze względu na zróżnicowanie jej personelu (zob. pkt 11), fakt, że niektórzy pracownicy są zatrudniani na krótsze okresy (do

czterech lub sześciu lat w przypadku pracowników kontraktowych i pracowników zatrudnionych na czas określony), oraz politykę rotacji personelu w delegaturach Unii. Delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, wyraziły zaniepokojenie brakiem centralnie aktualizowanych list dystrybucyjnych poczty elektronicznej. Jedna z tych delegatur, a także przewodniczący kilku grup roboczych Rady poinformowali Trybunał, że listy dystrybucyjne często zawierają setki adresów poczty elektronicznej, które nie są centralnie zautomatyzowane i regularnie aktualizowane, a funkcjonalne skrzynki pocztowe nie są wykorzystywane w sposób systematyczny. Ręczne wprowadzanie adresów poczty elektronicznej za każdym razem wiąże się z ryzykiem wystąpienia błędów i tego, że informacje nie zawsze dotrą do odpowiednich osób. Respondenci przeprowadzonej przez Trybunał ankiety często wspominali o problemach związanych z listami dystrybucyjnymi jako czynnikiem utrudniającym koordynację działań. Ponadto również w strategii zarządzania informacjami stwierdzono brak zarządzania wewnętrznego w odniesieniu do list dystrybucyjnych.

**36** ESDZ, Komisja lub obie te instytucje wspólnie wprowadziły szereg narzędzi informatycznych w celu ułatwienia współpracy lub koordynacji między delegaturami a powiązаныmi dyrekcjami generalnymi lub służbami Komisji. Ograniczona interoperacyjność niektórych narzędzi i trudności w ich stosowaniu wpływają jednakże na tę koordynację (zob. pkt **42** i **98**). Sytuację komplikuje rozproszona struktura ESDZ z delegaturami Unii rozproszonymi na całym świecie i konieczność ścisłej współpracy z Komisją. Służbie nie zawsze jest łatwo pójść za przykładem Komisji, jeśli chodzi o wybór narzędzi informatycznych, nawet jeśli przyjęcie wspólnego rozwiązania usprawniłoby koordynację. ESDZ musi brać pod uwagę różne środowiska oprogramowania (w tym te w delegaturach Unii), wyzwania związane z przetwarzaniem w chmurze, różne standardy bezpieczeństwa oraz różną wielkość działów informatycznych i ich budżetów. Konieczność korzystania z oddzielnych systemów i oprogramowania może jednak dezorientować pracowników delegatur, którzy są niekiedy zmuszeni do korzystania z dwóch profili w tym samym narzędziu administracyjnym.

**37** Wszyscy rozmówcy i delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, zgodzili się, że komunikacja z Komisją w Brukseli wiele zyskała na szerszym wykorzystaniu narzędzi do komunikacji wideo wprowadzonych podczas pandemii COVID-19. Narzędzia te pozwalają również pracownikom Komisji na uczestniczenie w cotygodniowych spotkaniach delegatur Unii z siedzibą główną ESDZ. Komisja, ESDZ i delegatury nie uzgodniły jednak jednego wspólnego narzędzia komunikacji wideo. Zamiast tego korzystają z różnych narzędzi, takich jak Zoom, Webex, Skype i Teams, co sprawia, że organizowanie takich spotkań jest w pewnym stopniu nieefektywne, i utrudnia korzystanie z narzędzi współpracy (zob. także pkt **31**).

## Ograniczenia w narzędziach informatycznych mają niekorzystny wpływ na udostępnianie informacji szczególnie chronionych i niejawnych

**38** ESDZ przetwarza i wytwarza znaczne ilości informacji, którymi należy posługiwać się w bezpieczny sposób. Służba zobowiązała się do przestrzegania zasad dotyczących informacji niejawnych UE<sup>10</sup>. Sporządza również wiele sprawozdań, które mają charakter informacji szczególnie chronionych, choć nie są niejawne. ESDZ przejęła w tym celu i nadal stosuje pewne połączenie klasyfikacji dokumentów stosowanych przez Komisję i Radę. Wciąż wykorzystuje na przykład na przykład klasyfikację „limité”, która pochodzi od Rady i nie jest stosowana przez Komisję.

**39** Zwiększa to ryzyko otrzymania przez instytucję dokumentu z klauzulą tajności, której instytucja nie rozpozna, a w konsekwencji wysłania go niewłaściwym kanałem. Podobne spostrzeżenia poczyniła Służba Audytu Wewnętrznego Komisji, wskazując istotne obszary wymagające poprawy. Niemniej proponowane rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa informacji<sup>11</sup> ma pomóc rozwiązać kwestię odmiennych klasyfikacji bezpieczeństwa w instytucjach, agencjach i innych organach UE.

**40** Oprócz zharmonizowanego i kompleksowego systemu klasyfikacji bezpieczeństwa bardzo ważna jest możliwość wymiany informacji bezpiecznymi kanałami i zapewnienie interoperacyjności z systemami wykorzystywanymi w innych instytucjach Unii.

**41** W 2020 r., w ramach swojej strategii zarządzania informacjami, ESDZ opracowała własne wewnętrzne rozwiązanie informatyczne, RESCOM, do opracowywania, przechowywania i przesyłania informacji zastrzeżonych UE oraz prowadzenia odnośnej współpracy. Nie skorzystała natomiast z systemu RUE Komisji, który nie jest już obecnie stosowany. Zdaniem osób, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy w delegaturach Unii, narzędzie RESCOM nie zawsze jest jednak łatwe w użyciu i nie zawsze odpowiada ich potrzebom. Jedna z delegatur Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie posiadała komputera RESCOM przez wiele lat i otrzymała go (na potrzeby całej delegatury) na krótko przed kontrolą Trybunału. Komputer był bezużyteczny z powodu nieodpowiedniego lokalnego połączenia internetowego dostępnego w tej delegaturze. Inna delegatura, którą odwiedzili kontrolerzy Trybunału, miała problemy z przejściem z RUE na RESCOM. Jak stwierdził Trybunał, ze względu na te problemy wykorzystanie systemu pozostało ograniczone, co zwiększa ryzyko, że

---

<sup>10</sup> Decyzja w sprawie przepisów bezpieczeństwa mających zastosowanie do ESDZ, [ADMIN\(2017\) 10](#).

<sup>11</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa informacji w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii, [COM\(2022\) 119](#).



wymiana informacji niejawnych będzie prowadzona niezabezpieczonymi kanałami. W odpowiedziach na ankietę Trybunału 39% ambasadorów UE zgodziło się częściowo, że narzędzie RESCOM jest skuteczne, a tylko 20% zgodziło się ze stwierdzeniem, że RESCOM w pełni spełnia ich potrzeby (zob. [ramka 1](#) i [rys. 7](#)).

### Ramka 1

#### Narzędzia informatyczne do bezpiecznej komunikacji – opinie ambasadorów delegatur Unii

Jeśli chodzi o bezpieczną komunikację, szereg ambasadorów UE doceniło wprowadzenie starania działów informatycznych ESDZ na rzecz utrzymania systemów, wyraziło jednak opinię, że obecne rozwiązania informatyczne w dłuższej perspektywie nie będą wystarczające. Jeden z ambasadorów dostrzegł potrzebę przeprowadzenia kompleksowego przeglądu istniejących zasobów i infrastruktury oraz przydzielenia wystarczających środków na modernizację i utrzymanie systemów.

Kilku ambasadorów skarżyło się, że system bezpiecznej komunikacji ESDZ, RESCOM, choć bezpieczny, nadmiernie obciąża infrastrukturę i używanie go przy prędkości internetu dostępnej w ich krajach jest uciążliwe. Jest on przez to zbyt wolny i nieskuteczny w użyciu, nawet w przypadku prostych zadań.

Jeden z ambasadorów stwierdził, że chociaż przestano wytyczne techniczne dotyczące korzystania z RESCOM, żadne praktyczne wskazówki nie były dostępne i nie było motywacji do korzystania z tego systemu do celów sprawozdawczości. W rezultacie ambasador korzystał z systemu SECEM (zob. pkt [43](#)), który, choć mniej bezpieczny niż RESCOM, jest praktyczny i łatwy w użyciu.

Inny ambasador z kolei wyraził ubolewanie, że system RESCOM nie jest dostępny dla większości pracowników. Postulował zapewnienie bardziej powszechnego dostępu do RESCOM i wypracowanie lepszych nawyków w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym brak dostępu do wiadomości elektronicznych za pośrednictwem prywatnych urządzeń mobilnych. Uznał też, że delegatury powinny również dysponować narzędziami do wysyłania dokumentów sklasyfikowanych jako „EU CONFIDENTIAL” lub „EU SECRET”.

Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**42** Bezpieczna wymiana informacji jest kwestią o zasadniczym znaczeniu dla delegatur Unii. Tylko 53% respondentów przeprowadzonej przez Trybunał ankiety wskazało, że posiada narzędzia informatyczne odpowiednie do bezpiecznego udostępniania dokumentów dyrekcjom generalnym lub służbom Komisji. Niektóre z narzędzi informatycznych wykorzystywanych obecnie przez delegatury Unii do bezpiecznej wymiany informacji z państwami członkowskimi posiadającymi

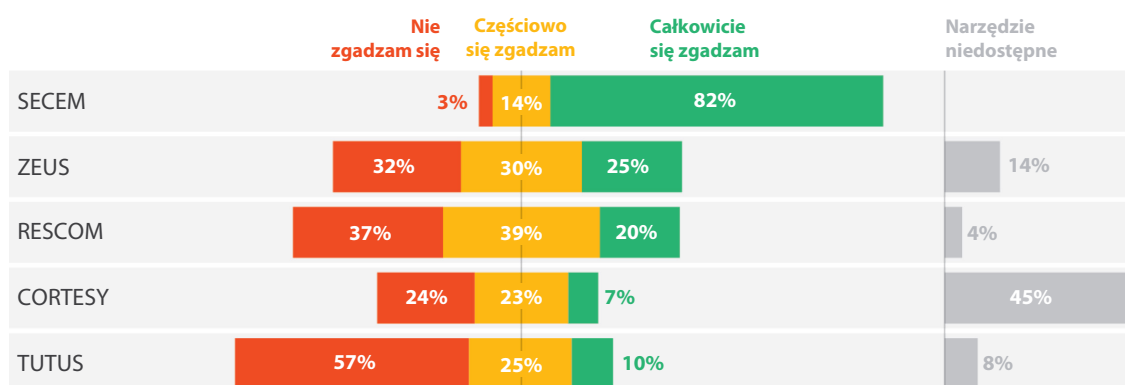


przedstawicielstwa w tym samym kraju są albo zbyt złożone, albo nieprzyjazne dla użytkownika, w związku z czym nie zostały powszechnie przyjęte. Inne narzędzia z kolei stwarzały problemy z bezpieczeństwem i nadal nie zaspokajają potrzeb użytkowników (zob. pkt 31). Trzy delegatury Unii, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, poinformowały na przykład, że obsługa oprogramowania szyfrującego ZEUS do bezpiecznego przesyłania dokumentów niejawnych jest zbyt uciążliwa. Zarówno delegatury, jak i ambasady państw członkowskich korzystały z niego w związku z tym w ograniczonym stopniu, co miało wpływ zarówno na bezpieczeństwo komunikacji, jak i zdolność placówek do efektywnej pracy na pojedynczym dokumencie elektronicznym (zmuszając je niekiedy do drukowania i udostępniania kopii papierowych).

**43** W ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał odpowiednio 32% i 57% delegatur Unii uznało ZEUS i Tutus (bezpieczne smartfony wykorzystujące RESCOM) za nieskuteczne, jeśli chodzi o zaspokojenie ich potrzeb (zob. *rys. 7*). W ankiecie zapytano również ambasadorów UE o SECEM (system wymiany informacji szczególnie chronionych za pośrednictwem poczty elektronicznej wykorzystywany przez ESDZ i Komisję) oraz Cortesy (system szyfrowanej komunikacji między krajowymi ministerstwami spraw zagranicznych, ESDZ, Radą i Komisją). System SECEM ocenili oni jako skuteczny. Tylko 7% ambasadorów UE w pełni zgodziło się, że Cortesy jest skutecznym narzędziem (zob. *rys. 7*).

### Rys. 7 – Skuteczność narzędzi informatycznych stosowanych przez delegatury UE do bezpiecznej komunikacji

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem, że następujące narzędzia do bezpiecznego udostępniania informacji okazały się skuteczne w zaspokajaniu potrzeb Państwa delegatury?



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**44** Ze względu na trudności w korzystaniu z narzędzi ZEUS, Tutus lub AGORA zgłaszane przez szereg delegatur Unii niektóre z nich – w tym trzy z czterech, w których przeprowadzono wizyty kontrolne – uciekało się do korzystania z dostępnych na rynku usług przesyłania wiadomości. Aplikacje te nie są jednak dostarczane przez instytucje UE, a ESDZ nie dopuszcza wykorzystywania komunikatorów internetowych do przesyłania informacji związanych z pracą zawodową. Zachęca natomiast do stosowania alternatywnego rozwiązania do bezpiecznego przesyłania wiadomości – aplikacji Signal.

### **ESDZ i delegatury Unii – częsta wymiana informacji sprzyja koordynacji działań, ale delegatury nie otrzymują z siedziby głównej ESDZ informacji zwrotnych na temat planowania i sprawozdawczości politycznej**

**45** Trybunał zbadał istniejące mechanizmy koordynacji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami, a w szczególności to, czy:

- 1) ESDZ ustanowiła odpowiednie wewnętrzne struktury robocze i organizację pracy, tak aby wspomóc koordynację z delegaturami Unii;
- 2) czy skutecznie z nich korzystano.

### **Nadzór na wysokim szczeblu opiera się na dobrej dwustronnej komunikacji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii**

#### **EUDEL stanowi użyteczne forum koordynacji na poziomie delegatur**

**46** W delegaturach Unii koordynacją i zarządzaniem personelem ESDZ i Komisji kieruje organ doradczy o nazwie EUDEL, który ustanowiono w 2012 r. na mocy wspólnej decyzji Komisji i WP<sup>12</sup>. Może on wydawać zalecenia dla każdej z tych instytucji. W jego skład wchodzi po jednym dyrektorze z: ESDZ, DG INTPA, Sekretariatu Generalnego, DG BUDG i DG HR.

---

<sup>12</sup> Wspólna decyzja w sprawie mechanizmów współpracy w zakresie zarządzania delegaturami Unii Europejskiej (JOIN/2012/0008).

**47** EUDEL ma prowadzić współpracę i wzajemne konsultacje między ESDZ a odpowiednimi dyrekcjami generalnymi i służbami Komisji we wszystkich kwestiach związanych z zarządzaniem delegaturami Unii. Według ESDZ organ ten pełni funkcję forum wymiany informacji na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w szczególności w odniesieniu do zarządzania zasobami i zdolności delegatur Unii do szybkiego dostosowywania się do priorytetów politycznych lub nieprzewidzianych sytuacji. Porządki posiedzeń EUDEL obejmują również stały punkt dotyczący koordynacji w kwestiach informatycznych. Z protokołów tych posiedzeń wynika, że organ wspiera wymianę informacji i pomysłów między ESDZ a dyrekcjami generalnymi i służbami Komisji. Przeprowadzono na przykład dyskusje na temat przygotowania oceny obciążenia pracą w 2022 r. (zob. także pkt **85**), które kontynuowano na kolejnych posiedzeniach.

#### **Siedziba główna ESDZ i delegatury Unii prowadzą regularną komunikację**

**48** W październiku 2021 r. sekretarz generalny ESDZ przyznał, że należy zacieśnić koordynację między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii i wydał wytyczne dotyczące sprawniejszej interakcji między siedzibą główną a delegaturami w kwestiach politycznych. W wytycznych podkreślono potrzebę regularnych spotkań przedstawicieli siedziby głównej i delegatur dotyczących poszczególnych krajów oraz, w stosownych przypadkach, zapraszania do udziału w nich dyrekcji generalnych i służb Komisji.

**49** Każda delegatura Unii ma przydzielonego urzędnika w siedzibie głównej ESDZ. Trybunał stwierdził, że utrzymywano regularną komunikację, a pracownicy delegatur poinformowali, że urzędnicy pozostawali z nimi w niemal codziennym kontakcie. Jakość tej wymiany informacji poprawiła się w wyniku zwiększonego wykorzystania narzędzi wideokonferencyjnych spowodowanego kryzysem związanym z COVID-19 (zob. pkt **37**).

#### **Delegatury otrzymują jasne instrukcje z siedziby głównej ESDZ, ale planowanie jest utrudnione ze względu na opóźnienia i brak informacji zwrotnych z siedziby głównej ESDZ**

##### **Pisma określające zadania zawierają przydatne wskazówki, ale nie zostały wydane niektórym ambasadorom UE**

**50** Pisma określające zadania są dokumentem o zasadniczym znaczeniu, określającym ramy prac delegatur Unii. Powinny one być kierowane do ambasadorów UE na początku ich kadencji i określać oczekiwania co do sposobu i terminu osiągnięcia celów UE w kraju ich mianowania. Zapewniają one również ramy, na których

ambasadorowie UE mogą opierać swoje roczne plany zarządzania. Większość respondentów ankiety przeprowadzonej przez Trybunał uznała je również za przydatne z punktu widzenia kierowania działaniami delegatur Unii (około 60% respondentów zgodziło się z tym stwierdzeniem, a 37% częściowo się z nim zgodziło, podczas gdy nie zgodziło się mniej niż 4%). Nie wszyscy obecni ambasadorowie UE otrzymali jednak pisma określające zadania na okres swojej kadencji. Spośród czterech delegatur Unii, w których przeprowadzono wizyty, jedna nie otrzymała takiego pisma, a przeprowadzona przez Trybunał ankieta wśród ambasadorów UE wykazała również, że 7% respondentów nie otrzymało takiego pisma w związku ze swoją kadencją.

### **Rozdzięk między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii w dziedzinie planowania rocznego**

**51** Roczne plany zarządzania ustanawiane są dla ESDZ jako całości (przez siedzibę główną ESDZ) oraz indywidualnie przez każdą delegaturę Unii. W planach tych należy określić główne działania na dany rok i wyjaśnić, w jaki sposób przyczynią się one do realizacji ogólnych celów ESDZ i Komisji. Konieczny udział delegatur Unii w planowaniu polityki został również uwzględniony w wytycznych dotyczących sprawniejszej interakcji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii w kwestiach politycznych.

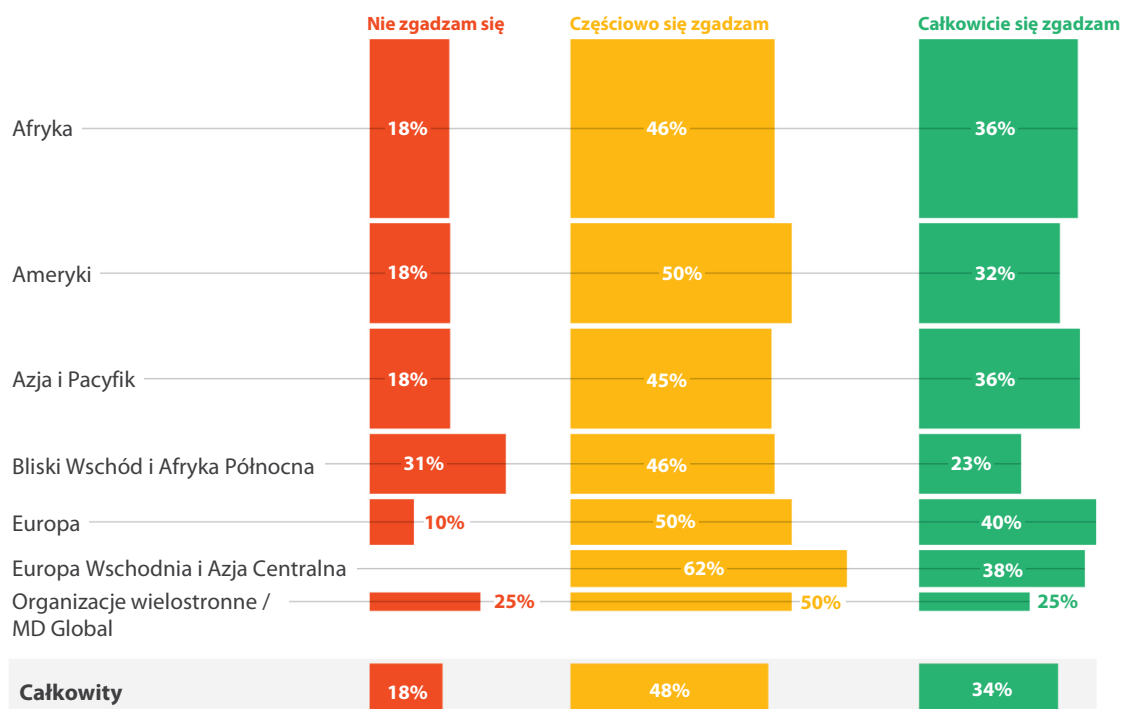
**52** Trybunał ustalił, że w ESDZ wprowadzono procedurę przygotowywania przez delegatury Unii rocznych planów zarządzania, jednak procedura ta nie przewiduje terminów, które mogłyby stanowić dla delegatur punkty odniesienia. W przypadku ostatnich trzech cykli sporządzania tych planów, w latach 2021–2023, siedziba główna ESDZ przesyłała zaktualizowane szablony i instrukcje w okresie od października do lutego, z terminami na przygotowanie planów od czterech do ośmiu tygodni. Szablon rocznych planów zarządzania na 2023 r. wysłano na przykład do delegatur 16 grudnia 2022 r., z terminem przedłożenia planów do 27 stycznia 2023 r. Niektórzy ambasadorowie UE uznali, że szablon został przesłany zbyt późno.

**53** W latach 2021–2023 wydano różne instrukcje dla delegatur Unii dotyczące sposobu formułowania rocznych planów zarządzania. W 2022 i 2023 r. delegatury poproszono o powiązanie przedłożonych planów z rocznym planem zarządzania siedziby głównej ESDZ na dany rok. Opóźniona publikacja planów siedziby głównej ESDZ, odpowiednio 7 lipca 2022 r. (sześć miesięcy po rozpoczęciu roku) i 8 marca 2023 r. (dwa miesiące za późno), oznaczała jednak, że w praktyce delegatury nie miały możliwości skorzystać przy przygotowywaniu przedkładanych przez siebie planów z ogólnego rocznego planu zarządzania siedziby głównej ESDZ.

**54** Delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, były podzielone co do tego, czy roczne plany zarządzania w ich obecnej formie są przydatnym dokumentem planistycznym, chociaż generalnie zgadzały się, podobnie jak większość respondentów ankiety, że plany te mogą odgrywać ważną rolę w planowaniu na potrzeby delegatur Unii (zob. [rys. 8](#)). W tym kontekście DG INTPA zdecydowała niedawno, że nie będzie już wносить wkładu w roczne plany zarządzania delegatur Unii. Było to jedno z 43 działań upraszczających tej dyrekcji generalnej, mających na celu zmniejszenie obciążenia pracą, uniknięcie powielania działań Komisji oraz siedziby głównej i delegatur ESDZ oraz zwiększenie skuteczności. Biorąc pod uwagę, że działania wielu delegatur Unii koncentrują się w dużej mierze na programach i pomocy związanych z DG INTPA, brak wkładu ze strony tej dyrekcji generalnej co do jej celów politycznych sprawia, że roczne plany zarządzania są mniej przydatne. Na kwestię tę zwrócili również uwagę dwie spośród delegatur Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. Co więcej, ogranicza to również możliwość późniejszej oceny realizacji celów DG INTPA w poszczególnych delegaturach.

### Rys. 8 – Przydatność rocznych planów zarządzania

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem: „Roczne plany zarządzania są przydatne”?

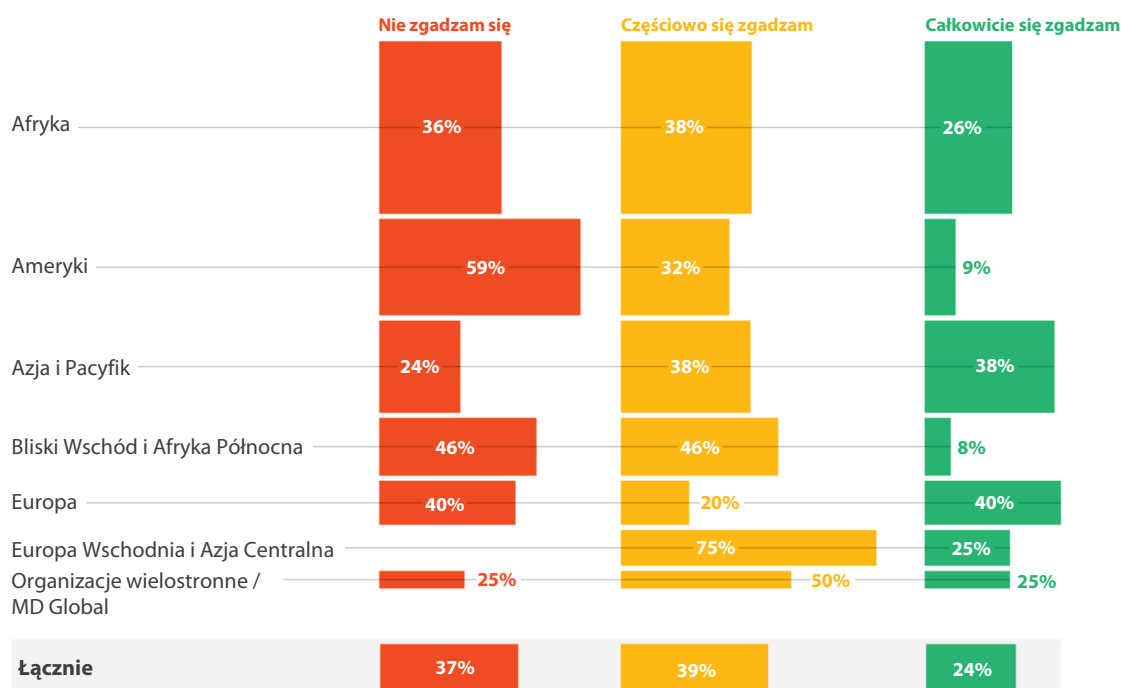


Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**55** Jedną z przyczyn, dla których pewne delegatury UE objęte wizytami kontrolnymi wyraziły wątpliwości, czy roczne plany zarządzania są przydatne, był brak informacji zwrotnych z siedziby głównej ESDZ. W rezultacie nie miały one pewności co do tego, czy zmierzają w swych działaniach we właściwym kierunku. Nie wprowadzono bowiem żadnych ustaleń związanych z organizacją pracy, na podstawie których siedziba główna ESDZ miałaby przekazywać delegacjom informacje zwrotne na temat przedłożonych przez nie rocznych planów zarządzania. Ponad jedna trzecia ambasadorów UE, którzy wzięli udział w badaniu, odpowiedziała, że nie otrzymała żadnych informacji zwrotnych na temat swoich planów, 39% otrzymało pewne informacje zwrotne, a tylko 24% uważało, że otrzymało pełne informacje zwrotne. Liczby te różniły się w zależności od regionu (zob. *rys. 9*). Trybunał stwierdził, że występowała dodatnia korelacja między faktem otrzymywania informacji zwrotnych a postrzeganą przydatnością rocznych planów zarządzania.

### Rys. 9 – Informacje zwrotne z siedziby głównej ESDZ na temat rocznych planów zarządzania delegatur Unii

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem „Delegatura otrzymała informacje zwrotne z siedziby głównej ESDZ na temat rocznych planów zarządzania na 2022 r.”?



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**56** W porównaniu z badaniem przeprowadzonym samodzielnie przez siedzibę główną ESDZ w 2021 r. sytuacja poprawiła się, choć nie w sposób zdecydowany. W [rocznym sprawozdaniu z działalności ESDZ za 2020 r.](#) stwierdzono, że pomimo starań na rzecz poprawy przekazywania informacji zwrotnych z siedziby głównej ESDZ do delegatur na temat opracowanych przez nie rocznych planów zarządzania, odsetek delegatur deklarujących, że nie otrzymały informacji zwrotnych na temat swoich planów, wzrósł z 47,1% w 2019 r. do 54,6% w 2020 r.

### **Delegaturom brakuje informacji zwrotnych na temat ich sprawozdawczości politycznej**

**57** Sprawozdawczość polityczna jest produktem o zasadniczym znaczeniu, który przyjmuje formę pisemnych komunikatów przesyłanych przez delegatury Unii do siedziby głównej ESDZ. Komunikaty te dotyczą spraw będących przedmiotem zainteresowania służby (kwestie polityczne, bezpieczeństwo, polityka zagraniczna, interesy regionalne, rozwój społeczny i gospodarczy itp.). W użyciu są trzy rodzaje sprawozdań politycznych:

- sprawozdania ambasadorów UE znane pod nazwą sprawozdań szefów delegatur (najbardziej powszechne),
- sprawozdania specjalne (często powiązane z posiedzeniem na wysokim szczeblu z udziałem WP lub sekretarza generalnego),
- sprawozdania szefów misji (często sporządzane w ramach przygotowań do dyskusji w grupach roboczych Rady i wysyłane zbiorczo przez ambasadorów UE i ambasadorów państw członkowskich UE, zwanych również „szefami misji”).

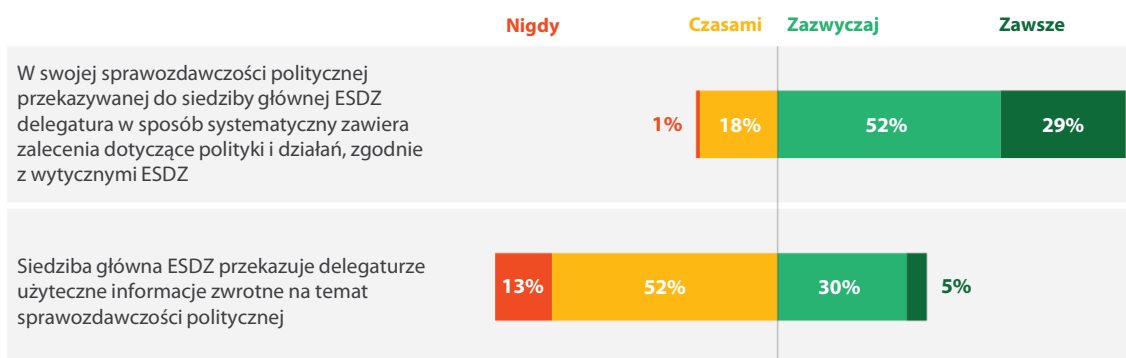
**58** Delegatury Unii, za sprawą prowadzonej przez siebie regularnie sprawozdawczości politycznej (zazwyczaj w formie sprawozdań szefa delegatury) przekazywanej do siedziby głównej ESDZ, przyczyniają się do kształtowania polityki zagranicznej UE. Wytyczne dotyczące sprawozdawczości politycznej zawierają również informacje na temat korzystania z szablonów oraz na temat odbiorców sprawozdań, częstotliwości ich przekazywania, ich zawartości i struktury.

**59** W wytycznych stwierdzono, co następuje: „Sprawozdawczość polityczna powinna być wystarczająco regularna, aby na bieżąco relacjonować rozwój sytuacji. Preferować należy krótsze, ale częstsze sprawozdania”. Wszystkie delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne – z wyjątkiem jednej – prowadziły regularną sprawozdawczość polityczną przekazywaną do siedziby głównej ESDZ, przeważnie w trybie tygodniowym lub miesięcznym. Ponadto wszystkie delegatury Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, udostępniały sprawozdania delegaturom UE z krajów sąsiadujących, zgodnie z wytycznymi wydanymi przez sekretarza generalnego ESDZ.

**60** Ponadto w wytycznych stwierdzono, co następuje: „Sprawozdania powinny zawierać zalecenia dla siedziby głównej dotyczące możliwych działań. Delegatury mogą przedstawiać różne warianty strategiczne, zalecając jeden z nich”. Trybunał stwierdził jednak, że w przypadku delegatur, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, sprawozdania nie zawsze zawierały wnioski lub zalecenia dla siedziby głównej. Zaledwie 29% respondentów przeprowadzonego przez Trybunał badania stwierdziło, że zawsze uwzględnia w swoich sprawozdaniach zalecenia dotyczące polityki lub działań skierowane do siedziby głównej ESDZ (zob. [rys. 10](#)).

### Rys. 10 – Sprawozdawczość polityczna

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu poniższe stwierdzenia mają zastosowanie?



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**61** Koordynację związaną ze sprawozdaniami szefów misji niekiedy komplikuje fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie UE mają ambasady na danym terytorium. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia bezpiecznego przekazywania sprawozdań szefów misji zarówno ambasadorom będącym, jak i niebędącym rezydentami, mają zatem narzędzia informatyczne. W wielu przypadkach dostępne narzędzie (ZEUS) nie jednak wykorzystywane (zob. pkt [42](#) i [44](#)).



**62** Trybunał ustalił, że nie opracowano standardowego podejścia do przekazywania informacji zwrotnych przez siedzibę główną, mimo że ESDZ wydała w październiku 2021 r. wytyczne dotyczące poprawy tej kwestii. Żadna z czterech delegatur Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie otrzymała bezpośrednich informacji zwrotnych na temat formatu i treści sprawozdań szefów delegatur lub szefów misji. Ankieta przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że 65% respondentów nigdy nie otrzymywało informacji zwrotnych na temat swojej sprawozdawczości politycznej lub otrzymywało je tylko czasami (zob. [rys. 10](#)). Brak informacji zwrotnych na temat sprawozdawczości politycznej był jedną z problematycznych kwestii najczęściej wymienianych przez respondentów biorących udział w ankiecie Trybunału (zob. [ramka 2](#)).

## Ramka 2

### Uwagi ambasadorów UE na temat informacji zwrotnych

Jeden z ambasadorów wyraził opinię, że sprawozdawczość powinna zawsze łączyć się z pisemną informacją zwrotną, co pozwoliłoby na koordynację zadań. Trybunał otrzymał również uwagi ambasadorów, którzy nigdy nie otrzymali informacji zwrotnej.

Inny respondent zauważył z kolei, że sprawozdawczość dotycząca spraw politycznych jest często „działaniem jednokierunkowym”, w ramach którego rzadko dochodzi do dyskusji na temat treści. Z doświadczenia jednego z ambasadorów wynika, że informacje zwrotne były przekazywane jedynie pośrednio, na przykład gdy sprawozdania wykorzystywano w oświadczeniach lub na posiedzeniach grup roboczych Rady.

Wyrażono również pogląd, że zarówno delegatury UE, jak i siedziba główna powinny poprawić sprawozdawczość i poddać ją wnikliwemu przeglądowi wewnętrznemu, ponieważ obecnie brakuje standaryzacji.

*Źródło:* badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**63** Poza sprawozdawczością polityczną delegatury Unii muszą spełniać inne rozbudowane wymogi sprawozdawcze zarówno wobec siedziby głównej ESDZ, jak i Komisji, takie jak roczne sprawozdanie dotyczące informacji i komunikacji oraz sprawozdania dotyczące praw człowieka. We wrześniu 2022 r., mając na uwadze obciążenia, jakie sprawozdawczość nakładała na delegatury Unii, siedziba główna ESDZ rozpoczęła analizę mającą na celu zebranie, przegląd i uproszczenie wymogów sprawozdawczych. Wynik analizy nie był jednak kompletny, ponieważ nie obejmował wszystkich regionów lub sprawozdań. Ponadto w rezultacie analizy nie sformułowano żadnych zaleceń dotyczących uproszczenia wymogów. W analizie nie uwzględniono również wymogów dotyczących sprawozdawczości dla Komisji.

#### **Démarche opiera się na jasnych instrukcjach i jest realizowane terminowo**

**64** ESDZ lub Komisja zwracają się do delegatur Unii o zrealizowanie démarche (wnioski na stosunkowo wysokim szczeblu o formalne dyplomatyczne przedstawienie oficjalnych poglądów innym rządów lub organizacjom międzynarodowym) lub wniosków o działania informacyjne. Podczas wizyt w czterech delegaturach Unii Trybunał otrzymał informację zwrotną, że instrukcje ESDZ były jasne. Trybunał stwierdził, że démarche realizowano terminowo, w przypadku gdy organy państw przyjmujących współpracowały. Jedna z delegatur Unii nie zawsze jednak przekazywała wydającej siedzibie głównej informacje zwrotne na temat zrealizowanych démarche, pomimo takiego wymogu określonego w wytycznych ESDZ.

**65** Starania na rzecz koordynacji są szczególnie istotne w kontekście wielostronnym, na przykład podczas wygłaszania démarche przed głosowaniem w ONZ. W takim przypadku dyplomatyczne działania informacyjne dzieli się zwykle między państwa członkowskie (praktyka znana jako „podział obciążenia”), przy wsparciu i koordynacji ze strony delegatury Unii przy danej organizacji międzynarodowej. Według przedstawicieli niektórych ambasad państw członkowskich, z którymi Trybunał spotkał się podczas wizyt kontrolnych, praktyka ta sprawiła, że UE była bardziej skuteczna niż państwa członkowskie i delegatury Unii działające niezależnie, jak miało to miejsce przed traktatem lizbońskim. Na przykład w kontekście głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ nad szeregiem rezolucji dotyczących wojny w Ukrainie podział obciążenia był skutecznym sposobem na zebranie poparcia w krótkim czasie.

## Koordinacja ESDZ z Komisją i Radą przebiega skutecznie pomimo wyzwań występujących w delegaturach Unii

**66** W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał ocenił mechanizmy koordynacji na wyższym szczeblu i koordynacji operacyjnej między ESDZ a Komisją i Radą.

### Koordinacja działań z Komisją przebiega sprawnie, ale w delegaturach Unii występują wyzwania operacyjne

**67** ESDZ koordynuje swoje działania z Komisją na różnych poziomach, od wysokiego szczebla kolegium, przez konsultacje pomiędzy służbami, aż po indywidualnych pracowników w delegaturach Unii. Trybunał ocenił, czy:

- 1) istniejące mechanizmy koordynacji na wysokim szczeblu, w szczególności Grupa Wysokiego Szczebla ds. Koordynacji Zewnętrznej (EXCO)<sup>13</sup> oraz Grupa Komisarzy do spraw Silniejszej Pozycji Europy na Świecie (CGSE), zapewniały skuteczną koordynację między ESDZ a Komisją;
- 2) koordynacja z Komisją w ramach konsultacji między służbami była skuteczna;
- 3) koordynacja między ESDZ a Komisją w ramach delegatur Unii była skuteczna.

### EXCO pozwala zacieśnić koordynację między ESDZ a Komisją, ale CGSE nie jest już aktywna

**68** EXCO utworzono w 2019 r. zgodnie z metodami pracy nowej Komisji pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen<sup>14</sup>. Celem utworzenia tej grupy było osiągnięcie pełnej koordynacji politycznej i spójności w kwestiach związanych z działaniami zewnętrznymi (zob. [załącznik III](#)). Jest to kolegialny organ przygotowawczy, któremu współprzewodniczą doradca dyplomatyczny przewodniczącej Komisji oraz zastępca szefa gabinetu WP. Na spotkaniach grupy co tydzień spotykają się przedstawiciele wszystkich gabinetów komisarzy. Sekretariat EXCO obsługuje Komisja Europejska.

<sup>13</sup> Komunikat pt. „Working Methods of the European Commission”, 1.12.2019, [P\(2019\) 2](#).

<sup>14</sup> Tamże.

**69** W wytycznych dla grupy – pierwotnie opracowanych w 2020 r. i zaktualizowanych w pierwszym kwartale 2023 r. – wyjaśniono rolę EXCO i proces, zgodnie z którym powinny przebiegać jej działania. Podobnie jak inne służby uczestniczące w pracach EXCO, ESDZ przygotowuje ukierunkowane dwustronicowe notatki dotyczące tematów znajdujących się w porządku obrad EXCO. EXCO ma pełnić funkcję forum umożliwiającego szybkie sprawdzenie ogólnego poparcia dla danej inicjatywy, zanim prywatny gabinet komisarza przedstawi odnośny wniosek. Jako jedna z podstawowych zainteresowanych służb ESDZ uczestniczy w konsultacjach dotyczących wszystkich notatek EXCO.

**70** Trybunał przeprowadził wywiady z przewodniczącymi grup roboczych Rady oraz przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, którzy ogólnie pozytywnie ocenili rolę EXCO. Uznali, że prace grupy pomogły uniknąć nieporozumień między dyrekcjami generalnymi i docenili rolę odgrywaną przez koordynatora EXCO. Urzędnicy Komisji, z którymi Trybunał przeprowadził wywiad, również uważali, że EXCO poprawiła koordynację między ESDZ a Komisją.

**71** Trybunał zbadał próbę dokumentów z dwóch posiedzeń EXCO, które odbyły się 23 lutego i 13 lipca 2022 r., i stwierdził, że dokumenty były zgodne z wydanymi wytycznymi i szablonami. Trybunał uważa, że regularna i intensywna współpraca oferowana przez EXCO wzmocniła relacje między Komisją a ESDZ.

**72** Utworzona w 2019 r. Grupa Komisarzy do spraw Silniejszej Pozycji Europy na Świecie (CGSE) jest jedną z sześciu grup komisarzy zajmujących się sześcioma naczelnymi celami określonymi w wytycznych politycznych przewodniczącej; jest koordynowana przez WP i powinna spotykać się co najmniej raz na trzy miesiące<sup>15</sup>. Stanowi ona forum strategicznych dyskusji na szczeblu komisarzy, którego celem jest przyczynienie się do spójnego kształtowania polityki przez wskazanie strategicznego kierunku ESDZ i służbom Komisji.

---

<sup>15</sup> Decyzja przewodniczącej Komisji Europejskiej z dnia 1 grudnia 2019 r. w sprawie utworzenia grup komisarzy, P (2019) 4.

**73** Pomimo wytycznych z 2023 r.<sup>16</sup>, w których wskazano zamiar spotykania się co najmniej raz na sześć miesięcy, CGSE jest w rzeczywistości nieaktywna. W okresie objętym kontrolą Trybunału CGSE nie odbywała posiedzeń, a ostatni raz zebrała się w 2020 r., zanim rozpoczęły się ograniczenia związane z COVID-19. Biorąc pod uwagę szczególny charakter CGSE, w 2021 r. rozważano i przetestowano przejście na format online, ale ostatecznie nie zrealizowano tego zamiaru.

### **ESDZ odgrywa aktywną rolę w konsultacjach między służbami**

**74** Aby zachować przejrzystość i spójność w całym procesie decyzyjnym, wszystkie proponowane przepisy lub polityki, które mają zostać przyjęte przez kolegium komisarzy, a także dokumenty robocze służb Komisji, powinny być przedmiotem konsultacji między służbami. Wiodąca dyrekcja generalna lub służba (tj. ta, która proponuje nowy przepis lub politykę) musi uzyskać formalną opinię wszystkich dyrekcji generalnych i służb (w tym ESDZ), które są szczególnie zainteresowane treścią wniosku. Ponieważ ESDZ wspiera WP w pełnieniu przez niego funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, może ona również odgrywać wiodącą rolę w proponowaniu aktów prawnych lub polityk Komisji, zgodnie z jej zasadami i procedurami.

**75** Konsultacje z ESDZ mają następujący przebieg – w toku konsultacji między służbami w sprawie wniosku, który zawiera element dotyczący polityki zewnętrznej lub może mieć wpływ zewnętrzny, koordynatorzy legislacyjni ESDZ są powiadamiani za pośrednictwem wspólnej platformy. Następnie przydzielają oni konsultacje pomiędzy służbami do odpowiednich działów ESDZ, które analizują dokumenty i formułują opinię oraz odpowiedź. W 2022 r. z ESDZ skonsultowano się w 2 059 z łącznej liczby 9 070 konsultacji pomiędzy służbami. Koordynatorzy legislacyjni ESDZ prowadzą również regularne wyszukiwania i monitorowanie, aby sprawdzić wszelkie konsultacje między służbami, w których należało skonsultować się z ESDZ, ale tego nie zrobiono, w celu skorygowania tego przeoczenia. Od 2018 r. co roku identyfikowanych jest średnio około 50 takich przypadków. Ogólnie rzecz biorąc, ESDZ jest aktywnie zaangażowana w konsultacje między służbami i odpowiednio na nie reaguje.

---

<sup>16</sup> Wewnętrzne ustalenia związane z organizacją pracy między ESDZ a gabinetem WP, 2023 r.

## Elastyczność personelu i poczucie jedności pozostają wyzwaniem w delegaturach Unii

**76** W sprawozdaniu specjalnym Trybunału z 2014 r. na temat ustanowienia ESDZ<sup>17</sup> Trybunał zauważył, że służba ta miała trudności z obsadzeniem kluczowych stanowisk z wykorzystaniem powierzonego jej personelu. Prawie dziesięć lat później ESDZ nadal boryka się z wyzwaniami kadrowymi, zwłaszcza w delegaturach Unii. W rocznym sprawozdaniu z działalności ESDZ za 2022 r. jako czynniki ryzyka dla ciągłości działania wskazano chroniczny niedobór personelu i trudności z rekrutacją niektórych profili pracowników. W przeprowadzonej przez Trybunał ankiecie kilku ambasadorów UE podkreśliło kwestię niedoboru personelu, zwłaszcza w sekcjach politycznych.

**77** Mimo że priorytety i polityki mogą się z czasem zmieniać (czasami zmiany te są wymuszone przez nieoczekiwane zdarzenia, takie jak pandemia COVID-19 lub wojna w Ukrainie), struktura organizacyjna w delegaturach Unii pozostaje zasadniczo niezmienną. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych przez Trybunał, może to prowadzić w wielu delegaturach do sytuacji, w której niewielka liczba pracowników zajmuje się coraz większą liczbą obszarów polityki (takich jak klimat, energia, handel, cyberbezpieczeństwo lub przestrzeń kosmiczna). Ponadto powracającym tematem w przeprowadzonych przez Trybunał wywiadach zarówno w Komisji, jak i ESDZ w Brukseli, a także w delegaturach Unii było to, że wszystkie strategie polityczne UE mają obecnie znaczący wymiar zewnętrzny, co wymaga odzwierciedlenia w odpowiednim poziomie zatrudnienia.

**78** Jak wyjaśniono w pkt **11**, znaczna liczba pracowników Komisji jest oddelegowana do delegatur Unii wraz z personelem ESDZ. Ponieważ można im powierzyć realizację celów określonych przez ich instytucję macierzystą, harmonijna i efektywna współpraca między wszystkimi pracownikami delegatur Unii ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej koordynacji działań.

**79** W decyzji Komisji z 2019 r. w sprawie zarządzania zasobami Komisji w delegaturach Unii<sup>18</sup> określono ogólne zasady dotyczące elastyczności personelu Komisji w delegaturach UE. Stanowi ona, że pracownicy mogą, na wniosek ambasadorów, poświęcić do 20% swojego czasu na zadania związane z obszarami, za które odpowiadają inne dyrekcje generalne. Ponadto we wspólnej decyzji Komisji

---

<sup>17</sup> Sprawozdanie specjalne 11/2014.

<sup>18</sup> C(2019) 8634.

Europejskiej i WP z 2012 r.<sup>19</sup> dopuszczono, by pracownicy Komisji uczestniczyli w innych pracach delegatury, pod pewnym warunkami i za zgodą – jeśli mowa byłaby o dłuższych okresach – macierzystej DG.

**80** Ponadto pracownicy ESDZ mogą również zajmować się kwestiami będącymi przedmiotem prac Komisji, zgodnie z wewnętrzną notą Komisji i ESDZ w sprawie elastyczności kadrowej, która została przesłana do szefów delegatur w 2016 r. Zasady dotyczące elastyczności kadrowej w delegaturach są również uregulowane w porozumieniach dwustronnych, takich jak porozumienie z 2011 r. między ESDZ a DG INTPA (dawniej DG DEVCO).

**81** W ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał wśród ambasadorów UE 69% respondentów zgodziło się w całości albo częściowo, że zasada „20% elastyczności” umożliwiła sprawną współpracę w ramach ich delegatury (zob. *rys. 11*).

### Rys. 11 – Ankieta przeprowadzona wśród ambasadorów UE – zasoby kadrowe

Pytanie z badania ankietowego: W jakim stopniu zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami?



Źródło: badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>19</sup> Art. 6 dokumentu JOIN/2012/0008.

**82** Znacząca mniejszość respondentów nie zgodziła się, że zasada elastyczności jest pomocna. Najczęściej zgłaszane uwagi dotyczyły tego, że zasada ta nie zapewnia wystarczającej elastyczności, zwłaszcza w małych delegaturach Unii, oraz że przewiduje ona mniejszą elastyczność w przypadku pracowników kontraktowych, którzy stanowią większość personelu Komisji w delegaturach. W przeprowadzonych przez Trybunał wywiadach DG INTPA podkreśliła również, że ważne jest, aby pracownicy kontraktowi wykonywali przydzielone im zadania, a także to, że inne postępowanie stanowiłoby niewłaściwe wykorzystanie zatwierdzonych środków budżetowych.

**83** W delegaturach Unii, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, ambasadorowie UE, jako szefowie delegatur, wzięli na siebie odpowiedzialność za promowanie jedności podległej im delegatury, za włączenie zarówno pracowników Komisji, jak i ESDZ do sprawozdawczości oraz za zapewnienie właściwych wewnętrznych spotkań koordynacyjnych i współpracy. Według ambasadorów UE, z którymi przeprowadzono wywiady, trudności związane z narzędziami informatycznymi i liniami budżetowymi nie stanowiły niemożliwych do pokonania przeszkód na drodze do zapewnienia jedności pracowników w delegaturach Unii. W dwóch z delegatur, w których przeprowadzono wizyty, ze względu na ograniczoną przestrzeń niektórzy pracownicy znajdowali się jednak na innym piętrze budynku, dostępnym wyłącznie za pośrednictwem innej zabezpieczonej ambasady państwa członkowskiego, co groziło powstaniem hermetycznego sposobu myślenia w poszczególnych grupach pracowników.

**84** Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał badania ankietowego były jednak bardziej zróżnicowane w tym zakresie – 48% ambasadorów UE zgodziło się, że podlegli im pracownicy pracują jako jedna wspólna delegatura, ale 42% zgodziło się tylko częściowo, a 9% nie zgodziło się z tym stwierdzeniem (zob. [rys. 11](#) i [ramka 3](#)).



### Ramka 3

#### Uwagi ambasadorów na temat jedności delegatur Unii

Kilku ambasadorów UE zgłosiło potrzebę kontynuowania wysiłków na rzecz wypracowania podejścia opartego na „jednej delegaturze Unii”, co wymagałoby kierowania i koordynacji zarówno ze strony Komisji, jak i siedziby głównej ESDZ. Jeden z nich stwierdził, że należy wprowadzić politykę opartą na „jednej siedzibie głównej”, jeśli celem jest polityka oparta na „jednej delegaturze Unii”.

Niektórzy ambasadorowie stwierdzili, że aby istniała „jedna delegatura Unii”, ocen personelu powinien dokonywać ambasador, a nie siedziba główna. Inny ambasador zwrócił uwagę, że jakość koordynacji zależy od personelu i że chociaż – ogólnie rzecz biorąc – w podległej mu delegaturze Unii wszystko funkcjonuje, hermetyczny sposób myślenia poszczególnych grup pracowników jest nadal widoczny, co prowadzi do sporadycznych problemów z komunikacją.

*Źródło:* badanie ankietowe przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**85** W 2022 r. Komisja i ESDZ przeprowadziły ocenę obciążenia pracą Komisji w delegaturach Unii. Stwierdzono, że w kontekście stabilnych zasobów przydział personelu do różnych obszarów polityki był ogólnie odpowiedni do założonego celu i umożliwił UE realizację jej priorytetów geopolitycznych.

**86** Ocena obciążenia pracą pracowników Komisji zatrudnionych w delegaturach UE uwidoczniała potrzebę ukierunkowanych dostosowań poziomów zatrudnienia w celu zaradzenia nierównowadze obciążenia pracą w całej sieci delegatur Unii i odzwierciedlenia ostatnich zmian politycznych. W związku z tym zaproponowano szereg przesunięć personelu. Ocena wykazała również, że dalsza regionalizacja operacyjna i finansowa mogłaby przynieść sieci delegatur korzyści, gdyż umożliwiłaby wypracowanie korzyści skali i rozwijanie wiedzy specjalistycznej. W związku z tym zaproponowano wzmocnienie istniejących struktur regionalnych (na przykład w Ameryce Łacińskiej i w regionie Karaibów) albo stworzenie nowych struktur (szczególnie w Afryce). Ocena obciążenia pracą wykazała również zwiększone zapotrzebowanie na wiedzę specjalistyczną w zakresie polityki w delegaturach Unii. W wyniku oceny stwierdzono też, że przydział zasobów kadrowych przez dyrekcje generalne zajmujące się polityką wewnętrzną do delegatur Unii nie zawsze był współmierny do priorytetu, jaki przypisano obszarowi polityki podległemu tym dyrekcjom.

**87** Z przeprowadzonych przez Trybunał wywiadów w delegaturach Unii wynika, że w sekcjach ds. polityki, prasy i informacji, w której większość pracowników pochodzi

z ESDZ, występuje względny niedobór personelu. Znalazło to potwierdzenie w ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał wśród ambasadorów UE, z których tylko 7% zgodziło się, że podległa im delegatura Unii ma zasoby kadrowe z ESDZ wystarczające do wykonywania powierzonych jej zadań. Jedna czwarta respondentów zgodziła się, że podległa im delegatura Unii dysponuje wystarczającą liczbą pracowników Komisji, aby wykonywać powierzone jej zadania, a kolejne 45% częściowo się z tym zgodziło (zob. [rys. 11](#)).

### **Koordinacja z Radą jest dobrze ugruntowana, ale brak jest wspólnego narzędzia briefingowego**

**88** W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nałożono wymóg, aby WP uczestniczył w pracach Rady Europejskiej<sup>20</sup>. Regulamin Rady<sup>21</sup> stanowi, że choć posiedzenia są organizowane i kierowane przez przewodniczącego Rady Europejskiej, to WP powinien również w nich uczestniczyć w charakterze osoby odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne. ESDZ – odgrywająca rolę wspierającą – powinna zatem w razie potrzeby uczestniczyć w posiedzeniach Rady Europejskiej. W traktacie na WP nałożono obowiązek przewodniczenia posiedzeniom Rady do Spraw Zagranicznych, których główną rolą jest zapewnienie jedności, spójności i skuteczności działań zewnętrznych UE. ESDZ odgrywa zatem ważną rolę w przygotowywaniu posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych. Kontrolerzy Trybunału ocenili skuteczność koordynacji ze strony ESDZ:

- 1) w kontekście jej wkładu w przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej, w tym szczytów z udziałem państw spoza UE i organizacji regionalnych;
- 2) w ramach przygotowań do posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych.

**89** Kontrolerzy przeanalizowali dokumenty przygotowawcze, w powstanie których ESDZ wniosła wkład w związku z dwoma konkretnymi posiedzeniami Rady Europejskiej<sup>22</sup> i dwoma szczytami<sup>23</sup>. Dokonali również przeglądu roli koordynacyjnej ESDZ w przygotowaniu dwóch posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r.

<sup>22</sup> Posiedzenia w dniach 24 lutego 2022 r. i 23–24 czerwca 2022 r.

<sup>23</sup> Szczyt UE–Bałkany Zachodnie w dniu 6 października 2021 r. oraz szczyt UE–Unia Afrykańska w dniach 17–18 lutego 2022 r.

<sup>24</sup> Posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych w dniach 19 listopada 2021 r. i 18 lipca 2022 r.

## Koordinacja posiedzeń i szczytów Rady Europejskiej przebiega sprawnie

**90** Wydział Koordynacji Polityki ESDZ (SG.COORD) koordynuje briefingi przygotowywane przez ESDZ na posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (COREPER), w ścisłej współpracy z prezydencją i Sekretariatem Generalnym Rady. Przygotowuje również briefingi WP na posiedzenia samej Rady Europejskiej, zgodnie z ustalonymi procedurami prac Rady.

**91** Nadzwyczajne posiedzenie w dniu 24 lutego 2022 r. zorganizowano w bardzo krótkim czasie z powodu inwazji Rosji na Ukrainę. W związku z tym Rada Europejska nie przestrzegała zwykłych procedur przygotowawczych (na przykład nie odbyła się dyskusja COREPER na temat projektu porządku obrad z uwagami). Skonsultowała się jednak z dyrekcjami generalnymi Komisji i uwzględniła ich wkład w briefingu. Bezpieczeństwo wymienianych informacji zapewniono głównie przez przesyłanie dokumentów za pośrednictwem bezpiecznej sieci komunikacyjnej Rady COREU (*CORespondance EUropéenne*). Natomiast posiedzenie Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 23–24 czerwca 2022 r., było posiedzeniem zwyczajnym. W tym przypadku przestrzegano wszystkich etapów zwykłej procedury i Trybunał nie stwierdził żadnych luk.

**92** Procedurę koordynacji przy organizacji szczytów określono w *vademecum* (podręczniku) działań zewnętrznych<sup>25</sup>. Opisano ją również w dostępnych w intranecie ESDZ wytycznych dotyczących najlepszych praktyk, które jasno określają rolę ESDZ. Nie ma jednak wytycznych międzyinstytucjonalnych. Od 2023 r. przygotowywanie szczytów jest również objęte ustaleniami związanymi z organizacją pracy między ESDZ a gabinetem WP. ESDZ jest odpowiedzialna za ogólną koordynację, negocjowanie wspólnych oświadczeń i przygotowywanie briefingów.

**93** Dokumenty opracowane na szczyt UE–Bałkany Zachodnie wskazują na dobrą koordynację instytucjonalną, bez żadnych luk w wymianie informacji. Nic nie wskazuje jednak na to, że na szczyt przygotowano wspólny zbiór briefingów, zgodnie z wymogami *vademecum*. Przygotowano trzy briefingi: jeden briefing przygotowany przez ESDZ dla WP i po jednym przez Komisję i Radę dla ich przewodniczących. Briefingi te były konsultowane z pozostałymi instytucjami i uwzględniły ich wkład.

**94** Otrzymane przez Trybunał dokumenty dotyczące przygotowań do szczytu UE–Unia Afrykańska również dowodziły ogólnej zgodności z wewnętrznymi wytycznymi ESDZ. Podobnie jak w przypadku szczytu UE–Bałkany Zachodnie na szczyt Unii

---

<sup>25</sup> *Vademecum* działań zewnętrznych UE, SEC(2011)881/3.

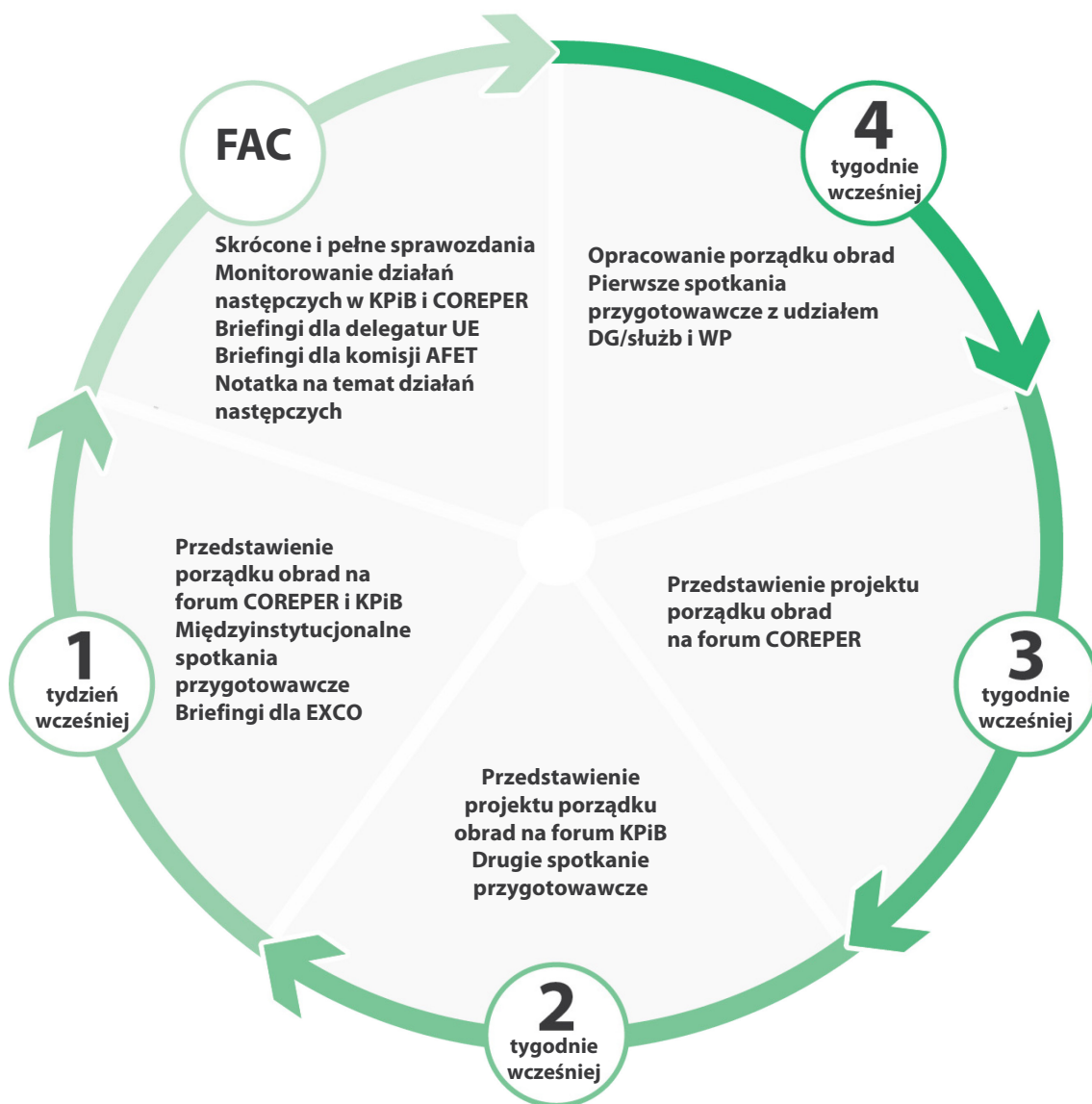
Afrykańskiej przygotowano trzy różne briefingi, które były przedmiotem wzajemnych konsultacji między trzema instytucjami i zostały ze sobą uzgodnione.

**Posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych są dobrze przygotowywane, ale brakuje wspólnego narzędzia briefingowego**

**95** Ponieważ posiedzeniom Rady do Spraw Zagranicznych przewodniczy WP, ESDZ odgrywa kluczową rolę w ich przygotowaniu. Posiedzenia te przygotowuje się na podstawie regulaminu wewnętrznego Rady, wytycznych ESDZ dotyczących przygotowywania posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych oraz ustaleń związanych z organizacją pracy między ESDZ a gabinetem WP.

**96** Przygotowaniem do posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych zajmuje się zespół Rady i ESDZ w ramach SG.COORD, a posiedzenia odbywają się w cyklu 4-tygodniowym (zob. [rys. 12](#)). Trybunał stwierdził, że zespół ściśle współpracował z gabinetem WP, kadrą kierowniczą wysokiego szczebla w ESDZ oraz odpowiednimi departamentami i działami. Koordynacja z państwami członkowskimi odbywa się za pośrednictwem COREPER, przewodniczących grup roboczych Rady oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (KPiB), którego przewodniczącym i sekretariatem jest ESDZ. Taką koordynację wzmocniono w ostatnich latach, między innymi przez włączenie pracowników organów przygotowawczych Rady do SG.COORD. Szefowie tych dwóch organów, a także pracownicy zespołów Rady, są w stałym kontakcie z Sekretariatem Generalnym Rady, prezydencją i państwami członkowskimi. Ponadto kierownik SG.COORD podlega bezpośrednio sekretarzowi generalnemu ESDZ.

Rys. 12 – Przygotowywanie posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

**97** Zgodnie z wytycznymi delegatury Unii mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady do Spraw Zagranicznych i otrzymywać informacje o ich wynikach. Wizyty kontrolne przeprowadzone przez Trybunał potwierdziły rolę delegatur w zapewnianiu wkładu każdorazowo, gdy temat dotyczący danej delegatury Unii pojawiał się w porządku obrad Rady do Spraw Zagranicznych. Ponadto siedziba główna ESDZ organizowała spotkania wideo ze wszystkimi zainteresowanymi delegaturami Unii, aby poinformować je o wynikach posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych.

**98** Z dokumentów otrzymanych przez Trybunał wynika, że zwracano się o wkład do poszczególnych działów ESDZ i że zwykle przestrzegano harmonogramu posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych, co wskazuje na dobrą koordynację w planowaniu i podziale zadań. Koordynacja ESDZ z Komisją w zakresie przygotowywania briefingów jest jednak utrudniona ze względu na ograniczoną interoperacyjność stosowanych przez nie aplikacji briefingowych. ESDZ nie ma dostępu do systemu BASIS. Istnieje interfejs zapewniający automatyczne połączenie między systemami e-brief a BASIS, jednak działa on tylko w przypadku wniosków o briefing złożonych przez Sekretariat Generalny Komisji w imieniu przewodniczącego, wiceprzewodniczących lub sekretarza generalnego Komisji. W związku z tym przygotowanie niektórych briefingów na wniosek lub z udziałem służb Komisji jest bardziej czasochłonne, ponieważ musi odbywać się za pośrednictwem poczty elektronicznej. Dostęp do wcześniejszych briefingów jest ograniczony, ponieważ nie wszystkie można znaleźć w specjalnym narzędziu informatycznym.

**99** Grupy robocze Rady odgrywają ważną rolę w przygotowywaniu posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych. Nie zawsze jest jednak czas na koordynację sprawozdawczości wszystkich grup roboczych. Na przykład Rada i ESDZ wydają wspólne sprawozdania dla Grupy Roboczej ds. Afryki, ale nie dla Grupy Roboczej ds. Regionu Bałkanów Zachodnich. Komisja wydaje również własne oddzielne sprawozdania. Ponadto każde państwo członkowskie sporządza sprawozdanie, co oznacza, że na jedno posiedzenie grupy roboczej przygotowuje się do 30 sprawozdań.

## Wnioski i zalecenia

**100** W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że koordynacja działań ESDZ w siedzibie głównej ESDZ, z delegaturami Unii oraz z Komisją i Radą jest w dużej mierze skuteczna, niemniej wykryto pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości.

**101** W następstwie wewnętrznego przeglądu EEAS@20 zainicjowanego w lutym 2021 r. ESDZ podjęła działania mające na celu poprawę wewnętrznej struktury i funkcjonowania oraz zwiększenie skuteczności w pełnieniu swojej geopolitycznej roli za pośrednictwem delegatur Unii. Ogólnie rzecz biorąc, przegląd EEAS@20 okazał się cenny przy określaniu kluczowych obszarów wymagających poprawy. Nie towarzyszył mu jednak jasny plan działania (ze wskazaniem priorytetów) ani harmonogram wdrażania, dzięki którym wszyscy pracownicy dowiedzieliby się o planowanych lub nadchodzących zmianach lub poznali dla nich uzasadnienie (zob. pkt [22–24](#)).

**102** Ogólnie rzecz biorąc, koordynacja w siedzibie głównej ESDZ przebiega sprawnie dzięki udoskonalonym ustaleniom związanym z organizacją pracy i ulepszonym wytycznym. Są one regularnie aktualizowane i zostały wskazane na stronach w dobrze zorganizowanym intranecie ESDZ. Regularnie odbywają się formalne i nieformalne spotkania między dyrekcjami horyzontalnymi i tematycznymi, a także cotygodniowe posiedzenia kadry kierowniczej wysokiego szczebla, w których uczestniczy gabinet WP (zob. pkt [25–27](#)).

**103** Trybunał zidentyfikował kilka obszarów, w których zarządzanie informacjami nie było odpowiednie, w szczególności jeśli chodzi o narzędzia informatyczne. W rezultacie ważne informacje mogą nie być efektywnie udostępniane w całej organizacji. ESDZ zidentyfikowała niedociągnięcia i zaplanowała ulepszenia. Trybunał stwierdził, że w momencie przeprowadzania kontroli brak było platformy współpracy i platformy do zarządzania wiedzą. Trybunał odnotował również niedociągnięcia w funkcji wyszukiwania na istniejącej platformie do prowadzenia dokumentacji. Uchybienia te odnotowano również w strategii zarządzania informacjami ESDZ. Ponadto Trybunał stwierdził, że brak centralnie aktualizowanych list dystrybucyjnych poczty elektronicznej do celów wysyłania sprawozdań stwarzał trudności w koordynacji (zob. pkt [29–37](#)).

## Zalecenie 1 – Zagwarantowanie faktycznego wdrożenia strategii zarządzania informacjami

---

W ramach wdrażania własnej strategii zarządzania informacjami ESDZ powinna zapewnić, by stosowane przez nią platformy współpracy i zarządzania wiedzą, a także funkcja wyszukiwania informacji instytucjonalnych zaczęły w pełni funkcjonować i zapewniały sprawną komunikację.

**Termin realizacji: grudzień 2025 r.**

**104** Trybunał stwierdził, że problemy związane z wykorzystaniem narzędzi informatycznych bezpośrednio wpływają na koordynację działań między instytucjami, a tym samym na efektywność i skuteczność ustaleń związanych z organizacją pracy. Konieczność korzystania z oddzielnych systemów i oprogramowania może dezorientować na przykład pracowników delegatur Unii, którzy w swojej pracy muszą stale korzystać zarówno z narzędzi Komisji, jak i ESDZ. Ograniczenia niektórych narzędzi informatycznych pod względem bezpiecznej wymiany informacji wpływają na sposób ich wykorzystania, w szczególności w delegaturach Unii. Zaproponowano rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa informacji, aby rozwiązać kwestię klasyfikacji bezpieczeństwa dokumentów (zob. pkt [38–44](#)).

## Zalecenie 2 – Poprawa bezpiecznej wymiany informacji

---

ESDZ powinna (w stosownych przypadkach we współpracy z Komisją i Radą):

- a) dążyć do zapewnienia interoperacyjności istniejących narzędzi informatycznych w celu zagwarantowania bezpiecznej komunikacji i wymiany dokumentów;
- b) stosować standardową klasyfikację bezpieczeństwa dokumentów w różnych organizacjach (siedziba główna ESDZ, delegatury Unii, Komisja i Rada).

**Termin realizacji: grudzień 2025 r. w przypadku lit. a). W przypadku lit. b) termin jest powiązany z przyjęciem odnośnego wniosku legislacyjnego.**

**105** Trybunał stwierdził, że EUDEL stanowi użyteczne forum koordynacji wspierane przez dobrą dwustronną komunikację między siedzibą główną a delegaturami Unii. Ponadto Trybunał ustalił, że siedziba główna i delegatury Unii utrzymywały regularną komunikację, a pracownicy delegatur poinformowali, że odpowiedni urzędnicy pozostawali z nimi w niemal codziennym kontakcie (zob. pkt [46–49](#)).



**106** ESDZ opracowała jasne instrukcje dla delegatur Unii dotyczące przygotowywania dokumentów planistycznych i sprawozdań. Trybunał zwrócił jednak uwagę na pewne niedociągnięcia w odniesieniu do dokumentów planistycznych dotyczących mandatów ambasadorów, takie jak sporadyczny brak pism określających zadania, opóźnione instrukcje i kluczowe dokumenty z siedziby głównej ESDZ dotyczące przygotowania rocznych planów zarządzania, a także brak informacji zwrotnych po ich przedłożeniu (zob. pkt [50–56](#)).

**107** Trybunał stwierdził, że delegatury Unii nie otrzymywały regularnych informacji zwrotnych na temat sprawozdawczości politycznej, jednego z ich kluczowych produktów, mimo że sprawozdania te w większości przesyłano zgodnie z wytycznymi i obejmowały one tematy istotne dla ESDZ i UE. Z drugiej strony *démarche* realizowano na czas, zgodnie z jasnymi instrukcjami z siedziby głównej ESDZ. ESDZ wydała wytyczne mające na celu poprawę interakcji między delegaturami Unii a siedzibą główną. Wiele z sugestii zawartych w tych wytycznych potwierdza ustalenia Trybunału, ale nie wszystkie skutkowały wdrożeniem działań następczych i nie wszystkie wdrożono do momentu przeprowadzenia kontroli. Jeśli chodzi o różne wymogi sprawozdawcze delegatur Unii zarówno wobec siedziby głównej ESDZ, jak i Komisji, we wrześniu 2022 r. rozpoczęto analizę, która nie była jednak kompleksowa i nie zawierała zaleceń dotyczących uproszczenia (zob. pkt [57–65](#)).

### **Zalecenie 3 – Usprawnienie interakcji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii**

---

ESDZ powinna podjąć następujące działania w celu usprawnienia koordynacji między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii:

- a) zapewnić, by wszyscy ambasadorowie UE otrzymali pismo określające zadania na początku swojej kadencji;
- b) zgodnie z wytycznymi sekretarza generalnego dokonać przeglądu terminów wysyłania instrukcji dla delegatur Unii dotyczących wypełniania szablonów rocznych planów zarządzania i zapewnić, by delegatury systematycznie otrzymywały informacje zwrotne na temat przedłożonych planów;
- c) zapewnić, by zgodnie z wytycznymi sekretarza generalnego delegatury Unii prowadziły regularną sprawozdawczość polityczną oraz otrzymywały informacje zwrotne i wytyczne z siedziby głównej.

**Termin realizacji: grudzień 2024 r.**

**108** Utworzono dwie grupy wysokiego szczebla w celu wspierania współpracy między ESDZ a Komisją. Grupa ds. Koordynacji Zewnętrznej (EXCO), której zadaniem jest bieżące zarządzanie sprawami zewnętrznymi, funkcjonuje dobrze i pomaga obu organom lepiej współpracować. Grupa Komisarzy do spraw Silniejszej Pozycji Europy na Świecie (CGSE), utworzona w celu stworzenia forum orientacji strategicznej, nie spotkała się jednak od 2021 r. i jest nieaktywna (zob. pkt [68–73](#)).

**109** ESDZ wprowadziła zadowalające procedury monitorowania konsultacji między służbami i uczestniczenia w nich. Koordynatorzy legislacyjni ESDZ mają dostęp do współdzielonego z Komisją narzędzia informatycznego do zarządzania i codziennie je monitorują. W stosownych przypadkach wkład przekazuje się we współpracy z odpowiednimi działami ESDZ (zob. pkt [74–75](#)).

**110** W siedzibie głównej ESDZ i delegaturach Unii zatrudnieni są różni pracownicy, w tym pracownicy oddelegowani z Komisji. Wszyscy pracownicy delegatur Unii podlegają regularnej rotacji, co odzwierciedla charakter ESDZ jako służby dyplomatycznej. Czynniki te zwiększają znaczenie skutecznej koordynacji w celu wypracowania jedności delegatur – podejścia opartego na „jednej delegaturze Unii”. Rozszerzający się zakres strategii politycznych UE oraz fakt, że coraz więcej polityk ma wymiar zewnętrzny, oznaczają, że delegatury Unii muszą być w stanie dostosować się i w razie potrzeby zapewnić odpowiednią wiedzę fachową w zakresie polityki. Ocena obciążenia pracą pracowników Komisji w delegaturach Unii uwiaryściła potrzebę ukierunkowanych korekt poziomów zatrudnienia. Wizyty kontrolne Trybunału w delegaturach Unii i badanie ankietowe przeprowadzone wśród ambasadorów UE uwiaryściły z kolei, że w sekcjach delegatur Unii ds. polityki, prasy i informacji występuje względny niedobór personelu (zob. pkt [76–87](#)).

## Zalecenie 4 – Zaangażowanie się w podjęcie działań w następstwie wspólnej oceny obciążenia pracą w delegaturach Unii przeprowadzonej w 2022 r.

---

ESDZ powinna, we współpracy z Komisją, zaangażować się w podjęcie działań w następstwie oceny obciążenia pracą z 2022 r., jeśli chodzi o przydział pracowników w delegaturach Unii. Kwestia ta powinna stanowić część szerszej strategicznej refleksji na temat delegatur UE na wysokim szczeblu z udziałem ESDZ i Komisji, przy czym należy uwzględnić zasadę, że przydział zasobów kadrowych do delegatur Unii powinien być współmierny do potrzeb politycznych i potrzeb w zakresie współpracy.

**Termin realizacji: grudzień 2025 r.**

**111** Ogólnie rzecz biorąc, koordynacja z Radą Europejską jest dobrze ugruntowana i regulowana jasnymi zasadami i wytycznymi. W odniesieniu do konkretnych posiedzeń i szczytów Rady Europejskiej Trybunał stwierdził, że ESDZ postępowała zgodnie z odpowiednim regulaminem wewnętrznym i wytycznymi dotyczącymi najlepszych praktyk (zob. pkt [90–94](#)).

**112** ESDZ ma dobrze ugruntowane procedury przygotowywania posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych i zasadniczo przestrzega poszczególnych etapów i terminów. Podobnie jak w przypadku przygotowań do posiedzeń Rady Europejskiej i szczytów z udziałem państw spoza UE i organizacji regionalnych, przygotowania do posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych obejmują opracowanie licznych briefingów, co często wymaga również koordynacji z Komisją. Brak wspólnego narzędzia briefingowego zmniejsza skuteczność i utrudnia znalezienie informacji na późniejszym etapie, ponieważ niektóre informacje nie są uwzględnione w aplikacjach briefingowych (zob. pkt [95–99](#)).

## **Zalecenie 5 – Usprawnienie koordynacji międzyinstytucjonalnej dotyczącej narzędzi briefingowych do przygotowywania posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych**

---

ESDZ powinna, we współpracy z Komisją i Radą, przyjąć wspólne narzędzie briefingowe lub, w razie jego braku, dążyć do zapewnienia interoperacyjności i wzajemnego dostępu do istniejących narzędzi instytucjonalnych.

**Termin realizacji: grudzień 2025 r.**

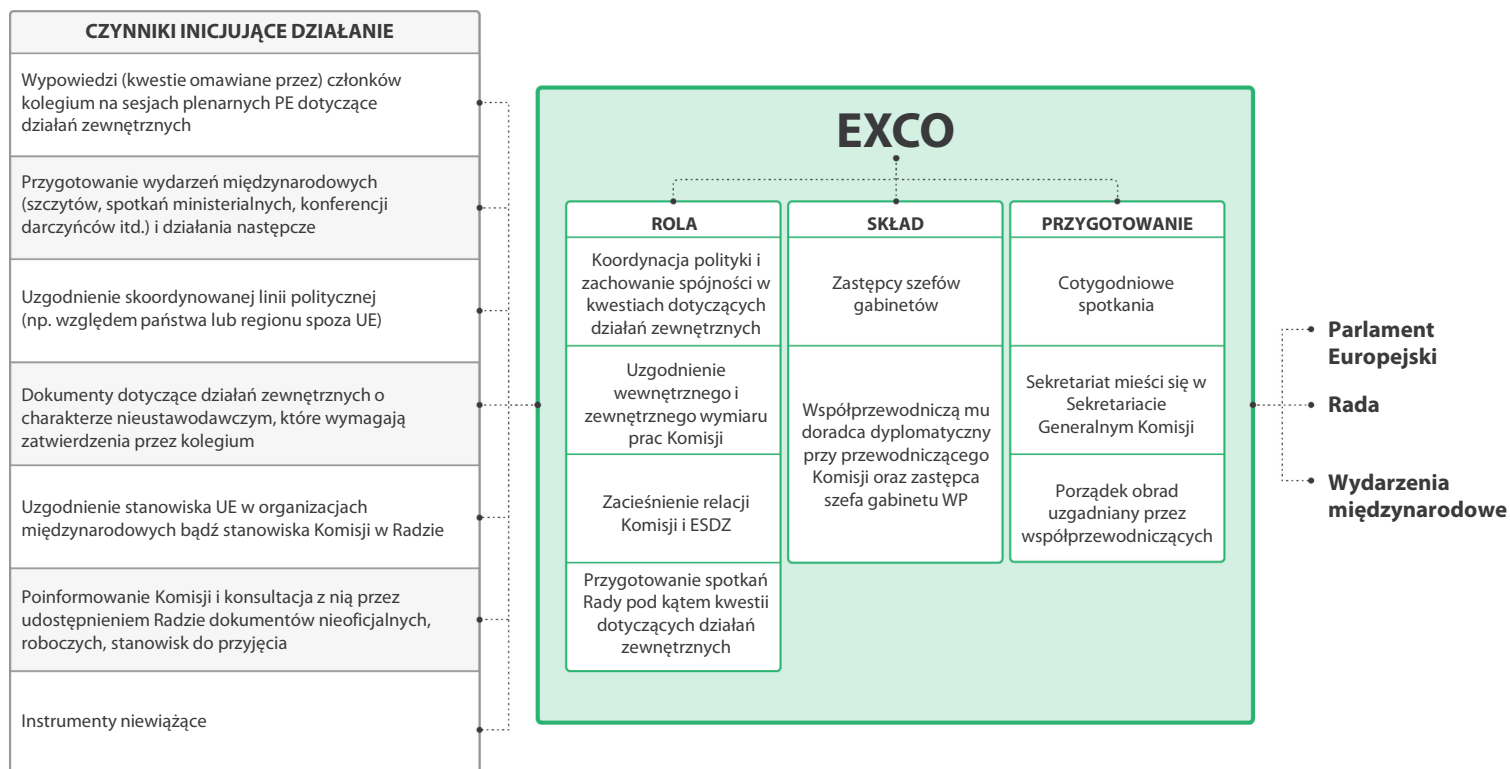
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2023 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Tony Murphy  
*Prezes*



## Załącznik II – Rola EXCO i proces



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

# Wykaz akronimów

**ARES** – Advanced Records System

**BASIS** – aplikacja briefingowa Komisji

**CGSE** – Grupa Komisarzy do spraw Silniejszej Pozycji Europy na Świecie

**COREPER** – Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej

**COREU** – *COR*respondance *EU*ropéenne – wiadomości wysyłane i odbierane za pośrednictwem systemu Cortesy

**DG** – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej

**DG BUDG** – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

**DG DEVCO** – Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (od 2021 r. DG INTPA)

**DG ECHO** – Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej

**DG HR** – Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich

**DG INTPA** – Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych

**DG NEAR** – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia

**DG TRADE** – Dyrekcja Generalna ds. Handlu

**ESDZ** – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

**EXCO** – Grupa ds. Koordynacji Zewnętrznej

**FAC** – Rada do Spraw Zagranicznych

**FPI** – Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej

**IAS** – Służba Audytu Wewnętrznego Komisji

**KPiB** – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

**SG.COORD** – Wydział Koordynacji Polityki

**WP** – Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa /  
wiceprzewodniczący Komisji i przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych



# Glosariusz

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

**AGORA** – narzędzie internetowe wykorzystywane do współpracy przez delegatury Unii i ambasady państw członkowskich w państwach spoza UE.

**Ambasador UE** – szef delegatury UE, którego obowiązki obejmują wspieranie Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Komisji w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

**Delegatura UE** – misja dyplomatyczna UE w kraju spoza UE lub przy organizacji międzynarodowej.

**Démarche** – formalne dyplomatyczne przedstawienie oficjalnego stanowiska, poglądów lub życzenia na dany temat, wystosowywane przez rząd lub organizację międzynarodową wobec innego rządu lub organizacji.

**EEAS@20** – projekt dotyczący konsultacji wewnętrznych na temat przyszłości ESDZ. Grupy dyskusyjne biorące udział w projekcie zebrały pomysły, określiły wyzwania i sformułowały wnioski dotyczące przyszłych reform.

**Informacje niejawne UE** – wszelkie informacje lub materiały opatrzone klauzulą tajności UE, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesom UE lub interesom co najmniej jednego państwa członkowskiego.

**Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa** – organ Rady odpowiedzialny za wspólną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony UE, który odgrywa wiodącą rolę w zarządzaniu kryzysowym. W jego skład wchodzi ambasadrowie państw członkowskich przy UE, a przewodniczy mu ESDZ.

**Konsultacje pomiędzy służbami** – formalna procedura, w ramach której jeden z departamentów Komisji zwraca się o poradę lub opinię w sprawie danego wniosku do innych departamentów. W proces ten może być również zaangażowana ESDZ.

**RESTREINT UE/EU RESTRICTED** – najniższy z czterech poziomów informacji niejawnych UE odnoszących się do wszelkich informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesom UE lub interesom co najmniej jednego państwa członkowskiego.

**Specjalny przedstawiciel UE** – osoba promująca politykę i interesy UE w określonym regionie lub kraju oraz wspierająca działania Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych.

# Odpowiedzi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-02>

## Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-02>

## Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Marek Opióła, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Wiśniewska-Danek, szefowa gabinetu; Bernard Witkoś, attaché; Michael Bain, kierownik; Naiara Zabala Eguiraun, koordynatorka zadania, oraz kontrolerzy: Wayne Codd i Emmanuel-Douglas Hellinakis. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Giuliana Lucchese.

## PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska 2024

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 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 wykorzystywania.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-1394-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/016954	QJ-AB-23-030-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1391-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/811724	QJ-AB-23-030-PL-N

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest służbą dyplomatyczną Unii Europejskiej, która we współpracy z instytucjami Unii wdraża wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Wspiera ona również Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP).

W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy koordynacja działań ESDZ, zarówno wewnętrzna, jak i w ramach współpracy z Komisją i Radą, była skuteczna. Kontrolerzy stwierdzili, że jest ona w dużej mierze skuteczna, co pozwala służbie odpowiednio wspierać WP w wykonywaniu powierzonych mu mandatu. Odnotowano jednak pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości.

Trybunał zalecił, by ESDZ zagwarantowała, że jej strategia zarządzania informacjami zostanie w pełni wdrożona, a także by wspólnie z Komisją i Radą usprawniła narzędzia briefingowe i bezpieczną wymianę informacji. Ponadto ESDZ powinna udoskonalić kontakty z delegaturami UE, jeśli chodzi o planowanie, sprawozdawczość i przekazywanie informacji zwrotnych, a także ułatwić podjęcie działań w następstwie przeprowadzonej w 2022 r. oceny obciążenia delegatur UE pracą.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

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

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/contact](https://eca.europa.eu/pl/contact)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors