

Przegląd 04

PL

Cyfryzacja zarządzania funduszami unijnymi



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2023

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-10
Cyfryzacja może pomóc w efektywniejszym zarządzaniu funduszami unijnymi	01-06
W zarządzaniu funduszami unijnymi wykorzystuje się wiele systemów informatycznych	07-10
Zakres i przyjęte podejście	11-13
Wciąż trwają prace nad zapewnieniem „prawdziwie cyfrowego” środowiska w Komisji	14-26
Komisja podjęła działania w celu uproszczenia swojego środowiska cyfrowego	14-18
Komisja oczekuje, że system SUMMA poprawi efektywność zarządzania finansami	19-22
Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania funduszami unijnymi przez Komisję oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli	23-26
Poziom cyfryzacji zarządzania dotacjami i zamówieniami publicznymi w ramach trybu bezpośredniego i pośredniego jest nierównomierny	27-46
Większość dotacji UE w ramach zarządzania bezpośredniego jest objęta systemem informatycznym ze zautomatyzowanymi procesami	28-32
Komisja utworzyła system informatyczny na potrzeby RRF, który jest narzędziem sprawozdawczym	33-35
Komisja nie wprowadziła instytucjonalnego rozwiązania informatycznego na potrzeby zarządzania pośredniego	36-39

W ramach zamówień publicznych Komisja podjęła działania mające na celu zastąpienie obecnego fragmentarycznego systemu informatycznego rozwiązaniem instytucjonalnym	40-43
Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania bezpośredniego i pośredniego oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli	44-46
Komisja przeprowadziła cyfryzację swoich procedur w ramach zarządzania dzielonego, lecz stopień cyfryzacji różni się na poziomie krajowym	47-68
Wdrożono cyfryzację płatności Komisji na rzecz państw członkowskich	48-50
Stopień cyfryzacji płatności dokonywanych przez państwa członkowskie na rzecz beneficjentów różni się między funduszami unijnymi	51-57
Elektroniczne zamówienia publiczne są wprowadzane przez państwa członkowskie nierównomiernie	58-64
Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania dzielonego oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli	65-68
Narzędzia informatyczne pomagają w zwiększeniu przejrzystości i ochrony wydatków UE	69-80
Do składania sprawozdań w sprawie przejrzystości wykorzystywanych jest wiele systemów	69-73
Narzędzia informatyczne służące ochronie wydatków UE nie są wykorzystywane jednakowo w ramach wszystkich trzech trybów zarządzania	74-77
Możliwości i wyzwania związane z rozwojem narzędzi informatycznych w celu zwiększenia przejrzystości oraz ochrony interesów finansowych UE oraz jego konsekwencje dla kontroli	78-80
Uwagi końcowe	81-88

Załączniki

Załącznik I – Główne cechy systemów e-spójności w państwach członkowskich

Załącznik II – Równoległa wymiana danych z beneficjentami poza systemami e-spójności

Załącznik III – Kluczowe funkcjonalności dostępne w ramach elektronicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Odpowiednio przeprowadzona cyfryzacja może przyczynić się do transformacji administracji publicznej i umożliwić jej organom świadczenie usług w sposób bardziej efektywny, niezawodny i bezpieczny. Za sprawą cyfryzacji Komisja pragnie przeformułować swój sposób działania i usprawnić zarządzanie funduszami unijnymi. Dysponując aktualnymi i spójnymi danymi wysokiej jakości, będzie mogła również lepiej chronić interesy finansowe UE.

II W niniejszym przeglądzie opisano i przeanalizowano obecny stan cyfryzacji w dziedzinie zarządzania funduszami unijnymi, a także planowane zmiany. Celem Trybunału jest przyczynienie się do realizacji procesu cyfryzacji dzięki wskazaniu związanych z nim możliwości i wyzwań oraz konsekwencji dla kontroli. Trybunał przeanalizował wydatki operacyjne w ramach zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, ze szczególnym uwzględnieniem dotacji i zamówień publicznych. Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia.

III W strategii cyfrowej z 2018 r. Komisja potwierdziła swój cel polegający na zapewnieniu „prawdziwie cyfrowego środowiska” do 2022 r. Następnie w połowie 2022 r. opracowała nową strategię cyfrową i ustaliła, że najważniejsze działania w ramach tej strategii należy zrealizować do końca 2024 r. Głównym wyzwaniem dla Komisji w zakresie zarządzania funduszami unijnymi jest unowocześnienie systemu zarządzania finansami. Komisja planuje również uproszczenie swojego złożonego środowiska informatycznego dzięki zmniejszeniu dużej liczby wykorzystywanych wewnętrznie systemów lokalnych oraz dalsze usprawnianie procesów biznesowych. Prace nad zapewnieniem „prawdziwie cyfrowego środowiska w Komisji” są zatem nadal w toku.

IV Komisja dysponuje już kilkoma instytucjonalnymi systemami informatycznymi. Na przykład do przyznawania większości dotacji wykorzystuje zautomatyzowany i odpowiednio zintegrowany system informatyczny. W dziedzinie zamówień publicznych korzysta z systemu instytucjonalnego na etapach poprzedzających udzielenie zamówienia, natomiast w odniesieniu do etapów po udzieleniu zamówienia taki system jest wciąż w fazie opracowania. Komisja nie dysponuje jednak systemem instytucjonalnym pozwalającym zaspokoić wszystkie potrzeby w zakresie zarządzania pośredniego – w tym obszarze niektóre projekty informatyczne nadal są finalizowane.

V W ramach zarządzania dzielonego, w przypadku którego poszczególne organy działają w różnych jurysdykcjach i mogą napotykać różne bariery techniczne i organizacyjne, stopień cyfryzacji wydatków UE jest zróżnicowany. Komisja przeprowadziła cyfryzację swoich procedur dokonywania płatności na rzecz państw członkowskich. W państwach członkowskich proces cyfryzacji jest na bardziej zaawansowanym etapie w przypadku wspólnej polityki rolnej (w szczególności w zakresie płatności bezpośrednich), w ramach której schemat płatności w państwach członkowskich jest bardziej jednolity niż w innych obszarach zarządzania dzielonego. Większe różnice między organami krajowymi istnieją w zakresie korzystania przez nie z systemów informatycznych w ramach polityki spójności i finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Państwa członkowskie różnią się również pod względem stopnia, w jakim korzystają z systemu elektronicznych zamówień publicznych.

VI Przejrzystość danych dotyczących wykonawców i beneficjentów finansowania unijnego jest zróżnicowana, gdyż dane te znajdują się obecnie w wielu bazach i portalach. Ponadto różni się ona w zależności od trybu i polityki zarządzania – udało się ją zapewnić w bardziej scentralizowany sposób w przypadku zarządzania bezpośredniego przez Komisję, natomiast w przypadku pozostałych trybów zarządzania jest bardziej rozdrobniona. Istnieją również pewne różnice w sposobie ujawniania informacji. Narzędzia informatyczne mające na celu zwiększenie ochrony budżetu UE są ponadto wykorzystywane w niejednakowym stopniu w ramach różnych trybów zarządzania. We wniosku dotyczącym przekształcenia rozporządzenia finansowego UE z 2022 r. Komisja opowiedziała się za większą harmonizacją, ale nie podjęła wystarczających działań, do czego Trybunał odniósł się w swojej opinii 06/2022.

VII Cyfryzacja może usprawnić nie tylko zarządzanie, ale i kontrolę funduszy unijnych. Dostęp do systemów informatycznych może chociażby przyspieszyć proces gromadzenia i analizy przechowywanych w nich dowodów. Z powodu różnic w zakresie stopnia cyfryzacji oraz dużej liczby systemów informatycznych wykorzystywanych do wykonania budżetu UE przeprowadzenie testów na dużą skalę jest jednak obecnie niemożliwe. Kolejną przeszkodą są różnice w zarządzaniu danymi – niektóre istotne dane są nadal nieustrukturyzowane lub udostępniane wyłącznie bezpośrednio przez instytucje zarządzające lub beneficjentów, a zatem nie nadają się do audytu cyfrowego i kompleksowej analizy.

VIII W trakcie realizacji działań na rzecz cyfryzacji Komisja i inne organy wykonujące budżet UE muszą stawić czoła wielu wyzwaniom. Aby usprawnić zarządzanie funduszami unijnymi, konieczne będzie dalsze uproszczenie środowiska informatycznego, tak by zmniejszyć różnice i poprawić interoperacyjność systemów informatycznych i danych wykorzystywanych przez wiele organów wykonujących budżet UE.

Wstęp

Cyfryzacja może pomóc w efektywniejszym zarządzaniu funduszami unijnymi

01 Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) „[c]yfryzacja polega na wykorzystaniu technologii i danych cyfrowych, a także wzajemnych połączeń, co prowadzi do podjęcia nowych lub zmiany istniejących działań”¹. Dysponowanie aktualnymi i wiarygodnymi danymi jest podstawowym warunkiem efektywnego zarządzania funduszami unijnymi. Aby organizacje mogły się rozwijać, muszą wykorzystywać możliwości w zakresie efektywnego korzystania z danych, jakie dają im technologie cyfrowe². Cyfryzacja to coś więcej niż tylko zapewnienie możliwości odczytu maszynowego danych; może ona w znaczny sposób zmienić procesy biznesowe.

02 Za sprawą cyfryzacji Komisja pragnie przeformułować swój sposób działania³. Wykorzystanie rozwiązań cyfrowych może doprowadzić do zwiększenia harmonizacji zarządzania funduszami unijnymi i zmniejszenia obciążenia administracyjnego zarówno dla pracowników Komisji, wykonawców, jak i beneficjentów finansowania. Cyfryzacja przyczynia się również do ochrony interesów finansowych UE dzięki zapewnieniu bardziej aktualnych, spójnych i lepszej jakości danych. Może być również korzystna z punktu widzenia kontroli, która może stać się bardziej efektywna dzięki zastosowaniu technik cyfrowych opartych na pozyskiwaniu z informatycznych systemów zarządzania danych w formacie nadającym się do odczytu. Mniejsza liczba działań wykonywanych ręcznie powinna umożliwić kontrolerom analizę większych ilości danych i wyciąganie wniosków dotyczących większych populacji.

03 W ostatnich latach zainteresowanie cyfryzacją zarządzania funduszami unijnymi wśród zainteresowanych stron wzrosło. Na przykład w swojej [rezolucji](#) w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE za rok 2020 Parlament Europejski podkreślił znaczenie jednej interoperacyjnej bazy danych beneficjentów finansowania unijnego. Parlament wezwał Komisję do zapewnienia ochrony budżetu UE poprzez

¹ OECD (2019), „[Going digital: Shaping Policies, Improving Lives](#)”, OECD Publishing, Paryż.

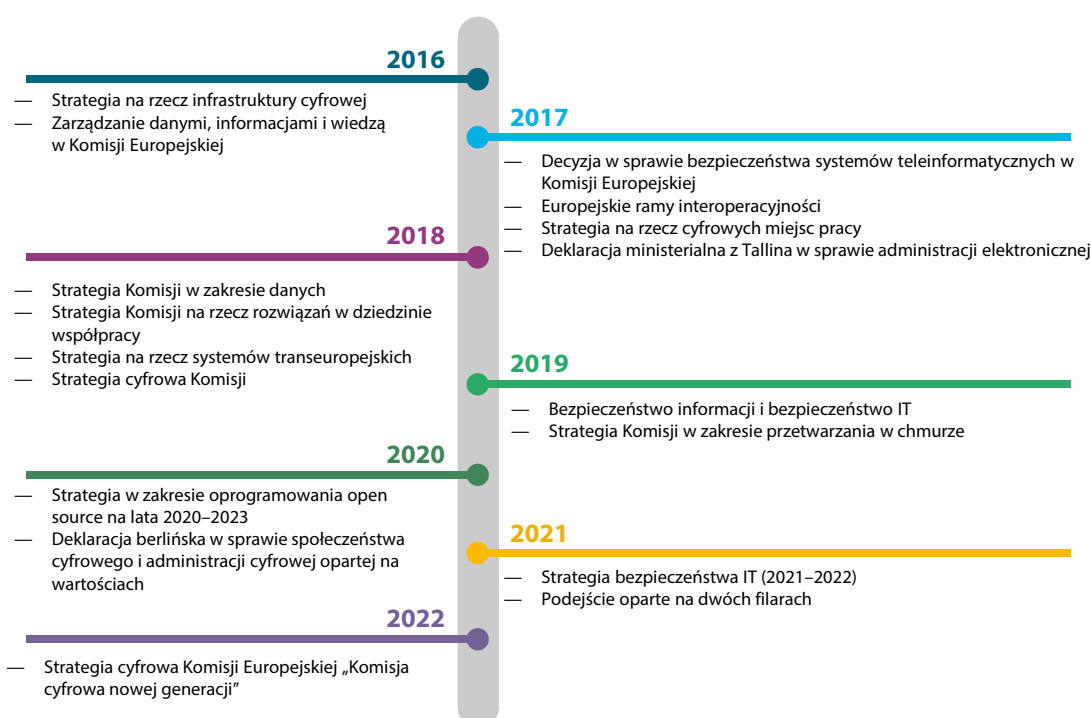
² Strategia cyfrowa Komisji, C(2018) 7118, s. 2.

³ Tamże, s. 3.

wykorzystanie cyfrowych i zautomatyzowanych systemów monitorowania, sprawozdawczości i prowadzenia audytów.

04 Cyfryzacja stanowi od dawna priorytet strategiczny Komisji. W ostatnich latach Komisja zainicjowała szereg działań mających na celu racjonalizację i usprawnienie jej instytucjonalnego środowiska cyfrowego. Na [rys. 1](#) przedstawiono najważniejsze dokumenty strategiczne związane z technologiami informacyjnymi niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Rys. 1 – Najważniejsze dokumenty strategiczne związane z technologiami informacyjnymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji i informacji dostępnych publicznie.

05 W [strategii cyfrowej z 2018 r.](#) Komisja postawiła sobie za cel, aby do 2022 r. „przejsć transformację cyfrową, a także stać się jednostką administracyjną zorientowaną na użytkownika i funkcjonującą w oparciu o dane” i określiła kilka zasad wysokiego szczebla, takich jak „domyślna cyfrowość”, przejrzystość, interoperacyjność i zorientowanie na użytkownika. W [wytycznych politycznych](#) ustanowionych na lata 2019–2024 podkreślono znaczenie tego celu, który dotyczy utworzenia „ekosystemu danych” obejmującego wzajemnie połączone zasoby i usługi.

06 Wszystkie służby Komisji są zobowiązane do oceny przestrzegania strategii w odniesieniu do każdego wdrażanego przez siebie rozwiązania informatycznego. W 2021 r. służby te przedstawiły sprawozdania z postępów w świetle tych zasad i poinformowały o różnych stopniach ich przestrzegania w 2021 r., od 10% do 100%. W swoich szacunkach na 2022 r. większość służb przewiduje poprawę, lecz nie przestrzeganie strategii w pełnym zakresie⁴. W połowie 2022 r. Komisja przyjęła [nową strategię cyfrową](#) i ustaliła, że najważniejsze działania w ramach tej strategii należy zrealizować do końca 2024 r. Obejmują one zwiększenie cyberbezpieczeństwa, wykorzystanie powstających technologii, takich jak sztuczna inteligencja, oraz zwiększenie interoperacyjności.

W zarządzaniu funduszami unijnymi wykorzystuje się wiele systemów informatycznych

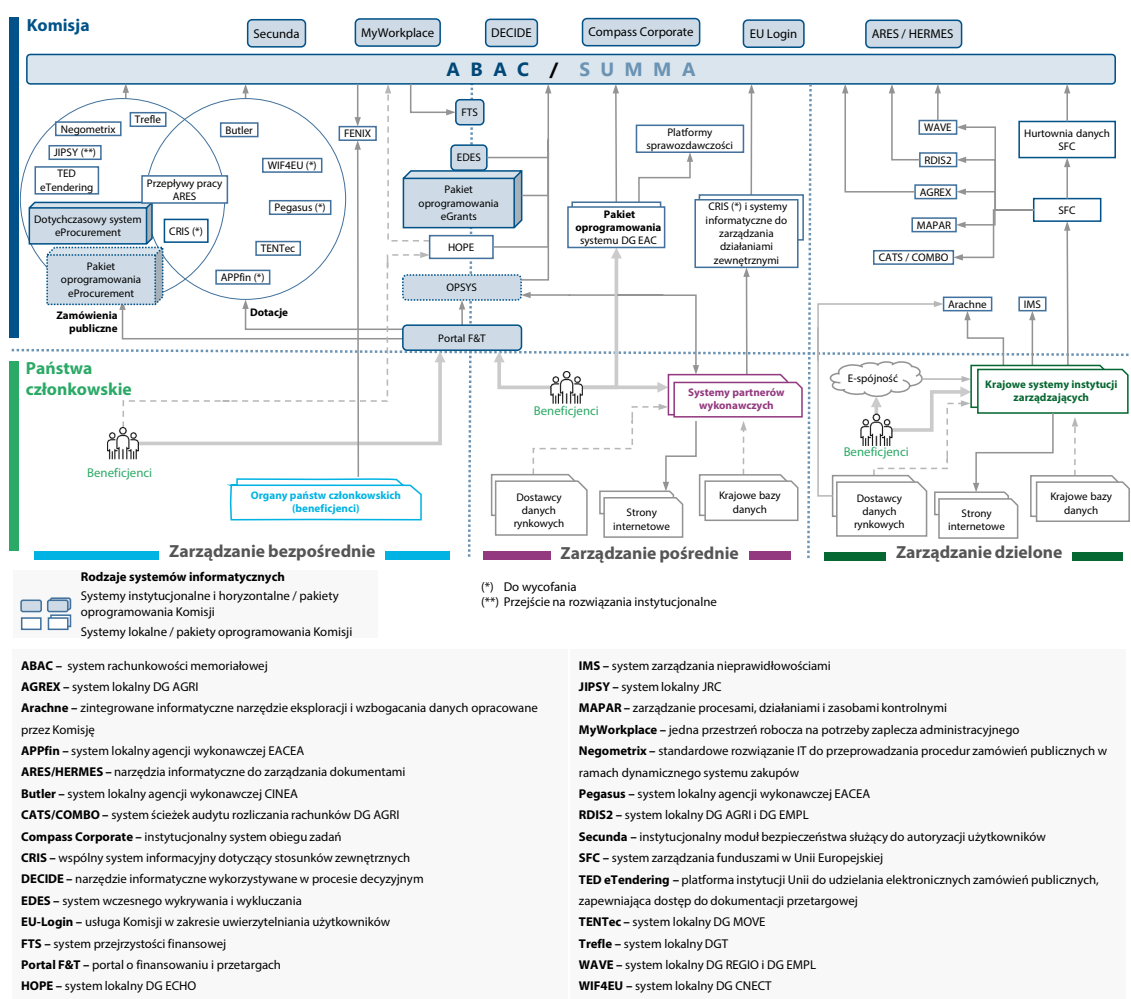
07 Komisja dysponuje złożonym środowiskiem systemów informatycznych, rozwiązań cyfrowych i zbiorów danych⁵. Głównym systemem wykorzystywanym na potrzeby centralnych procesów budżetowych, księgowych i finansowych jest obecnie ABAC, system zarządzania finansami (który ma zostać zastąpiony nowym systemem – SUMMA – zob. pkt 19). System ABAC stanowi bezpośrednio źródło przeważającej części oficjalnej sprawozdawczości finansowej Komisji. Aby zapewnić informacje na temat transakcji finansowych, system ABAC łączy się i wymienia informacje z około 80 systemami lokalnymi.

08 Komisja dysponuje kilkoma innymi systemami informatycznymi ważnymi z punktu widzenia zarządzania funduszami unijnymi i ochrony interesów finansowych Unii, takimi jak system zarządzania nieprawidłowościami, system wczesnego wykrywania i wykluczania oraz Arachne – narzędzie eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka. Ponadto istnieje wiele krajowych baz danych, takich jak rejestry przedsiębiorców, rejestry podatkowe, rejestry beneficjentów rzeczywistych, platformy zamówień publicznych oraz bazy danych organów odpowiedzialnych za wykonanie budżetu UE. Na [rys. 2](#) przedstawiono przegląd najważniejszych systemów informatycznych wykorzystywanych do zarządzania funduszami unijnymi.

⁴ Roczne sprawozdania z działalności poszczególnych służb Komisji za 2021 r.

⁵ Strategia cyfrowa Komisji, C(2022) 4388.

Rys. 2 – Najważniejsze systemy informatyczne wykorzystywane do zarządzania funduszami unijnymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

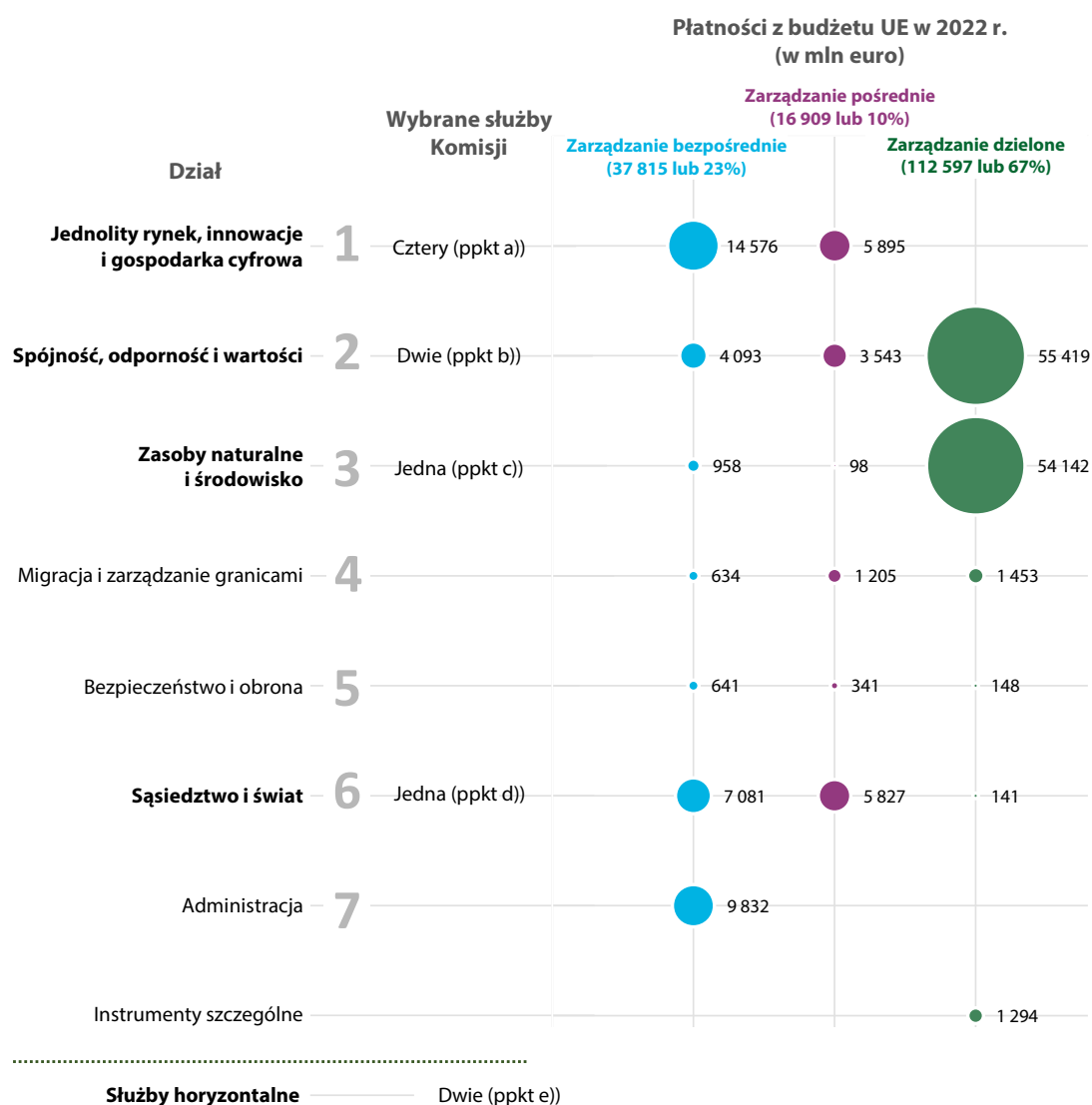
09 Wydatkowanie środków z budżetu UE obejmuje trzy główne etapy – przygotowanie, wykonanie i sprawozdawczość – i podlega przepisom określonym w **rozporządzeniu finansowym UE**. Wszystkie programy finansowane z budżetu realizowane są w ramach trzech trybów zarządzania: zarządzania bezpośredniego (przez Komisję lub inne instytucje/organy UE), zarządzania pośredniego (przez organizacje partnerskie Komisji lub inne organy w UE lub poza nią) lub zarządzania dzielonego (wspólnie przez Komisję i organy państw członkowskich).

10 Dotacje i zamówienia publiczne są głównymi instrumentami wykonania budżetu UE i obejmują większość wydatków z budżetu UE. Obejmują one podobne procesy (działania informacyjne, ocena wniosków/ofert, udzielanie zamówień, płatności, monitorowanie i sprawozdawczość) i podlegają wspólnym zasadom określonym w rozporządzeniu finansowym, takim jak przejrzystość, równe traktowanie i niedyskryminacja.

Zakres i przyjęte podejście

11 Celem niniejszego przeglądu jest wyjście naprzeciw dużemu zainteresowaniu zainteresowanych stron i przedstawienie kompleksowego obrazu cyfryzacji w dziedzinie zarządzania funduszami unijnymi. W ramach przeglądu przeanalizowano kwestię wykorzystania danych przez systemy informatyczne, które Komisja wprowadziła w celu zarządzania wydatkami operacyjnymi z budżetu UE. Zakresem przeglądu objęto wszystkie trzy tryby zarządzania (bezpośrednie, pośrednie i dzielone) w wybranych obszarach polityki i służbach Komisji, w tym w dziewięciu dyrekcjach generalnych (DG) i jednej agencji wykonawczej (zob. [rys. 3](#)). Trybunał skonsultował się z niektórymi organami państw członkowskich, aby zgromadzić dodatkowe informacje dotyczące wykorzystania przez nie systemów informatycznych i danych na potrzeby zarządzania funduszami UE.

Rys. 3 – Płatności z budżetu UE w 2022 r. według działów, trybów zarządzania i wybranych służb Komisji



- a) Europejska Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych; DG ds. Badań Naukowych i Innowacji; Wspólne Centrum Badawcze; DG ds. Gospodarczych i Finansowych.
- b) DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.
- c) DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- d) DG ds. Partnerstw Międzynarodowych.
- e) DG ds. Budżetu; DG ds. Informatyki.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji (ABAC).

12 Celem niniejszego przeglądu było zidentyfikowanie najważniejszych możliwości i wyzwań związanych z obecnym stanem cyfryzacji oraz zbadanie możliwych konsekwencji dla kontroli cyfrowej funduszy unijnych. Trybunał skupił się na następujących procesach i narzędziach:

- o wykonaniu budżetu i rachunkowości;
- o zarządzaniu dotacjami i zamówieniami publicznymi;
- o narzędziach służących zapewnieniu przejrzystości wydatków i ochrony interesów finansowych UE.

13 Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli, lecz przeglądem. Trybunał korzystał w swoich pracach z publicznie dostępnych informacji, takich jak sprawozdania i badania Komisji i Parlamentu Europejskiego, a także z rezultatów własnych prac i zgromadzonej wiedzy. Trybunał zgromadził nowe informacje, zwracając się o konkretne dodatkowe dokumenty, takie jak sprawozdania wewnętrzne i dokumenty robocze, oraz przeprowadził rozmowy z pracownikami dziesięciu wybranych służb Komisji (*rys. 3*). Ponadto Trybunał przesłał kwestionariusz 25 innym służbom w celu uzupełnienia swojej wiedzy na temat obecnego stanu cyfryzacji w Komisji i otrzymał 21 odpowiedzi. Prace Trybunału objęły okres od stycznia 2014 r. do grudnia 2022 r.

Wciąż trwają prace nad zapewnieniem „prawdziwie cyfrowego” środowiska w Komisji

Komisja podjęła działania w celu uproszczenia swojego środowiska cyfrowego

14 Komisja dysponuje rozdrobnionym środowiskiem systemów informatycznych, narzędzi cyfrowych i zbiorów danych (pkt **07** i **08**). Rozpoczęła realizację kilku projektów szandarowych mających na celu udostępnienie najważniejszych systemów informatycznych do użytku w całej instytucji. Komisja oczekuje, że wprowadzenie systemów instytucjonalnych przyczyni się do uproszczenia środowiska informatycznego, usprawnienia procesów biznesowych i zwiększenia ich efektywności.

15 W tym celu Komisja wprowadziła w 2017 r. „jeden elektroniczny obszar wymiany danych” (SEDIA), centralną platformę przeznaczoną do publikacji wszystkich możliwości finansowania i składania ofert z instytucji i organów UE oraz pojedynczy punkt kontaktowy dla (potencjalnych) wykonawców i beneficjentów finansowania unijnego w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego. SEDIA współdziała z instytucjonalnymi systemami informatycznymi Komisji służącymi do zarządzania dotacjami (pakiet oprogramowania eGrants [e-dotacje]) oraz zarządzania zamówieniami (pakiet oprogramowania eProcurement [e-zamówienia]). Uczestnicy wykorzystują zatem SEDIA do przesyłania wszystkich dokumentów związanych z dotacjami i zamówieniami, takich jak wnioski i sprawozdania dotyczące wyników i kamieni milowych.

16 W tym samym roku Komisja podjęła decyzję o zastąpieniu swojego systemu zarządzania finansami ABAC (opracowanego w przeważającej mierze wewnętrznie) systemem SUMMA (który jest systemem standardowym). Opracowuje również system OPSYS ECOSYSTEM dla swoich służb odpowiedzialnych za działania zewnętrzne („służby RELEX”) – zob. pkt **38**. W ramach zarządzania dzielonego Komisja obsługuje system zarządzania funduszami w Unii Europejskiej, system informatyczny służący do wymiany danych z państwami członkowskimi, oraz Arachne.

17 Te szstandarowe projekty podlegają ogólnemu nadzorowi działającej w Komisji Rady ds. Technologii Informacyjnej i Cyberbezpieczeństwa⁶, jednak ich koordynacja operacyjna jest złożona. Zasady zarządzania są następujące:

- o Za SEDIA, pakiety oprogramowania eGrants i eProcurement odpowiada rada sterująca ds. udzielania dotacji w ramach zamówień publicznych (GPSB). Moduł zarządzania umowami w programie OPSYS włączono do instytucjonalnego programu eProcurement podlegającego GPSB, co odzwierciedla zamiar Komisji dotyczący uproszczenia i dostosowania zarządzania powiązanymi narzędziami informatycznymi i ich finansowania. Pozostałe moduły programu OPSYS podlegają odrębnemu komitetowi sterującemu wyznaczonemu na potrzeby służb RELEX.
- o Za zarządzanie systemem zarządzania funduszami i Arachne odpowiadają odpowiednio komitet sterujący ds. systemu zarządzania funduszami i komitet sterujący ds. Arachne.
- o System SUMMA również ma własną strukturę zarządzania. Współpraca między GPSB a systemem SUMMA odbywa się na wielu szczeblach – od pracowników operacyjnych po kadrę kierowniczą najwyższego szczebla.

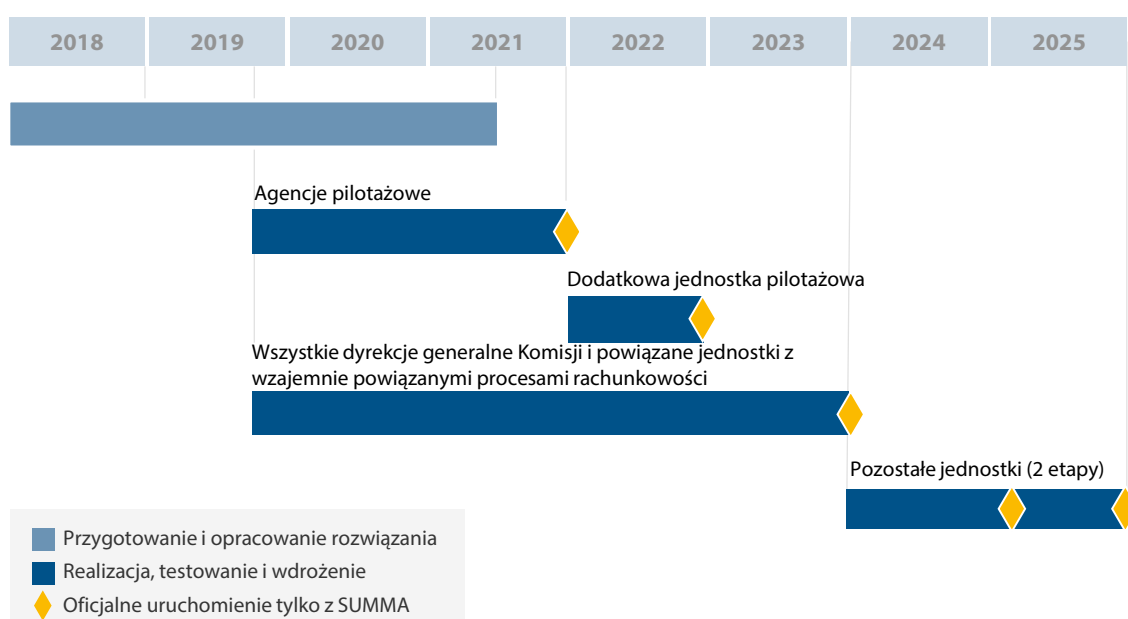
18 Realizacja niektórych ze szstandarowych projektów informatycznych, takich jak systemy SUMMA, OPSYS i eProcurement, uległa opóźnieniu, a ponadto znacznie przekroczono założony budżet. Komisja poinformowała Trybunał, że do głównych przyczyn tych opóźnień należą: zwiększenie zakresu, złożoność zasad zarządzania, sprzeczne priorytety określone w ramach poszczególnych projektów (ze względu na wysoki stopień współzależności) oraz stopniowe wycofywanie lokalnych systemów. Wskazała również na ograniczenia budżetowe.

⁶ Komunikat Komisji „Usprawnianie i wzmacnianie ładu korporacyjnego w Komisji Europejskiej”, C(2018) 7704.

Komisja oczekuje, że system SUMMA poprawi efektywność zarządzania finansami

19 System ABAC jest nadal w użyciu, ale stał się niezwykle złożony, kosztowny w utrzymaniu i nie jest w stanie sprostać przyszłym potrzebom Komisji. Na *rys. 4* przedstawiono aktualny harmonogram zastąpienia systemu ABAC systemem SUMMA. Od stycznia 2022 r. system SUMMA pilotażowo wprowadzono w trzech agencjach UE⁷, a w styczniu 2023 r. został on wdrożony przez kolejny, czwarty organ UE⁸.

Rys. 4 – Aktualny harmonogram wdrożenia systemu SUMMA na potrzeby Komisji i podmiotów powiązanych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

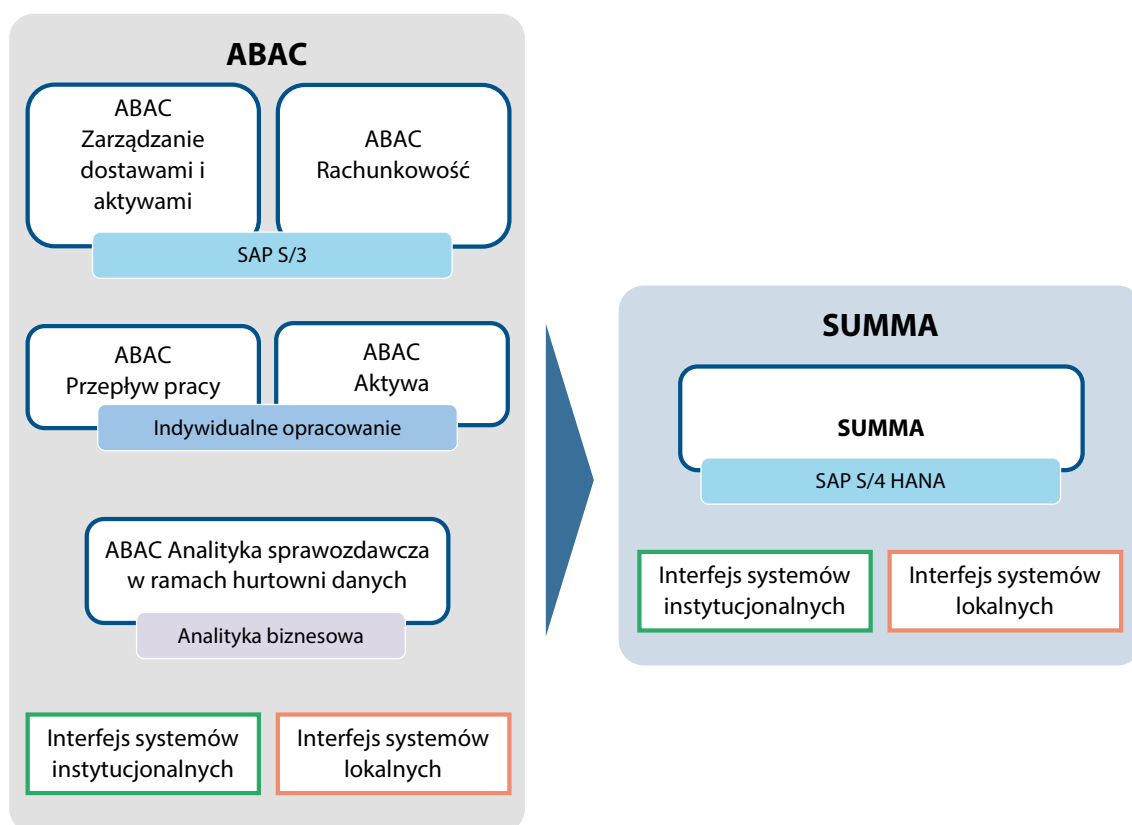
20 Podstawowym celem systemu SUMMA jest uwzględnienie tych samych procesów co w systemie ABAC przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej kompleksowych funkcji oraz usprawnionej i bardziej standardowej architektury (*rys. 5*). Podobnie jak system ABAC, przy sporządzaniu rocznego sprawozdania finansowego system SUMMA również będzie korzystać z danych finansowych pochodzących z innych lokalnych i instytucjonalnych systemów Komisji. Komisja dąży do obniżenia kosztów utrzymania i zmniejszenia ryzyka dla bezpieczeństwa dzięki ograniczeniu liczby lokalnych systemów połączonych z systemem SUMMA (z około 80 do mniej niż 60), wycofując je

⁷ Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska, Agencja Kolejowa Unii Europejskiej i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych.

⁸ Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Ekologicznego Lotnictwa.

z eksploatacji lub wprowadzając rozwiązania instytucjonalne oraz ujednolicając integrację techniczną z systemem SUMMA. System SUMMA ma być połączony z maksymalnie 20 systemami lokalnymi, które będą mu dostarczać danych finansowych. Około 40 innych lokalnych systemów będzie pobierało dane z hurtowni danych systemu SUMMA.

Rys. 5 – W porównaniu z systemem ABAC architektura systemu SUMMA obejmuje mniejszą liczbę systemów, które są bardziej standardowe



Analityka biznesowa – wykorzystywanie technologii do gromadzenia danych i przedstawiania ich w sposób bardziej przyjazny dla użytkownika do celów podejmowania decyzji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

21 Według Komisji najważniejsze korzyści płynące z systemu SUMMA to możliwości:

- o uproszczenia i ujednolicenia procesów biznesowych (np. automatycznej weryfikacji nowych partnerów handlowych) przy zapewnieniu nowych możliwości w zakresie sprawozdawczości, prognozowania i analityki (np. zestaw wskaźników o wykonaniu budżetu) oraz scentralizowanego repozytorium wszystkich danych księgowych i danych dotyczących kontroli;
- o zwiększenia efektywności dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii i automatyzacji;

- o zaostżenia kontroli i poprawy zgodności (np. ulepszone wbudowane kontrole jakości danych);
- o obniżenia ryzyka dla ciągłości działania dzięki zastosowaniu nowocześniejszych technologii;
- o zmniejszenia kosztów utrzymania infrastruktury.

22 Ze względu na dużą ilość danych Komisji trudno będzie dokonać pełnej migracji wszystkich transakcji z systemu ABAC. W związku z tym planuje ona przeprowadzić migrację do systemu SUMMA wyłącznie w odniesieniu do otwartych transakcji. Zamknięte transakcje pozostaną w hurtowni danych ABAC, która będzie ponosić koszty ich utrzymania. Komisja planuje jednak uwzględnić zamknięte transakcje w „pojedynczym widoku” w systemie SUMMA obejmującym dane historyczne z systemu ABAC.

Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania funduszami unijnymi przez Komisję oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli

23 Jak opisano powyżej, opracowanie narzędzi cyfrowych otwiera przed Komisją znaczne możliwości efektywniejszego prowadzenia działalności ze względu na:

- o wykorzystanie na szerszą skalę powstających technologii w zakresie zarządzania funduszami unijnymi, zwłaszcza w ramach systemu SUMMA;
- o zmniejszenie liczby lokalnych systemów, co powinno prowadzić do obniżenia kosztów utrzymania i ryzyka dla bezpieczeństwa;
- o dalsze usprawnianie procesów biznesowych dzięki zastosowaniu instytucjonalnych rozwiązań informatycznych zamiast systemów lokalnych.

24 Cyfryzacja niesie jednak ze sobą również wyzwania, takie jak:

- o dalsze usprawnienie wciąż złożonego środowiska informatycznego;
- o zastąpienie systemu ABAC systemem SUMMA, co będzie się wiązało przede wszystkim z ryzykiem wynikającym z migracji danych;
- o ukończenie projektów szandarowych bez dalszych opóźnień przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającego finansowania i zasobów oraz odejściu od kultury silosów danych związanej z wykorzystaniem systemów lokalnych.

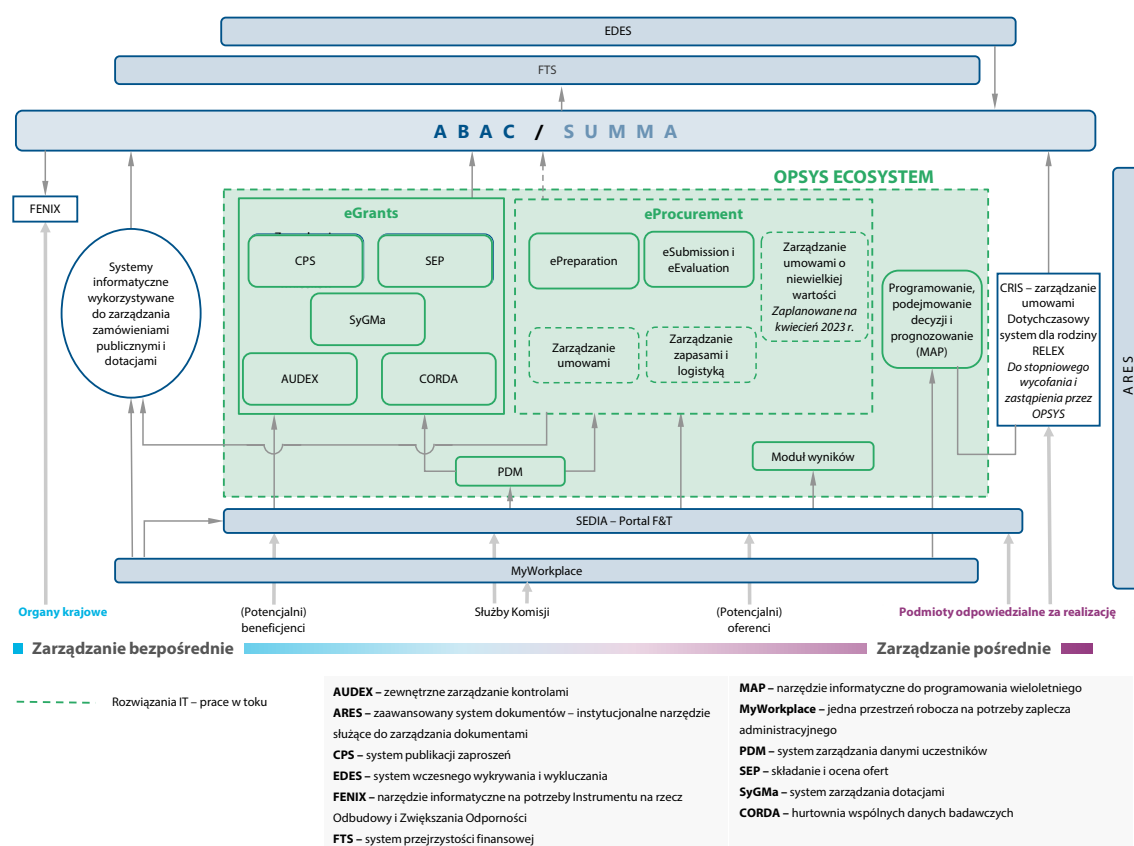
25 Trybunał jest zdania, że kontrola finansowa skonsolidowanego sprawozdania finansowego Komisji doskonale nadaje się do przeprowadzenia w formie kontroli cyfrowej, ponieważ niezbędne dane są przechowywane w jednym systemie (ABAC). Trybunał odnotował na przykład, że dzięki zastosowaniu narzędzia informatycznego do automatycznego pobierania dokumentów nastąpił pewien przyrost wydajności. Inne obszary, w których automatyzacja może przynieść korzyści, to m.in. badanie zobowiązań i płatności w kontekście zarządzania dzielonego i bezpośredniego. Obecnie nie można jednak wprowadzić jednolitego podejścia do kontroli finansowej całej populacji transakcji, ponieważ niektóre agencje i inne organy nie korzystają z systemu ABAC.

26 Zastąpienie systemu ABAC systemem SUMMA może wymagać wprowadzenia pewnych zmian w prowadzonej przez Trybunał kontroli cyfrowej lub jej ponownego opracowania ze względu na nowe możliwości w zakresie sprawozdawczości i inne zmiany technologiczne, których oczekuje się w związku z wprowadzeniem systemu SUMMA. Trybunał sądzi, że w okresie przejściowym konieczne będą kontrole w celu potwierdzenia kompletności migracji danych z systemu ABAC. Spodziewa się jednak, że nowe narzędzie sprawozdawcze dostępne w systemie SUMMA pozwoli w przyszłości zaoszczędzić czas potrzebny na przeprowadzanie kontroli porównawczych.

Poziom cyfryzacji zarządzania dotacjami i zamówieniami publicznymi w ramach trybu bezpośredniego i pośredniego jest nierównomierny

27 W ramach zarządzania bezpośredniego (dotyczącego jednej piątej płatności z budżetu UE) Komisja wydatkuje środki unijne za pośrednictwem własnych służb i agencji. W ramach zarządzania pośredniego (jedna dziesiąta) finansowaniem zarządzają inne organy sektora publicznego lub podmioty realizujące misję publiczną – zwane „podmiotami, którym powierzono wykonanie zadań”. Na [rys 6.](#) przedstawiono najważniejsze systemy informatyczne i przepływy danych w zarządzaniu bezpośrednim i pośrednim. W obu trybach zarządzania wykorzystuje się kilka systemów informatycznych, takich jak portal F&T, pakiet oprogramowania eGrants i system przejrzystości finansowej.

Rys 6. – Najważniejsze systemy informatyczne i przepływy danych w zarządzaniu bezpośrednim i pośrednim



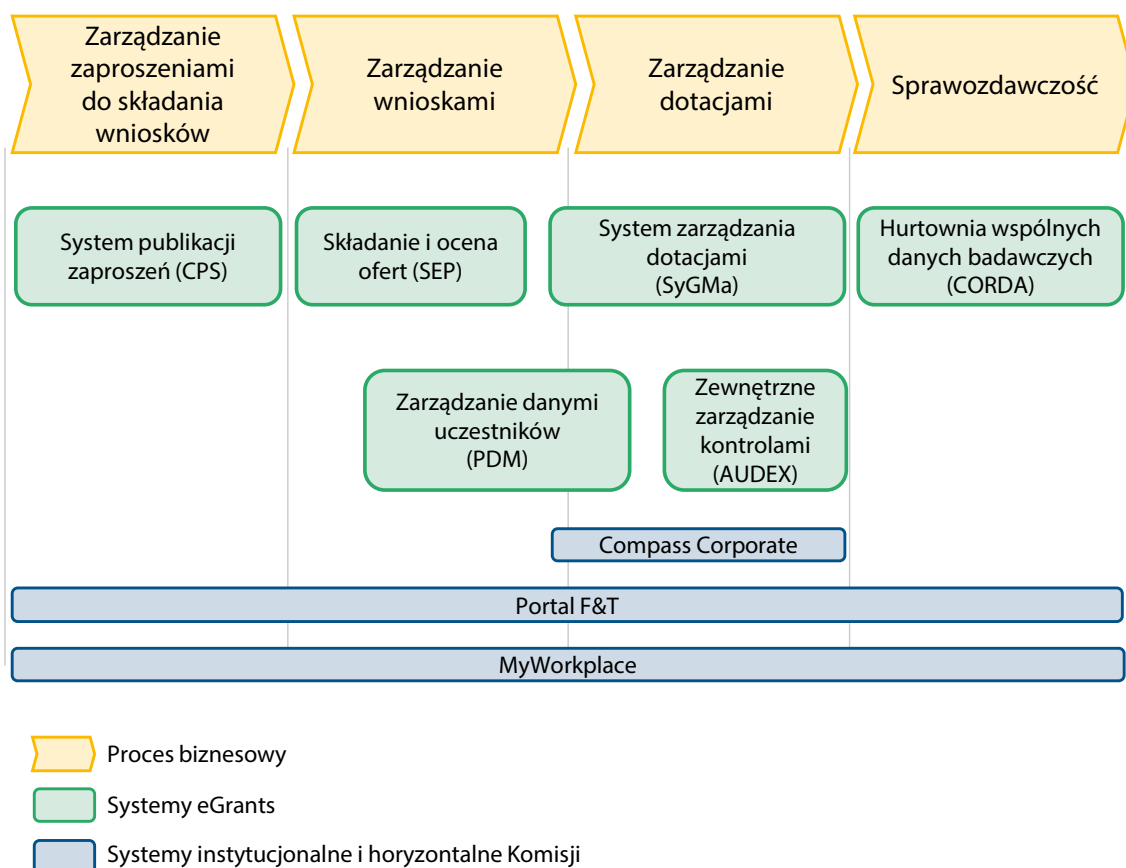
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

Większość dotacji UE w ramach zarządzania bezpośredniego jest objęta systemem informatycznym ze zautomatyzowanymi procesami

28 Pakiet oprogramowania eGrants działa od 2014 r. i jest obecnie systemem instytucjonalnym stosowanym przez Komisję do zarządzania dotacjami bezpośrednimi. Nie jest to pojedynczy system, lecz składa się z szeregu uzupełniających się i odpowiednio zintegrowanych⁹ narzędzi informatycznych, które w większości przypadków obsługują automatyczną wymianę danych. Pakiet oprogramowania eGrants oferuje zatem zautomatyzowany proces na potrzeby całego cyklu życia zarządzania dotacjami. Stosowanie podpisów elektronicznych umożliwia zarządzanie elektroniczne. Pakiet oprogramowania eGrants jest zintegrowany z narzędziem AUDEX służącym do zarządzania kontrolami i przechowywania danych, które Komisja i jej wykonawcy przeprowadzający kontrole wykorzystują do zarządzania kontrolami zewnętrznymi. Na *rys. 7* przedstawiono sposób, w jaki te narzędzia są powiązane z procesami biznesowymi Komisji.

⁹ Pkt 4.25 sprawozdania rocznego za 2021 r.

Rys. 7 – Narzędzia pakietu oprogramowania eGrants i procesy biznesowe Komisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

29 Pakiet oprogramowania eGrants ma obejmować niemal wszystkie dotacje zarządzane bezpośrednio oraz wszystkie odpowiednie programy finansowania w ramach zarządzania pośredniego. Do stycznia 2022 r. Komisja zarządzała niemal 90% swoich bezpośrednich dotacji za pośrednictwem pakietu oprogramowania eGrants. Komisja oczekuje, że po wprowadzeniu siedmiu nowych programów finansowania, które są obecnie analizowane, system obejmie 98% wszystkich jej programów, w których wykorzystuje się dotacje bezpośrednio. Pozostałe programy zostaną pominięte, ponieważ każdy z nich obejmuje stosunkowo niewielką liczbę transakcji, więc Komisja uważa, że objęcie ich pakietem eGrants byłoby nieefektywne.

30 Pakiet oprogramowania eGrants oferuje szereg zautomatyzowanych funkcji, które ograniczają potrzebę działań wykonywanych ręcznie i ryzyko błędu ludzkiego oraz zwiększają efektywność zarządzania. Należą do nich: tworzenie różnych dokumentów na podstawie około 500 szablonów, zbiorowe wysyłanie powiadomień do beneficjentów oraz historię zmian. Istnieje również szereg wbudowanych mechanizmów kontroli (*ramka 1*).

Ramka 1

Przykłady wbudowanych mechanizmów kontroli i zautomatyzowanych funkcji w pakiecie oprogramowania eGrants

Po zweryfikowaniu danych dotyczących statusu prawnego i zdolności finansowej uczestnika za pośrednictwem pakietu oprogramowania eGrants do systemu ABAC wysyłane jest zapytanie o utworzenie dokumentacji kontrahenta i sprawdzana jest zgodność danych w obu systemach.

Przed podpisaniem umowy za pośrednictwem pakietu oprogramowania eGrants przeprowadza się kontrolę z wykorzystaniem systemu wczesnego wykrywania i wykluczania, aby zapobiec przyznaniu dotacji beneficjentom znajdującym się w sytuacji wykluczenia¹⁰. Za pośrednictwem pakietu oprogramowania eGrants sprawdza się również, czy dostarczono wymagane podpisane oświadczenia.

Dwie specjalne funkcje informatyczne, ARIS i SIMBA, umożliwiają sprawdzenie wniosków dotyczących projektów pod kątem podwójnego finansowania i plagiatu, wyszukując podobieństwa między projektami i tworząc sprawozdania na potrzeby wszystkich programów finansowania i wniosków dotyczących projektów za pośrednictwem pakietu oprogramowania eGrants.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

31 Niektóre kontrole ręczne nadal przeprowadza się poza pakietem eGrants. Przykłady przedstawiono w [ramce 2](#).

¹⁰ Art. 141 [rozporządzenia \(UE\) nr 2018/1046](#).

Ramka 2

Przykłady kontroli ręcznych przeprowadzanych poza pakietem oprogramowania eGrants

Centralna służba weryfikacyjna Komisji działająca przy Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych sprawdza status prawny i zdolność finansową uczestników, którzy pomyślnie przeszli procedurę udzielenia dotacji i postępowanie o udzielenie zamówienia w odniesieniu do wszystkich programów UE w ramach zarządzania bezpośredniego¹¹. Większość z tych kontroli przeprowadza się ręcznie.

Niektóre kryteria naboru również podlegają kontroli ręcznej, np. spełnienie podstawowych warunków dopuszczalności i kwalifikowalności wniosku dotyczącego projektu. Kontrole te rejestruje się na formularzach za pośrednictwem pakietu eGrants. Wyniki ocen, takie jak ranking wybranych wniosków, są przesyłane do systemu.

Jeżeli Komisja odrzuci jakiegokolwiek zadeklarowane koszty, należy ręcznie obliczyć odpowiednie zmniejszenie dotacji i wprowadzić je do kalkulatora płatności SyGMA.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

32 Nie można również przeprowadzać automatycznych kontroli i analiz na dużą skalę, ponieważ niektóre dane są nieustrukturyzowane (np. dokumentacja dotycząca beneficjentów, taka jak sprawozdania finansowe, akty założycielskie, deklaracje podatkowe) lub nie mają postaci cyfrowej u źródła ze względu na różne krajowe zasady zarządzania. W pakiecie oprogramowania eGrants nie przechowuje się wszystkich niezbędnych dowodów, takich jak dowody księgowe pochodzące od beneficjentów. Brakuje zwłaszcza informacji szczegółowych na poziomie faktur i informacji uzupełniających. W sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2021 r. stwierdzono, że „zgodnie z obowiązującą podstawą prawną nie ma powiązania między systemami księgowymi beneficjentów i systemem sprawozdawczym SyGMA”¹².

¹¹ Decyzja Komisji C(2021) 952.

¹² Pkt 4.26 sprawozdania rocznego za 2021 r.

Komisja utworzyła system informatyczny na potrzeby RRF, który jest narzędziem sprawozdawczym

33 W lipcu 2020 r., w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Rada zdecydowała o utworzeniu tymczasowego instrumentu odbudowy, Next Generation EU (NGEU), o wartości ponad 750 mld euro¹³. Najważniejszym elementem NGEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)¹⁴, którego wartość wynosi do 672,5 mld euro¹⁵ i którym Komisja zarządza bezpośrednio. Państwa członkowskie musiały przygotować krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności składające się z pakietu inwestycji publicznych i reform, które były oceniane i uzgadniane z Komisją, a następnie zatwierdzane przez Radę, przy czym płatności uzależnione były od osiągnięcia określonego zestawu wartości docelowych i kamieni milowych.

34 Komisja wprowadziła specjalny system informatyczny FENIX, do którego mają trafiać informacje na temat wniosków o płatność od państw członkowskich, dowody potwierdzające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych oraz inne dokumenty uzupełniające, takie jak deklaracje zarządcze i podsumowania audytów. Wszystkie te informacje są automatycznie rejestrowane w systemie dokumentów „Advanced Records System” (ARES), instytucjonalnym narzędziu służącym do zarządzania dokumentami. FENIX działa również w połączeniu z innymi systemami informatycznymi wykorzystywanymi przez Komisję. Ze względu na powiązanie RRF z europejskim semestrem jest on na przykład połączony z bazą danych CeSaR zawierającą zalecenia dla poszczególnych krajów. Dane z FENIX trafiają również do tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności, publicznej platformy internetowej, którą Komisja uruchomiła pod koniec 2021 r., aby zapewniać aktualne informacje na temat wdrożenia RRF i krajowych planów odbudowy państw członkowskich.

35 Komisja ocenia wnioski o płatność w dwóch etapach. Po dokonaniu oceny wstępnej Komisja musi poczekać na opinię Rady, zanim będzie mogła podjąć formalną decyzję w sprawie płatności. Komisja wykonuje wszystkie swoje działania prowadzące do wydania decyzji w sprawie płatności poza systemem FENIX. Podczas procesu płatności Komisja może zażądać od państw członkowskich dodatkowych dokumentów, które należy co do zasady zamieścić w systemie FENIX. Dokumenty przesłane poza tym systemem są rejestrowane ręcznie w systemie ARES. W rezultacie wszystkie

¹³ Komisja, „[The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU](#)”.

¹⁴ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/241](#).

¹⁵ Tamże.

dokumenty wymienione w protokole Komisji z procesu oceny są dostępne w systemie ARES, ale nie w systemie FENIX. FENIX pozyskuje dane na temat płatności z systemu ABAC, gdzie są one przetwarzane ręcznie.

Komisja nie wprowadziła instytucjonalnego rozwiązania informatycznego na potrzeby zarządzania pośredniego

36 W ramach zarządzania pośredniego Komisja realizuje wydatki UE za pośrednictwem „podmiotów, którym powierzono wykonanie zadań”, które udzielają dotacji i zamówień publicznych, dokonują płatności, oceniają rezultaty zamówienia, przeprowadzają kontrole i odzyskują wszelkie nienależnie wypłacone środki. W ramach „oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów” zasady, systemy i procedury stosowane przez te podmioty poddawane są ocenie *ex ante* pod względem zgodności z wymogami Komisji dotyczącymi zarządzania pośredniego¹⁶. Komisja zawiera z tymi podmiotami różne rodzaje umów, które zapewniają szereg możliwości administracyjnych. Niektóre dokumenty przekazywane przez te podmioty są dostępne tylko w wersji papierowej lub w formacie pdf. Komisja opracowuje obecnie narzędzie informatyczne służące do wewnętrznego monitorowania procesu oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów (ang. Pillar Assessment Automated Workflow). Na pierwszym etapie, w grudniu 2022 r., Komisja uruchomiła bazę danych zawierającą informacje na temat podmiotów, którym powierzono wykonanie zadań, a w 2023 r. planuje dostarczyć w pełni funkcjonalne narzędzie przepływu pracy. Za jego pomocą jej służby będą mogły aktualizować informacje na temat podmiotów podlegających ich kompetencjom.

37 Komisja nie wprowadziła jednego instytucjonalnego narzędzia informatycznego dla całego cyklu życia operacji w ramach zarządzania pośredniego. Na przykład DG ds. Badań Naukowych i Innowacji zarządza częścią unijnych programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji (płatności w kwocie niemal 1 250 mln euro w 2021 r.), częściowo powierzając ich realizację innym organom, takim jak wspólne przedsięwzięcia (ok. 460 mln euro) oraz tzw. partnerstwa publiczno-publiczne z państwami członkowskimi określone w art. 185¹⁷ (ok. 230 mln euro). Podczas gdy wspólne przedsięwzięcia korzystają z tych samych narzędzi informatycznych co Komisja¹⁸, organy określone w art. 185 używają własnych systemów. Komisja nie

¹⁶ Decyzja Komisji (2019/C 191/02).

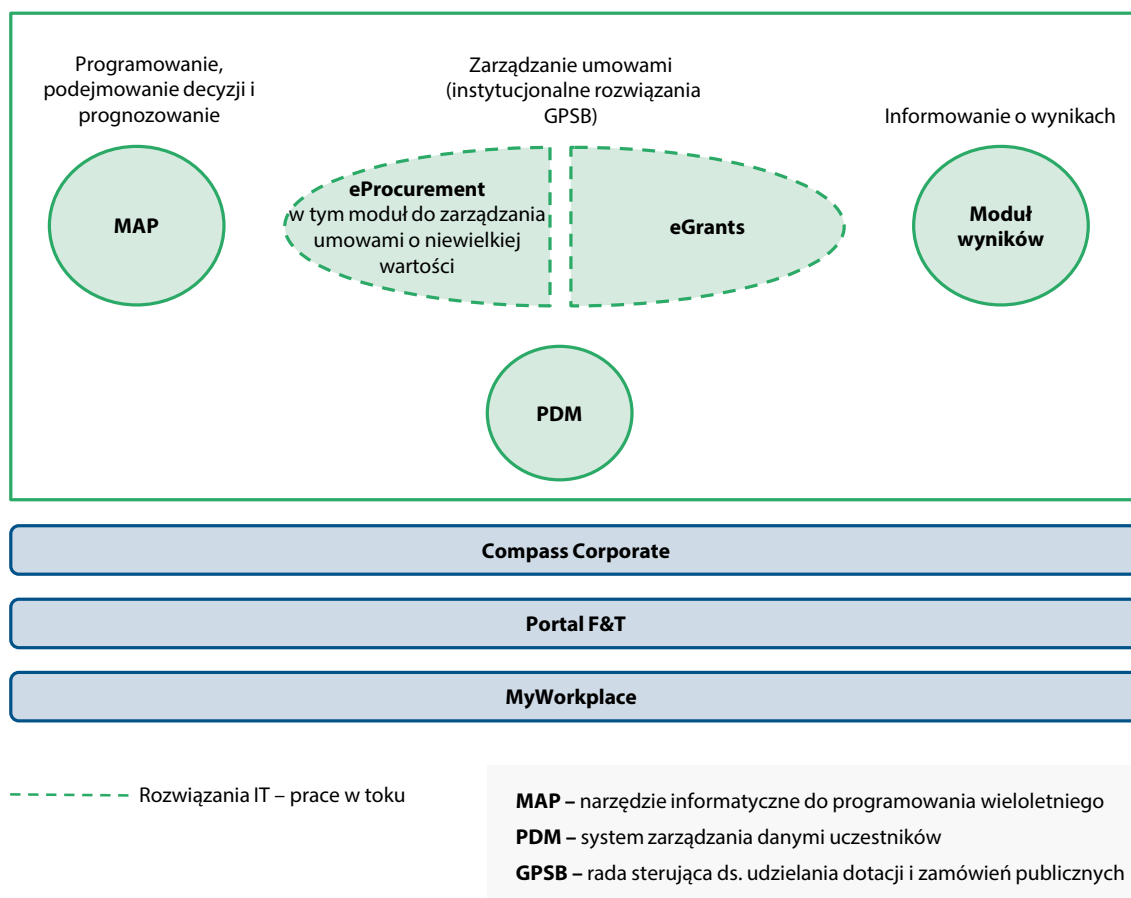
¹⁷ Art. 185 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

¹⁸ Załącznik 11 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Badań Naukowych i Innowacji za 2021 r.

posiada specjalnego narzędzia informatycznego służącego do gromadzenia informacji otrzymywanych od organów określonych w art. 185 i zarządzania tymi informacjami. Obejmują one wnioski o płatność i sprawozdania. Zamiast tego Komisja korzysta z bardziej tradycyjnych kanałów komunikacji, takich jak poczta elektroniczna i poczta tradycyjna.

38 Służby Komisji realizujące politykę działań zewnętrznych UE korzystają ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS). Ten dotychczasowy system lokalny ma być stopniowo wycofywany i całkowicie zastąpiony systemem OPSYS ECOSYSTEM, na który składają się z jednej strony instytucjonalne pakiety oprogramowania eGrants, eProcurement i SEDIA, a z drugiej strony narzędzia informatyczne właściwe dla służb RELEX (program OPSYS). System OPSYS uruchomiono w 2018 r. i ma być on w pełni operacyjny w roku obrachunkowym 2023/2024. Obecnie systemy OPSYS ECOSYSTEM i CRIS funkcjonują równolegle. Na przykład zawieranie umów planuje się za pośrednictwem systemu OPSYS ECOSYSTEM, natomiast realizacją niektórych rodzajów umów zarządza się za pośrednictwem systemu CRIS. Dostępne na chwilę obecną moduły OPSYS obejmują moduł „Rezultaty” stosowany na potrzeby sprawozdawczości oraz narzędzie służące do programowania MAP. Narzędzie to ma stać się rozwiązaniem instytucjonalnym i objąć inne służby do 2024 r. Jednym z nadal opracowywanych modułów jest moduł do zarządzania umowami o niewielkiej wartości w ramach pakietu eProcurement na potrzeby umów o przyznanie wkładu, który w 2024 r. powinien zastąpić moduł umów CRIS. System OPSYS zostanie zintegrowany z innymi instytucjonalnymi systemami informatycznymi, takimi jak pakiety oprogramowania eProcurement i eGrants, zob. [rys. 8](#).

Rys. 8 – Struktura systemu OPSYS ECOSYSTEM



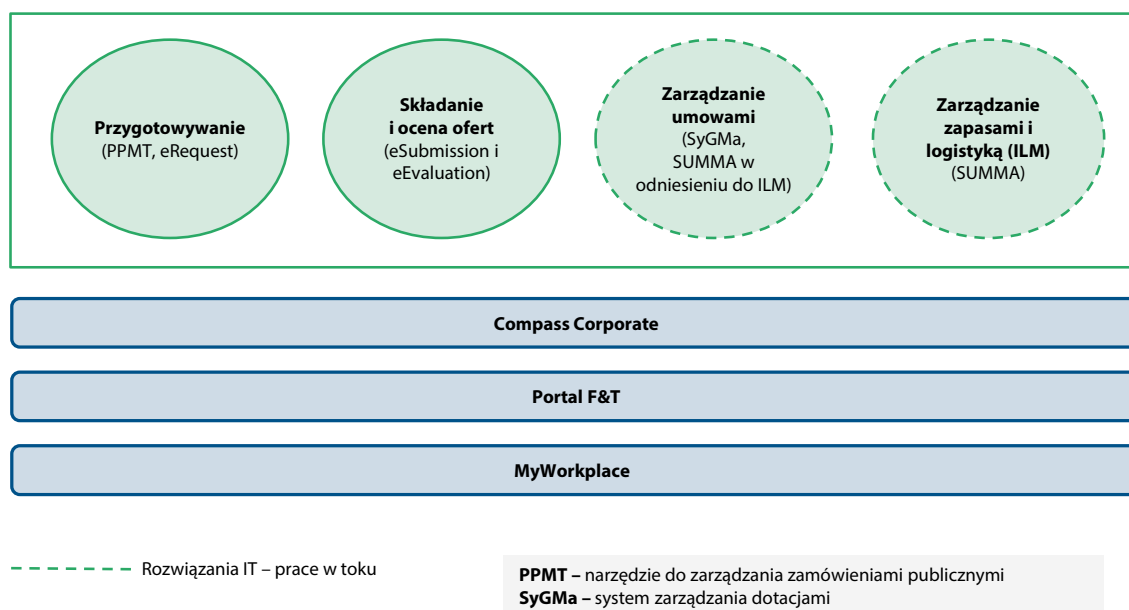
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

39 Zgodnie z planami Komisji system OPSYS ECOSYSTEM ma obejmować cały cykl życia projektu – od programowania, przez zawieranie umów i ich realizację, aż po sprawozdawczość. Oczekuje się, że system ten przyczyni się do wprowadzenia pewnych usprawnień w porównaniu z obecnie stosowanymi narzędziami informatycznymi. Powinien on zapewniać użytkownikom zewnętrznym dostęp do celów komunikacji i wymiany danych (np. wnioski, sprawozdania z postępu prac i sprawozdania końcowe, w tym wnioski o płatność, sprawozdania dotyczące rezultatów) w całym cyklu życia projektu. Pracownicy Komisji powinni korzystać z większej automatyzacji zadań i przepływu pracy, w tym z podpisów elektronicznych. W systemie CRIS żadna z tych funkcji nie jest obecnie dostępna.

W ramach zamówień publicznych Komisja podjęła działania mające na celu zastąpienie obecnego fragmentarycznego systemu informatycznego rozwiązaniem instytucjonalnym

40 Służby, które Trybunał poddał przeglądowi (*rys. 3*), były odpowiedzialne za zamówienia o wartości ponad 2,6 mld euro w 2021 r. Do zarządzania tymi wydatkami wykorzystywały one szereg narzędzi informatycznych, takich jak pakiet oprogramowania eProcurement, dotychczasowy system eProcurement i systemy lokalne – a w niektórych przypadkach nie korzystały nawet z żadnych konkretnych narzędzi informatycznych. W 2017 r. Komisja rozpoczęła opracowywanie pakietu oprogramowania eProcurement jako w pełni zintegrowanego, zautomatyzowanego systemu elektronicznego, który powinien uprościć i ujednolicić wszystkie procedury i praktyki związane z zamówieniami publicznymi zarówno wewnątrz, jak i w innych organach UE. Pakiet oprogramowania eProcurement opisano na *rys. 9*. Według Komisji zostanie on zintegrowany z systemem SUMMA.

Rys. 9 – Architektura pakietu oprogramowania eProcurement



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

41 Ponieważ pakiet eProcurement ma na celu obsługę całej procedury udzielania zamówienia, w tym ogłaszania zaproszeń do składania ofert, opiera się na szeregu wbudowanych mechanizmów kontroli i innych zautomatyzowanych funkcjach. Narzędzie to pozwala na przykład sprawdzić, czy przedłożono wszystkie niezbędne dokumenty (np. oświadczenie, ofertę finansową), czy szacowany budżet jest zgodny z wybranym trybem udzielenia zamówienia i podstawą prawną, a także, czy wnioski

wpływają terminowo. Przetargi ogłasza się automatycznie na stronie [Tenders Electronic Daily](#) (TED) oraz za pośrednictwem portalu F&T, które są wzajemnie połączone. Komisja szacuje, że pakiet oprogramowania eProcurement przyniesie oszczędności w zakresie zasobów ludzkich, a także przyczyni się do zmniejszenia kosztów utrzymania i wsparcia o około 5 mln euro po wycofaniu z eksploatacji obecnych systemów. Na [rys. 10](#) przedstawiono najnowszy plan wdrożenia pakietu oprogramowania eProcurement.

Rys. 10 – Wdrożenie pakietu oprogramowania eProcurement



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

42 Pakiet eProcurement nie jest jeszcze w pełni operacyjny na wszystkich etapach. Dotychczas jego moduły wykorzystywane przed udzieleniem zamówienia (ePreparation, eSubmission oraz eEvaluation) wdrożono we wszystkich służbach Komisji i agencjach wykonawczych, a w pozostałych instytucjach, organach i agencjach UE jest on obecnie wdrażany. Stosowanie tych wdrożonych modułów jest obowiązkowe od 1 maja 2022 r. w przypadku większości najczęściej wykorzystywanych postępowań o udzielenie zamówienia. Na etapie po udzieleniu zamówienia służby Komisji wykorzystują wiele różnych narzędzi informatycznych do monitorowania rezultatów i zawierania umów. Niektóre z nich nadal są powiązane z dotychczasowym systemem eProcurement, który obejmuje systemy ABAC Assets, eRequest, eOrdering, eFullfilment i eInvoicing. Inne służby (takie jak DG ds. Partnerstw Międzynarodowych, DG ds. Informatyki i Wspólne Centrum Badawcze) korzystają z własnych systemów lokalnych. Niektóre służby nadal przeprowadzają wybrane postępowania o udzielenie zamówienia bez użycia specjalnych systemów informatycznych. Ponadto niektóre służby wykorzystują kombinację powyższych systemów, w zależności od rodzaju lub daty rozpoczęcia każdego postępowania. W 2023 r. w Komisji i agencjach wykonawczych rozpoczęto wdrażanie instytucjonalnego systemu do udzielania zamówień (eContracting).

43 Nawet jeśli znaczna część danych jest ustrukturyzowana i udostępniana elektronicznie za pośrednictwem portalu F&T, część z nich jest nieustrukturyzowana (np. oświadczenia, oferty finansowe). Odczyt maszynowy tego rodzaju danych jest utrudniony. Z przeprowadzonego przez Trybunał badania wynika, że niekiedy dokumenty w formie papierowej wysyła się samodzielnie lub równolegle z dokumentami elektronicznymi. Oferenci nie korzystają w szerokim zakresie z podpisów elektronicznych. Wykonawcy Komisji mogą przysyłać faktury w formie tradycyjnej, np. pocztą elektroniczną, lub w formacie elektronicznym (faktury elektroniczne), których rozliczanie jest łatwiejsze i tańsze niż rozliczanie faktur papierowych. W Komisji występują znaczne różnice w zakresie stosowania fakturowania elektronicznego. Służby objęte niniejszym przeglądem stosowały fakturowanie elektroniczne w przypadku od mniej niż 20% do ponad 90% wszystkich faktur otrzymanych w 2021 r. Komisja oczekuje znacznej poprawy w zakresie ustrukturyzowanych danych i stosowania podpisów elektronicznych po wdrożeniu pakietu oprogramowania eProcurement w całej instytucji.

Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania bezpośredniego i pośredniego oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli

44 Cyfryzacja może usprawnić bezpośrednio i pośrednio zarządzanie funduszami unijnymi w następujący sposób:

- o szersze wykorzystanie powstających technologii w zarządzaniu dotacjami i zamówieniami publicznymi;
- o utworzenie instytucjonalnego systemu informatycznego na potrzeby całego zarządzania pośredniego w celu dalszego usprawnienia procesów biznesowych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych;
- o większa interoperacyjność systemów i baz danych Komisji z krajowymi systemami i bazami danych.

45 Cyfryzacja tych trybów zarządzania stawia jednak przed Komisją pewne wyzwania:

- o jak zapewnić odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie, aby zakończyć trwające szandarowe projekty informatyczne zgodnie z harmonogramem;
- o jak zmniejszyć różnice w zakresie stanu cyfryzacji u beneficjentów i podmiotów, którym powierzono wykonanie zadań (dotyczące systemów informatycznych i danych istotnych dla zarządzania funduszami unijnymi), aby systemy Komisji mogły z niej korzystać w większym stopniu;
- o jak zmniejszyć liczbę zadań w zakresie zarządzania obsługiwanych poza systemami informatycznymi, a tym samym zapewnić przejrzyste, skuteczne i zharmonizowane podejście we wszystkich obszarach finansowania, takich jak RRF czy zamówienia publiczne.

46 Dzięki dostępowi do systemów informatycznych Komisji kontrola – ze względu na zwiększenie zakresu automatyzacji – może być efektywniejsza. Pakiet oprogramowania eGrants ułatwia na przykład dobór próby beneficjentów i umożliwia przeprowadzanie szczegółowych kontroli, takich jak weryfikacja opóźnień w płatnościach i stóp współfinansowania. Testowanie na dużą skalę nie jest jeszcze jednak możliwe, co wynika z dwóch podstawowych przyczyn:

- o W systemach informatycznych wykorzystywanych do zarządzania funduszami unijnymi nie przechowuje się wszystkich dowodów niezbędnych do badania kontrolnego. Na przykład dowody księgowe (pkt 32, 36 i 43) są dostępne wyłącznie we własnych systemach beneficjentów, a zatem nie nadają się do zastosowania żadnej z powstających technologii, takich jak sztuczna inteligencja, zrobotyzowana automatyzacja procesów czy technologia dużych zbiorów danych. Dowody mogą mieć również formę nieustrukturyzowaną (np. dokumentów potwierdzających kwalifikowalność beneficjentów, końcowych sprawozdań finansowych).
- o Komisja wykorzystuje wiele różnych systemów informatycznych do zarządzania dotacjami i zamówieniami publicznymi (rys. 6). W przypadku niektórych procedur nie stosuje żadnego konkretnego informatycznego systemu zarządzania (np. płatnościami z RRF zarządza przy pomocy systemu ABAC). Biorąc pod uwagę, że wiele tego rodzaju systemów ma zostać wycofanych i zastąpionych instytucjonalnymi narzędziami informatycznymi, stosunek kosztów opracowania cyfrowych technik kontroli dla tych systemów do płynących z tego korzyści może być niewystarczający, aby zastosować analizę dużych zbiorów danych i bardziej ujednolicone podejście kontrolne.

Komisja przeprowadziła cyfryzację swoich procedur w ramach zarządzania dzielonego, lecz stopień cyfryzacji różni się na poziomie krajowym

47 Dwa największe unijne obszary wydatków, które pochłaniają ponad dwie trzecie całego budżetu UE, to wspólna polityka rolna (WPR) i polityka spójności. W ramach zarządzania dzielonego Komisja i organy krajowe w państwach członkowskich ponoszą wspólnie odpowiedzialność za wdrażanie poszczególnych rodzajów funduszy. Państwa członkowskie odpowiadają za opracowywanie i utrzymywanie własnych systemów informatycznych służących do zarządzania funduszami unijnymi, a Komisja polega na tych systemach państw członkowskich, które uważa za godne zaufania.

Wdrożono cyfryzację płatności Komisji na rzecz państw członkowskich

48 Organy krajowe odpowiedzialne za wdrażanie funduszy w ramach zarządzania dzielonego są zobowiązane do dostarczania danych Komisji, w tym swoich wniosków o płatność, deklaracji wydatków i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności, za pośrednictwem systemu zarządzania funduszami w Unii Europejskiej (SFC)¹⁹. Komisja i państwa członkowskie wykorzystują ten system do oficjalnej wymiany informacji na temat niemal wszystkich instrumentów finansowania od 2000 r. Jedyny wyjątek uczyniono dla Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), w którego przypadku agencje płatnicze państw członkowskich do składania deklaracji wydatków wykorzystują system e-AGREX. Od początku 2023 r. SFC stał się „punktem kompleksowej obsługi”, jeśli chodzi o dostarczanie i przesyłanie danych dotyczących wszystkich funduszy objętych WPR i polityką spójności.

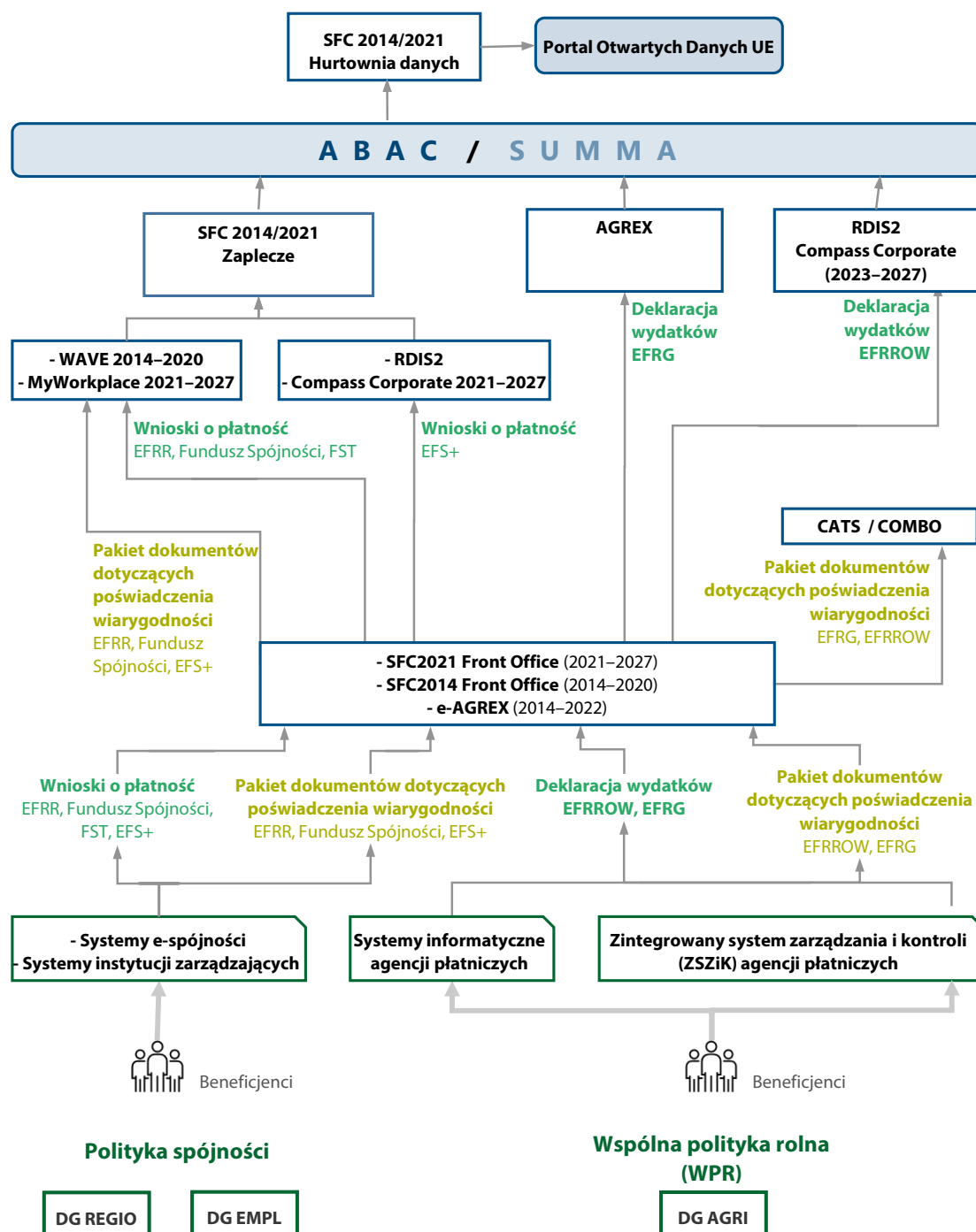
49 Większość danych w SFC – zawartych zarówno we wnioskach o płatność, jak i w deklaracjach wydatków i pakietach dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności – jest ustrukturyzowana. Nawet dokumenty we wstępnie zdefiniowanym formacie mogą jednak zawierać nieustrukturyzowane załączniki (np. pliki PDF). W SFC wykorzystuje się wbudowane mechanizmy kontroli jakości do sprawdzania formy i zawartości plików danych, co skutkuje na przykład tym, że

¹⁹ Art. 69 ust. 9 i załącznik XV do [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

niekompletne pakiety dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności są odrzucane. Dane dostępne w SFC obejmują zagregowane informacje na temat płatności dokonywanych przez organy państw członkowskich na rzecz beneficjentów środków UE.

50 Mimo że wszystkie dane przechodzą przez SFC, Komisja wykorzystuje szereg systemów informatycznych do przetwarzania wniosków o płatność, deklaracji wydatków i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności, w zależności nie tylko od obszaru polityki (polityka spójności lub WPR), lecz także od programu finansowania i okresu programowania, którym wspomniane dokumenty podlegają (*rys. 11*). W systemach informatycznych wykorzystuje się szereg mechanizmów automatycznej kontroli podczas tych procesów, jednak w dalszym ciągu pewne kontrole przeprowadza się ręcznie (np. w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich). Płatności są obliczane automatycznie, a systemy informatyczne porównują dane z systemem ABAC.

Rys. 11 – Szeroki wachlarz systemów informatycznych i przepływów danych wykorzystywanych w odniesieniu do płatności i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności w ramach polityki spójności i WPR



EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
 EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus
 EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
 EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
 FST – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

Stopień cyfryzacji płatności dokonywanych przez państwa członkowskie na rzecz beneficjentów różni się między funduszami unijnymi

Państwa członkowskie nadal udostępniają niektóre dane beneficjentom polityki spójności poza dostępnymi systemami informatycznymi

51 W 2014 r. Komisja uruchomiła inicjatywę e-spójność, aby pomóc w zmniejszeniu obciążenia administracyjnego beneficjentów i organów państw członkowskich w związku z programami polityki spójności. Zgodnie z przepisami²⁰ państwa członkowskie muszą zapewnić beneficjentom systemy, które umożliwiają elektroniczną wymianę wszystkich informacji, lecz nie wymagają takiej wymiany. Państwa członkowskie wykorzystują następnie swoje systemy do przygotowywania i dostarczania Komisji wniosków o płatność i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności.

52 Każde państwo członkowskie dysponuje co najmniej jednym systemem e-spójności. Jak wynika z najnowszej oceny²¹, łącznie działa 108 systemów e-spójności: 75 systemów w odniesieniu do programów krajowych/regionalnych, 22 systemy w odniesieniu do programów Interreg i 11 systemów w odniesieniu do obu rodzajów programów. Niektóre państwa stosują podejście zdecentralizowane, z osobnym systemem dla każdego regionu lub programu. Ogólnie rzecz biorąc, systemy e-spójności w państwach członkowskich mają wiele wspólnych cech, na przykład wstępne wypełnianie formularzy na podstawie informacji otrzymanych od beneficjentów, lecz także szereg różnic, na przykład w kontekście interoperacyjności z innymi systemami informatycznymi i bazami danych (*załącznik I*).

53 Większość systemów e-spójności obejmuje kluczowe procesy na etapach składania wniosków dotyczących projektów i wdrażania projektów. Z przeprowadzonej oceny wynika, że niektóre dane są w dalszym ciągu udostępniane beneficjentom równoległe również poza tymi systemami; w szczególności dotyczy to zarządzania umowami, weryfikacji i kontroli na miejscu, a także, w mniejszym zakresie, sprawozdań z postępu prac i wniosków o płatność (*załącznik II*).

²⁰ Art. 122 ust. 3 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#) oraz art. 69 ust. 8 i załącznik XIV do [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

²¹ [Sprawozdanie Komisji dotyczące oceny e-spójności w latach 2014–2020](#).

54 Państwa członkowskie dysponują bardzo różnymi bazami danych zawierającymi informacje dotyczące zarządzania finansowaniem unijnym i jego kontrolowania, takimi jak rejestry przedsiębiorców, rejestry upadłości, rejestry beneficjentów rzeczywistych, oraz bazami danych dotyczącymi podatków i zabezpieczenia społecznego. Niektóre z tych baz danych są powiązane z systemem e-spójności ([załącznik I](#)). Według Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego poprawa interoperacyjności między systemami e-spójności i innymi krajowymi bazami danych powinna stać się „jedną z głównych trosk”²², ponieważ może to pomóc instytucjom zarządzającym w zwiększeniu ich skuteczności za sprawą ograniczenia obciążenia administracyjnego i uproszczenia procedur²³. W [ramce 3](#) przedstawiono przykłady dobrych praktyk.

Ramka 3

Przykłady interoperacyjności między systemami e-spójności i innymi krajowymi bazami danych

Poziom interoperacyjności jest wysoki w **Czechach**, **Estonii** i na **Węgrzech**, gdzie systemy e-spójności są powiązane z rejestrami krajowymi, takimi jak elektroniczne systemy zamówień publicznych, rejestry podatkowe, rejestry przedsiębiorców i systemy rachunkowości instytucji zarządzających.

Większość z 32 systemów we **Włoszech** jest powiązanych z co najmniej jednym rejestrem krajowym (np. rejestrem przedsiębiorców).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [sprawozdania Komisji dotyczącego oceny e-spójności w latach 2014–2020](#).

Stopień cyfryzacji jest wysoki w odniesieniu do płatności obszarowych i płatności dotyczących zwierząt w rolnictwie, natomiast niższy w przypadku rozwoju obszarów wiejskich

55 Środki obszarowe i środki dotyczące zwierząt finansowane z WPR są wdrażane w państwach członkowskich za pośrednictwem zintegrowanych systemów zarządzania i kontroli (ZSiK) poszczególnych akredytowanych agencji płatniczych (w roku budżetowym 2021 w państwach członkowskich funkcjonowało ich 76²⁴). Systemy te

²² Sprawozdanie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat oceny wdrażania e-spójności, [ECO/547-EESC-2021](#).

²³ [Sprawozdanie Komisji dotyczące oceny e-spójności w latach 2014–2020](#).

²⁴ [Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok 2021](#), s. 37.

obejmują wzajemnie połączone bazy danych²⁵, które są wykorzystywane do odbierania i przetwarzania wniosków o przyznanie pomocy i powiązanych danych.

Wykorzystywanie ZSZiK oznacza, że wsparciem dla rolników zarządza się w standardowy sposób we wszystkich państwach członkowskich. Dotyczy to całego procesu – od złożenia online wniosku o przyznanie pomocy po otrzymanie płatności. Państwa członkowskie wykorzystują dane zawarte w ZSZiK do przygotowywania swoich deklaracji wydatków i pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności.

56 Agencje płatnicze muszą stosować system identyfikacji działek rolnych i geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy, aby usprawnić swoje kontrole wniosków o przyznanie pomocy obszarowej. Oprócz tego, zgodnie ze zmianami legislacyjnymi wprowadzonymi przez Komisję w 2018 r.²⁶, w latach 2018–2022 państwa członkowskie mogły zastąpić kontrole na miejscu „kontrolami w formie monitorowania”, wykorzystując dane uzyskane przez satelitę Sentinel systemu Copernicus do porównania sytuacji na miejscu z warunkami kwalifikowalności do otrzymania pomocy zadeklarowanymi przez rolników. Dzięki zastosowaniu narzędzi, takich jak uczenie maszynowe i inne algorytmy wykorzystywane w zautomatyzowanej analizie przetwarzania dużych ilości danych, kontrole w formie monitorowania umożliwiają agencjom płatniczym monitorowanie działalności rolniczej na wszystkich działkach zgłoszonych do danego systemu pomocy. W 2022 r. agencje płatnicze w 12 państwach członkowskich²⁷ wykorzystywały kontrole w formie monitorowania w ramach kilku programów przewidzianych w EFRG. W 2023 r. system monitorowania obszarów wykorzystujący dane satelitarne stał się obowiązkowy²⁸, co pozwoli przygotować się do nowego modelu WPR opartego na wynikach.

57 Działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich znacznie różnią się między sobą – od inwestycji i szkoleń po rozwój współpracy. Takie działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich są zarządzane poza ZSZiK. Inaczej niż w przypadku działań objętych ZSZiK przeprowadzana przez państwa członkowskie cyfryzacja procesów zarządzania rozwojem obszarów wiejskich różni się między poszczególnymi państwami. Nie ma żadnych publicznie dostępnych informacji oferujących przegląd wykorzystywanych

²⁵ Rozdział II [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#).

²⁶ Art. 40 lit. a) [rozporządzenia \(UE\) nr 809/2014](#).

²⁷ Na podstawie pkt. 6.30 [sprawozdania rocznego za rok 2021](#) oraz informacji dodatkowych otrzymanych od Komisji za rok 2022 – Belgia, Chorwacja, Dania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Cypr, Łotwa, Malta, Hiszpania, Grecja i Portugalia.

²⁸ Art. 70 [rozporządzenia \(UE\) 2021/2116](#).

narzędzi informatycznych i Komisja również nie dysponuje takim przeglądem. W ramce 4 przedstawiono przykłady ilustrujące stan cyfryzacji w odniesieniu do zarządzania wydatkami UE przewidzianymi na rozwój obszarów wiejskich przez niektóre państwa członkowskie.

Ramka 4

Przykłady rozwiązań krajowych dotyczących zarządzania wydatkami przewidzianymi na rozwój obszarów wiejskich poza ZSZK

W Niemczech (Szlezwik-Holsztyn) wnioski o udzielenie dotacji są przesyłane pocztą. Funkcjonuje tam narzędzie informatyczne wykorzystywane do dokumentowania procesu kontroli administracyjnych, jednak nie jest ono powiązane z innymi systemami ani rejestrami krajowymi. Wyniki kontroli administracyjnych są przesyłane pocztą. Wszystkie informacje wymagane podczas wdrażania projektu (wnioski o płatność, sprawozdania z postępu prac, decyzje dotyczące płatności) również są przesyłane pocztą. Dane dotyczące wskaźników realizacji projektu są przechowywane w systemie. Pod koniec 2023 r. planowane jest uruchomienie systemu wnioskowania o środki na inwestycje w rozwój obszarów wiejskich przez internet.

Na Litwie wnioski o udzielenie dotacji są przesyłane e-mailem lub za pośrednictwem systemu informatycznego agencji płatniczej, który wymaga wypełnienia formularza elektronicznego (z podpisem elektronicznym). Do kontroli administracyjnych wykorzystywany jest osobny system informatyczny, który obejmuje głównie zautomatyzowane pytania. System ten jest powiązany z innymi rejestrami krajowymi: Państwowym Inspektoratem Podatkowym, Państwowym Funduszem Ubezpieczeń Społecznych oraz z Centrum Informacji Rolniczej i Przedsiębiorczości Wiejskiej. Wyniki kontroli administracyjnych są podpisywane elektronicznie, a następnie przesyłane e-mailem lub pocztą. Dostarczane dane dotyczące płatności są ustrukturyzowane, natomiast dane dotyczące wskaźników realizacji projektu są przesyłane w formie plików PDF.

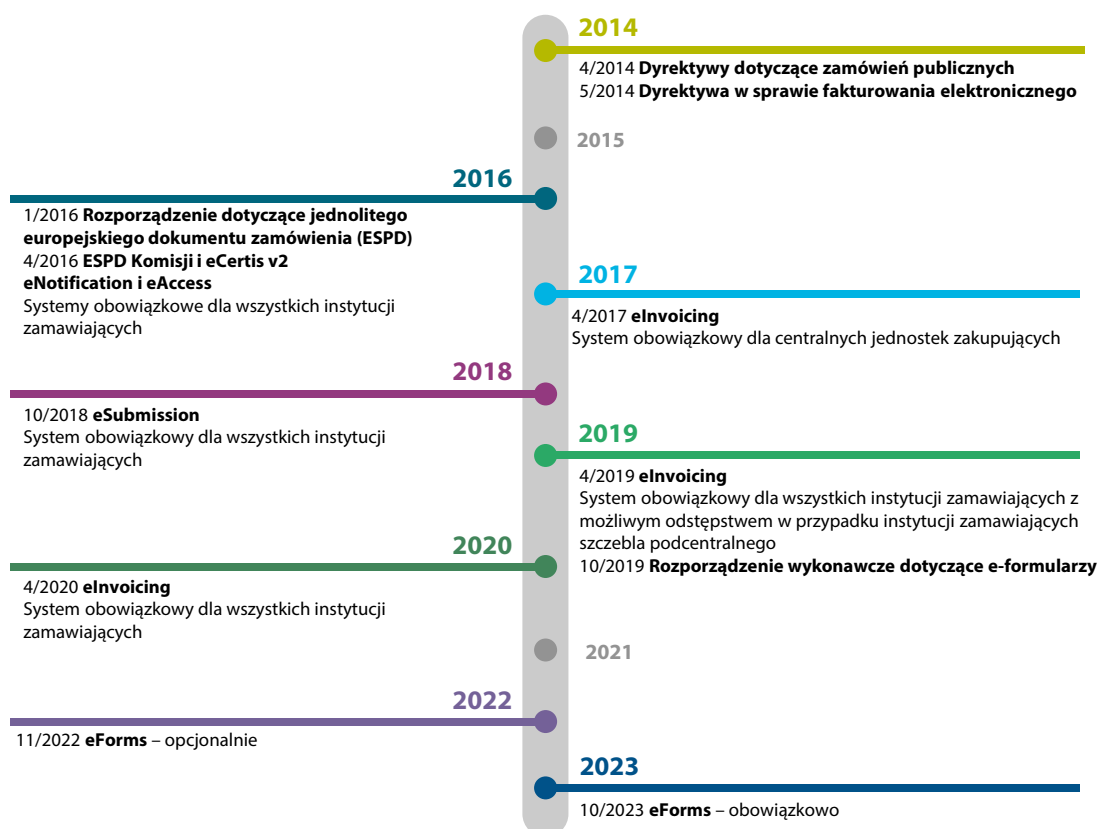
W Finlandii wnioski o udzielenie dotacji i informacje dotyczące wdrażania (wnioski o płatność, sprawozdania z postępu prac i dane dotyczące wskaźników realizacji projektu) mogą być przesyłane pocztą lub dostarczane za pośrednictwem systemu informatycznego agencji płatniczej na potrzeby przeprowadzenia kontroli administracyjnych. Obecnie w ramach tego systemu nie są przeprowadzane żadne kontrole automatyczne. System ten jest jednak powiązany z rejestrami krajowymi. Beneficjenci są informowani o wynikach kontroli administracyjnych i decyzjach dotyczących płatności za pośrednictwem tych samych kanałów. Decyzje dotyczące kontroli administracyjnych są podpisywane elektronicznie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez agencje płatnicze państw członkowskich.

Elektroniczne zamówienia publiczne są wprowadzane przez państwa członkowskie nierównomiernie

58 Zamówienia publiczne stają się coraz bardziej cyfrowe. Zgodnie z przepisami UE instytucje zamawiające są zobowiązane do korzystania z określonych narzędzi elektronicznych, takich jak eInvoicing, do celów komunikacji i obsługi transakcji. Instytucje zamawiające mogą wykorzystywać własne systemy informatyczne do zarządzania zamówieniami. Zdaniem Komisji²⁹ elektroniczne zamówienia publiczne mogą przyczynić się do uproszczenia udzielania zamówień publicznych oraz zmniejszyć koszty zarówno dla instytucji zamawiających, jak i dla przedsiębiorstw. Oprócz tego mogą one zwiększyć przejrzystość i ułatwić dostęp do możliwości składania ofert, co powinno prowadzić do zwiększenia liczby oferentów oraz do oferowania korzystniejszych cen. Na **rys. 12** przedstawiono chronologiczne zestawienie najważniejszych etapów rozwoju elektronicznych zamówień publicznych.

Rys. 12 – Najważniejsze zmiany legislacyjne w UE dotyczące elektronicznych zamówień publicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

²⁹ Strona internetowa DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP.

59 Narzędzia udostępnione przez Komisję mają zastosowanie głównie do etapu poprzedzającego udzielenie zamówienia. Instytucje zamawiające mogą opcjonalnie korzystać z serwisu internetowego TED (zob. pkt [41](#)) w celu publikowania informacji na temat możliwości dotyczących zamówień w odniesieniu do umów do określonej kwoty, natomiast w przypadku umów przekraczających tę kwotę korzystanie z tego portalu jest obowiązkowe. TED obejmuje również narzędzie eNotices, które pomaga instytucjom zamawiającym w przygotowywaniu ogłoszeń o zamówieniach publicznych i wysyłaniu ich do publikacji, oraz narzędzie eTendering (które wkrótce ma zostać zastąpione portalem F&T), które z kolei zapewnia dostęp do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE dotyczących zamówień publicznych. Narzędzie eSubmission, które nie jest powiązane z serwisem TED, pomaga przedsiębiorstwom w składaniu ofert w odpowiedzi na ogłoszenia o zamówieniach publicznych.

60 Aby wyeliminować różnice transgraniczne, Komisja oferuje darmowe narzędzie internetowe eCertis. eCertis zawiera pochodzące od organów krajowych informacje, które pomagają w identyfikacji odpowiedników certyfikatów i zaświadczeń przedkładanych w różnych jurysdykcjach.

61 W państwach członkowskich dostępnych jest wiele innych narzędzi elektronicznych do obsługi zamówień publicznych. Ogólnie rzecz biorąc, więcej możliwości skorzystania z takich narzędzi jest na etapie przed udzieleniem zamówienia niż po jego udzieleniu. W [załączniku III](#) przedstawiono przegląd kluczowych funkcjonalności w ramach elektronicznych zamówień publicznych dostępnych w poszczególnych państwach członkowskich (stan na połowę 2021 r.).

62 Wszystkie stosowne instytucje zamawiające muszą mieć możliwość odbierania i przetwarzania faktur elektronicznych zgodnie z normą UE nakładającą obowiązek fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych w razie przekroczenia określonych progów³⁰. Oferenci mogą więc wysyłać faktury w formacie elektronicznym, ale nie są do tego zobowiązani. Choć państwa członkowskie mają obowiązek stosowania tej normy UE do swoich rozwiązań informatycznych, korzystają z różnych narzędzi fakturowania elektronicznego. Wiele państw stworzyło własne platformy krajowe do zarządzania e-fakturami, a część z nich nie stosuje scentralizowanych systemów. Niektóre państwa włączyły do swoich systemów

³⁰ Dyrektywa 2014/55/UE w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych.

fakturowania elektronicznego ogólnoeuropejskie zamówienia publiczne online (PEPPOL), będące wspólnym standardem, z którego korzysta się w wielu krajach³¹.

63 E-formularze, które obecnie są opcjonalne, ale od października 2023 r. będą obowiązkowe³², to nowe standardowe formularze do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Komisja uważa, że e-formularze mogą przyczynić się do usprawnienia analizy danych dzięki zastosowaniu wspólnego standardu i wspólnej terminologii, a narzędzie to stanie się centralnym elementem transformacji cyfrowej zamówień publicznych w UE³³.

64 Aby zautomatyzować ten proces, e-formularze muszą być wykorzystywane do pozyskiwania danych z innych etapów elektronicznych zamówień publicznych. E-formularze zawierają na przykład informacje na temat kryteriów kwalifikacji i podstaw wykluczenia, które to informacje można znaleźć w jednolitym europejskim dokumencie zamówienia, i w związku z tym może być wymagane powiązanie e-formularzy z tym dokumentem. Również powiązanie e-formularzy z fakturowaniem elektronicznym może umożliwić porównywanie kwot zakontraktowanych i zapłaconych, a zapewnienie interoperacyjności e-formularzy na przykład z rejestrami przedsiębiorców może przyczynić się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego i poprawy jakości danych³⁴.

Możliwości i wyzwania związane z cyfryzacją zarządzania dzielonego oraz konsekwencje tej cyfryzacji dla kontroli

65 W przypadku zarządzania dzielonego Komisja polega na systemach wdrożonych przez państwa członkowskie. Cyfryzacja zarządzania dzielonego oferuje szereg możliwości, takich jak:

- o większa standaryzacja krajowych systemów informatycznych, na przykład systemów e-spójności, oraz pozytywny wpływ wspólnych definicji pojęć, pól danych i formularzy na możliwość odczytu maszynowego danych;

³¹ Krajowe zestawienia informacji na temat fakturowania elektronicznego dostępne na [stronie internetowej Komisji](#).

³² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/2303.

³³ Strona internetowa DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP.

³⁴ Komisja Europejska, „Podręcznik realizacji polityki dotyczącej e-formularzy”.

- o wykorzystywanie na szerszą skalę powstających technologii przez wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do różnych działań przewidzianych w ramach WPR;
- o bardziej wszechstronne wykorzystywanie przez państwa członkowskie możliwości związanych z elektronicznymi zamówieniami publicznymi, takich jak e-formularze;
- o większa interoperacyjność systemów informatycznych i baz danych instytucji zarządzających z innymi systemami krajowymi;
- o skuteczniejsze i systematyczniejsze udostępnianie danych dotyczących beneficjentów wydatków UE wszystkim podmiotom zaangażowanym w zarządzanie funduszami unijnymi.

66 Cyfryzacja rodzi też jednak wyzwania zarówno dla Komisji, jak i dla państw członkowskich:

- o jak zmniejszyć różnice między państwami członkowskimi w poziomie cyfryzacji ich systemów informatycznych i danych dotyczących beneficjentów UE;
- o jak ograniczyć przeszkody administracyjne, prawne, techniczne i organizacyjne dla interoperacyjności informatycznych baz danych na szczeblu krajowym i unijnym.

67 Jeśli chodzi o konsekwencje dla kontroli, przeprowadzanie testów na dużą skalę i kompleksowa analiza są nadal niemożliwe. Wynika to przede wszystkim z tego, że:

- o informacje są wymieniane w znacznej mierze poza systemami państw członkowskich, na przykład w dziedzinie e-spójności;
- o stopień zaawansowania cyfryzacji i standaryzacji narzędzi informatycznych i zarządzania danymi jest różny w różnych państwach członkowskich (np. w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i elektronicznych zamówień publicznych).

68 Niemniej nowe narzędzia i techniki kontroli cyfrowej (eksploracja procesów, analiza optyczna i technologia dużych zbiorów danych) już umożliwiają Trybunałowi sprawdzanie jakości i spójności statystyk kontroli w ramach WPR i danych dotyczących płatności w niektórych agencjach płatniczych³⁵.

³⁵ Sprawozdanie roczne za 2021 r., pkt 6.36 i 6.37.

Narzędzia informatyczne pomagają w zwiększeniu przejrzystości i ochrony wydatków UE

Do składania sprawozdań w sprawie przejrzystości wykorzystywanych jest wiele systemów

69 Aby spełnić wymóg dotyczący przejrzystości wydatków UE, Komisja publikuje informacje na temat wykonawców i beneficjentów funduszy pochodzących z programów zarządzanych bezpośrednio³⁶ i pośrednio za pośrednictwem portalu internetowego – [systemu przejrzystości finansowej](#). System ten służy do przedstawienia informacji na temat przyznanych dotacji i udzielonych zamówień, takich jak tożsamość wykonawców lub beneficjentów oraz cel i kwoty wydatków. Dane pochodzą z systemu ABAC i są co roku aktualizowane. Nie publikuje się jednak w jego ramach informacji na temat wszystkich wykonawców i beneficjentów, na przykład w przypadku zamówień lub dotacji o bardzo niskiej wartości, oraz ostatecznych odbiorców funduszy podlegających zarządzaniu pośredniemu. Nie zawiera on również informacji na temat beneficjentów rzeczywistych. Komisja zaproponowała objęcie systemem przejrzystości finansowej beneficjentów finansowania unijnego w ramach wszystkich trybów zarządzania w okresie po 2027 r. W niedawnej [opinii](#) Trybunału zwrócono uwagę na pewne niespójności w definicji beneficjentów, która wyklucza niektóre rodzaje beneficjentów w przypadku zarządzania dzielonego, w szczególności w odniesieniu do instrumentów finansowych.

70 Przepisy UE³⁷ zawierają wymóg, aby organy krajowe prowadziły wykazy operacji (z wyłączeniem operacji o niskiej wartości), w tym informacji na temat beneficjentów i wykonawców. Format danych powinien umożliwiać sortowanie, wyszukiwanie, pozyskiwanie i porównywanie danych. Wykazy operacji muszą być dostępne za pośrednictwem strony internetowej lub jednego portalu. W okresie programowania 2014–2020 istniał obowiązek aktualizacji wykazów operacji co najmniej co sześć miesięcy; w obecnym okresie programowania wykazy operacji należy aktualizować co najmniej co cztery miesiące. Obecnie nie istnieje prawny wymóg podawania informacji na temat beneficjentów rzeczywistych do wiadomości publicznej, co jest zgodne

³⁶ Art. 38 [rozporządzenia \(UE\) 2018/1046](#).

³⁷ Art. 115 ust. 2 i pkt 1 załącznika XII do [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#); art. 49 ust. 3 i 4 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

z niedawnym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości³⁸. Prócz tego nie istnieje unikalny identyfikator przedsiębiorstwa lub osoby na poziomie UE, który ułatwiłby dopasowanie do siebie informacji pochodzących z różnych zbiorów danych i rejestrów.

71 Istnieją różne zasady ujawniania informacji w ramach wspomnianych wykazów. Przykłady przedstawiono w [ramce 5](#).

Ramka 5

Przykłady różnych zasad ujawniania informacji na temat beneficjentów finansowania w ramach WPR i polityki spójności

Ramy czasowe podawania informacji do wiadomości publicznej są różne dla wydatków w ramach WPR (dwa lata) oraz dla wydatków w ramach polityki spójności (brak ram czasowych).

Informacje dotyczące okresów przed 2021 r. (w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności) i przed 2023 r. (w odniesieniu do WPR) są ujawniane w różnych formatach. W nowym okresie programowania państwa członkowskie są zobowiązane³⁹ do publikowania odnoszących się do beneficjentów danych dotyczących przejrzystości w formatach nadających się do odczytu maszynowego zarówno w odniesieniu do wydatków w ramach WPR, jak i w ramach polityki spójności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przepisów UE.

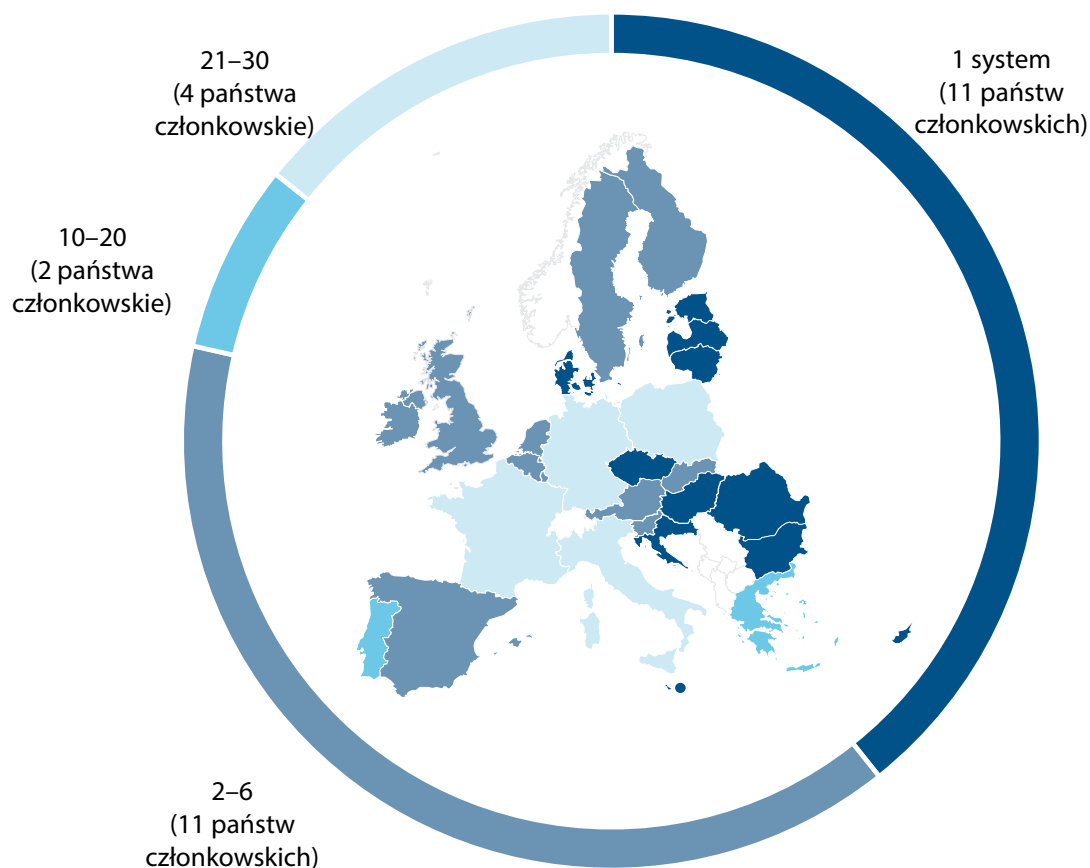
72 Obecnie informacje dotyczące wykonawców i beneficjentów są rozproszone w około 300 krajowych, regionalnych i międzyregionalnych systemach sprawozdawczości – 27 z tych systemów obejmuje wydatki w ramach WPR, a 260 – wydatki w ramach polityki spójności⁴⁰. Na [rys. 13](#) przedstawiono liczbę systemów sprawozdawczości dotyczących polityki spójności w poszczególnych państwach członkowskich.

³⁸ Wyrok z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20.

³⁹ Art. 49 ust. 4 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#); art. 98 [rozporządzenia \(UE\) 2021/2116](#).

⁴⁰ Badanie Parlamentu Europejskiego „The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds”.

Rys. 13 – Liczba systemów sprawozdawczości w zakresie wydatków w ramach polityki spójności w państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania Parlamentu Europejskiego „[The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds](#)”.

73 Platforma Kohesio⁴¹ jest publicznym narzędziem internetowym uruchomionym przez Komisję w marcu 2022 r., aby zapewnić obywatelom Unii dostęp do informacji na temat projektów finansowanych przez UE. Na platformie znaleźć można dane dotyczące beneficjentów i projektów współfinansowanych w okresie programowania 2014–2020. Będzie ona stopniowo uzupełniana o projekty realizowane w latach 2021–2027. Kohesio jest przydatnym narzędziem umożliwiającym sporządzanie wykazów operacji, które są zobowiązane publikować instytucje zarządzające we wszystkich państwach członkowskich.

⁴¹ Strona internetowa Komisji dotycząca platformy Kohesio.

Narzędzia informatyczne służące ochronie wydatków UE nie są wykorzystywane jednakowo w ramach wszystkich trzech trybów zarządzania

74 W 2016 r. Komisja utworzyła system wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES), aby wzmocnić ochronę interesów finansowych UE⁴². Działanie EDES polega na tym, by uniemożliwić niewiarygodnym osobom lub podmiotom udział w procedurach przyznawania środków z budżetu UE lub wdrażanie funduszy unijnych. System ten przekazuje informacje o wykluczonych kontrahentach do systemu ABAC, co w razie potrzeby umożliwia zablokowanie nowych zobowiązań i konkretnych płatności. Obecnie EDES obejmuje zarządzanie bezpośrednie i pośrednie. W [sprawozdaniu Trybunału dotyczącym systemu wczesnego wykrywania i wykluczania](#) zawarto zalecenie, aby objąć tym systemem również zarządzanie dzielone. Komisja zastosowała się do tego zalecenia w swoim [wniosku dotyczącym rozporządzenia finansowego \(wersja przekształcona\)](#). W [opinii Trybunału](#) w sprawie tego wniosku z zadowoleniem przyjęto tę zmianę, ale zauważono, że zakres wykluczania niewiarygodnych kontrahentów pozostanie jednak większy w ramach zarządzania bezpośredniego niż zarządzania dzielonego.

75 Państwa członkowskie muszą zgłaszać⁴³ Komisji wszelkie nieprawidłowości, podejrzenia lub stwierdzenia nadużyć, jakie zidentyfikują w odniesieniu do wydatków UE, korzystając z systemu zarządzania nieprawidłowościami (IMS). W [sprawozdaniu Trybunału dotyczącym konfliktu interesów w wydatkowaniu funduszy polityki spójności i polityki rolnej UE](#) powtórzono wniosek, że dane i informacje rejestrowane w IMS w poszczególnych państwach członkowskich są różne. W [sprawozdaniu Trybunału dotyczącym systemu wczesnego wykrywania i wykluczania](#) zwrócono również uwagę na to, że Komisja mogłaby lepiej wykorzystywać dane pochodzące z IMS do celów wykluczania w trybie zarządzania bezpośredniego – po skonsultowaniu się najpierw z państwami członkowskimi i innymi krajami, których dane dotyczą⁴⁴.

76 Komisja opracowała Arachne, zintegrowane narzędzie służące do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, w celu zapewnienia dostępu do danych istotnych z punktu widzenia zarządzania funduszami unijnymi oraz ich analizowania. Arachne oblicza różne wskaźniki ryzyka, dotyczące np. wykonawców, podwykonawców i beneficjentów, wykorzystując w tym celu dane uzyskane od organów krajowych

⁴² Art. 135 [rozporządzenia \(UE\) 2018/1046](#).

⁴³ [Rozporządzenia dotyczące poszczególnych funduszy UE](#).

⁴⁴ Art. 144 [rozporządzenia \(UE\) 2018/1046](#).

(które zdecydowały się na korzystanie z tego narzędzia) oraz dane zaczerpnięte z dwóch komercyjnych baz danych. Dzięki temu użytkownicy mogą ocenić poszczególne rodzaje ryzyka przed podjęciem decyzji o finansowaniu i w razie potrzeby zbadać je dokładniej. Zdaniem Komisji⁴⁵ Arachne może zwiększyć skuteczność i efektywność kontroli przeprowadzanych przez organy krajowe, przekierowując zasoby na kontrole bardziej ryzykownych wykonawców, beneficjentów i projektów. Komisja widzi możliwości udoskonalenia Arachne w drodze zwiększenia interoperacyjności i włączenia powstających technologii, takich jak bardziej zaawansowane algorytmy oparte na sztucznej inteligencji.

77 Dostęp do Arachne mają obecnie pracownicy dyrekcji zajmujących się kontrolą z ramienia pięciu służb Komisji⁴⁶. Z bezpłatnego dostępu do Arachne mogą również korzystać zainteresowane organy krajowe. Komisja poinformowała Trybunał, że obecnie z Arachne korzysta 20 organów państw członkowskich na potrzeby zarządzania funduszami objętymi polityką spójności (w ramach co najmniej jednego programu), dziewięć organów albo korzysta z tego narzędzia, albo testuje je w obszarze rolnictwa, a 19 organów – w odniesieniu do RRF. W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia finansowego (wersja przekształcona) Komisja zasugerowała, aby po 2027 r. nałożyć na państwa członkowskie obowiązek korzystania z Arachne i objąć tym narzędziem wszystkie tryby zarządzania wydatkowaniem funduszy unijnych. W swojej [opinii](#) Trybunał zalecił Komisji, by uwzględniła ten obowiązek już w okresie programowania 2021–2027.

Możliwości i wyzwania związane z rozwojem narzędzi informatycznych w celu zwiększenia przejrzystości oraz ochrony interesów finansowych UE oraz jego konsekwencje dla kontroli

78 Dalsza cyfryzacja narzędzi informatycznych ukierunkowanych na przejrzystość i ochronę budżetu UE może przynieść szereg możliwości, takich jak:

- o zwiększenie interoperacyjności między narzędziami, takimi jak Arachne, i innymi systemami Komisji;

⁴⁵ Strona internetowa Komisji poświęcona [narzędziu punktowej oceny ryzyka Arachne](#).

⁴⁶ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, DG ds. Gospodarczych i Finansowych, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa.

- o utworzenie jednej bazy danych dla wszystkich trybów zarządzania w celu zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do wykonawców i beneficjentów;
- o objęcie zakresem EDES wszystkich trybów zarządzania oraz wszystkich wykonawców i beneficjentów wydatków UE;
- o lepsze wykorzystywanie na potrzeby zarządzania bezpośredniego informacji, które państwa członkowskie zgłaszają w IMS na temat nieprawidłowości i nadużyć;
- o instytucjonalizacja Arachne jako narzędzia Komisji służącego do punktowej oceny ryzyka i eksploracji danych dla wszystkich służb oraz jego szerokie wykorzystywanie przez organy państw członkowskich.

79 Ważnym wyzwaniem mającym na celu zwiększenie przejrzystości i ochrony budżetu UE jest jednak wprowadzenie unikalnego identyfikatora umożliwiającego wyszukiwanie wykonawców i beneficjentów funduszy unijnych we wszystkich narzędziach i systemach.

80 Ze względu na fragmentaryczny charakter sprawozdawczości – wynikający z tego, że dane są przechowywane w wielu różnych internetowych bazach danych i portalach, które charakteryzują się różnymi wymogami prawnymi i konfiguracjami technicznymi – oraz brak unikalnego identyfikatora trudno jest pozyskiwać kompleksowe informacje na temat wykonawców i beneficjentów budżetu UE. Ponadto Arachne nie zawiera informacji na temat wszystkich wykonawców i beneficjentów, ponieważ wykorzystywanie tego narzędzia przez organy krajowe, i tym samym dostarczanie tego rodzaju danych, jest dobrowolne. Utrudnia to porównywanie danych i uniemożliwia pełne korzystanie z powstających technologii, np. ze sztucznej inteligencji i dużych zbiorów danych, nie tylko do celów monitorowania i kontroli wydatków UE, lecz także do celów przeprowadzania kontroli⁴⁷.

⁴⁷ Badanie przeprowadzone przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego pn. „Cyfryzacja europejskiej sprawozdawczości, monitorowania i prowadzenia kontroli”, s. 36.

Uwagi końcowe

81 Cyfryzacja stanowi priorytet Komisji już od wielu lat. Aby zwiększyć skuteczność i zmniejszyć obciążenie administracyjne, Komisja poczyniła postępy w cyfryzacji swoich działań, w tym sposobu zarządzania funduszami unijnymi. Nie osiągnęła jeszcze jednak swojego ostatecznego celu, zgodnie z którym zamierza stać się prawdziwie cyfrowym organem administracji.

82 Komisja wdrożyła szereg projektów mających na celu uproszczenie jej złożonego krajobrazu informatycznego oraz usprawnienie procesów zarządzania. Projekty te obejmują platformę ułatwiającą przepływ danych do systemów informatycznych Komisji od beneficjentów dotacji UE i wykonawców. Komisja podjęła również kroki w celu zastąpienia swojego systemu zarządzania finansami nowszą technologią, udostępnienia innych systemów informatycznych w całej instytucji oraz stopniowego wycofania zbędnych systemów lokalnych. Działania te są jednak mocno opóźnione i ich budżet został przekroczony.

83 W obszarze zarządzania bezpośredniego i pośredniego cyfryzacja jest najbardziej zaawansowana w kontekście zarządzania dotacjami, do czego wykorzystywany jest instytucjonalny system Komisji eGrants. Z kolei w obszarach zarządzania zamówieniami publicznymi i tych dotacji, które są zarządzane pośrednio poza systemem eGrants, cyfryzacja jest opóźniona ze względu na to, że niezbędne projekty informatyczne są nadal opracowywane.

84 Jeśli chodzi o tryb zarządzania dzielonego, Komisja przeprowadziła cyfryzację swoich systemów dokonywania płatności na rzecz państw członkowskich, a ponadto cyfryzacja jest szeroko wykorzystywana w odniesieniu do płatności obszarowych w rolnictwie. Natomiast państwa członkowskie wykorzystują szereg różnych narzędzi informatycznych do zarządzania środkami przeznaczonymi na politykę spójności i rozwój obszarów wiejskich. Ponieważ narzędzia te zasadniczo nie są zintegrowane z systemami UE (gdyż nie ma takiego obowiązku w obowiązujących przepisach unijnych), nie istnieją skuteczne sposoby wymiany przydatnych informacji na temat beneficjentów funduszy UE. Oprócz tego elektroniczne zamówienia publiczne są wprowadzane przez państwa członkowskie nierównomiernie.

85 Aby spełnić wymogi dotyczące przejrzystości wydatków UE, Komisja wykorzystuje portal internetowy do publikowania informacji na temat wykonawców i beneficjentów finansowania unijnego pochodzącego z programów, którymi zarządza w trybie zarządzania bezpośredniego i pośredniego. Komisja nie publikuje jednak informacji ani na temat beneficjentów rzeczywistych, ani na temat ostatecznych odbiorców funduszy objętych zarządzaniem pośrednim (w obecnie obowiązującym rozporządzeniu finansowym nie przewidziano takiego obowiązku). Sprawozdawczość państw członkowskich w zakresie przejrzystości w odniesieniu do wykonawców i beneficjentów wydatków w obszarze polityki spójności i polityki rolnej jest bardzo rozdrobniona.

86 Aby zwiększyć ochronę budżetu UE, Komisja opracowała Arachne, narzędzie do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, z którego mogą korzystać wszystkie organy krajowe do kontroli finansowania w ramach zarządzania dzielonego. Narzędzie to nie jest jednak obowiązkowe, więc nie jest ono powszechnie stosowane. Jednocześnie system Komisji służący do wykluczania kontrahentów, którym nie wolno korzystać z finansowania unijnego, nie obejmuje obecnie wydatków w ramach zarządzania dzielonego.

87 Komisja zaproponowała, by jej systemem wykluczania kontrahentów i ustaleniami dotyczącymi przejrzystości objąć finansowanie unijne w ramach wszystkich trybów zarządzania, jak również by nałożyć na państwa członkowskie obowiązek korzystania z Arachne. W odniesieniu zarówno do ustaleń dotyczących przejrzystości, jak i Arachne Komisja zaproponowała, aby zmiany te weszły w życie dopiero w kolejnym okresie programowania, który rozpocznie się w 2028 r.

88 Działania podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie w celu cyfryzacji zarządzania funduszami unijnymi mogą przyczynić się do zwiększenia skuteczności kontroli. Przykłady korzyści już teraz płynących z cyfryzacji obejmują automatyczne pozyskiwanie dokumentów z systemów Komisji oraz wykorzystywanie narzędzi cyfrowych do sprawdzania jakości i spójności statystyk kontroli i danych dotyczących płatności zgłoszonych przez próbę agencji płatniczych w obszarze rolnictwa. Przeprowadzanie testów na dużą skalę w odniesieniu do wydatków w ramach całego budżetu UE albo chociaż w odniesieniu do konkretnego obszaru polityki jest jednak jeszcze niemożliwe. W ramach kontroli nie można też jeszcze korzystać na większą skalę z powstających technologii, takich jak sztuczna inteligencja, zrobotyzowana automatyzacja procesów czy technologia dużych zbiorów danych.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 13 czerwca 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Główne cechy systemów e-spójności w państwach członkowskich

Państwo	Systemy	SFC (a)	Rej. kr. (b)	Podpis elektroniczny (c)	Jednorazowość (d)	Wstępne wypełnianie (e)	Przyjazność dla użytkownika (f)	Skład. wniosków (g)	Wdraż. projektów (h)
Bulgaria	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Czechy	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Dania	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Estonia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Irlandia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Chorwacja	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Cypr	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Łotwa	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Litwa	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Luksemburg	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Węgry	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Malta	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Niderlandy	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugalia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Rumunia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Słowacja	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Słowenia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Finlandia	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Belgia	2	●1	●	●1	●	●	●1	●1	●1
Grecja	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Francja	2	●1	●	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Austria	2	●	●	●	●	●	●	●	●
Polska	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Szwecja	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Hiszpania	9	●1	●1	●1	●1	●1	●	●	●
Niemcy	15	●1	●	●	●	●	●	●2	●2
Włochy	32	●8	●	●	●	●	●	●	●
Systemy INTERREG	22	●	●	●	●	●	●	●18	●18

● Tak ● Większość systemów ● Nie ● Brak danych

Uwaga: symbole bez cyfry mają zastosowanie do wszystkich systemów w danym państwie członkowskim. Cyfra umieszczona za symbolem wskazuje, ile systemów w tym państwie ma daną cechę. Informacje na temat pozostałych systemów nie są dostępne.

- (a) E-spójność jest zintegrowana z SFC
- (b) E-spójność jest powiązana z co najmniej jednym rejestrem krajowym
- (c) E-spójność obsługuje korzystanie z podpisów elektronicznych
- (d) E-spójność obsługuje jednorazowe kodowanie
- (e) E-spójność obsługuje wstępne wypełnianie informacji na podstawie danych podanych we wnioskach dotyczących projektów
- (f) E-spójność oferuje funkcje przyjazne dla użytkownika
- (g) E-spójność obsługuje działania przeprowadzane na etapie składania wniosków dotyczących projektów
- (h) E-spójność obsługuje działania przeprowadzane na etapie wdrażania projektów

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika 2 do [sprawozdania Komisji dotyczącego oceny e-spójności w latach 2014–2020](#).

Załącznik II – Równoległa wymiana danych z beneficjentami poza systemami e-spójności

Państwo	Rodzaj informacji			
	Umowy	Sprawozdanie z postępu prac	Wnioski o płatność	Weryfikacje/kontrole na miejscu
Belgia	●	●	●	●
Czechy	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●
Grecja	●	●	●	●
Francja	●	●	●	●
Chorwacja	●	●	●	●
Włochy	●	●	●	●
Łotwa	●	●	●	●
Litwa	●	●	●	●
Węgry	●	●	●	●
Niderlandy	●	●	●	●
Polska	●	●	●	●
Portugalia	●	●	●	●
Rumunia	●	●	●	●
Słowenia	●	●	●	●
Słowacja	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●
Szwecja	●	●	●	●

● Ograniczona ● Umiarkowana ● Szeroka

Uwaga: brak dostępnych danych dotyczących Bułgarii, Danii, Niemiec, Irlandii, Hiszpanii, Cypru, Luksemburga, Malty i Austrii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie załącznika 2 do [sprawozdania Komisji dotyczącego oceny e-spójności w latach 2014–2020](#).

Załącznik III – Kluczowe funkcjonalności dostępne w ramach elektronicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich

	Etap przed udzieleniem zamówienia					Etap po udzieleniu zamówienia			
	Centralny portal zamówień publicznych	Ogłoszenia są wysyłane do TED	Dostępność usługi ESPD	Elektroniczne składanie ofert	Usługi krajowe powiązane z eCertis	Użytkownicy mogą zamawiać towary lub usługi drogą elektroniczną	Możliwość fakturowania elektronicznego	Przesyłanie e-faktur do systemów płatności	Obowiązkowe e-zlecenia na towary lub usługi
Belgia	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Bułgaria	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Czechy	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Dania	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Niemcy	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●	(*)	●	●	●	●
Irlandia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Grecja	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Hiszpania	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Francja	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Chorwacja	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Włochy	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Cypr	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Łotwa	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Litwa	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Luksemburg	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Węgry	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Malta	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Niderlandy	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Polska	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugalia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Rumunia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Słowenia	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Słowacja	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Szwecja	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)

(*) Obowiązek stosowania na szczeblu centralnym, ale nie na szczeblu regionalnym.

Państwa członkowskie dysponują co najmniej jednym narzędziem informatycznym, które oferuje daną funkcję z zakresu elektronicznych zamówień publicznych – mimo że narzędzie to może nie obejmować całego państwa lub może być obowiązkowe w odniesieniu do procedur poniżej progu UE.

Legenda: ● Nie ● W toku ● Tak ● Brak danych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeglądu Komisji sporządzonego po serii warsztatów z udziałem organów państw członkowskich oraz publicznie dostępnych informacji.

Wykaz akronimów

ABAC – system rachunkowości memoriałowej (ang. Accrual Based Accounting)

ARES – zaawansowany system zarządzania dokumentami (narzędzie korporacyjne KE)

AUDEX – narzędzie do zarządzania kontrolami zewnętrznymi

CATS – system ścieżek audytu rozliczania rachunków

CeSaR – baza danych zawierająca zalecenia dla poszczególnych krajów

CORDA – hurtownia wspólnych danych badawczych

CRIS – wspólny system informacyjny dotyczący stosunków zewnętrznych

DG – dyrekcja generalna

EDES – system wczesnego wykrywania i wykluczania

EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

ESPD – jednolity europejski dokument zamówienia

FTS – system przejrzystości finansowej

GPSB – rada sterująca ds. udzielania dotacji w ramach zamówień publicznych

IMS – system zarządzania nieprawidłowościami

MAP – narzędzie do programowania wieloletniego

NGEU – Next Generation EU

PEPPOL – ogólnoeuropejskie zamówienia publiczne online

Portal F&T – portal o finansowaniu i przetargach

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

SEDIA – jeden elektroniczny obszar wymiany danych

SFC – system zarządzania funduszami w Unii Europejskiej

SyGMA – system zarządzania dotacjami

TED – Tenders Electronic Daily

WPR – wspólna polityka rolna

ZSiK – zintegrowany system zarządzania i kontroli

Glosariusz

Analityka – systematyczne stosowanie metod obliczeniowych do przeprowadzenia analizy.

Baza danych – ustrukturyzowany zbiór danych przechowywanych w formie elektronicznej i dostępnych do wglądu i pobrania.

Beneficjent – osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE.

Beneficjent rzeczywisty – osoba odnosząca korzyści finansowe z działalności gospodarczej lub aktywów.

Dane nieustrukturyzowane – informacje w różnych formatach, które są gromadzone i przechowywane w surowej postaci, bez poddawania ich kategoryzacji lub organizacji, które ułatwiałyby dostęp do tych informacji oraz ich analizę.

Dane ustrukturyzowane – standaryzowane informacje ilościowe, które są zgodne z wcześniej określoną strukturą, co ułatwia ich analizę.

Duże zbiory danych – zbiory danych pochodzących z różnych źródeł, które są zbyt duże, aby przetwarzać je za pomocą tradycyjnych metod przetwarzania danych.

Eksploracja danych – proces analizowania dużych zbiorów danych w celu wyszukania informacji w formie wzorców i trendów.

Fakturowanie elektroniczne – wystawianie, przysyłanie, odbieranie oraz automatyczne i cyfrowe przetwarzanie faktur nadających się do odczytu maszynowego w ustrukturyzowanym formacie danych.

Interoperacyjność – zdolność danego systemu do komunikacji i współpracy z innymi systemami, w tym w drodze wymiany danych.

Jednolity europejski dokument zamówienia – standardowy formularz, na którym oferenci deklarują, że spełniają wymogi kwalifikowalności dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w UE.

Kontrole w formie monitorowania – systematyczne obserwowanie, śledzenie i ocena spełniania kryteriów kwalifikowalności i wymogów z wykorzystaniem danych satelitarnych jako alternatywa dla kontroli fizycznej.

Ocena spełnienia wymogów dotyczących filarów – przeprowadzana przez Komisję ocena zasad i procedur stosowanych w ramach zarządzania pośredniego w celu zapewnienia, by interesy finansowe UE były chronione w takim samym zakresie jak w ramach zarządzania bezpośredniego.

Ogólnoeuropejskie zamówienia publiczne online – zestaw norm dotyczących ogólnoeuropejskich elektronicznych zamówień publicznych, który umożliwia wymianę dokumentów dotyczących zamówień publicznych w formacie nadającym się do odczytu maszynowego.

Ostateczny odbiorca – osoba fizyczna lub prawna odnosząca korzyści ze sfinansowanego przez UE działania, które zostało zainicjowane lub przeprowadzone przez beneficjenta pomocy UE.

Pakiet dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności – zestaw dokumentów, które każde państwo członkowskie rokrocznie przedkłada Komisji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, składający się z rocznych zestawień wydatków, podsumowania, rocznego sprawozdania z kontroli, deklaracji zarządczej i opinii z audytu.

Powstająca technologia – potencjalnie rewolucyjna technologia, która została opracowana na podstawie nowej wiedzy lub innowacyjnego zastosowania już istniejącej wiedzy.

Program Copernicus – unijny globalny system obserwacji Ziemi Copernicus, w ramach którego zbiera się i przetwarza dane z satelitów oraz naziemnych czujników w celu dostarczenia informacji dotyczących środowiska oraz bezpieczeństwa.

Służby RELEX – służby Komisji odpowiadające za działania zewnętrzne, tj. DG ds. Partnerstw Międzynarodowych, DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej.

Sztuczna inteligencja – wykorzystywanie komputerów do symulacji ludzkiej inteligencji za pomocą takich zdolności, jak uczenie się i rozwiązywanie problemów.

Uczenie maszynowe – proces, w którym aplikacja informatyczna wykorzystuje sztuczną inteligencję do poprawy wyników w realizacji konkretnego zadania.

Zbiór danych – dowolny zorganizowany zestaw zgromadzonych danych.

Zrobotyzowana automatyzacja procesów – wykorzystywanie specjalnego oprogramowania do automatycznego przeprowadzania procesów informatycznych.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Przeglądem kierowała Laima Liucija Andrikenė, członkini Trybunału, a w prace zaangażowani byli: Tomas Mackevicius, szef gabinetu; Aldona Dregvaite, attaché; Margit Spindelegger, kierowniczka; Tomasz Kokot, koordynator zadania, a także: Kristina Kosor, Eda Caliskan, Johanna Oehlin, Mircea-Cristian Martinescu i Jesús Nieto Muñoz. Wsparcia w zakresie kontroli systemów informatycznych udzielili Ioanna Topa i Ioannis Hartoutsios, a wsparcia językowego – Thomas Everett.



Od lewej: Aldona Dregvaite, Eda Caliskan, Tomas Mackevicius, Laima Liucija Andrikenė, Tomasz Kokot, Margit Spindelegger, Thomas Everett, Kristina Kosor.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

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 przestania. 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.

Ikony na rys. 2 i 11 zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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

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

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

PDF	ISBN 978-92-849-0601-7	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/69405	QJ-AN-23-001-PL-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

Dzięki wykorzystaniu technologii cyfrowych administracja publiczna może zmienić sposób działania i świadczyć usługi w bardziej efektywny sposób. Komisja podejmuje szereg działań, by unowocześnić i uprościć swoje złożone środowisko informatyczne, lecz prace nad tym, by stało się ono „prawdziwie cyfrowe”, nadal trwają. Wszystkie organy odpowiedzialne za zarządzanie funduszami unijnymi mierzą się z wyzwaniami – w szczególności muszą zwiększyć interoperacyjność różnych systemów informatycznych i baz danych. Cyfryzacja może usprawnić także kontrolę funduszy unijnych. Niemniej ze względu na to, że różne zarządzające nimi organy korzystają z tak wielu odrębnych systemów informatycznych, obecnie przeprowadzenie testów na dużą skalę nie jest jeszcze możliwe.

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

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



**EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY**