

PL



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

**Przegląd  
horyzontalny**

**Przegląd horyzontalny  
mechanizmów rozliczalności  
i kontroli publicznej UE:  
luki, nakładanie się funkcji  
i wyzwania**

**2014**

**EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luksemburg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-0966-5

doi:10.2865/20000

© Unia Europejska, 2014

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

O zgodę na wykorzystanie lub powielenie schematu 1 należy zwrócić się bezpośrednio do posiadacza praw autorskich.

*Printed in Luxembourg*

Przegląd  
horyzontalny

**Przegląd horyzontalny  
mechanizmów rozliczalności  
i kontroli publicznej UE:  
luki, nakładanie się funkcji  
i wyzwania**

## Punkt

### **Wykaz skrótów**

### I–IX **Streszczenie**

#### 1–6 **Wstęp**

#### 2–5 **Cel przeglądu horyzontalnego**

#### 6 **Struktura niniejszego sprawozdania**

### 7–24 **Część I – Rozliczalność i kontrola publiczna**

#### 7–10 **Rozliczalność publiczna**

#### 11–14 **Znaczenie kontroli publicznej w kontekście rozliczalności**

#### 15–18 **Rozliczalność i kontrola budżetu UE**

#### 19–24 **Rozliczalność UE poza budżetem UE – kontrola podmiotów, instrumentów, działań w ramach polityki, wdrażania i wyników**

### 25–149 **Część II – Wyzwania dotyczące rozliczalności i kontroli w UE**

#### 25–27 **Apel o zwiększenie poziomu rozliczalności UE**

#### 28–29 **Główne wyzwania w zakresie rozliczalności i kontroli UE**

#### 30–42 **1. Skoordynowane działania UE i państw członkowskich**

##### 34–36 **Koordinacja strategii „Europa 2020”**

##### 37–38 **Koordinacja budżetowa i gospodarcza w ramach europejskiego semestru**

##### 39–42 **Instrumenty międzyrządowe**

#### 43–65 **2. Środki zarządzane we współpracy z innymi podmiotami**

##### 45–50 **Partnerstwa zewnętrzne**

##### 51–65 **Pozyskiwanie finansowania z sektora prywatnego**

#### 66–76 **3. Unia Europejska różnych prędkości i zróżnicowana struktura obszarów polityki**

##### 68–69 **Różne poziomy integracji państw członkowskich w różnych obszarach polityki**

##### 70–76 **Waluta euro, zarządzanie budżetem i nadzór demokratyczny**

77–114	<b>4. Mechanizmy rozliczalności w odniesieniu do instytucji i organów UE</b>
78–82	Procedura udzielania absolutorium instytucjom UE i innym organom unijnym
83–86	Instytucje i organy UE, które nie podlegają procesowi udzielania absolutorium przez Parlament
87–102	Rozliczalność i kontrola Europejskiego Banku Centralnego
103–110	Mechanizmy rozliczalności i kontroli dotyczące Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego
111–114	Nieproporcjonalna weryfikacja i kontrola w stosunku do małych podmiotów i budżetów
115–139	<b>5. Mechanizmy zarządzania finansami i kontroli finansowej UE</b>
116–117	Wiarygodność rozliczeń
118–132	Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń
133	Należyte zarządzanie finansami
134–139	Ramy prawne regulujące budżet UE
140–149	<b>6. Wpływ polityki UE i osiągnięte w jej ramach wyniki</b>
142–147	Wyzwania w zakresie pomiaru wpływu i wyników budżetu UE
148–149	Wyzwania dotyczące pomiaru oddziaływania instrumentów regulacyjnych
150–183	<b>Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy</b>
151	<b>Przebieg zdarzeń i reakcje UE</b>
152–160	<b>Regulacja sektora finansowego i nadzór nad nim</b>
161–169	<b>Mechanizmy wsparcia finansowego dla państw członkowskich</b>
170–183	<b>Ulepszony nadzór gospodarczy i budżetowy</b>
172	Działania na rzecz wzmocnionej koordynacji budżetowo-gospodarczej na szczeblu UE
173	Europejski semestr
174–183	Wiarygodność rachunków narodowych i statystyk krajowych
184–186	<b>Część IV – Wnioski i refleksje</b>
	<b>Załącznik – Wykaz agencji UE</b>

**CRIS:** wspólny system informacyjny RELEX

**DG DEVCO:** Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid

**DG ECFIN:** Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych

**EBC:** Europejski Bank Centralny

**EBI:** Europejski Bank Inwestycyjny

**EDA:** Europejska Agencja Obrony

**EFRR:** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

**EFS:** Europejski Fundusz Społeczny

**EFSF:** Europejski Instrument Stabilności Finansowej

**EFSM:** europejski mechanizm stabilizacji finansowej

**EIOPA:** Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych

**EKES:** Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

**EMS:** Europejski Mechanizm Stabilności

**ERRS:** Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

**ESA:** Agencja Dostaw Euratomu

**ESBC:** Europejski System Banków Centralnych

**ESDZ:** Europejska Służba Działań Zewnętrznych

**ESMA:** Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych

**ESNF:** Europejski System Nadzoru Finansowego

**ESRSP:** europejskie standardy rachunkowości sektora publicznego

**ETO:** Europejski Trybunał Obrachunkowy

**ETS:** Europejski Trybunał Sprawiedliwości

**EUNB:** Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

**EUSC:** Centrum Satelitarne Unii Europejskiej

**ISSAI:** Międzynarodowy Standard Najwyższych Organów Kontroli

**IUESB:** Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem

**KR:** Komitet Regionów

**MFW:** Międzynarodowy Fundusz Walutowy

**MSRSP:** międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego

**MŚP:** małe i średnie przedsiębiorstwa

**ONZ:** Organizacja Narodów Zjednoczonych

**PE:** Parlament Europejski

**PKB:** produkt krajowy brutto

**PPP:** partnerstwo publiczno-privatne

**SSM:** jednolity mechanizm nadzorczy

**TFUE:** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TSCG:** Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej

**UE:** Unia Europejska

**UGW:** unia gospodarcza i walutowa

**WE:** Wspólnota Europejska

**I** Niniejszy dokument jest pierwszym przeglądem horyzontalnym sporządzonym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). Przeglądy horyzontalne stanowią nowy rodzaj publikacji wydawanych przez ETO. Poświęcone są one ogólnym zagadnieniom wchodzącym bezpośrednio w zakres kompetencji Trybunału, które są przedstawiane z wykorzystaniem wyników analiz przeprowadzonych przez Trybunał oraz z uwzględnieniem zgromadzonego przezeń doświadczenia. Niniejszy przegląd horyzontalny dotyczy „mechanizmów rozliczalności i kontroli w UE”, a drugi przegląd, poświęcony „zagrożeniom dla ogólnego budżetu UE”, zostanie opublikowany w nadchodzących miesiącach.

**II** W niniejszym przeglądzie omówione zostały mechanizmy rozliczalności i kontroli mające zastosowanie do unijnych polityk, instrumentów, podmiotów i związanych z nimi publicznych zasobów finansowych, a także wyzwania w tym zakresie. Na potrzeby niniejszego dokumentu rozliczalność odnosi się głównie do demokratycznego (zwłaszcza parlamentarnego) nadzoru nad polityką i działaniami organów publicznych, a kontrola publiczna dotyczy kontroli finansowych i kontroli wykonania zadań przeprowadzanych w zakresie realizacji polityk i przeznaczonych na ten cel publicznych środków finansowych, a także ich związku z procesem rozliczalności.

**III** Niniejszy przegląd ma na celu podniesienie świadomości i zachęcanie do refleksji na temat wyzwań związanych z mechanizmami rozliczalności i kontroli UE. Z tego względu przegląd ten nie zawiera „zaleceń pokontrolnych”, lecz wskazuje kwestie, którymi powinni zająć się europejscy decydenci, ustawodawcy i ogół organów kontrolnych.

**IV** Dokument składa się z czterech powiązanych ze sobą części. **Część I** zawiera opis powiązań między rozliczalnością a kontrolą publiczną. W części tej wskazano sześć kluczowych elementów zapewniających solidny system rozliczalności i kontroli. **Część II** zawiera opis sześciu istotnych obszarów, w których występują wyzwania w zakresie rozliczalności i kontroli publicznej na szczeblu UE. **Część III** dotyczy mechanizmów rozliczalności i kontroli mających zastosowanie do różnych nowych instrumentów unijnych i międzyrządowych, które utworzono w szybkim tempie w odpowiedzi na kryzys finansowy. Ostatnia część zawiera **wnioski** z niniejszego przeglądu.

**V** **Sześć elementów zapewniających solidny system rozliczalności i kontroli to:**

- (i) jasno określone role i zakresy odpowiedzialności;
- (ii) oświadczenie ze strony jednostek zarządzających co do realizacji celów polityki (sprawozdania finansowe i sprawozdania z wykonania zadań);
- (iii) pełny nadzór demokratyczny;
- (iv) istnienie kanałów informacji zwrotnej umożliwiających podejmowanie działań naprawczych/wprowadzanie usprawnień;
- (v) silny mandat niezależnych kontrolerów zewnętrznych w zakresie weryfikacji rozliczeń, zgodności i wykonania zadań; oraz
- (vi) wdrażanie zaleceń pokontrolnych i podejmowanie działań następczych.

W elementach tych odzwierciedla się związek między rozliczalnością a rolą kontroli publicznej w zakresie wspierania szerszego procesu. Łącznie mogą one stanowić podstawę modelu na potrzeby testowania nowych mechanizmów rozliczalności i kontroli w przyszłości.

**VI** **Sześć istotnych obszarów na szczeblu UE, w których występują wyzwania pod względem rozliczalności:**

- (i) **Skoordynowane działania UE i państw członkowskich** mają postać instrumentów działających w ramach prawnych UE bądź w oparciu o porozumienia międzyrządowe lub łączących oba te rozwiązania. Instrumenty takie, które są tworzone z różnych powodów, mogą podlegać fragmentarycznej kontroli parlamentarnej i publicznej.
- (ii) **Środki finansowe UE zarządzane są w ramach partnerstwa z innymi podmiotami**, takimi jak organizacje międzynarodowe, państwa trzecie i partnerzy z sektora prywatnego. Środki te nie podlegają unijnemu procesowi demokratycznemu i kontroli w ten sam sposób i w tym samym zakresie, jak ma to miejsce w przypadku wydatków bezpośrednich z budżetu UE. Systemy rozliczalności i kontroli stosowane przez podmioty partnerskie muszą być zatem wystarczające i wiarygodne, aby to zrekomensować.



- (iii) Działania polityczne wdrażane są przez pewną podgrupę państw członkowskich UE (**Europa różnych prędkości**). Strefa euro stanowi przykład złożonej struktury politycznej o skomplikowanych zasadach zarządzania, w której nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie.
- (iv) **Struktura instytucjonalna UE** obejmuje coraz większą liczbę organów. W zależności na przykład od źródeł ich dochodów do poszczególnych grup organów UE zastosowanie mają różne mechanizmy rozliczalności i kontroli. Zróżnicowane zasady rachunkowości, kontroli i udzielania absolutorium mogą prowadzić do rozbieżności w poziomach kontroli, tworzenia się luk i nakładania się funkcji.
- (v) **Zarządzanie finansami i wynikami uzyskiwanymi z budżetu UE** podlega obszernym przepisom dotyczącym kontroli parlamentarnej i audytu. Wyzwaniem pozostaje usprawnienie procesów zarządzania bezpośredniego, rozliczalności i kontroli realizowanych na szczeblu państw członkowskich w odniesieniu do przychodów, ale przede wszystkim w odniesieniu do wydatków dokonywanych w ramach zarządzania dzielonego. Kontrole na pierwszym poziomie w niektórych państwach członkowskich nadal są słabe i pomimo kosztownego nakładania się funkcji kontrolnych nie prowadzą do wykrycia błędów ani do ich korekty.
- (vi) **Produkty, wpływ i rezultaty polityki opierają się na instrumentach pozabudżetowych**. Budżet UE jest tylko jednym ze źródeł zasobów wykorzystywanych do osiągnięcia wyników w ramach inicjatyw politycznych UE (inne źródła to m.in. finansowanie z budżetów krajowych oraz środki pozyskiwane z sektora prywatnego). Co więcej, polityki mogą być realizowane także wyłącznie w oparciu o instrumenty prawne i regulacyjne. W ramach kompleksowego systemu kontroli i rozliczalności zorientowanego na wyniki należy dokonać łącznej oceny wszystkich tych komponentów polityki.

## VII

**W odpowiedzi na kryzys finansowy** UE przyspieszyła tworzenie nowych instrumentów unijnych lub międzyrządowych, w odniesieniu do których zastosowanie mają specjalne mechanizmy rozliczalności i kontroli. Niektóre instrumenty oparte na porozumieniach międzyrządowych finansowane są bezpośrednio przez państwa członkowskie (EBC, EBI, EMS, jednolity mechanizm nadzorczy) i mimo że mają mniejsze znaczenie z punktu widzenia budżetu UE, wymagają kompleksowego nadzoru demokratycznego i kontroli publicznej na odpowiednim szczeblu pod kątem wzajemnych powiązań między tymi instrumentami a rolą i funkcjami niektórych instytucji i organów UE, poziomu środków publicznych zarządzanych w ramach takich instrumentów ponadnarodowych, a także pod kątem ich powiązań z celami UE i zagrożeń systemowych.

## VIII

**Ogólne wnioski** dotyczące sposobu zapewnienia lepszej rozliczalności i kontroli publicznej na szczeblu UE są następujące:

- W przypadku instrumentów międzyrządowych lub skoordynowanych między UE i państwami członkowskimi niezbędny okazać się może **system kontroli oparty w większym stopniu na współpracy** (w zakresie nadzoru parlamentarnego i kontroli publicznej).
- Konieczny jest **bardziej spójny i kompleksowy zestaw rozwiązań** w odniesieniu do wszystkich unijnych polityk, instrumentów i środków finansowych zarządzanych przez instytucje i organy UE. Parlamenty i organy kontroli publicznej powinny mieć możliwość dokonania oceny wszystkich aspektów należytego zarządzania finansami związanych z ich działalnością oraz wszelkich publicznych środków finansowych i zasobów, za które ponoszą odpowiedzialność.
- **Lepsze systemy zarządzania i kontroli w** odniesieniu do działań i funduszy UE są warunkiem koniecznym do zapewnienia przejrzystości, dobrego zarządzania i rozliczalności. Wyraźne zdefiniowanie celów, kontrole dotyczące przestrzegania przepisów, lepszy pomiar oddziaływania i rezultatów, a także usprawnienie związanych z nimi systemów kontroli wewnętrznej i sprawozdawczości są niezbędne w celu zwiększenia rozliczalności budżetu UE. Kwestiami tymi muszą się zająć wszystkie strony biorące udział w zarządzaniu środkami unijnymi i w ich kontrolowaniu, zwłaszcza państwa członkowskie w związku z ich odpowiedzialnością za wydatkowanie funduszy UE (szczególnie tych objętych zarządzaniem dzielonym).

- **Należy zwrócić szczególną uwagę na pomiar oddziaływania i wyników polityki UE** w przypadkach, gdzie budżet UE odgrywa stosunkowo małą rolę, ale gdzie istnieją istotne przepisy ustawodawcze lub wykonawcze na szczeblu UE. Rozliczalność w odniesieniu do polityk UE wymaga zatem, aby parlamenty narodowe i Parlament Europejski zapewniały kompleksową kontrolę instrumentów europejskich. Może to wymagać pewnego poziomu wzmocnionej współpracy, który nie jest przewidziany w istniejącym systemie rozliczalności i kontroli UE ani w ramach europejskich instrumentów opartych na umowach międzyrządowych.
- **Ograniczenie kosztownego nakładania się funkcji kontrolnych** w odniesieniu do unijnych polityk i funduszy wymaga przeanalizowania wszystkich możliwości w zakresie unikania kosztownego dublowania się kontroli, przede wszystkim poprzez dopilnowanie, aby kontrolerzy na każdym szczeblu mogli odpowiednio skorzystać z wyników prac innych kontrolerów. Aby osiągnąć ten cel, ETO i organy kontroli publicznej w państwach członkowskich musiałyby zacieśnić współpracę.

## IX

W niniejszym przeglądzie zwrócono uwagę na główne punkty, które powinny stanowić przedmiot ewentualnego dialogu i dalszych prac nad możliwymi rozwiązaniami w przyszłości.

## 01

Rolą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) jako niezależnego kontrolera zewnętrznego Unii Europejskiej (UE) jest przyczynianie się do zwiększania przejrzystości i rozliczalności zarządzania w UE. Stanowi to podstawowy cel regularnie przeprowadzanych przez ETO kontroli przychodów i wydatków UE. Okres po przejściu kryzysu finansowego stanowi doskonały moment na gruntowną analizę istniejących mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE w celu ich wzmocnienia w przyszłości.

## Cel przeglądu horyzontalnego

## 02

Przeglądy horyzontalne stanowią nowy rodzaj publikacji wydawanych przez ETO. Poświęcone są one zagadnieniom ogólnym, które są przedstawiane z wykorzystaniem wyników analiz przeprowadzonych przez Trybunał oraz z uwzględnieniem zgromadzonej przez niego wiedzy i doświadczenia.

## 03

Niniejszy dokument jest jednym z dwóch pierwszych takich przeglądów horyzontalnych. Dotyczy on „mechanizmów rozliczalności i kontroli UE”. W drugim dokumencie mowa jest natomiast o „zagrożeniach dla zarządzania finansowego budżetem UE”.

## 04

Przeglądy te stanowią istotny punkt wyjścia do konsultacji i dialogu z zainteresowanymi stronami współpracującymi z ETO oraz do przyszłych działań kontrolnych ETO. Umożliwiają one Trybunałowi przedstawianie uwag dotyczących kwestii, które niekoniecznie podlegają kontroli jako takiej, ale są jednak istotne z punktu widzenia rozliczalności publicznej i zadań ETO w obszarze kontroli.

## 05

W ramach oceny istniejących mechanizmów publicznej rozliczalności i kontroli UE oraz wskazywania związanych z nimi wyzwań niniejszy przegląd ma na celu zachęcenie do dalszych refleksji i dyskusji na temat, który ma rzeczywiste znaczenie dla demokratycznej legitymacji unijnego systemu instytucjonalnego. W związku z tym przegląd ten nie zawiera konkretnych „zaleceń pokontrolnych”, ale w wielu miejscach wskazuje na problemy, którymi powinni zająć się i które powinni rozwiązać europejscy decydenci, ustawodawcy i ogół organów kontrolnych.

## Struktura niniejszego sprawozdania

### 06

Niniejsze sprawozdanie składa się z czterech części:

- o **Część I** zawiera opis podstawowych elementów systemu rozliczalności, roli kontroli publicznej w zapewnianiu większej rozliczalności oraz mechanizmów rozliczalności i kontroli stosowanych obecnie na szczeblu UE.
- o **Część II** dotyczy debaty publicznej w sprawie wzmocnienia rozliczalności na szczeblu UE oraz zawiera ogólny opis głównych wyzwań dla rozliczalności i kontroli publicznej zidentyfikowanych przez ETO. Wyzwania te dotyczą rozliczalności i kontroli w następujących obszarach: działania państw członkowskich UE o charakterze międzyrządowym; oddziaływanie polityki UE i uzyskane w jej ramach wyniki; współpraca z partnerami zewnętrznymi; pozyskiwanie finansowania ze źródeł prywatnych w celu uzupełnienia inwestycji publicznych; nowe podmioty unijne lub nowe zakresy odpowiedzialności UE.
- o **Część III** zawiera opis wyzwań wynikających z kryzysu finansowego oraz działań podjętych dotychczas przez UE w odpowiedzi na ten kryzys, zwłaszcza w odniesieniu do zapewnienia stabilności finansowej, wzmocnienia nadzoru nad sektorem finansowym oraz wzmocnienia nadzoru budżetowego i gospodarczego.
- o **Część IV** zawiera podsumowanie wyzwań i wskazuje kwestie do przemyślenia w przyszłości.

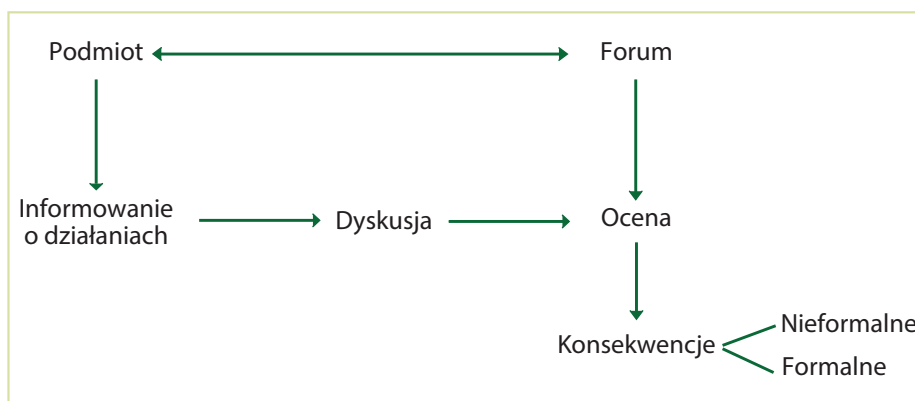
## Rozliczalność publiczna

### 07

W modelu ogólnym (zob. **schemat 1**) rozliczalność opisywana jest jako stosunek między „podmiotami” a „forum”, w ramach którego podmioty informują forum o swoich działaniach i osiągniętych wynikach. Forum jest ponadto uprawnione do oceniania podmiotów i wymagania od nich podjęcia działań naprawczych w stosownych przypadkach.

### Schemat 1

#### Rozliczalność jako stosunek społeczny: kluczowe aspekty



© Prof. Mark A.P. Bovens (zob. schemat 1, „Dokonywanie analizy i oceny rozliczalności: struktura pojęciowa”, *European Law Journal*, vol. 13, nr 4, lipiec 2007, s. 454).

### 08

Model ten pomaga ocenić pewne istotne wyzwania dotyczące ram rozliczalności, ogólnie rzecz biorąc:

- Podmioty w instytucjach publicznych mogą spotkać się z problemem wielu szczebli i wymiarów zarządzania oraz licznych forów dokonujących kontroli działań – tzw. zjawisko „wielu par oczu” sprawujących nadzór.
- Wyzwaniem dla parlamentów i innych instytucji odpowiedzialnych za kontrolowanie organów publicznych są struktury wykonawcze złożone z wielu stron lub wielu szczebli, co utrudnia wskazanie podmiotu, który ma zostać rozliczony. Sytuacja ta często określana jest mianem problemu „wielu par rąk”.
- Kolejnym wyzwaniem pojawiającym się w tej dziedzinie jest wskazanie zakresu rozliczalności. Parlamente mogą zetknąć się z problemem wyboru pomiędzy położeniem nacisku na kontrolę nakładów – zwłaszcza nakładów finansowych – a skupieniem się na skutkach i wynikach.
- Problem zapewnienia rozliczalności wykracza poza ramy kontroli ustawowej i parlamentarnej. Podmioty publiczne muszą dbać o stosunki z ogółem społeczeństwa, a także z własnymi pracownikami, głównymi kontrahentami i innymi zainteresowanymi stronami.

### 09

Kwestie te i związane z nimi problemy są jeszcze bardziej złożone na szczeblu UE. Jak wykazano w częściach II i III niniejszego przeglądu, w unijnych systemach o dużej złożoności instytucjonalnej wyzwania pojawiają się w sytuacji, gdy brakuje jasnego podziału ról, występuje nakładanie się na siebie funkcji lub istnieją luki w zakresie weryfikacji i kontroli.

### 10

W preambule do niedawno przyjętego międzynarodowego standardu najwyższych organów kontroli (ISSAI) nr 12 rozliczalność opisana jest w sposób następujący: „W demokracji tworzy się struktury, a wyłonieni w wyborach przedstawiciele są uprawnieni do wykonywania woli narodu i działania w jego imieniu przy użyciu organów ustawodawczych i wykonawczych. Zagrożenie, które należy uwzględnić w przypadku instytucji sektora publicznego w demokracji, polega na tym, że władza i zasoby mogą być niewłaściwie zarządzane lub źle wykorzystywane, co prowadzi do nadwyższenia zaufania, a to z kolei może podważyć samą istotę systemu demokratycznego. Rzeczą o krytycznym znaczeniu jest zatem to, aby obywatele danego kraju mogli rozliczać swoich przedstawicieli. Demokratycznie wybrani przedstawiciele mogą być rozliczani wyłącznie wtedy, gdy sami mogą z kolei pociągać do odpowiedzialności tych, którzy wykonują ich decyzje”<sup>1</sup>.

## Znaczenie kontroli publicznej w kontekście rozliczalności

### 11

Instytucje kontroli publicznej stanowią ważny element procesu rozliczalności. Ich głównym celem jest zapewnienie niezależnej, skutecznej i wiarygodnej kontroli wykorzystania zasobów publicznych<sup>2</sup>.

### 12

Standard ISSAI 12 wyjaśnia rolę kontroli publicznej w ramach rozliczalności w następujący sposób: „Kontrolowanie sektora publicznego, które jest głównym zadaniem najwyższych organów kontroli, stanowi ważny czynnik sprzyjający poprawie życia obywateli. Kontrolowanie rządu i podmiotów sektora publicznego przez najwyższe organy kontroli pozytywnie wpływa na poziom zaufania w społeczeństwie, ponieważ dzięki kontrolom powiernicy zasobów publicznych skupiają się na tym, aby zasoby te wykorzystać właściwie. Takie podejście przyczynia się do przestrzegania pożądaných wartości i stanowi podstawę mechanizmów rozliczalności, co z kolei prowadzi do podejmowania lepszych decyzji. Z chwilą upublicznienia wyników kontroli przez najwyższe organy kontroli obywatele mogą rozliczyć powierników zasobów publicznych. W ten sposób najwyższe organy kontroli wspierają wydajność, rozliczalność, skuteczność i przejrzystość administracji publicznej. Niezależne, skuteczne i wiarygodne najwyższe organy kontroli odgrywają zatem zasadniczą rolę w systemie demokratycznym, w którym rozliczalność, przejrzystość i uczciwość stanowią nieodzowne elementy stabilnej demokracji”<sup>3</sup>.

- 1 ISSAI 12: Wartość najwyższych organów kontroli i korzyści płynące z ich działalności – poprawa życia obywateli; INTOSAI; marzec 2013 r., preambuła, motyw 2.
- 2 ISSAI 1: Deklaracja z Limy.
- 3 ISSAI 12: Wartość najwyższych organów kontroli i korzyści płynące z ich działalności – poprawa życia obywateli; preambuła, motyw 1; dokument przyjęty przez XXI INCOSAI w 2013 r.

## 13

Wieloszczeblowa struktura zarządzania UE wymaga współpracy i koordynacji między UE i państwami członkowskimi, a także między dalszymi szczeblami zarządzania w państwach członkowskich. Wymaga także należytej współpracy i koordynacji między parlamentami a organami kontroli publicznej na wszystkich szczeblach. Taka współpraca powinna prowadzić do pełnej kontroli publicznych zasobów finansowych obejmującej także poświadczenia dotyczące poprawności sprawozdań finansowych, ocenę zgodności transakcji z obowiązującymi przepisami oraz ocenę działalności na podstawie osiągniętych rezultatów (pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności).

## 14

Trybunał zidentyfikował **sześć kluczowych elementów** rozliczalności i kontroli publicznej (zob. **tabela 1**). Każdy z tych elementów stanowi ważne ogniwo w łańcuchu, a słabość jednego z nich niesie ryzyko osłabienia skuteczności całego systemu.

Tabela 1

### Sześć kluczowych elementów rozliczalności i kontroli publicznej

1.	<b>Rola i zakres odpowiedzialności</b>	→	Zadania i odpowiedzialność powierzone wszystkim organom unijnym i innym organom zaangażowanym w realizację polityki i zarządzanie funduszami.
2.	<b>Informacje i sprawozdawczość</b>	→	Wymóg przedstawiania przez podmioty zarządzające środkami publicznymi wystarczających, odpowiednich, poprawnych i terminowych informacji oraz sprawozdań dotyczących wykonania i osiągniętych wyników na potrzeby procesu rozliczalności.
3.	<b>Demokratyczny nadzór i kontrola</b>	→	Mechanizmy i możliwość sprawowania przez parlamenty demokratycznego nadzoru i kontroli nad podmiotami zarządzającymi środkami publicznymi.
4.	<b>Konsekwencje i informacja zwrotna</b>	→	Mechanizmy gwarantujące, że wyniki nadzoru i kontroli publicznej zostaną uwzględnione w procedurach legislacyjnych i procedurze ustalania budżetu.
5.	<b>Uprawnienia do przeprowadzania kontroli publicznej</b>	→	Wyznaczanie niezależnych kontrolerów zewnętrznych dysponujących uprawnieniami do przeprowadzania szerokiego spektrum kontroli publicznych (kontroli finansowych, kontroli zgodności i kontroli wykonania zadań) i prawem dostępu do niezbędnych informacji oraz zobowiązanych do przedstawiania sprawozdań parlamentom i opinii publicznej.
6.	<b>Sprawozdawczość pokontrolna i działania następcze</b>	→	Przepisy dotyczące działań następczych i sprawozdawczości na temat wyników kontroli publicznej.

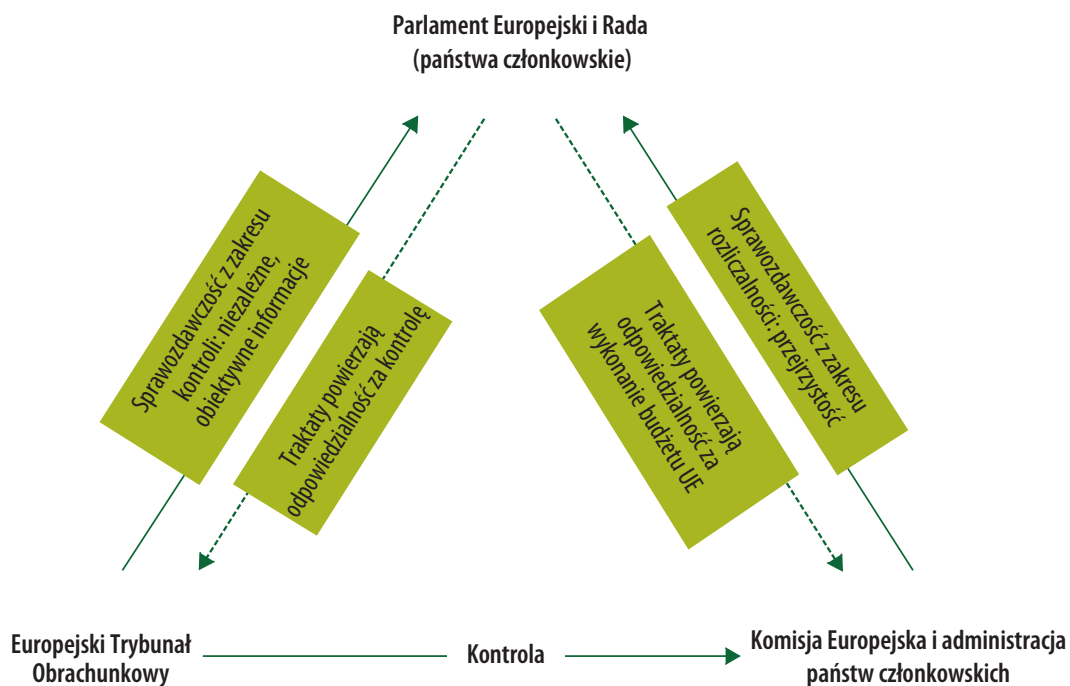
Źródło: ETO.

Rozliczalność i kontrola budżetu UE

15

Ramy rozliczalności w przypadku zarządzania i kontroli finansowej UE obejmują trzy kluczowe funkcje: nadzór demokratyczny sprawowany przez Parlament Europejski i Radę, funkcje wykonawcze pełnione przez Komisję i inne organy UE oraz funkcję organu kontrolnego, którą wykonuje Trybunał Obrachunkowy (zob. **schemat 2**).

Schemat 2 Ramy rozliczalności w odniesieniu do zarządzania i kontroli finansowej UE



Źródło: ETO.



## 16

Niezależna kontrola zewnętrzna przeprowadzana przez ETO służy zapewnieniu:

- **wiarygodności** rozliczeń UE;
- **legalności i prawidłowości** dochodów i wydatków w budżecie UE leżących u podstaw tych rozliczeń;
- **nałego zarządzenia finansami** w odniesieniu do środków unijnych zgodnie z zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności.

## 17

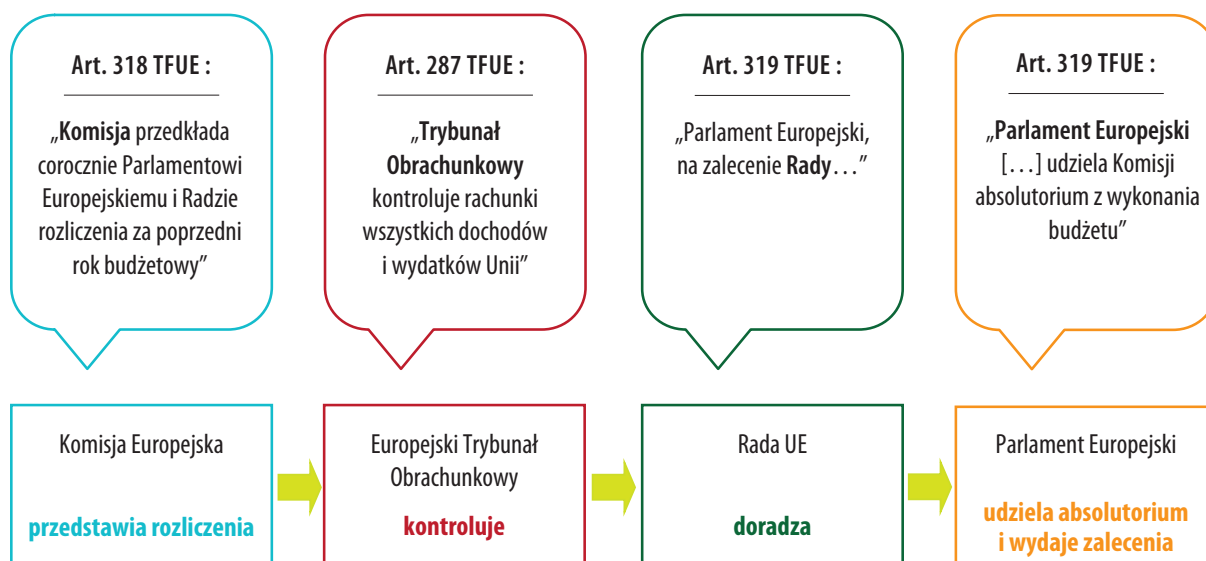
Kontrola ETO stanowi jeden z elementów systemu rozliczalności finansowej w obszarze zarządzania dzielonego. Kontrole na szczeblu UE polegają na weryfikacji rozliczeń przedkładanych przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu. Komisja polega z kolei na systemie oświadczeń kierownictwa i ustaleniach kontroli na szczeblu państw członkowskich. Wykorzystanie środków unijnych przez państwa członkowskie podlega również kontroli przez parlamenty krajowe.

## 18

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje specjalny mechanizm rozliczalności w odniesieniu do budżetu UE, określany mianem „procedury udzielania absolutorium”. W procedurze tej biorą udział cztery główne instytucje UE: Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Obrachunkowy (zob. **schemat 3**).

Schemat 3

### Procedura udzielania absolutorium z wykonania budżetu UE



Źródło: ETO.

### Rozliczalność UE w obszarach poza budżetem UE – kontrola podmiotów, instrumentów, działań w ramach polityki, wdrażania i wyników

#### 19

Rozliczalność nie ogranicza się do wykorzystania pieniędzy podatników za pośrednictwem budżetu ogólnego UE, ale dotyczy również:

- podjętych decyzji politycznych i ustalonych celów;
- wyników i oddziaływania polityk unijnych;
- wykorzystanych środków ze źródeł prywatnych lub międzynarodowych, które są uruchamiane w celu realizacji polityki UE oraz zapewnienia zgodności realizowanych projektów ze strategiami UE; oraz
- skuteczności działań podejmowanych przez UE w odpowiedzi na ryzyko systemowe dla interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich.

#### 20

Istnieje szereg kanałów, poprzez które można osiągnąć szeroko pojętą rozliczalność. Jednym z nich jest rozliczalność demokratyczna, czyli rozliczalność Komisji UE przed Radą, w skład której wchodzi przedstawiciele państw członkowskich na szczeblu ministerialnym, odpowiedzialni przed parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim. Drugim kanałem jest rozliczalność przed obywatelami UE. Dla osób wybranych w wyborach oznacza to przyjęcie werdyktu głosujących wyrażonego podczas głosowania oraz rozmaite inne sposoby demokratycznego uczestnictwa w dokonanych przez społeczeństwo wyborach. Nie wszystkie organy publiczne są jednak wyłaniane w wyborach, a nawet te, które są w ten sposób wybierane, ponoszą odpowiedzialność między kolejnymi wyborami. Trzecią formą odpowiedzialności jest poszanowanie zasad praworządności, tj. rozliczalność prawna, którą ustanawiają organy wymiaru sprawiedliwości. Czwartą formą rozliczalności jest rozliczalność administracyjno-finansowa, stanowiąca główny punkt zainteresowania organów kontroli publicznej, w tym ETO.

#### 21

Organy polityczne i wykonawcze UE ponoszą odpowiedzialność polityczną za wyznaczone cele i podejmowane decyzje polityczne. Organy kontroli publicznej, w tym ETO, powstrzymują się co do zasady od kwestionowania zasadności celów politycznych ustalonych w ramach procesu kształtowania polityki UE. Ogólnie rzecz ujmując, ETO odnosi się do nich jedynie w ograniczonym zakresie w sytuacji, gdy jedna z pozostałych instytucji uczestnicząca w unijnym procesie legislacyjnym zwróci się do niego z oficjalnym wnioskiem o wydanie opinii.

### 22

Jednym z obszarów zainteresowania kontroli publicznej jest badanie efektów działań realizowanych w danym obszarze polityki oraz weryfikowanie, czy efekty te są powiązane z celami deklarowanymi w tym obszarze. Niemniej ocena skuteczności jest często trudna, a trudność ta może być tym większa w sytuacji, gdy deklarowane cele są niejasno sformułowane lub niespójne z rzeczywistymi planami politycznymi.

### 23

Ciężko jest zatem wprowadzić wyraźne rozgraniczenie pomiędzy realizacją działań w danym obszarze polityki, co jest uzasadnionym przedmiotem kontroli wykonania zadań, a ich zasadnością, co nie powinno – co do zasady – wchodzić w zakres kontroli. Bardzo trudno jest dokonać oceny skuteczności działań na podstawie osiągniętych rezultatów bez uwzględnienia tego, w jakim stopniu na słabe wyniki wpływ miała sama koncepcja danej polityki. Sprawozdania specjalne Trybunału zawierają szereg zaleceń w tym względzie.

### 24

Zagadnienia poruszone pokrótce powyżej przedstawione są bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszego przeglądu. Celem jest zwrócenie uwagi na problematyczne kwestie związane z mechanizmami rozliczalności i kontroli w UE.

# Część II – Wyzwania dotyczące rozliczalności i kontroli w UE

## Apel o zwiększenie poziomu rozliczalności UE

### 25

W następstwie kilkuletniego kryzysu finansowego reputacja niektórych rządów i instytucji została poważnie nadszarpnięta. Jakość zarządzania współzależnymi gospodarkami UE oraz związana z tym rola niektórych instytucji UE została zakwestionowana. Zaufanie opinii publicznej do instytucji unijnych i prowadzonej przez nie polityki w tym okresie spadło – podczas gdy jesienią 2007 r. zaufanie do UE wyrażało 48% obywateli<sup>4</sup>, pięć lat później, wiosną 2012 r., poziom zaufania spadł do 31%<sup>5</sup>.

### 26

ETO i najwyższe organy kontroli państw członkowskich podkreślają znaczenie spójnego i konsekwentnego stosowania zasad przejrzystości i rozliczalności w odniesieniu do wszystkich środków publicznych wykorzystywanych w odpowiedzi na kryzys<sup>6</sup>.

### 27

Apel taki wystosowali także przewodniczący Rady Europejskiej, Komisji, Eurogrupy i prezes Europejskiego Banku Centralnego w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2012 r., w których nakreślili oni wizję prawdziwej unii gospodarczej i walutowej opartej na czterech podstawowych elementach. Pierwsze trzy z nich dotyczą opracowania unijnych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, natomiast czwarty w wyraźny sposób odnosi się do konieczności zapewnienia legitymacji demokratycznej i rozliczalności. Postulat ten nie został jak dotąd potraktowany całościowo, lecz był rozpatrywany osobno w ramach poszczególnych wniosków dotyczących instrumentów w różnych obszarach polityki.

- 4 Zob. badania standardowe Eurobarometru, z wiosny 2007 r. i wiosny 2012 r.; Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Komunikacji; ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf)).
- 5 60% respondentów biorących udział w badaniu Eurobarometru (wiosna 2012 r.) wyrażało brak zaufania do UE (podczas gdy zaufanie do UE deklarowało 31% badanych). Nieznaczną poprawę odnotowano podczas badania jesienią 2012 r. (57% badanych wyrażało brak zaufania, a 33% deklarowało zaufanie do UE), co nie zmienia jednak faktu, że w 20 z 27 państw członkowskich większość obywateli nadal nie miała zaufania do UE.
- 6 Zob. oświadczenie Komitetu Kontaktowego Najwyższych Organów Kontroli UE z 2013 r. pt. „Znaczenie odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego UE”; ([www.contactcommittee.eu](http://www.contactcommittee.eu)).

Główne wyzwania w zakresie rozliczalności i kontroli UE

28

W ramach refleksji nad apelem o zwiększenie rozliczalności Trybunał Obrachunkowy zidentyfikował szereg konkretnych wyzwań (zob. **tabela 2**).

**Tabela 2** Sześć obszarów, w których występują wyzwania z zakresu rozliczalności i kontroli

	Obszar	Charakter wyzwania	Punkty
1.	Skoordynowane działania UE i państw członkowskich	→ Zapewnienie skoordynowanego nadzoru publicznego i kontroli publicznej na szczeblu unijnym i krajowym w odniesieniu do działań skoordynowanych	30–42
2.	Środki zarządzane we współpracy z innymi podmiotami	→ Rozliczalność w odniesieniu do środków zarządzanych we współpracy z innymi podmiotami (partnerami zewnętrznymi lub prywatnymi). Realizacja potrzeb podmiotów publicznych i innych stron zaangażowanych we współpracę w zakresie przejrzystości i rozliczalności	43–65
3.	UE różnych prędkości / zróżnicowana struktura obszarów polityki	→ Zapewnienie demokratycznego nadzoru i kompleksowej kontroli publicznej działań podejmowanych przez podgrupy państw członkowskich i państw trzecich w różnych obszarach polityki lub w ramach różnych instrumentów	66–76
4.	Struktura UE (instytucje i organy)	→ Zapewnienie sprawnego i skutecznego nadzoru i kontroli nad wszystkimi instytucjami i organami UE	77–114
5.	Zarządzanie finansami i wynikami	→ Zwiększenie rozliczalności w odniesieniu do ogólnej jakości zarządzania finansami i wynikami w UE	115–139
6.	Wpływ polityki i osiągnięte w jej ramach wyniki	→ Monitorowanie i ocena wpływu i wyników osiągniętych w ramach realizacji polityki UE	140–149

Źródło: ETO.

29

Obszary te zostały szczegółowo omówione w poniższych sekcjach **części II**.

### 1. Skoordynowane działania UE i państw członkowskich

#### 30

W większości obszarów polityki wymienionych w Traktatach UE występuje podział kompetencji między UE i jej państwa członkowskie. Na przykład różne polityki unijne uzależnione są w dużej mierze od zasobów budżetowych państw członkowskich (budżet UE stanowi mniej niż 1% PKB, podczas gdy wydatki instytucji rządowych na szczeblu centralnym w 2013 r. wyniosły 49% unijnego PKB<sup>7</sup>). Osiągnięcie szeroko zakrojonych założeń określonych w Traktatach w drodze realizacji strategii i celów (np. celów w ramach strategii „Europa 2020”) zależy głównie od działań podejmowanych przez państwa członkowskie, finansowanych z budżetów krajowych. Nowe mechanizmy UE w zakresie koordynacji budżetowej i gospodarczej obejmują całość wydatków publicznych w UE, ale wszystkie działania w tym obszarze podlegają złożonemu systemowi współpracy. W takich przypadkach do osiągnięcia wspólnych celów wymagane jest skoordynowane działanie.

#### 31

Ten stan rzeczy prowadzi do wytworzenia równoległych linii podziału odpowiedzialności. Komisja odpowiada przed Parlamentem Europejskim i Radą za koordynację działań leżących w jej gestii i podlega kontroli ETO<sup>8</sup>. Władze krajowe są z kolei odpowiedzialne przed własnymi parlamentami za działania podejmowane na podstawie prawa krajowego oraz za wykorzystanie środków z budżetu krajowego i mogą zostać skontrolowane przez krajowe najwyższe organy kontroli.

#### 32

Wyzwaniem pozostaje fakt, że w przypadku większości skoordynowanych działań rozliczalność nadal ma charakter fragmentaryczny. Odpowiedzialność jest rozproszona pomiędzy parlamenty poszczególnych państw członkowskich i organy kontrolne. Ponadto w sytuacji, gdy działanie ma dotyczyć ryzyka systemowego o charakterze ponadnarodowym, ale interwencja polityczna odbywa się w drodze unijnej koordynacji między państwami członkowskimi, UE staje w obliczu wyzwania w postaci skoordynowania ich działań kontrolnych i nadzoru parlamentarnego.

#### 33

Aby zapewnić pełny obraz finansów publicznych i polityk skoordynowanych w ramach współpracy między państwami członkowskimi i UE, konieczna jest również koordynacja i współpraca między wszystkimi najwyższymi organami kontroli i parlamentami. Stopień wymaganej w tym przypadku koordynacji znacząco wykracza poza zakres niezbędny na potrzeby kontroli budżetu UE.

7 Dane Eurostatu dotyczące łącznych wydatków ogólnych sektora instytucji rządowych liczonych jako udział w PKB (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).

8 Niezależnie od tego, czy Komisja wydatkuje środki pośrednio, za pośrednictwem państw członkowskich, czy bezpośrednio – wydatki te podlegają kontroli ETO.

### Koordinacja strategii „Europa 2020”

#### 34

W strategii „Europa 2020” można znaleźć wiele przykładów skoordynowanych działań. Jak zauważa Komisja, sukces strategii „Europa 2020” w znaczącej mierze zależy od zdolności państw członkowskich UE do wypełnienia ich obowiązków w zakresie wdrożenia na szczeblu krajowym niezbędnych reform, które są konieczne w celu zintensyfikowania wzrostu w ramach siedmiu inicjatyw przewodnich<sup>9</sup>.

#### 35

W ramach zarządzania strategią „Europa 2020”<sup>10</sup> przewidziano, że:

- nadawanie kierunku politycznego leży w gestii Rady Europejskiej;
- Komisja proponuje strategię, monitoruje jej realizację i informuje o postępach;
- państwa członkowskie mają obowiązek sporządzenia co roku dwóch sprawozdań, w których wyjaśniają one działania podejmowane na rzecz zbliżenia się do realizacji krajowych celów strategii „Europa 2020”. Oba sprawozdania powinny być w pełni włączone w ramy krajowej procedury budżetowej i europejskiego semestru, który został wprowadzony w celu usprawnienia koordynacji polityki w całej UE.

#### 36

Mechanizmy zarządzania nakładają na Parlament Europejski obowiązek uczestnictwa w dialogu poprzedzającym ostateczne decyzje podejmowane przez Radę oraz zachęcania do dyskusji w parlamentach narodowych i między nimi. Strategia ta nie przewiduje jednak konieczności nadzoru parlamentarnego w odniesieniu do jej realizacji lub wyników, nie ma w niej też mowy o kontroli publicznej przeprowadzanej w sposób skoordynowany na poszczególnych szczeblach UE i państw członkowskich.

### Koordinacja budżetowa i gospodarcza w ramach europejskiego semestru

#### 37

Celem europejskiego semestru jest usprawnienie krajowych i unijnych procesów koordynacji gospodarczo-budżetowej, co wymaga ścisłego przestrzegania rocznego harmonogramu dotyczącego gromadzenia i analizy danych oraz oceny szerokiego spektrum wskaźników gospodarczych. Skutki tej wzmocnionej koordynacji w UE przedstawiono szczegółowo w pkt 174–176 oraz na **schemacie 7** w **części III** poniżej.

9 COM(2010) 2020 final z dnia 3 marca 2010 r. pt. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, streszczenie, s. 5–6, pkt 2 i 7.

10 COM(2010) 2020 final, streszczenie, s. 32, sekcja 5.2.

### 38

Skuteczność ram nadzoru zależy od wyników działań poszczególnych podmiotów biorących udział w tym procesie: Rada ponosi odpowiedzialność za decyzje dotyczące koordynacji gospodarczej i zarządzania, Komisja odpowiada natomiast za koordynację i funkcje nadzorcze. Wszystkie przepisy przewidują ponadto obowiązek przekazywania informacji Parlamentowi Europejskiemu na potrzeby dialogu na temat różnych ustaleń i zaleceń.

### Instrumenty międzyrządowe

### 39

Niektóre działania podjęte w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy wymagają skoordynowanego działania państw członkowskich, które jest regulowane na mocy porozumień lub traktatów międzyrządowych. **Część III** niniejszego sprawozdania zawiera bardziej kompletną analizę konsekwencji w zakresie rozliczalności i kontroli publicznej działań podejmowanych przez UE w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy.

### 40

W opublikowanym w 2012 r. komunikacie pt. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”<sup>11</sup> Komisja uznała legitymację demokratyczną za podstawę rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW). Legitymacja ta stanowi wyraz dwóch podstawowych zasad:

- Po pierwsze, rozliczalność należy zapewnić na tym samym poziomie, na którym podjęta zostaje dana decyzja wykonawcza, przy jednoczesnym uwzględnieniu w należyty sposób poziomu, na którym decyzja ta wywołuje skutki.
- Po drugie, podczas pogłębiania UGW i integracji w UE w ogóle poziom legitymacji demokratycznej zawsze musi pozostać proporcjonalny do zakresu suwerenności przenoszonej ze szczebla państw członkowskich na szczebel UE.

### 41

W świetle tej drugiej zasady wyboru politycznego i prawnego należy dokonywać na podstawie okoliczności decydujących o tym, czy wykorzystać mechanizmy międzyrządowe pozostające poza zakresem funkcjonowania istniejących mechanizmów unijnych z zakresu rozliczalności czy też nie. Korzystanie z tej opcji na szeroką skalę mogłoby jednak wywołać problemy z rozliczalnością i zarządzaniem, którymi wcześniej lub później należałoby się zająć.

### 42

Komisja wydała zalecenie, aby przyszłe instrumenty zarządzania UGW były opracowywane w prawnych i instytucjonalnych ramach UE, które przewidują m.in. nadzór i kontrolę sprawowane przez Parlament Europejski.

11 COM(2012) 777 final/2 z dnia 30 listopada 2012 r.



### 2. Środki zarządzane we współpracy z innymi podmiotami

#### 43

W różnych obszarach polityki osiągnięcie celów UE wymaga od instytucji unijnych współpracy z innymi podmiotami: odbywa się to albo w formie partnerstw zewnętrznych (np. z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi), albo partnerstw z podmiotami sektora prywatnego. W takich przypadkach rozliczalność opiera się na kontroli zewnętrznej, strukturze zarządzania w organach partnerskich, a także na unijnych mechanizmach kontroli i rozliczalności.

#### 44

Aby uniknąć luk lub zapobiec nakładaniu się funkcji, partnerzy powinni mieć możliwość korzystania z systemu jednorazowej kontroli. Wiąże się z tym konieczność istnienia wystarczających i wiarygodnych systemów sprawozdawczości i kontroli. Można to osiągnąć poprzez położenie większego nacisku na weryfikację wewnętrznych i zewnętrznych systemów kontroli stosowanych przez partnerów. W kolejnych sekcjach przedstawiono przykłady sytuacji, w których występują takie wyzwania.

### Partnerstwa zewnętrzne

#### 45

UE współpracuje w ramach licznych partnerstw z organami państw spoza Unii Europejskiej lub organizacjami międzynarodowymi (takimi jak ONZ czy Bank Światowy). Często ma to miejsce w sytuacji, gdy UE i jej państwa członkowskie muszą pomóc w rozwiązaniu problemów o charakterze globalnym, takich jak realizacja milenijnych celów rozwoju ONZ, przeciwdziałanie zmianom klimatu czy walka z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia. Partnerstwa te polegają na zapewnieniu finansowania przez UE lub na prowadzeniu wspólnych działań z udziałem organów UE.

**46**

Komisja przyznaje, że zapewnienie przejrzystości i rozliczalności w odniesieniu do działań prowadzonych z partnerami może być szczególnym wyzwaniem<sup>12</sup>. Przeprowadzona przez ETO kontrola wykonania zadań dotycząca pomocy UE realizowanej za pośrednictwem organów należących do struktur Narodów Zjednoczonych również wykazała szereg problemów (zob. **ramka 1**).

**47**

W przypadku gdy UE zdecyduje się na współpracę z partnerami i na korzystanie z ich systemów kontroli i sprawozdawczości, powinna domagać się wysokiego poziomu przejrzystości i rozliczalności oraz powinna taki poziom zapewnić.

**48**

**Wsparcie budżetowe** jest wykorzystywane przez UE w celu niesienia pomocy ponad 70 krajom, co odbywa się w drodze przekazania środków finansowych uwzględnianych w ramach programowania i zarządzania przez krajowe systemy zarządzania finansami publicznymi. Udzielając wsparcia budżetowego, Komisja musi spełnić szczegółowe warunki i wykazać, że państwa będące beneficjentami spełniają ogólne warunki kwalifikowalności.

**49**

**Działania z udziałem wielu darczyńców** koordynowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych lub Bank Światowy obejmują zarządzanie środkami finansowymi pochodzącymi od różnych darczyńców, które są gromadzone w jednej puli i nie są zarezerwowane na konkretne potrzeby. W tym przypadku Komisja polega na systemach kontroli finansowej ONZ<sup>13</sup>.

12 Na przykład w kontekście współpracy w ramach finansowania innowacyjnego zob. dokument SEC(2010) 409 final z dnia 1 kwietnia 2010 r. pt. „Innowacyjne finansowanie na szczeblu globalnym”, s. 14, sekcja 2.5, oraz w kontekście środków finansowych związanych ze zmianą klimatu zob. komunikat COM(2011) 218 final z dnia 19 kwietnia 2011 r. pt. „Zwiększenie rozliczalności UE ze środków finansowych na rzecz rozwoju w związku z oficjalną unijną oceną wzajemnej pomocy rozwojowej”, s. 7, akapit pierwszy.

13 Płatności na rzecz organizacji międzynarodowych zrealizowane z budżetu ogólnego w 2012 r. wyniosły 1,4 mld euro, z czego ponad połowa przeznaczona była na projekty obejmujące wielu darczyńców. Sprawozdanie roczne ETO za 2012 r., pkt 7.6, przypis 3.

**Słabe monitorowanie wdrażania i osiągnięcia wyników przez ONZ**

W sprawozdaniu specjalnym nr 15/2009 Trybunał zwrócił uwagę, że:

- o Mimo iż Komisja sprawdza systemy zarządzania finansami swoich partnerów ze strony ONZ (stosując analizę opartą na czterech filarach), musi ona opierać się na sprawozdaniach ONZ, aby potwierdzić, że systemy kontroli funkcjonowały w praktyce i że osiągnięto założone rezultaty. W momencie przeprowadzania kontroli Komisji nie udało się uzyskać odpowiednich informacji w tym zakresie od ONZ (streszczenie pkt IV).
- o Zespół kontrolerów zewnętrznych ONZ nie przedstawia Komisji zadowalających dowodów potwierdzających, że procedury kontroli finansowej funkcjonują w praktyce, a ETO napotkał problemy podczas kontrolowania wykorzystania funduszy UE wydatkowanych za pośrednictwem ONZ (streszczenie pkt V).

### 50

W swoim sprawozdaniu rocznym za 2012 r. Trybunał wskazał wyzwania w dwóch konkretnych obszarach: wsparcia budżetowego i projektów z udziałem wielu darczyńców.

- W przypadku wsparcia budżetowego prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu. Rozliczalność w przypadku takich środków finansowych od tego momentu opiera się na mechanizmach rozliczalności i kontroli stosowanych przez państwo przyjmujące pomoc<sup>14</sup>.
- W przypadku wydatków UE na realizację wsparcia budżetowego, działań z udziałem wielu darczyńców i podobnych instrumentów współpracy złożony system przepisów i procedur (w tym w zakresie organizacji przetargów i udzielania zamówień) sprawia, że poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości jest wysoki. Charakter tych instrumentów oraz warunki płatności ograniczają jednak zakres, w jakim transakcje są narażone na błędy, zgodnie z definicją błędów przyjętą przez Trybunał na potrzeby kontroli prawidłowości<sup>15</sup>.

### Pozyskiwanie finansowania z sektora prywatnego

### 51

Szereg działań UE jest realizowanych z wykorzystaniem bezpośrednio lub pośrednio finansowania ze źródeł prywatnych. Finansowanie takie obejmuje udzielanie i zaciąganie pożyczek przez organy UE, takie jak EBI, jak również wykorzystywanie środków z budżetu UE w celu pobudzania inwestycji z sektora prywatnego. Pozyskiwanie finansowania z sektora prywatnego z wykorzystaniem środków finansowych UE może się wyraźnie zwiększyć. W strategii „Europa 2020” podkreśla się, że inwestowanie na rzecz rozwoju będzie wymagać uruchomienia finansowania pochodzącego z sektora prywatnego oraz że „Europa musi także zrobić wszystko, co w jej mocy, aby odpowiednio wykorzystać swoje środki finansowe, szukać nowych możliwości łączenia kapitału prywatnego i publicznego oraz tworzyć innowacyjne instrumenty finansowania niezbędnych inwestycji”<sup>16</sup>. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020 również położono duży nacisk na rolę sektora prywatnego w pobudzaniu inwestycji i rolę instrumentów finansowych w potęgowaniu potencjalnego wpływu budżetu UE<sup>17</sup>.

### 52

Zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym<sup>18</sup> UE może współpracować z sektorem prywatnym w ramach partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w celu zapewnienia alternatywnego wsparcia finansowego dla działań UE oraz w celu realizacji unijnych projektów. Wyzwania, które dotyczą tych instrumentów, obejmują konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu przejrzystości i rozliczalności środków publicznych. Ponadto niezbędny jest również pomiar wyników osiągniętych z wykorzystaniem takich instrumentów i porównywanie ich z zamierzonymi celami działań objętych finansowaniem.

- 14 Sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 7.6–7.8.
- 15 Sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 7.5–7.6.
- 16 COM(2010) 2020 final, s. 20.
- 17 COM(2011) 500 final z dnia 28 czerwca 2011 r. pt. „Budżet z perspektywy »Europie 2020« – Część I”, s. 10.
- 18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

## 53

Unijne środki finansowe wykorzystywane w ramach instrumentów finansowych i PPP są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy i podlegają rozliczalności przed Parlamentem Europejskim w ramach procedury udzielania absolutorium. Instrumenty te z samej swojej natury niosą ze sobą wyzwania z zakresu zarządzania, kontroli i nadzoru parlamentarnego, o czym jest mowa w sekcjach poniżej.

## 54

**Instrumenty finansowe** mogą przybrać formę instrumentów kapitałowych/ instrumentów kapitału podwyższonego ryzyka lub instrumentów dłużnych (takich jak pożyczki, gwarancje lub podział ryzyka z instytucjami finansowymi w celu spotęgowania potencjalnego wpływu finansowania UE). Ich celem jest zaradzenie niedoskonałościom rynku lub niewystarczającemu poziomowi inwestycji oraz uzyskanie efektu dźwigni finansowej. Instrumenty finansowe mogą być wdrażane w ramach zarządzania centralnego (w trybie zarządzania bezpośredniego lub pośredniego) oraz w ramach zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (powszechnie instrumenty takie określa się mianem instrumentów inżynierii finansowej).

## 55

W przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem pośrednim<sup>19</sup> Komisja jest odpowiedzialna za ustalenie celów polityki i kierunków strategicznych w odniesieniu do centralnie zarządzanych środków finansowych. Komisja bierze również udział w strukturach zarządzania takich instrumentów i ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykorzystanie środków unijnych.

## 56

Komisja stwierdziła szereg niedociągnięć w mechanizmach rozliczalności i kontroli stosowanych w przypadku instrumentów finansowych wdrażanych zgodnie z WRF na lata 2007–2013<sup>20</sup>. Trybunał również wskazał szereg wyzwań, zwłaszcza w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi (zob. **ramka 2**).

## 57

Nowo przyjęte przepisy dotyczące instrumentów finansowych<sup>21</sup> mające zastosowanie w obecnie obowiązujących WRF mają na celu zapewnienie spójności przepisów, praktyk w zakresie zarządzania oraz wymogów dotyczących kontroli i sprawozdawczości w odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowych. Komisja przedstawia ponadto co roku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące wyników osiągniętych przez wszystkie instrumenty finansowe<sup>22</sup>.

- 19 Zgodnie z art. 58 ust. 1 lit. c) oraz art. 139 ust. 4 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Komisja może powierzyć wdrażanie instrumentów finansowych: „(ii) organizacjom międzynarodowym i ich agencjom; (iii) EBI i Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu; (v) organom publicznym; (vi) organom podlegającym prawu prywatnemu mającym obowiązek świadczenia usługi publicznej, o ile przedstawią one odpowiednie gwarancje finansowe”. Podmioty te „mogą z kolei na swoją odpowiedzialność powierzyć pośrednikom finansowym część zadań związanych z wdrażaniem tych instrumentów”.
- 20 Komisja Europejska (2011), Ramy dla nowej generacji innowacyjnych instrumentów finansowych – unijnych platform instrumentów kapitałowych i dłużnych, COM(2011) 662 final.
- 21 Tytuł VIII, art. 139–140 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012).
- 22 Art. 140 ust. 8 rozporządzenia finansowego.

### Przykłady niedociągnięć w łańcuchu rozliczalności i kontroli w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej

ETO wskazał następujące słabe punkty<sup>23</sup>:

- o niewystarczające przepisy dotyczące lewarowania i rotacyjności;
- o możliwość nieuzasadnionego przydziału środków na tego typu instrumenty;
- o nieuzasadnione preferencyjne traktowanie sektora prywatnego; oraz
- o nieprecyzyjne warunki kwalifikowalności dotyczące kapitału obrotowego.

Takie instrumenty stanowią źródło zagrożeń i problemów m.in. w odniesieniu do rozliczania wykorzystania unijnych środków finansowych, sprawowania nadzoru nad tymi instrumentami, odpowiedzialności za instrumenty oraz zdolności Komisji do zarządzania nimi.

ETO stwierdził również uchybienia w ramach prawnych.

23 Opinia nr 7/2011.

## 58

W celu zapewnienia zgodności z wymogami nowego rozporządzenia finansowego Komisja podpisała ramowe umowy finansowo-administracyjne z EBI i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI), w których określone zostały zasady sprawozdawczości operacyjnej i finansowej, a także wymogi w zakresie kontroli<sup>24</sup> w odniesieniu do centralnie zarządzanych instrumentów finansowych, które mają zostać ustanowione na lata 2014–2020 i powierzone zwierzchnictwu EBI i EFI.

## 59

W odniesieniu do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów<sup>25</sup> określa rodzaje instrumentów i ich wdrażania, a także wymogi w zakresie sprawozdawczości, ustanawiając tym samym ujednolicone przepisy dotyczące instrumentów finansowych, zapewniające spójną sprawozdawczość i spójne monitorowanie osiągnięć z zakresu polityki we wszystkich państwach członkowskich.

## 60

Jest zbyt wcześnie, aby stwierdzić, czy wdrożenie tych nowych przepisów wystarczy do wyeliminowania wszystkich niedociągnięć.

24 W umowie ramowej finansowo-administracyjnej zawarto wymóg, aby niezależny kontroler zewnętrzny poświadczył sprawozdania finansowe dotyczące poszczególnych instrumentów, a także potwierdził, że systemy kontroli w przypadku danego instrumentu funkcjonują prawidłowo oraz że leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

25 Tytuł IV rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320) („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”).

## 61

**Partnerstwa publiczno-prywatne** (PPP) to forma współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym. Tradycyjne PPP najczęściej powoływane są w państwach członkowskich na potrzeby stworzenia infrastruktury lub świadczenia usług publicznych, zwykle na podstawie przepisów prawa prywatnego. Ich celem jest zwiększenie wydajności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie wiedzy fachowej sektora prywatnego.

## 62

Konkretne rodzaje PPP obejmują: partnerstwo typu „budowa-własność-eksploatacja”, w którym nie następuje przeniesienie aktywów do sektora publicznego; partnerstwo typu „zakup-budowa-eksploatacja” polegające na sprzedaży aktywów publicznych na rzecz PPP w celu usprawnienia i świadczenia danej usługi; partnerstwo typu „budowa-eksploatacja-przekazanie” polegające na budowie, eksploatacji, a po upływie określonego czasu na przekazaniu; oraz partnerstwo typu „projekt-budowa-finansowanie-eksploatacja”, które działa na zasadach podobnych do partnerstwa typu „budowa-eksploatacja-przekazanie”.

## 63

Na szczeblu UE partnerstwa publiczno-prywatne są tworzone w celu zarządzania określonymi środkami finansowymi UE (np. wspólne przedsięwzięcia utworzone głównie na potrzeby badań naukowych) lub same są beneficjentami środków unijnych. Takie PPP są w istocie formą udzielania zamówień publicznych podlegającą unijnym przepisom o zamówieniach publicznych. Partnerstwa te muszą pozostawać w zgodzie z przepisami UE dotyczącymi funkcjonowania rynku wewnętrznego, z paktem stabilności i wzrostu, unijnym prawodawstwem dotyczącym zamówień publicznych i koncesji, a także z regułami konkurencji.

## 64

**Instrumenty mieszane** łączą różne rodzaje pomocy na działania zewnętrzne, w tym dotacje na spłatę odsetek, pomoc techniczną, dotacje bezpośrednie, gwarancje kredytowe, zwrot kosztów czy udostępnienie kapitału wysokiego ryzyka. Instrumenty mieszane wdrażane są głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Parlament wielokrotnie apelował do Komisji i EBI o większą ilość informacji lepszej jakości w kontekście Europejskiego Funduszu Rozwoju (zob. pkt 107).

## 65

W przypadku partnerstw publiczno-prywatnych i instrumentów mieszanych rozliczalność uzależniona jest od mechanizmów mających zastosowanie do jednostek pośredniczących, którym powierzono zarządzanie takimi instrumentami, a także od mechanizmów na szczeblu danego instrumentu. Kwestie dotyczące rozliczalności i kontroli jednostek pośredniczących, takich jak EBI czy EFI, zostały omówione w dalszej części przeglądu (zob. pkt 103–110), a rozliczalność na szczeblu samego instrumentu wymagałaby osobnej analizy każdego przypadku.

### 3. Unia Europejska różnych prędkości i zróżnicowana struktura obszarów polityki

#### 66

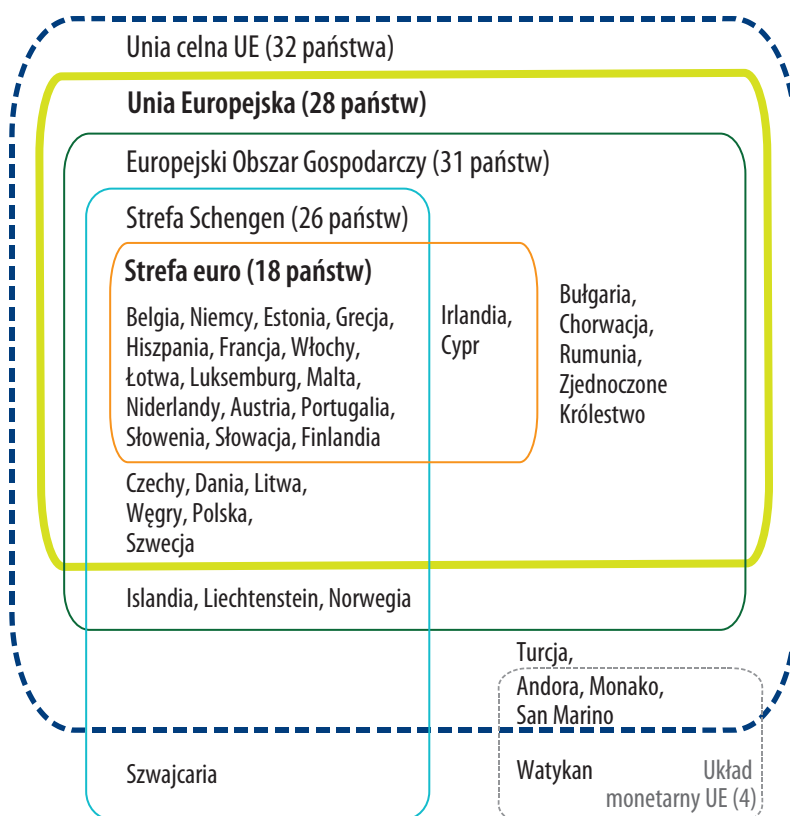
Chociaż w dalszym ciągu rozwijają się różne formy pogłębionej integracji w samej UE oraz w szerszym kontekście gospodarczo-politycznym w całej Europie, nie wszystkie państwa członkowskie są w stanie lub chcą integrować się w tym samym tempie. W związku z tym niektóre inicjatywy są realizowane przy udziale jedynie pewnej grupy państw członkowskich lub państw trzecich. Prowadzi do sytuacji określanej mianem „Europy różnych prędkości” (zob. **schemat 4**).

#### 67

Strefa euro jest istotnym przykładem podgrupy państw członkowskich, które przyjęły konkretne rozwiązania polityczne przed innymi państwami lub niezależnie od nich, wskutek czego pojawiły się problemy związane ze złożonym kształtem tego obszaru polityki, mechanizmami zarządzania oraz kontrolą parlamentarną.

Schemat 4

### Unia różnych prędkości i współpraca z państwami trzecimi



Źródło: ETO.

## Różne poziomy integracji państw członkowskich w różnych obszarach polityki

### 68

W miarę jak zwiększa się liczba państw członkowskich UE, coraz trudniej jest osiągnąć jednomyslność w odniesieniu do różnych inicjatyw politycznych i w związku z tym coraz bardziej prawdopodobne jest, że niektóre kraje będą integrować się w innym tempie niż pozostałe. Podgrupy państw mogą wyłonić się z uwagi na:

- **klauzule opt-in, klauzule opt-out i odstępowstwa:** czyli pozostawienie państwom członkowskim wyboru w zakresie wdrożenia lub niewdrożenia pewnych rozwiązań z zakresu polityki UE<sup>26</sup>;
- **wzmocnioną współpracę:** grupa państw może porozumieć się w sprawie współpracy w konkretnej dziedzinie polityki (np. w dziedzinie patentów UE<sup>27</sup>, prawa rozwodowego<sup>28</sup> czy proponowanego podatku od transakcji finansowych<sup>29</sup>);
- **zawierane traktaty:** kilka traktatów zostało podpisanych przez podgrupę państw członkowskich UE poza ramami prawnymi UE. W taki sposób zawarto na przykład w 1985 r. traktat z Schengen, mimo iż został on później włączony do prawa UE na podstawie traktatu z Amsterdamu. Innymi przykładami są Europejski Mechanizm Stabilności, konwencja z Prüm, pakt fiskalny czy Jednolity Sąd Patentowy;
- **weryfikację i zawieszenia:** w oparciu o wartości referencyjne przyjęte w odniesieniu do niektórych unijnych warunków lub kryteriów. Mechanizm współpracy i weryfikacji (CVM) jest środkiem ochronnym, z którego Komisja może skorzystać w sytuacji, gdy nowe państwo członkowskie nie wywiązało się z uzgodnionych podczas negocjacji akcesyjnych zobowiązań w obszarach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości lub polityki rynku wewnętrznego;
- **otwartą metodę współpracy:** metoda zarządzania UE opierająca się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich, która wykorzystuje instrumenty prawa miękkiego, takie jak wytyczne i wskaźniki, analizę porównawczą i najlepsze praktyki (np. pakt euro plus).

### 69

Jak wynika ze **schematu 4**, istnieją również obszary polityki, w które zaangażowane są różne grupy państw trzecich. W obszarach różnych prędkości, w których inicjatywy podejmowane są przez podgrupy państw członkowskich, struktura polityki i zarządzania jest bardzo złożona, co z kolei prowadzi do wykształcenia się mechanizmów rozliczalności i kontroli, które są równie skomplikowane.

26 Obecnie pięć państw członkowskich objętych jest klauzulami opt-out: Dania (cztery klauzule), Irlandia (dwie klauzule), Polska (jedna klauzula), Szwecja (jedna klauzula, ale wyłącznie *de facto*) oraz Zjednoczone Królestwo (cztery klauzule).

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (Dz.U. L 361 z 31.12.2012, s. 1), wraz z późniejszymi zmianami.

28 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej (Dz.U. L 343 z 29.12.2010, s. 10) znane również jako rozporządzenie Rzym III.

29 Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych (COM(2012) 631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP)).



### Waluta euro, zarządzanie budżetem i nadzór demokratyczny

#### 70

Strefa euro stanowi podgrupę państw członkowskich, które wprowadziły euro jako obowiązującą w ich krajach walutę. Istnienie tej strefy pociąga za sobą zdecydowanie najpoważniejsze konsekwencje dla UE. Oznacza bowiem, że różne grupy państw członkowskich uczestniczą w różnych paktach lub podlegają różnym przepisom (zob. pkt 172), a ponadto niektóre z tych rozwiązań są oparte wyłącznie na porozumieniach międzyrządowych między państwami członkowskimi, nie zaś na prawie UE.

#### 71

W przypadku działań i instrumentów, które są oparte na postanowieniach TFUE, rola PE w ramach procesu legislacyjnego została wzmocniona, choć nadal jest ona ograniczona w zakresie rozliczalności Rady za podejmowane przez nią decyzje. Ponadto działania podejmowane w ramach instrumentów międzyrządowych, takich jak pakt fiskalny, realizowane są z pominięciem unijnego, instytucjonalno-proceduralnego systemu kontroli i równowagi.

#### 72

Decyzje podejmowane w celu zabezpieczenia waluty euro mają daleko idące skutki dla rozliczalności demokratycznej w odniesieniu do polityki budżetowej. Komisja, Rada i Parlament Europejski mają co prawda istotne uprawnienia w tym zakresie, ale większość środków nadzwyczajnych została przyjęta na podstawie decyzji ministrów finansów państw strefy euro, czyli na forum tzw. Eurogrupy. W przypadku Eurogrupy, która stanowi platformę współpracy między rządami państw strefy euro, nie stworzono równoległego działającego mechanizmu skoordynowanego nadzoru demokratycznego, sprawowanego wspólnie przez Parlament Europejski i parlamenty krajowe, który służyłby kontrolowaniu, interweniowaniu i zapewnianiu niezbędnej legitymacji podejmowanych decyzji i działań.

#### 73

Ministrowie spraw zagranicznych 11 państw członkowskich zaproponowali, aby demokratyczna kontrola nad strefą euro była sprawowana nie przez cały PE, ale jedynie przez zasiadających w nim posłów pochodzących z krajów strefy euro<sup>30</sup>.

30 Ministrowie spraw zagranicznych Austrii, Belgii, Danii, Hiszpanii, Francji, Niemiec, Włoch, Luksemburga, Niderlandów, Polski i Portugalii. Sprawozdanie końcowe w sprawie przyszłości Eurogrupy (sprawozdanie Guido Westerwellego), 2012.

### 74

Niemniej euro jest walutą UE, a nie walutą strefy euro (art. 3 TUE), a Parlament Europejski jest parlamentem UE (art. 14 TUE). Traktat w swym obecnym brzmieniu stanowi, że państwa członkowskie UE są reprezentowane w Radzie Ministrów. Posłowie do Parlamentu Europejskiego nie reprezentują natomiast swoich państw członkowskich, lecz są przedstawicielami „obywateli Unii” (art. 14 TUE).

### 75

Na podstawie przytoczonych postanowień Traktatu Parlament Europejski<sup>31</sup> i Komisja Europejska<sup>32</sup> wnioskuje, że skoro Parlament Europejski jest parlamentem całej UE, a tym samym strefy euro, to właśnie PE ma obowiązek zapewnić niezbędną legitymację demokratyczną decyzji unijnych.

### 76

Sam fakt, że prowadzona jest debata w tej sprawie, wskazuje na powiązania między mechanizmami rozliczalności demokratycznej a postrzeganiem legitymacji demokratycznej. Podejście oparte na „różnych prędkościach”, zwłaszcza w najważniejszych obszarach polityki, może mieć długoterminowe konsekwencje dla rozliczalności.

31 Parlament Europejski, sprawozdanie Marianne Thyssen, 2012 r.

32 COM(2012) 777 final, s. 35.

### 4. Mechanizmy rozliczalności w odniesieniu do instytucji i organów UE

#### 77

Ramy instytucjonalne UE obejmują siedem instytucji UE, dwa organy doradcze, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), która na potrzeby rozporządzenia finansowego traktowana jest jako instytucja, a także Europejski Bank Inwestycyjny, 41 agencji<sup>33</sup>, osiem wspólnych przedsięwzięć i inne podmioty<sup>34</sup> ustanowione na mocy Traktatów UE i przepisów prawa wtórnego. Organy te pełnią szereg funkcji związanych z realizacją celów UE, często we współpracy z organami w państwach członkowskich. Wprawdzie większość organów UE jest w pełni finansowana z budżetu UE, ale są również takie, które nie są objęte takim finansowaniem. Różne źródła finansowania niosą ze sobą konsekwencje dla mechanizmów rozliczalności i kontroli.

### Procedura udzielania absolutorium instytucjom UE i innym organom unijnym

#### 78

Komisja, większość pozostałych instytucji UE oraz wiele unijnych organów podlega procedurze udzielania absolutorium (zob. pkt 18). Niektóre organy UE nieobjęte procedurą udzielania absolutorium mogą podlegać innym formom kontroli sprawowanej przez PE. Wiele organów UE ponosi w pierwszej kolejności odpowiedzialność finansową przed ich radami zarządzającymi.

#### 79

Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE i podlega procedurze udzielania przez PE absolutorium z wykonania budżetu. Inne instytucje i organy wydają jednak część środków z budżetu UE w ramach własnych uprawnień, a w niektórych przypadkach dysponują źródłami finansowania spoza budżetu UE. W celu ich rozliczenia Parlament wydaje indywidualne decyzje o udzieleniu absolutorium.

- 33 Zob. **załącznik** zawierający wykaz 40 agencji obejmujący 33 agencje zdecentralizowane, 6 agencji wykonawczych oraz agencję EURATOM. Liczba ta obejmuje również jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, w przypadku których trwa proces ustanawiania ich jako organów Unii.
- 34 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Inspektor Ochrony Danych, a także agencje związane z obronnością pozostające pod zwierzchnictwem Rady.

### 80

Regulamin Parlamentu stanowi, że udzielenie absolutorium w trybie indywidualnym opiera się na tej samej procedurze, jaka obowiązuje w przypadku udzielania absolutorium z wykonania budżetu ogólnego (zob. **ramka 3**).

#### Ramka 3

### Art. 94 Regulaminu Parlamentu Europejskiego

Postanowienia dotyczące procedury stosowanej w celu udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu stosuje się również:

- o do procedury udzielania Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego absolutorium z wykonania budżetu Parlamentu Europejskiego;
- o do procedury udzielania absolutorium osobom odpowiedzialnym za wykonanie budżetów innych instytucji i organów Unii Europejskiej, takich jak Rada (w zakresie funkcji wykonawczych), Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów;
- o do procedury udzielania absolutorium Komisji z wykonania budżetu Europejskiego Funduszu Rozwoju;
- o do procedury udzielania absolutorium organom odpowiedzialnym za wykonanie budżetu jednostek prawnie niezależnych wykonujących zadania UE w zakresie, w jakim ich czynności podlegają przepisom wymagającym udzielenia absolutorium przez Parlament Europejski.

### 81

Rada odgrywa ważną rolę w procesie udzielania absolutorium, zwłaszcza poprzez wydawanie co roku zaleceń dla Parlamentu w sprawie udzielenia absolutorium (art. 319 TFUE). Niemniej Rada, chociaż jest finansowana z budżetu UE, nie uczestniczy w dyskusjach parlamentarnych dotyczących udzielenia absolutorium samej Radzie. Faktycznie nie ma osobnego procesu zapewniającego rozliczalność i nadzór publiczny w odniesieniu do wydatków własnych Rady.

82

W ramach normalnej procedury udzielania absolutorium istnieje szereg wyjątków, zwłaszcza w sytuacji gdy środki publiczne pochodzą ze źródeł innych niż budżet UE (zob. **tabela 3**).

Tabela 3

Zakres stosowania procedury udzielania absolutorium

Grupa podmiotów	Institucja/organ	Źródło finansowania	Procedura udzielania absolutorium
Instytucje UE	Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy	Budżet UE	Absolutorium udzielane przez PE <sup>1</sup>
	Rada Europejska i Rada <sup>2</sup>	Budżet UE	<i>Sui Generis</i> <sup>3</sup>
	Europejski Bank Centralny	Krajowe banki centralne	Rada Prezesów
Inne organy i jednostki organizacyjne ustanowione przez UE	Organy doradcze (EKES i KR)	Budżet UE	Absolutorium udzielane przez PE
	Agencje (finansowane z budżetu)	Budżet UE	Absolutorium udzielane przez PE <sup>4</sup>
	Inne organy <sup>5</sup>	Budżet UE	Absolutorium udzielane przez PE
	Wspólne przedsięwzięcia	Wkład z budżetu UE	Absolutorium udzielane przez PE
	Europejska Służba Działań Zewnętrznych	Budżet UE	Absolutorium udzielane przez PE
	Agencje (samofinansowane)	Samofinansowanie	Absolutorium udzielane przez radę zarządzającą
	Agencje (związane z obronnością, pozostające pod zwierzchnictwem Rady)	Wkłady państw członkowskich	Absolutorium udzielane przez radę zarządzającą
	EBI	Kapitał pochodzący od państw członkowskich <sup>6</sup>	Absolutorium udzielane przez radę zarządzającą

1 Zob. pkt 78–80.

2 W dniu 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, Rada Europejska stała się jedną z siedmiu instytucji Unii. Art. 13 ust. 1 Regulaminu Rady Europejskiej stanowi, że Radę Europejską i jej przewodniczącego wspomaga Sekretariat Generalny Rady pod kierownictwem sekretarza generalnego.

3 Zob. pkt 81.

4 Sześć agencji „wykonawczych” nie podlega indywidualnej decyzji o udzieleniu absolutorium, ale uwzględnia się je w ramach udzielania ogólnego absolutorium Komisji.

5 Do tej grupy zalicza się Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych.

6 Kapitał pochodzi od państw członkowskich (zob. pkt 105), a działalność banku finansowana jest z jego własnych operacji.

Źródło: ETO.

## Instytucje i organy UE, które nie podlegają procesowi udzielania absolutorium przez Parlament

### 83

Wiele instytucji i organów UE nie jest finansowanych bezpośrednio z budżetu UE:

- Kapitał Europejskiego Banku Centralnego (EBC) pochodzi od krajowych banków centralnych, a bank posiada własne przychody wynikające z jego roli w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Rachunki banku są kontrolowane przez niezależnego audytora, a Trybunał Obrachunkowy przeprowadza kontrolę pod kątem skuteczności zarządzania i w odniesieniu do jednolitego mechanizmu nadzorczego (zob. pkt 87, 88 i 96).
- Europejski Bank Inwestycyjny działa na zasadzie samofinansowania i podlega kontroli niezależnego audytora (zob. pkt 108).

### 84

Jeśli chodzi o agencje UE, trzy z nich (UHRW, CPVO<sup>35</sup> i CdT) są jednostkami samofinansującymi się i podlegają kontroli ETO. Trzy agencje związane z obronnością (EDA, IUESB i EUSC)<sup>36</sup>, które działają pod zwierzchnictwem Rady, finansowane są z wkładów państw członkowskich oraz podlegają kontroli przez niezależnych audytorów zewnętrznych. Podmiotem udzielającym absolutorium jest rada zarządzająca danego organu. W związku z tym, że organy te nie są finansowane z budżetu UE, nie są one objęte procedurą udzielania absolutorium przez Parlament Europejski. Niemniej jednak, choć źródłem ich przychodów nie jest budżet UE, przychody te wynikają ze sprawowania przez te podmioty władzy publicznej na szczeblu UE, a wykorzystywane przez nie zasoby mają charakter publiczny, podobnie jak w przypadku innych środków finansowych UE. W związku z tym nie ma istotnych powodów dających podstawę do odmiennego traktowania tych podmiotów.

### 85

Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM). W przepisach ustanawiających SRM jako organ UE nałożono na ETO obowiązek przeprowadzania kontroli tego mechanizmu zgodnie z art. 287 ust. 1 TFUE. Oznacza to, że – mimo iż SRM nie jest finansowany z ogólnego budżetu UE – ETO jest uprawniony do przeprowadzania kontroli rozliczeń, legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw oraz aspektów należytego zarządzania finansami (w tym oszczędności, wydajności i skuteczności). W myśl przepisów ETO ma również obowiązek sporządzania sprawozdań dotyczących powiązanego z tym mechanizmem jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, zobowiązań warunkowych, które mogą zaistnieć zarówno w przypadku SRM, jak i Komisji, a także sprawozdań dotyczących wszelkich innych kwestii, które mogą wymagać interwencji Parlamentu Europejskiego i Rady.

35 Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, rozporządzenie Rady (WE) nr 40/94 (Dz.U. L 11 z 14.1.1994, s. 1), i Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO), rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 (Dz.U. L 227 z 1.9.1994, s. 1).

36 Europejska Agencja Obrony (EDA), Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (IUESB) i Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (EUSC).

### 86

Podobnie rzecz ma się z Europejskim Funduszem Rozwoju (EFR), który wprowadzanie nie jest finansowany z budżetu UE, ale ETO jest uprawniony do kontrolowania wydatków i wyników w ramach projektów i wsparcia budżetowego, a Parlament Europejski udziela absolutorium z realizacji tych wydatków, którymi zarządza Komisja. Inny system stosuje się w przypadku środków EFR, którymi zarządza Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) w ramach instrumentu inwestycyjnego i które wynoszą 1,5 mld euro (10%) z dziesiątego EFR. W swojej opinii w sprawie rozporządzenia finansowego dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Trybunał Obrachunkowy wyraził ubolewanie z powodu wyłączenia tego instrumentu przez prawodawców (Radę i Parlament) z parlamentarnej procedury udzielania absolutorium. Instrument ten działa na rzecz i ryzyko UE. W związku z tym brak wymogu uzyskania absolutorium oznacza lukę w zakresie rozliczalności.

### Rozliczalność i kontrola Europejskiego Banku Centralnego

### 87

Na podstawie art. 130 i 282 TFUE Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw strefy euro zachowują niezależność względem pozostałych instytucji UE i rządów państw członkowskich. Taki status ma istotne konsekwencje dla mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej w odniesieniu do poszczególnych funkcji EBC.

### 88

Art. 127 TFUE i protokół nr 4 określają cele i zadania EBC. Nadrzędnym celem jest „utrzymanie stabilności cen”, a celem drugorzędnym jest wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Od niedawna EBC odpowiada za jednolity mechanizm nadzorczy na podstawie tego samego art. 127 TFUE, zezwalającego Radzie na powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań dotyczących polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi.

### 89

Europejskim Bankiem Centralnym zarządza Rada Prezesów i Zarząd. Prezes EBC ma obowiązek przedstawiać Komisji, Radzie i Parlamentowi sprawozdanie roczne z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i rok bieżący, a na temat tego sprawozdania może odbyć się debata. Na wniosek Parlamentu lub EBC prezes może zostać przesłuchany w konkretnych sprawach przez właściwe komisje parlamentarne<sup>37</sup>.

## 90

Europejski Bank Centralny nie jest finansowany z budżetu ogólnego UE, a w protokole nie przewiduje się udzielania mu absolutorium z wykonania budżetu.

W statucie EBC znajduje się wymóg, aby rozliczenia banku podlegały kontroli niezależnego rewidenta z zewnątrz wyznaczonego na zalecenie Rady Prezesów i zatwierzonego przez Radę<sup>38</sup>. ETO przeprowadza kontrolę „skuteczności zarządzania EBC” na podstawie tych samych przepisów protokołu nr 4 do TFUE<sup>39</sup>.

## 91

Istnieje pokaźna literatura oraz trwa debata dotycząca stopnia, w jakim banki centralne powinny informować o prowadzonej przez siebie działalności i się z niej rozliczać w odniesieniu do polityki pieniężnej. Debata ta często skupia się na znaczeniu takich informacji dla skuteczności i transmisji polityki pieniężnej na rynkach finansowych i w systemach bankowych. Zajmowanie stanowiska w tej sprawie nie jest celem niniejszego przeglądu, co nie zmienia faktu, że jest to kwestia o istotnym znaczeniu. Niniejszy dokument skupia się natomiast na rozliczalności parlamentarnej EBC oraz odnośnych mechanizmach kontroli.

## 92

Należy stwierdzić, że w porównaniu z innymi systemami banków centralnych EBC i bankom centralnym wchodzącym w skład ESBC przyznano bardzo wysoki stopień niezależności na mocy Traktatu. W Traktacie dość ogólnikowo uregulowano kwestie dotyczące rozliczalności parlamentarnej i publicznej Europejskiego Banku Centralnego, co wynikać może z nacisku, jaki położono na jego niezależność, lub z przekonania, że zainteresowane strony wypracują najlepiej swoje własne ustalenia samodzielnie.

## 93

Na mocy postanowień Traktatu EBC ma obowiązek przedstawiać Parlamentowi, Radzie i Komisji kwartalne sprawozdania z działalności ESBC<sup>40</sup> oraz sprawozdanie roczne dotyczące ESBC i polityki pieniężnej. Sprawozdanie jest przedstawiane Parlamentowi i Radzie przez prezesa EBC w celu przeprowadzenia debaty generalnej. W Traktacie zezwala się również na inne zaproszenia („wnioski”) kierowane do członków Zarządu EBC. Kwestie te zostały bardziej dopracowane w praktyce – w Regulaminie Parlamentu przewidziano możliwość zaproszenia i wysłuchania prezesa EBC na posiedzeniu Parlamentu cztery razy w roku, a także wystosowania zaproszeń *ad hoc* do członków Zarządu, tak aby dochodziło do regularnej wymiany poglądów z PE, przy czym EBC odpowiada także na pytania pisemne zadane przez posłów.

## 94

Ogólnie rzecz ujmując, w poszczególnych krajach banki centralne w różnym stopniu podlegają niezależnej kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez publicznych kontrolerów zewnętrznych. Jeśli chodzi o EBC, jego rozliczenia są kontrolowane, zgodnie z postanowieniami Traktatu<sup>41</sup>, przez niezależnych audytorów zewnętrznych, a nie przez ETO. Uprawnienia kontrolne ETO odnoszą się „tylko do badania skuteczności zarządzania EBC”.

38 Art. 27 ust. 1 Protokołu nr 4 do TFUE w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

39 Art. 27 ust. 2 protokołu nr 4 do TFUE.

40 W praktyce EBC realizuje ten wymóg przez publikację biuletynów miesięcznych.

41 Art. 27 protokołu nr 4 do TFUE.



### 95

Powyższy zapis umożliwia Trybunałowi przeprowadzanie szerokiego zakresu kontroli pod kątem należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność). Fakt, że w protokole ograniczono rolę kontrolerów zewnętrznych do kontrolowania rozliczeń, zaś ETO przyznano uprawnienia wyłącznie w zakresie „skuteczności zarządzania”, oznacza, że rola Trybunału w stosunku do EBC jest inna niż w przypadku pozostałych instytucji UE<sup>42</sup>. Przepuszczalnie wynika to ze znaczenia niezależnego procesu decyzyjnego w kwestiach monetarnych oraz ze specjalistycznego charakteru funkcji pełnionych przez EBC.

### 96

Na mocy rozporządzeń ustanawiających jednolity mechanizm nadzorczy zadania związane z nadzorem nad instytucjami kredytowymi w strefie euro i w innych państwach uczestniczących w mechanizmie powierzono EBC<sup>43</sup>. W rozporządzeniu ustanawiającym przewidziano szczególny system rozliczalności: EBC zachowuje co prawda niezależność w odniesieniu do funkcji pełnionych w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, ale w przepisach wyraźnie określono, że odpowiada on przed Parlamentem Europejskim i Radą za swoje działania podejmowane w związku z tym mechanizmem. Istnieją ponadto przepisy nakładające obowiązek sprawozdawczości wobec PE i Eurogrupy (w składzie poszerzonym o państwa członkowskie uczestniczące w mechanizmie, które nie należą do strefy euro).

### 97

EBC i Parlament Europejski zawarły stosunkowo obszerne porozumienie międzyinstytucjonalne<sup>44</sup> w sprawie mechanizmów rozliczalności mających zastosowanie do jednolitego mechanizmu nadzorczego. Obowiązki EBC obejmują:

- przedkładanie co roku sprawozdania;
- sporządzanie w fazie początkowej sprawozdań kwartalnych z dokonanych postępów oraz sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego;
- udział przewodniczącego Rady ds. Nadzoru jednolitego mechanizmu nadzorczego w przesłuchaniach zwykłych (dwa razy w roku) i przesłuchaniach *ad hoc* odbywających się we właściwych komisjach PE;
- organizowanie poufnych posiedzeń w pewnych określonych okolicznościach;
- zapewnienie Parlamentowi Europejskiemu udziału w procesie wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru;
- współpracę w ramach niektórych dochodzeń.

42 W korespondencji dotyczącej nowych funkcji EBC w związku z jednolitym mechanizmem nadzorczym ETO zaznaczył już, że badanie „skuteczności zarządzania EBC” będzie obejmować kontrolę należytego zarządzania finansami, tak jak ma to miejsce w przypadku innych organów, w ramach powierzonych ETO uprawnień (list prezesa ETO do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lutego 2013 r.).

43 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

44 Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie praktycznych zasad egzekwowania demokratycznej odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (2013/694/UE).

### 98

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) nie posiada własnego budżetu. EBC zapewnia obsługę jej sekretariatu i finansuje jej działania. O ile EBC posiada własne mechanizmy kontroli, w odniesieniu do kontroli wykonania zadań przez ERRS nie ma żadnych odrębnych mechanizmów.

### 99

Jak wynika z powyższej argumentacji, rola EBC szybko zmieniała się w odpowiedzi na presję oraz z uwagi na doświadczenia zgromadzone w trakcie kryzysu finansowego, a szczególna pozycja i wiedza fachowa EBC sprawiły, że powierzono mu szeroki zakres nowych zadań. EBC musiał wziąć na siebie nowe funkcje w stosunkowo krótkim czasie. Zadania te zostały w większości przydzielone oficjalnie za pośrednictwem odpowiednich instrumentów prawnych – w pozostałych przypadkach nowe funkcje mają charakter mniej formalny.

### 100

Szczególnym przykładem jest rola EBC w kontaktach z rządami państw członkowskich należących do strefy euro podczas kryzysu gospodarczego i finansowego. W ramach tzw. trojki (system partnerów programowych), której zadanie polega na sprawowaniu nadzoru nad realizacją programów wsparcia UE/MFW dla państw członkowskich, UE jest reprezentowana przez Komisję działającą „we współpracy z EBC”. Ta formuła, zgodnie z którą Komisja działa „we współpracy” lub „w porozumieniu” z EBC, ma zastosowanie w odniesieniu do niektórych instrumentów prawnych (pojawia się np. w umowie ramowej dotyczącej Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) czy w rozporządzeniu ustanawiającym europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM)). W przypadku tych instrumentów nie sprecyzowano jednak roli EBC. Jasne jest jedynie, że zarówno przy wykonywaniu tych zadań, jak i w szerszym ujęciu EBC w sposób bardziej bezpośredni i wpływowy niż dotychczas został włączony we współpracę z państwami członkowskimi i ich władzami politycznymi w zakresie zarządzania gospodarkami państw członkowskich.

### 101

W tym kontekście EBC rzeczywiście podjął dyskusję, w ramach regularnych kontaktów z Parlamentem Europejskim, na temat nowych funkcji i sposobów ich sprawowania. Jest to istotne ze względu na złożony charakter różnych funkcji EBC polegających na doradzaniu Komisji w kwestiach dotyczących państw członkowskich, podejmowaniu bezpośredniej współpracy z państwami członkowskimi, zakupie obligacji państwowych bezwarunkowo lub jako zabezpieczenie, zapewnianiu płynności bankom w państwach członkowskich itp. przy jednoczesnym pełnieniu funkcji związanych z polityką pieniężną, wsparciem gospodarczym i (obecnie) nadzorem bankowym w strefie euro. O ile „skuteczność zarządzania” EBC w odniesieniu do wszystkich jego funkcji podlega kontroli ETO, o tyle funkcje w zakresie współpracy z rządami państw członkowskich i udzielania im pomocy, a także funkcje związane z udziałem w działaniach trojki nie zostały dotychczas objęte kontrolą zewnętrzną.

### 102

Biorąc pod uwagę wszystkie nowe role powierzone EBC oraz tempo, w jakim role te się wykształciły, konieczne będzie monitorowanie i ocena nowo powstałych struktur oraz ich skuteczności i sposobu wdrożenia. Monitorowanie i ocena powinny uwzględniać odporność i odpowiedniość mechanizmów rozliczalności i kontroli w świetle zdobywanego doświadczenia. Samo tempo zmian również stanowi wyzwanie dla organów kontrolnych. ETO będący jednym z kontrolerów zewnętrznych EBC oraz krajowe najwyższe organy kontroli i inni kontrolerzy zewnętrzni banków centralnych w ramach systemu ESBC muszą dopilnować, aby ich umiejętności i wiedza były stale aktualizowane, tak aby zaspokoić potrzeby wynikające z roli kontrolnej pełnionej w szybko zmieniających się warunkach.

### **Mechanizmy rozliczalności i kontroli dotyczące Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego**

### 103

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jest instytucją finansową UE, która przyczynia się do integracji europejskiej, rozwoju i spójności przez finansowanie projektów wspierających politykę UE. Wprawdzie większość projektów finansowanych przez EBI realizowana jest na terytorium UE, ale EBI prowadzi również działalność poza UE.

### 104

Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) jest specjalistycznym instrumentem unijnym zapewniającym kapitał wysokiego ryzyka i gwarancje, przede wszystkim w celu wspierania MŚP i nowych technologii. EFI wchodzi w skład grupy EBI i stanowi po części własność Komisji Europejskiej. Reguły dotyczące udziału Komisji w EFI określono w decyzji Rady.

### 105

Jeśli chodzi o rozliczalność i obowiązujące w tym zakresie rozwiązania, EBI jest kolejnym „szczególnym przypadkiem”. Został on wprawdzie ustanowiony jako organ UE, ale jego zasoby kapitałowe pochodzą od państw członkowskich. EBI jest zatem zobowiązany do rozliczania się ze swojej działalności przed Radą Gubernatorów złożoną z ministrów finansów państw członkowskich.

### 106

Zgodnie z art. 15 TFUE na EBI jako na organie Unii ciąży obowiązek działania z zachowaniem jak największej otwartości. Nie istnieją żadne szczegółowe przepisy nakładające na EBI obowiązek przedkładania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu lub przyznające PE bezpośrednie zwierzchnictwo nad EBI i związanym z nim funduszem. Niemniej EBI prowadzi sprawozdawczość ze swojej działalności i dobrowolnie przedstawia PE informację roczną, natomiast Parlament zatwierdza coroczne rezolucje w sprawie wykonania zadań przez EBI.

### 107

W ostatnich latach PE kilkakrotnie wyraził zaniepokojenie w związku z szeregiem kwestii z zakresu rozliczalności EBI. Obawy te dotyczyły m.in.:

- poziomu nadzoru ostrożnościowego nad EBI, który mógłby zostać zapewniony przez EBC, EUNB lub krajowe organy nadzoru;
- wykluczenia niektórych unijnych programów i funduszy zarządzanych przez EBI z procedury udzielania absolutorium stosowanej w odniesieniu do wydatków unijnych oraz ze sprawozdawczości dotyczącej uzyskanych wyników;
- oceny działań o dużych efektach mnożnikowych, które są finansowane z budżetu UE;
- wyjaśnienia ryzyka związanego ze wzrostem kwoty gwarancji budżetowych zapewnianych z budżetu UE na potrzeby pożyczek udzielanych przez EBI oraz wyjaśnienia, w jaki sposób wykorzystywane są dochody generowane przez te gwarancje;
- potrzeby szczegółowego wyjaśnienia opłat administracyjnych, które EBI otrzymał z budżetu UE.

### 108

Sytuacja w zakresie mechanizmów kontroli publicznej EBI i jego jednostki zależnej, EFI, wygląda następująco:

- EBI posiada Komitet Kontroli i Audytu, którego członkowie (w liczbie sześciu) nominowani są zgodnie z systemem rotacji uzgodnionym między państwami członkowskimi. Członkowie są oficjalnie powoływani (jednomyślnie) przez Radę Gubernatorów i muszą spełnić określone kryteria (muszą m.in. posiadać specjalistyczną wiedzę w dziedzinie kontroli finansowej lub nadzoru bankowego). Komitet Kontroli i Audytu zleca kontrolę rozliczeń banków firmie zewnętrznej, która podlega bezpośrednio komitetowi. Komitet wydaje opinię w sprawie rozliczeń i przekazuje ją Radzie Gubernatorów wraz ze sprawozdaniem i zaleceniami.
- Na potrzeby EFI istnieje Komisja Obrachunkowa mianowana przez udziałowców EFI i przed nimi odpowiedzialna (przy czym głównym udziałowcem jest EBI). Komisja ta składa się z trzech członków, z których każdy nominowany jest przez jedną z grup udziałowców: EBI, Komisję Europejską i instytucje finansowe. Członków Komisji Obrachunkowej powołuje się na trzy kolejne lata budżetowe z możliwością ponownego powołania, przy czym każdego roku kończy się kadencja jednego z członków. Podobnie jak w przypadku EBI Komisja Obrachunkowa EFI korzysta z usług zewnętrznej firmy komercyjnej w zakresie kontroli rozliczeń instytucji i jej jednostek zależnych.

### 109

Wydatki UE, którymi zarządza EBI lub EFI, oraz wkład UE do kapitału EFI podlegają kontroli przeprowadzanej przez ETO zgodnie z postanowieniami „porozumienia trójstronnego” między EFI, ETO i Komisją. Wydatki UE, którymi zarządza EFI w imieniu Unii, nie są jednak objęte zakresem obowiązywania tego porozumienia, a ETO przeprowadza ich szczegółową kontrolę do szczebla beneficjentów w podobny sposób, jak robi to w przypadku wydatków finansowanych z ogólnego budżetu UE.

### 110

Działalność EBI w Europie i poza jej granicami jest przedmiotem dużego zainteresowania szerokiego kręgu interesariuszy. Głównym wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych stron jest otrzymanie i zapewnienie poprawnych i kompleksowych informacji w celu oceny skuteczności różnych instrumentów finansowych pod kątem realizacji zamierzonych celów publicznych.

### Nieproporcjonalna weryfikacja i kontrola w stosunku do małych podmiotów i budżetów

### 111

W Traktacie UE (art. 287 TFUE) nałożono na ETO obowiązek przeprowadzania kontroli wykonania budżetu UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju, a także kontroli innych organów i jednostek organizacyjnych ustanowionych przez UE, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli.

### 112

Oznacza to zatem, że ETO ma obowiązek przeprowadzać coroczne kontrole wykonania budżetu UE i EFR, a także szczegółowe coroczne kontrole dotyczące agencji (w 2014 r. działa 40 agencji: 33 agencje zdecentralizowane, 6 agencji wykonawczych oraz 1 agencja Euratom<sup>45</sup>) i wspólnych przedsięwzięć (w 2014 r. ich liczba wynosi 6), niezależnie od wielkości ich budżetów i bez względu na to, czy podlegają one procedurze udzielania absolutorium.

### 113

W związku z tym wysiłek kontrolny ETO jest proporcjonalnie większy w przypadku agencji i wspólnych przedsięwzięć niż w przypadku instytucji UE. W przyszłości agencje będą zobowiązane do zlecenia kontroli wiarygodności swoich rozliczeń prywatnym firmom audytowym przed przedłożeniem tych rozliczeń Komisji w celu konsolidacji. ETO będzie ponadto sporządzał indywidualne sprawozdania roczne dotyczące każdej agencji.

45 Zob. **załącznik** zawierający pełny wykaz agencji UE w 2014 r.

### 114

Zgodnie z obecnie obowiązującymi rozwiązaniami wymagane jest przeprowadzenie osobnych kontroli w odniesieniu do małych podmiotów, podczas gdy w przypadku większych instytucji wystarcza tylko jedna, całościowa kontrola. Bardziej spójne podejście do rozliczalności wymagałoby, aby wszystkie instytucje i organy publikowały osobne rozliczenia i otrzymywały osobne sprawozdania pokontrolne lub, alternatywnie, aby wszystkie agencje zostały objęte jednym wspólnym sprawozdaniem pokontrolnym. Wybór jednego z tych wariantów zależy od tego, czy za ważniejsze uznane zostanie bardziej proporcjonalne wykorzystanie zasobów, czy też zapewnienie odrębnych mechanizmów rozliczalności i kontroli w celu odzwierciedlenia różnego charakteru rozwiązań w zakresie zarządzania danymi organami.

## 5. Mechanizmy zarządzania finansami i kontroli finansowej UE

### 115

Państwa członkowskie uczestniczą w wykonywaniu budżetu UE, jednak to Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność za zapewnienie rzetelnej sprawozdawczości finansowej, legalnych i prawidłowych transakcji finansowych, a także gospodarnego, wydajnego i skutecznego zarządzania finansami (tj. należytego zarządzania finansami). Wszystkie trzy elementy mają kluczowe znaczenie. Wyniki prac ETO wskazują, że Komisja nie jest w stanie zagwarantować realizacji wszystkich tych elementów.

## Wiarygodność rozliczeń

### 116

Rozliczenia są obecnie przygotowywane na podstawie niezależnie uzgodnionych standardów, które zapewniają całościowy obraz aktywów i pasywów Unii. Przejrzystość leżącej u podstaw tych rozliczeń rzeczywistej sytuacji w zakresie finansów UE uległa znacznej poprawie od chwili wprowadzenia w 2005 r. rachunkowości memoriałowej. Na przykład w rozliczeniach dokonuje się obecnie konsolidacji danych dotyczących wielu organów europejskich, co umożliwia bardziej kompleksowy ogląd unijnych inwestycji. Ponadto w rozliczeniach wykazuje się również zobowiązania finansowe netto UE, ryzyko budżetowe związane z mechanizmami wsparcia finansowego dla państw członkowskich potrzebujących pomocy oraz poziom, w jakim zobowiązania długoterminowe przekraczają roczne środki na płatności.

### 117

Od roku budżetowego 2007 ETO wydaje opinię bez zastrzeżeń, w której stwierdza, że skonsolidowane sprawozdanie Unii Europejskiej przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto, zgodnie z rozporządzeniem finansowym i zasadami rachunkowości opartymi na międzynarodowych standardach rachunkowości dla sektora publicznego, tzn. stwierdza, że rozliczenia są wiarygodne.

### Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

#### 118

ETO wydaje poświadczenie na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, które zawiera również opinię o przychodach i opinię o wydatkach. Zarówno przychody, jak i zarządzanie wydatkami dzielone z państwami członkowskimi są źródłem wyzwań z punktu widzenia rozliczalności i kontroli.

#### Przychody UE

#### 119

Na przychody UE składają się zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB), zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) i tradycyjne zasoby własne (cła pobierane od przywozu towarów i opłaty produkcyjne od cukru). Trybunał Obrachunkowy od 1994 r. stwierdza, że w przychodach UE nie występuje istotny poziom błędu, a w swoim poświadczeniu wiarygodności wyjaśnia specyficzne cechy zasobów opartych na VAT i DNB oraz tradycyjnych zasobów własnych<sup>46</sup>.

#### 120

Wielkość zasobów własnych opartych na DNB obliczana jest poprzez zastosowanie jednolitej stawki w stosunku do DNB państw członkowskich. Dane dotyczące DNB, szacowane na poziomie krajowym, są najważniejszym elementem przy ustalaniu wysokości składek każdego państwa członkowskiego na rzecz przychodów UE. Szacunkowe dane dotyczące DNB charakteryzują się dużym stopniem skomplikowania i ETO nie może w żaden sposób zagwarantować ich poprawności. Zawyżenie (lub zaniżenie) DNB w przypadku konkretnego państwa członkowskiego skutkuje obniżeniem (lub podniesieniem) wysokości składek wnoszonych przez pozostałe państwa członkowskie. Stosunkowa wysokość składek do budżetu UE wnoszonych przez poszczególne państwa członkowskie zależy zatem od jakości szacunków sporządzanych przez krajowe urzędy statystyczne. Komisja (Eurostat) publikuje wprawdzie wytyczne i weryfikuje jakość danych statystycznych dotyczących DNB, ale z niedawno przeprowadzonych przez ETO kontroli wynika, że taka weryfikacja ma ograniczony charakter i zakres<sup>47</sup>.

#### 121

Konsekwencją tego stanu rzeczy z punktu widzenia rozliczalności UE jest to, że organy władzy na szczeblu UE są w dużej mierze uzależnione od kontroli i weryfikacji przeprowadzanych na poziomie krajowym.

46 Zob. na przykład opinia ETO na temat sprawozdania rocznego w sprawie przychodów za 2012 r., s. 11–12, pkt VIII i X.

47 Sprawozdanie specjalne ETO nr 12/2012 pt. „Czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich?” (<http://eca.europa.eu>).

### Zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi

#### 122

Zarządzanie finansami UE oraz mechanizmy kontroli wykonania budżetu UE rodzą szereg problemów związanych z rozliczalnością i kontrolą, co wynika z faktu, że odpowiedzialność za zarządzanie ponad 80% budżetu UE jest współdzielone przez Komisję i państwa członkowskie („zarządzanie dzielone”).

#### 123

Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi na swoją własną odpowiedzialność i z poszanowaniem zasad należytego zarządzania finansami. Z drugiej strony państwa członkowskie muszą współpracować z Komisją w celu zagwarantowania, że środki zostaną wykorzystane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami (art. 317 TFUE).

#### 124

W ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie odpowiadają za zarządzanie programami i systemami wydatków, realizację płatności na rzecz beneficjentów oraz podejmowanie wszystkich niezbędnych działań (legislacyjnych, regulacyjnych czy administracyjnych) służących ochronie interesów finansowych UE. W wielu przypadkach środki finansowe UE są wykorzystywane także do współfinansowania projektów finansowanych przez organy krajowe lub regionalne w państwie członkowskim. Państwa członkowskie finansują koszty administrowania odpowiednimi unijnymi programami i systemami, za które odpowiadają. W sytuacji gdy organy krajowe lub regionalne nie wywiążą się należycie ze swoich zadań, Komisja może nałożyć na dane państwo członkowskie korekty finansowe i wystąpić o zwrot przekazanych środków.

#### 125

Taki system rodzi nakładające się na siebie zakresy rozliczalności, które sięgają poziomu organów politycznych zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym. Instytucje zarządzające w państwach członkowskich odpowiadają bowiem zarówno przed Komisją, jak i przed organami krajowymi.

#### 126

W 2004 r. ETO zaproponował wprowadzenie zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej<sup>48</sup>. Jednocześnie wskazał istotne cechy, które taki system musi posiadać, aby umożliwić Komisji wywiązywanie się w bardziej skuteczny sposób ze zobowiązań wynikających z Traktatu.



## 127

Komisja w 2006 r. przyjęła plan działania dotyczący wdrożenia takich zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Odpowiednie działania zostały uwzględnione w rozporządzeniu finansowym i dotyczyły m.in. sporządzania rocznych podsumowań opinii pokontrolnych, dobrowolnych deklaracji krajowych czy dobrowolnych sprawozdań i poświadczeń wydawanych przez krajowe organy kontroli w sprawie zarządzania środkami finansowymi UE. Tym sposobem wprowadzono istotne elementy zintegrowanego systemu kontroli wewnętrznej, choć można by osiągnąć znacznie więcej (zob. pkt 137).

## 128

W rozporządzeniu finansowym zobowiązuje się władze państw członkowskich do sporządzania rocznych sprawozdań finansowych i deklaracji zarządczych dotyczących wykorzystania środków finansowych UE, a także do sporządzania rocznych podsumowań sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli. Państwa członkowskie mogą również podjąć decyzję o wydaniu deklaracji krajowych na szczeblu politycznym. Dotychczas uczyniły to cztery państwa członkowskie (Dania, Niemcy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo).

## 129

W obszarach objętych zarządzaniem dzielonym Komisja jest uprawniona do przeprowadzania kontroli *ex post* w odniesieniu do zadeklarowanych wydatków oraz funkcjonowania systemów kontroli. Może ona następnie nakazać podjęcie następujących działań naprawczych:

- odzyskanie środków od beneficjentów – działanie to podejmowane jest przez właściwe organy w państwie członkowskim (w odniesieniu do wydatków objętych zarządzaniem dzielonym) i przez Komisję (zwłaszcza w obszarach zarządzania bezpośredniego). Beneficjent ma obowiązek zwrotu całości lub części otrzymanych funduszy;
- zastosowanie korekt finansowych w odniesieniu do organów państw członkowskich – Komisja może wyjść z inicjatywą zastosowania korekt finansowych w sytuacji, gdy państwu członkowskiemu nie udało się wykryć i skorygować nieprawidłowych wydatków. Korekty mogą zostać obliczone dla każdego przypadku z osobna, z użyciem metody polegającej na ekstrapolacji wyników kontroli lub z zastosowaniem korekty ryczałtowej (jeśli nie można zastosować dwóch pozostałych metod).

## 130

W sprawozdaniu rocznym za 2012 r. ETO poczynił szereg obserwacji dotyczących odzyskiwania środków i korekt finansowych<sup>49</sup>, a także na temat rocznego sprawozdania podsumowującego Komisji oraz przedstawionej w nim oceny błędów i wynikających z nich korekt finansowych i odzyskiwania środków<sup>50</sup>. ETO wyjaśnił również, jakie były skutki tych korekt w kontekście opinii Trybunału dotyczących wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji<sup>51</sup>.

49 Sprawozdanie roczne ETO za 2012 r., pkt 1.19–1.35.

50 Sprawozdanie roczne ETO za 2012 r., pkt 1.41–1.45.

51 Sprawozdanie roczne ETO za 2012 r., s. 52, załącznik 1.1, część 3, pkt 22.

### 131

W ramach obowiązującego systemu korekty można stosować po upływie nawet 10 lat od momentu wystąpienia błędu. Mają one na celu głównie ochronę budżetu UE, a nie zachęcanie państw członkowskich i beneficjentów do przestrzegania przepisów. W wyniku takiego podejścia koszt niekwalifikowanych wydatków, które nie zostały odzyskane od beneficjentów końcowych, jest w dalszym ciągu ponoszony przez podatników krajowych. Ponadto przez wiele lat od wystąpienia nieprawidłowych wydatków nikt nie ponosi odpowiedzialności za zaistniałe nieprawidłowości<sup>52</sup>.

### 132

Procedura akredytacji ustanowiona na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów<sup>53</sup> w odniesieniu do funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 zwiększy odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie zdolności administracyjnych krajowych organów zarządzania i kontroli. ETO jest jednak zdania, że Komisja, na której spoczywa ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu, powinna sprawować rolę nadzorczą w tym procesie, tak aby ograniczyć ryzyko późnego wykrycia nieprawidłowości<sup>54</sup>.

## Należyte zarządzanie finansami

### 133

Skuteczna rozliczalność z wyników osiągniętych ze środków budżetu UE wymaga znaczącej poprawy pod względem należytego zarządzania finansami. Wyzwania w tej dziedzinie zostały ujęte osobno w sekcji 6 poniżej.

## Ramy prawne regulujące budżet UE

### 134

Od dnia 1 stycznia 2013 r. obowiązuje „nowe” rozporządzenie finansowe<sup>55</sup> oraz zasady stosowania<sup>56</sup> tego rozporządzenia. Najważniejsze elementy wcześniejszych mechanizmów rozliczalności nadal obowiązują, wprowadzono jednak istotne nowe elementy, które zasługują na szczegółowe omówienie.

### 135

Zgodnie z nowym rozporządzeniem Komisja Europejska w dalszym ciągu odpowiada przed Parlamentem Europejskim i Radą – w ramach procedury udzielania absolutorium – za wykonanie budżetu UE.

52 Sprawozdanie specjalne ETO nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków”, s. 5, streszczenie, pkt V.

53 Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

54 Opinia ETO nr 7/2011, pkt 25.

55 Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF>

56 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012.

### 136

Ponadto ogólny kształt systemu kontroli finansowej zasadniczo się nie zmienił. Opiera się on na ramowych zasadach kontroli wewnętrznej opracowanych pierwotnie w celu umożliwienia Komisji Europejskiej wzięcia na siebie całej odpowiedzialności politycznej za wykonanie budżetu w ramach procedury udzielania absolutorium.

### 137

Niemniej jednak nowe rozporządzenie wzmocniło mechanizmy, na podstawie których państwa członkowskie mają przedstawiać Komisji pokontrolne deklaracje zarządcze oraz roczne podsumowania. Zgodnie z zasadą pomocniczości nie uwzględniono w nim natomiast nadzoru politycznego nad organami krajowymi w państwach członkowskich. Ponadto deklaracje krajowe pozostają rozwiązaniem opcjonalnym.

### 138

Szereg istotnych nowych elementów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, takich jak krajowe umowy partnerskie, nowe ramy wykonania czy rezerwa wykonania<sup>57</sup>, wciąż wymaga dopracowania. Te i inne nowe elementy będą musiały zostać uwzględnione w mechanizmach kontroli wewnętrznej. Komisja musi ponadto zaproponować środki w celu zapewnienia jakości nowych deklaracji zarządczych sporządzanych przez organy krajowe, a także jakości informacji dotyczących realizacji programów.

### 139

Opisane zmiany wraz z reformami zainicjowanymi w 2006 r. przyniosły postęp na drodze ku zintegrowanemu systemowi kontroli, który zapewni większą rozliczalność w odniesieniu do środków finansowych UE na szczeblu unijnym i krajowym. Niemniej kompleksowy system nie został jeszcze w pełni wdrożony. Przeprowadzane przez ETO coroczne kontrole wskazują, że wnioski o płatność przedkładane Komisji zawierają wiele błędów, które mogły zostać skorygowane wcześniej przez organy krajowe. W wielu przypadkach ETO stwierdza również, że błędy znajdują się we wnioskach o zwrot kosztów poświadczonych przez organy kontrolne. Mając na uwadze ten stan rzeczy, ETO w dalszym ciągu przeprowadza kontrole aż do poziomu ostatecznych odbiorców środków unijnych. Jeśli systemy kontroli ulegną poprawie, Trybunał będzie miał większe pole manewru i podczas kontroli finansowych będzie mógł w większym stopniu polegać na wynikach pracy innych organów kontrolnych.

57 Na ramy wykonania składają się wybrane wskaźniki finansowe oraz wskaźniki produktu i rezultatu, a także kluczowe etapy wdrażania w odniesieniu do każdego z priorytetów programów realizowanych w ramach europejskich funduszy strukturalnych. Ramy te w zamierzeniu mają zapewnić, by programy przyczyniały się do realizacji celów, co podlega kontroli instytucji zarządzających w państwach członkowskich. Rezerwa wykonania stanowi 6% przydzielonych funduszy strukturalnych, a jej uruchomienie jest uzależnione od pomyślnej realizacji priorytetów programu. Zob. rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 (art. 20 i 21).

## 6. Wpływ polityki UE i osiągnięte w jej ramach wyniki

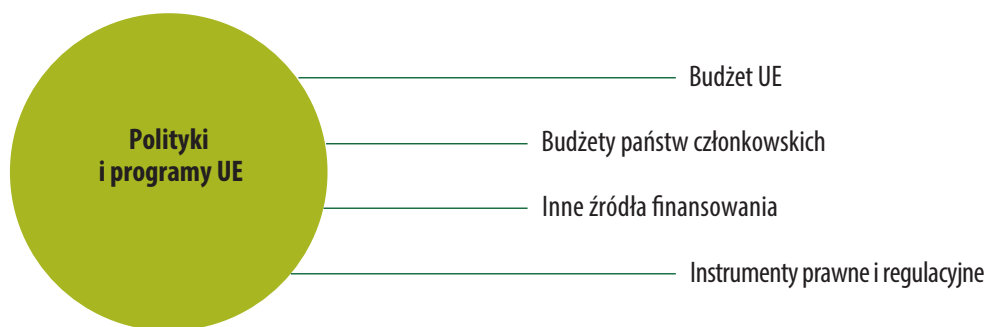
### 140

Polityki UE są realizowane częściowo za pośrednictwem instrumentów budżetowych, a po części za pośrednictwem instrumentów prawnych i regulacyjnych (zob. **schemat 5**):

- **Instrumenty budżetowe:** realizacja unijnych polityk opiera się na budżecie UE. Szereg polityk jest w dużej mierze finansowanych z budżetów krajowych, a także – w mniejszym stopniu – z innych źródeł (np. ze środków pozyskanych z sektora prywatnego).
- **Instrumenty prawne i regulacyjne:** każdego roku UE przyjmuje wiele przepisów ustawowych i wykonawczych. Znaczna część tych przepisów ustanawia reguły i normy w obszarach takich jak rynek jednolity, ochrona środowiska, polityka społeczna czy konkurencja.

Schemat 5

### Instrumenty służące realizacji polityk UE



Źródło: ETO.

### 141

Rozliczalność na szczeblu UE jest wysoka w sytuacji, gdy głównym instrumentem realizacji jest budżet UE. Jej poziom jest niższy, gdy korzysta się z innych źródeł finansowania lub innego rodzaju instrumentów. W sekcjach poniżej przedstawiono pokrótce główne wyzwania w zakresie pomiaru wpływu i wyników działań finansowanych z budżetu UE, a także pomiaru oddziaływania instrumentów regulacyjnych.

### Wyzwania w zakresie pomiaru wpływu i wyników budżetu UE

#### 142

ETO postuluje, aby w latach 2014–2020 położyć większy nacisk na wyniki osiągnięte w ramach operacji budżetowych. Wzywa także Komisję do ponownego przeanalizowania stosowanych przez nią systemów sprawozdawczości i rozliczalności, tak aby skupić się nie tylko na zgodności, lecz również na osiągnięciu rezultatów (wyników i wpływu)<sup>58</sup>.

#### 143

Państwa członkowskie również powinny poprawić sprawozdawczość dotyczącą wyników. Rzetelnym informacjom finansowym muszą towarzyszyć wiarygodne informacje niefinansowe, a unijnemu naciskowi na zachowanie zgodności powinien towarzyszyć nacisk na osiągnięcie wyników.

#### 144

Główne wyzwania w tym zakresie dotyczą:

- a) spójnych wskaźników wyników i wiarygodnych informacji;
- b) systemów generujących poprawne informacje na temat wyników;
- c) poprawy sprawozdania oceniającego Komisji pod kątem osiągniętych wyników.

### Słabe wskaźniki wyników i niska jakość informacji

#### 145

ETO stwierdził przypadki niewłaściwych mechanizmów monitorowania i oceny, a także konieczność poprawy odpowiedniości, wiarygodności i terminowości generowanych przez systemy zarządzania danymi dotyczących wyników (zob. **ramka 4**). Na bardziej ogólnym poziomie ETO wielokrotnie stwierdzał, że w programach finansowanych przez UE brakuje jasnych i wymiernych celów. Jeżeli w przepisach lub wytycznych wyznaczono niejasne lub niewymierne cele albo jeżeli cele mają charakter ukryty bądź dorozumiany, kontrolerom lub innym podmiotom bardzo trudno jest określić, czy unijne wydatki były realizowane zgodnie z zasadą oszczędności, wydajności lub skuteczności. W takich przypadkach przedstawiciele organów publicznych nie mogą należycie rozliczyć Komisji i państw członkowskich z wydatków poczynionych w ich imieniu.

58 Sprawozdanie roczne ETO za 2012 r., rozdz. 10 pkt 10.25–10.26. Zob. także opinia ETO nr 4/2012, opinia nr 7/2011, opinia nr 1/2012, sprawozdanie roczne ETO za 2010 r. pkt 8.54 oraz odpowiedź ETO na drugie sprawozdanie oceniające Komisji dotyczące art. 318.

### Przykłady uchybień dotyczących danych na temat wykonania zadań

#### Słabe wskaźniki wyników

- o Ze względu na brak kluczowych wskaźników wykonania rola Komisji w zakresie monitorowania, czy w ramach reformy sektora wina osiągnięto przewidziane cele, była ograniczona (sprawozdanie specjalne ETO nr 7/2012, pkt 50 i 57).
- o ETO stwierdził, że w przypadku instrumentów inżynierii finansowej współfinansowanych z EFRR standardowe instrumenty monitorowania w ramach polityki spójności były nieodpowiednie lub niedostosowane, tak aby na ich podstawie uzyskać informacje na temat należytego zarządzania finansami w odniesieniu do instrumentów finansowych (sprawozdanie specjalne ETO nr 2/2012, pkt 82 i 121).

#### Odpowiedniość, wiarygodność i terminowość danych na temat wykonania zadań

- o ETO ustalił, że w przypadku pomocy na rzecz modernizacji gospodarstw rolnych wspólne ramy monitorowania i oceny nie zapewniły odpowiednich danych, które można by wykorzystać do monitorowania wyników uzyskanych dzięki wydatkowanym środkom finansowym (sprawozdanie specjalne nr 8/2012, pkt 70).
- o Podczas kontroli wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) ETO ustalił, że niektórych informacji brakowało, a inne były nieprawidłowe lub nieaktualne, co podważyło wiarygodność systemu jako narzędzia zarządzania (sprawozdanie specjalne nr 5/2012, pkt 79).

### Sprawozdanie oceniające Komisji w sprawie osiągniętych wyników

#### 146

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Komisja ma obowiązek sporządzania sprawozdania oceniającego dotyczącego wyników uzyskanych w ramach programów wydatkowania środków budżetowych. Sprawozdanie to stanowi część procedury udzielania absolutorium z wykonania budżetu UE<sup>59</sup>. W pierwszych dwóch sprawozdaniach oceniających nie wykazano jednak, czy wdrożono kluczowe elementy systemu oceny uzyskanych wyników. W czerwcu 2012 r. ETO wydał opinię w sprawie pierwszego sprawozdania oceniającego, w której stwierdził, że było ono ogólnikowe, mało treściwe i wносиło niewielką wartość dodaną<sup>60</sup>.

#### 147

Powody, dla których Komisja nie jest w stanie przedstawić całościowej oceny uzyskanych wyników, zostały wskazane przez ETO w poprzednich sprawozdaniach specjalnych dotyczących skuteczności różnych polityk i instrumentów, które stanowią źródło wyzwań w zakresie kompleksowej oceny wyników.

59 Art. 318 TFUE.

60 Opinia ETO nr 4/2012 w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, sporządzonego zgodnie z art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 179 z 20.6.2012, s. 1).

## Wyzwania dotyczące pomiaru oddziaływania instrumentów regulacyjnych

### 148

Ocena *ex ante* oddziaływania wniosków legislacyjnych ma na celu wskazanie ich potencjalnych skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych, a także obciążenia administracyjnego dla organów krajowych, przedsiębiorstw i obywateli. Przeprowadzane przez Komisję oceny *ex ante* stanowią kluczowe źródło informacji dla prawodawców UE, zwłaszcza dla członków specjalistycznych komisji Parlamentu Europejskiego i Rady. Ocenom tym nie towarzyszą jednak systematyczne oceny oddziaływania *ex post*. ETO wskazał następujące uchybienia dotyczące tych ocen<sup>61</sup>:

— W przypadku ocen *ex ante*:

- Wyzwaniem jest analiza wszystkich skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych.
- Trudności sprawia często bezpośrednie porównanie alternatywnych opcji.
- Problemem pozostaje dostępność informacji umożliwiających ocenę oddziaływania.
- Aspekty wdrażania nie zawsze są analizowane w wystarczającym stopniu.

— W przypadku ocen *ex post*:

- Oceny nie są przeprowadzane systematycznie we wszystkich obszarach legislacyjnych.
- Koszty egzekwowania i obciążenia administracyjne nie są w wystarczającym stopniu skwantyfikowane.

### 149

Komisja jako organ stojący na straży Traktatów jest odpowiedzialna za monitorowanie zgodności z przepisami prawa UE i zgłaszanie naruszeń Trybunałowi Sprawiedliwości. Komisja jest również odpowiedzialna za przeprowadzanie ocen *ex post* działań UE, w tym działań z wykorzystaniem przede wszystkim środków regulacyjnych. Przeprowadzanie ocen *ex post* w odniesieniu do skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych jest jednak skomplikowane. Przykładowo związek przyczynowy między przepisami UE a skutkami może być trudny do ustalenia, brakować może danych dotyczących kosztów i obciążeń administracyjnych lub ich zgromadzenie może okazać się kosztowne, a koordynacja z organami krajowymi może okazać się utrudniona<sup>62</sup>.

61 Sprawozdanie specjalne ETO nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: Czy wspierają one procesy decyzyjne?”, pkt 57–81.

62 Opinia ETO nr 1/2010 pt. „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: zagrożenia i wyzwania”, pkt 14–16.

# Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

## 150

Kryzys finansowy i działania podjęte, aby mu zaradzić, są źródłem nowych, istotnych wyzwań dotyczących kontroli i rozliczalności na szczeblu krajowym i europejskim. Powstały pewne luki, a ważne kwestie dotyczące rozliczalności wymagają wciąż reakcji ze strony UE i jej państw członkowskich. W poniższych sekcjach znajduje się przegląd działań podjętych w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy, a także wynikające z nich konsekwencje dla rozliczalności i kontroli publicznej.

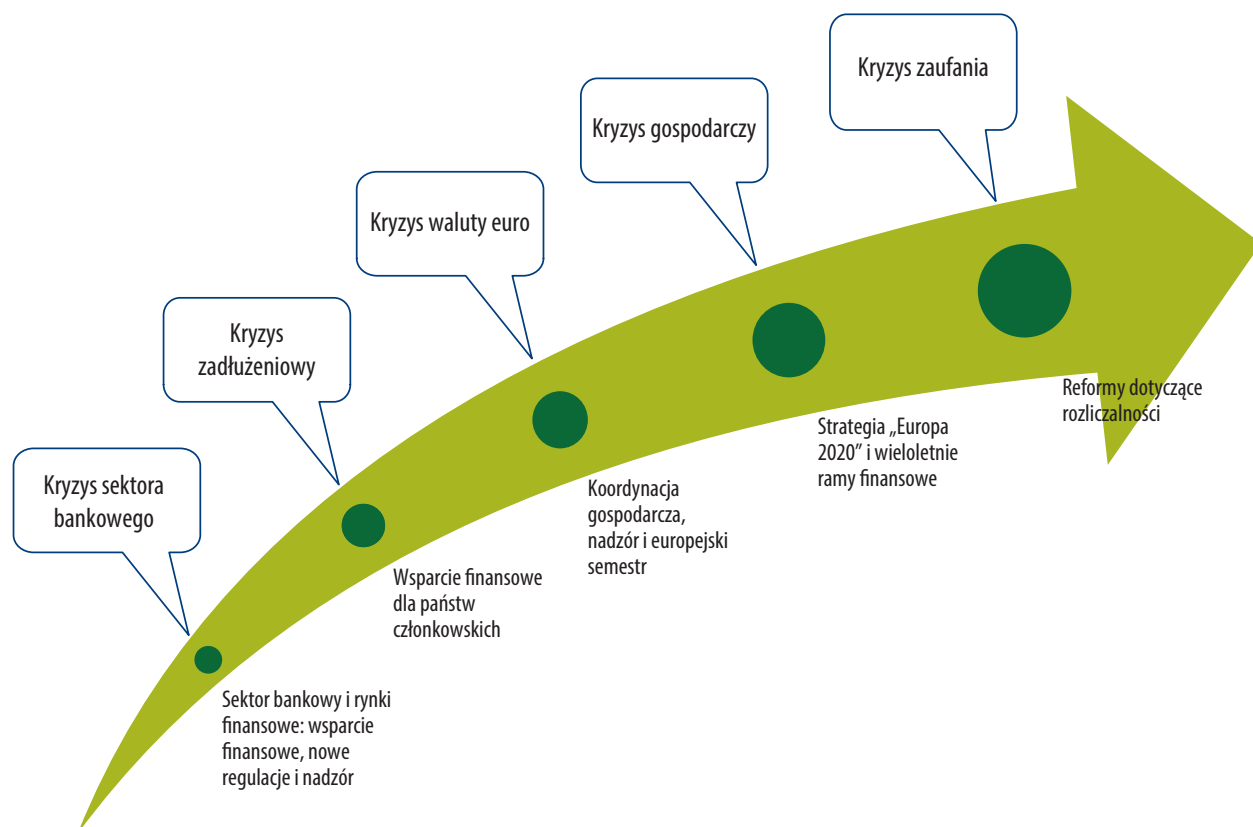
## Przebieg zdarzeń i reakcje UE

## 151

Kryzys, który rozpoczął się w 2007 r. w sektorze bankowym, rozprzestrzenił się następnie na inne obszary, odbijając się negatywnie na zdolności obsługi długu państwowego, stabilności waluty euro, wzroście gospodarczym i zaufaniu publicznym. Wyjście z kryzysu wymagało pilnych i nadzwyczajnych środków na szczeblu UE i państw członkowskich. Potrzebne były również reformy w celu restrukturyzacji europejskich ram zarządzania finansowego, gospodarczego i politycznego w dłuższej perspektywie (zob. **schemat 6**).

### Schemat 6

## Odpowiedź UE na kryzys finansowy



Źródło: ETO.



## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### Regulacja sektora finansowego i nadzór nad nim

#### 152

Pierwszą fazą (2007–2009) był ogólnoświatowy kryzys w sektorze finansowym. Na skutek podejmowania nadmiernego ryzyka i niekorzystnego rozwoju sytuacji na rynkach finansowych doszło do znacznych strat na inwestycjach, co z kolei sprawiło, że kapitał regulacyjny banków spadł poniżej wymaganego poziomu. Wyczerpały się ponadto możliwości pozyskiwania funduszy na rynku międzybankowym, a ze względu na wzajemne powiązania poważne trudności niektórych dużych instytucji finansowych sprawiły, że wiele innych instytucji znalazło się pod silną presją („ryzyko systemowe”).

#### 153

Aby zapobiec załamaniu się systemu bankowego, państwa członkowskie skorzystały ze środków publicznych na dokapitalizowanie własnych banków, a banki centralne zapewniły płynność całemu systemowi bankowemu. Komisja zatwierdziła ponad 5 bln euro pomocy państwa na rzecz sektora finansowego i wydała wytyczne określające kryteria przyznawania pomocy bankom<sup>63</sup>. W latach 2007–2011 banki otrzymały wsparcie z pieniędzy podatników w wysokości 1,6 bln euro (12,8% PKB UE)<sup>64</sup>.

#### 154

UE przyjęła również szereg przepisów regulujących działalność podmiotów i rynków finansowych, przy czym większość z nich była wynikiem międzynarodowych negocjacji na forum grupy G-20, Rady Stabilności Finansowej i Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (reformacja rozporządzenia finansowego). UE utworzyła ponadto Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF), który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. (zob. **ramka 5**).

63 COM(2012) 778 final z dnia 21 grudnia 2012 r., SEC(2012) 443 final z dnia 21 grudnia 2012 r., s. 29.

64 Największa część została przeznaczona na gwarancje, które wyniosły ok. 1085 mld euro (8,6% PKB), a mniejsze kwoty przeznaczono na dokapitalizowanie banków (ok. 322 mld euro, tj. 2,6% PKB), aktywa o obniżonej jakości (ok. 119,9 mld euro, tj. 0,9% PKB) i środki na rzecz zapewnienia płynności (89 mld euro, tj. 0,7% PKB).

### Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF)

ESNF składa się z dwóch elementów:

- Za nadzór makroostrożnościowy odpowiada Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) złożona m.in. z szefów banków centralnych i przedstawicieli krajowych organów nadzoru.
- Za nadzór mikroostrożnościowy na szczeblu krajowym odpowiadają krajowe organy nadzoru, zaś na szczeblu UE odpowiedzialność spoczywa na trzech europejskich organach nadzoru: Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskim Urzędzie Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejskim Urzędzie Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA).

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### 155

Zgodnie z wnioskami ze szczytu państw strefy euro z czerwca 2012 r. oraz w celu dalszego wzmocnienia nadzoru bankowego Rada zatwierdziła w październiku 2013 r. wniosek Komisji dotyczący utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego<sup>65</sup>. W ramach tego mechanizmu EBC posiada bezpośrednie uprawnienia nadzorcze w stosunku do banków mających bardziej „istotne” znaczenie w odnośnych państwach członkowskich oraz ma prawo monitorować nadzór nad pozostałymi bankami sprawowany przez właściwe krajowe organy nadzorcze. „Istotne” znaczenie banku określa się na podstawie jego wielkości lub pewnych innych kryteriów.

### 156

Jako kolejny krok na drodze do utworzenia unii bankowej oraz aby zapobiec konieczności ratowania kolejnych banków w przyszłości, Komisja w dniu 10 lipca 2013 r. przedłożyła wniosek w sprawie stworzenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM), który ma zostać przyjęty w niedługim czasie<sup>66</sup>. Zgodnie z tym wnioskiem w ramach mechanizmu SRM wszelkie koszty związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją będą w pierwszej kolejności ponoszone przez udziałowców i wierzycieli banku (umorzenie lub konwersja długu) oraz, w razie takiej konieczności i jako rozwiązanie stosowane w ostateczności, przez jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków finansowany z wkładów pochodzących z sektora bankowego.

### 157

Kryzys ujawnił ogólne nieprawidłowości w zakresie zarządzania globalnym systemem finansowym i nadzoru nad nim: strukturę zachęt dla banków skłaniających je do podejmowania ryzyka, zasady rachunkowości dotyczące wyceny i ujawniania aktywów i zobowiązań finansowych, a także rolę analityków biznesowych, agencji ratingowych, kontrolerów, organów regulacyjnych i nadzorczych, którzy byli zbyt blisko związani z tym sektorem i nie skupiali się w wystarczającym stopniu na zapewnianiu stabilności rynku i zabezpieczaniu interesów konsumentów.

### 158

Działania podjęte w odpowiedzi na kryzys, które obejmowały ratowanie wielu banków przez państwa członkowskie, a w niektórych przypadkach upaństwowienie banków prywatnych, wprowadzenie nowych regulacji w sektorze bankowym i finansowym czy przeprowadzenie reform i utworzenie nowych mechanizmów nadzoru na szczeblu UE, z zakresu zarządzania, przejrzystości i rozliczalności.

### 159

Jednym z wyzwań w trakcie realizacji wspomnianych powyżej działań była kwestia zapewnienia legitymacji demokratycznej przy opracowywaniu i przyjmowaniu regulacji, a także w odniesieniu do sposobu funkcjonowania nowo utworzonych instrumentów. Na początkowym etapie mniej uwagi poświęcono natomiast niezbędnym mechanizmom rozliczalności w odniesieniu do rezultatów, które instrumenty te miały osiągnąć.

65 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013. Zob. także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013 (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 5).

66 Obecnie oczekuje się na decyzję Parlamentu w tej sprawie, pierwsze czytanie / jedno czytanie; zob. T7-0341/2014, stan na dzień 15 kwietnia 2014 r.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

Skoordynowane działania

### 160

Zarówno rozliczalność ujęta w nowym kształcie rozporządzenia finansowego, jak i nadzór ustanowiony w odpowiedzi na kryzys, opierają się na ramach prawnych, które nie zostały jeszcze w pełni doprecyzowane. Na przykład niektóre systemy na szczeblu UE tylko częściowo wchodzą w zakres kompetencji ETO:

- trzy europejskie urzędy nadzoru podlegają kontrolom ETO;
- jednolity mechanizm nadzorczy podlega odrębnym przepisom – opisanym powyżej – zgodnie z którymi EBC odpowiada przed Radą i Parlamentem Europejskim, a kontrolę EBC w zakresie należytego zarządzania finansami przeprowadza ETO<sup>67</sup>. Trybunał nie kontroluje natomiast krajowych organów nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. Brak jest również przepisów, które umożliwiałyby kontrolerom Trybunału przeprowadzenie oceny systemu nadzorczego jako całości. Niewykluczone, że pogłębiona współpraca z najwyższymi organami kontroli w poszczególnych państwach członkowskich umożliwi bardziej kompleksowe oceny, jednak na chwilę obecną nie istnieją żadne ustalenia w tym zakresie.

67 Art. 27 ust. 2 Protokołu nr 4 do TFUE w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

### Mechanizmy wsparcia finansowego dla państw członkowskich

#### 161

Druga faza kryzysu, która rozpoczęła się w 2010 r., związana była z długiem publicznym. Do stycznia 2013 r. aż 20 państw członkowskich UE objętych zostało decyzją Rady w sprawie procedury nadmiernego deficytu. Powiązania między sytuacją banków i poziomem długu publicznego odbiły się niekorzystnie na stanie finansów publicznych państw członkowskich. Z jednej strony niektóre rządy udzieliły pomocy kilku bankom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, a z drugiej strony wysoki stopień narażenia banków na ryzyko z tytułu długu publicznego groził powstaniem niebezpiecznej spirali wymagającej natychmiastowej interwencji na szczeblu UE. Do połowy 2013 r. udało się stworzyć mechanizmy stabilności makrofinansowej, które zapewniły łącznie 890 mld euro, z czego w tamtym okresie wykorzystano 313,6 mld euro<sup>68</sup>.

#### 162

Kryzys bankowy i zadłużeniowy miały wpływ na wyniki gospodarcze. Polityka oszczędnościowa, korekty budżetowe, rosnące koszty obsługi zadłużenia oraz trudna sytuacja w sektorze bankowym spotęgowały oddziaływanie recesji na gospodarkę UE:

- deficyty budżetowe państw w strefie euro i w UE-27 przekroczyły w latach 2009–2010 6% PKB (co oznacza ponaddwukrotne przekroczenie maksymalnego poziomu określonego w traktacie z Maastricht);
- poziom długu publicznego w strefie euro wzrósł z 66,4% PKB w 2007 r. do 92,7% PKB w 2013 r.<sup>69</sup>;
- tempo wzrostu PKB zarówno w strefie euro, jak i w całej UE spadło poniżej długoterminowego potencjału, osiągając wartości ujemne w latach 2009 (–4,4% w strefie euro) i 2013 (–0,4% w strefie euro). Rzeczywisty PKB w strefie euro był niższy w 2013 r. niż przed wybuchem kryzysu w 2007 r.

#### 163

W odpowiedzi na kryzys zadłużeniowy UE zapewniła wsparcie finansowe państwom członkowskim znajdującym się w trudnej sytuacji z wykorzystaniem szeregu mechanizmów (zob. **tabela 4**).

#### 164

Inicjatywy podjęte w ramach UE obejmują:

- **europejski mechanizm stabilizacji finansowej** (EFSM), który w zamierzeniu miał służyć udzielaniu pomocy finansowej państwom członkowskim w oparciu o gwarancje z budżetu UE (Rada podjęła decyzję o zniesieniu tego instrumentu z końcem 2013 r.);
- **wsparcie bilansu płatniczego**, które zostało ustanowione przed nadejściem kryzysu i w ramach którego oferowane są pożyczki i linie kredytowe zabezpieczone gwarancjami z budżetu UE.

68 Dane aktualizowane do dnia 30 czerwca 2013 r. W obliczeniach uwzględniono łączną zdolność udzielania pożyczek w ramach mechanizmu wsparcia bilansów płatniczych, instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji, europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej oraz łączny pułap środków z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej i Europejskiego Mechanizmu Stabilności ustalony na 700 mld euro (zob. **tabela 4**).

69 Eurostat, dane opublikowane na stronie internetowej, Statystyka finansowa sektora publicznego, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (wyrażony jako % PKB) i dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (wyrażony jako % PKB); zob. także komunikat prasowy Eurostatu z dnia 22 stycznia 2014 r.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzią UE na kryzys finansowy

Tabela 4

### Unijne i międzyrządowe mechanizmy wsparcia finansowego

Instrumenty wsparcia finansowego	Wsparcie bilansów płatniczych	Międzyrządowe pożyczki państw strefy euro dla Grecji	Europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM)	Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF)	Europejski Mechanizm Stabilności (EMS)
<b>Forma prawna / instytucjonalna</b>	Mechanizm UE	Porozumienie międzyrządowe	Mechanizm UE	Prywatne przedsiębiorstwo będące własnością krajów strefy euro	Organizacja międzyrządowa
<b>Struktura kapitałowa</b>	Gwarantowana przez budżet UE (tzn. wszystkie państwa członkowskie UE)	Brak, pożyczki dwustronne gromadzone w jedną pulę przez Komisję Europejską	Gwarantowana przez budżet UE (tzn. wszystkie państwa członkowskie UE)	Gwarancje i gwarancje dodatkowe od krajów strefy euro	80 mld euro kapitału wpłaconego i 620 mld euro kapitału płatnego na żądanie
<b>Zdolność udzielenia pożyczek</b>	50 mld euro	80 mld euro	60 mld euro	440 mld euro	500 mld euro
<b>Kwota pożyczek i państwa członkowskie będące beneficjentami</b>	13,4 mld euro (Łotwa, Węgry i Rumunia)	52,9 mld euro (Grecja)	43,8 mld euro (Irlandia i Portugalia)	166,1 mld euro (Grecja, Irlandia i Portugalia)	44,3 mld euro (Hiszpania i Cypr)
<b>Instrumenty</b>	Pożyczki, linie kredytowe	Pożyczki	Pożyczki, linie kredytowe	Pożyczki, zakup obligacji na rynku pierwotnym i wtórnym	Pożyczki, zakup obligacji na rynku pierwotnym i wtórnym
<b>Okres funkcjonowania</b>	Mechanizm stały	Pożyczki mają zostać spłacone w terminie siedmiu i pół roku od daty ich udzielenia w 22 równych ratach uiszczanych w trybie kwartalnym	Do końca czerwca 2013 r. Będzie nadal funkcjonował po tym terminie aż do momentu spłaty wszystkich nieuregulowanych zobowiązań	Do końca czerwca 2013 r. Będzie nadal funkcjonował po tym terminie aż do momentu spłaty wszystkich nieuregulowanych zobowiązań	Mechanizm stały, począwszy od października 2012 r.
<b>Główne organy decyzyjne</b>	Decyzja Rady stanowiącej większość kwalifikowaną na wniosek Komisji Europejskiej	Eurogrupa	Decyzja Rady stanowiącej większość kwalifikowaną na wniosek Komisji Europejskiej	Eurogrupa/ Rada Dyrektorów EFSF	Eurogrupa / Rada Gubernatorów EMS
<b>Podstawa prawna finansowania</b>	Art. 143 TFUE	Decyzja międzyrządowa oraz art. 136 TFUE	Art. 122 TFUE (państwo członkowskie zagrożone z racji „nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą”)	Decyzja międzyrządowa	Traktat międzyrządowy powiązany ze zmienionym art. 136 TFUE
<b>Rozliczalność</b>	Podlega unijnej procedurze udzielania absolutorium	Instrument nie jest objęty zakresem absolutorium unijnego Działania Komisji wspierające mechanizm podlegają unijnej procedurze udzielania absolutorium	Podlega unijnej procedurze udzielania absolutorium	Instrument nie jest objęty zakresem absolutorium unijnego Coroczne walne zgromadzenie udziałowców udziela absolutorium budżetowego Działania Komisji wspierające mechanizm podlegają unijnej procedurze udzielania absolutorium	Instrument nie jest objęty zakresem absolutorium unijnego Rada Gubernatorów jest organem udzielającym absolutorium Działania Komisji wspierające mechanizm podlegają unijnej procedurze udzielania absolutorium
<b>Kontrola publiczna</b>	Kontrola przeprowadzana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 9a rozporządzenia (WE) nr 332/2002	Brak przepisów	Kontrola przeprowadzana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 8 rozporządzenia (UE) nr 407/2010	Wyznaczono audytora z sektora prywatnego	Kontrolę EMS przeprowadza Komisja Obrachunkowa złożona z pięciu członków, w tym jednego przedstawiciela ETO, działających we własnym imieniu. Istnieje możliwość skorzystania z usług audytora z sektora prywatnego.

Źródło: ETO.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### 165

Niektóre kluczowe inicjatywy zostały jednak podjęte przez państwa członkowskie UE z pominięciem ram UE. Dotyczy to następujących przypadków:

- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG);
- Instrument pożyczkowy na rzecz Grecji – instrument stworzony przez kraje strefy euro, finansowany za pomocą pożyczek dwustronnych i ze środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) i koordynowany przez Komisję Europejską. Wkłady krajowe przekazywane na rzecz instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji podlegają kontroli krajowych najwyższych organów kontroli. Grecki urząd kontroli może kontrolować legalność wydatków w Grecji, ale nie ich skuteczność, ponieważ organ ten nie przeprowadza kontroli wykonania zadań; Trybunał Obrachunkowy może kontrolować wyłącznie wsparcie techniczne udzielane przez Komisję Europejską;
- Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), finansowany ze środków publicznych, został utworzony przez państwa członkowskie strefy euro jako platforma pomocy o charakterze prywatnym. W przepisach nie przewidziano kontroli przez instytucje europejskie ani rozliczalności wobec nich;
- Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) został utworzony w celu udzielania pomocy państwom członkowskim strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. We wdrażaniu traktatu międzyrządowego, na mocy którego powołano EMS, będą uczestniczyć niektóre instytucje UE: rozstrzygnięcie sporów zostało powierzone Trybunałowi Sprawiedliwości, natomiast za monitorowanie sytuacji w danym państwie po zakończeniu udziału w programie odpowiedzialne będą Komisja Europejska i Rada. Nie przewidziano żadnej roli dla Parlamentu Europejskiego (rozliczalność) ani dla Trybunału Obrachunkowego. EMS będzie kontrolowany przez komisję obrachunkową złożoną z pięciu osób działających we własnym imieniu. Inaczej niż w przypadku paktu fiskalnego w odniesieniu do EMS nie ma przepisów, na podstawie których możliwe byłoby włączenie w przyszłości tego mechanizmu do traktatu UE. Władze polityczne UE podkreśliły jednak, że „niektóre ustalenia międzyrządowe zostały utworzone w związku z niedociągnięciami w poprzedniej strukturze, ale ostatecznie trzeba je będzie włączyć do ram prawnych Unii Europejskiej”<sup>70</sup>.

### 166

Trybunał może przeprowadzać kontrolę mechanizmów utworzonych w ramach prawnych UE (wsparcie bilansu płatniczego i EFSM) oraz kontrolę zadań powierzonych instytucjom UE (np. DG ECFIN) w odniesieniu do wszystkich mechanizmów wsparcia (w tym EFSF, EMS i instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji). Kontrole te dotyczyć mogą kwalifikowalności do tych mechanizmów, warunków uczestnictwa, monitorowania wykonania zadań przez dane państwo oraz procesu formułowania zaleceń dla poszczególnych krajów. Niektóre kontrole wykonania zadań w tych obszarach są obecnie w toku.

70 „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, plan działania opracowany przez przewodniczącą Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, 5 grudnia 2012 r.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### 167

Wszystkie instrumenty wsparcia oparte na porozumieniach międzyrządowych przewidują możliwość przeprowadzania kontroli przez kontrolera zewnętrznego. Ponadto niektóre krajowe najwyższe organy kontroli przeprowadzają kontrole środków krajowych przekazanych na rzecz poszczególnych instrumentów wsparcia. To fragmentaryczne podejście, jak również różne podstawy prawne i różnorodne mechanizmy rozliczalności przekładają się na złożoną strukturę zarządzania i rozliczalności.

Skoordynowane działania

### 168

Fragmentaryczne podejście przyjęte przy ustanawianiu mechanizmów wsparcia finansowego i rozproszone uprawnienia kontrolne różnych organów kontroli publicznej nie sprzyjają kompleksowej analizie działań podjętych na szczeblu UE w odpowiedzi na kryzys finansowy. W tym celu należałoby wzmocnić mechanizmy kontroli.

Zarządzanie wynikami

### 169

Obecnie Komisja nie przedstawia szczegółowych informacji ani nie prowadzi sprawozdawczości dotyczącej tego, czy środki udostępnione w ramach wsparcia finansowego skutecznie łagodzą efekty uboczne (ang. *spill-over*) oraz czy państwa będące beneficjentami wychodzą z trudności finansowych w wyniku przestrzegania warunków i realizacji programów.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### Ulepszony nadzór gospodarczy i budżetowy

#### 170

Przyjęto szereg środków w celu zapewnienia koordynacji gospodarczej mającej ograniczać negatywne skutki uboczne działań realizowanych przez jedno państwo członkowskie. Środki te obejmują zestaw rozporządzeń i dyrektyw (tzw. sześciopak i dwupak), a także szereg traktatów poza ramami prawnymi UE i mających zastosowanie do państw członkowskich, które je podpisały (pakt fiskalny).

#### 171

We wspomnianych regulacjach określono pułapy deficytu budżetowego i zadłużenia oraz ustanowiono mechanizmy nadzoru służące zapobieganiu negatywnym skutkom ubocznym przede wszystkim w strefie euro. W regulacjach tych ujednoczono również harmonogram procedury budżetowej w 28 państwach członkowskich w ramach europejskiego semestru oraz uwzględniono kwestie dotyczące rachunków narodowych i statystyk.

### Działania na rzecz wzmocnionej koordynacji budżetowo-gospodarczej na szczeblu UE

#### 172

W następstwie kryzysu finansowego UE poczyniła kroki w celu reformy paktu stabilności i wzrostu. Pierwszym rezultatem tych działań był pakt euro plus. W wyniku przeprowadzonej niedawno reformy przyjęto z kolei zestaw przepisów (tzw. sześciopak i dwupak) mających wzmocnić koordynację i nadzór budżetowo-gospodarczy na szczeblu UE. Za pośrednictwem Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (powszechnie znanego jako „pakt fiskalny”) wzmocniono również rozliczalność państw członkowskich wobec siebie nawzajem.

- **Pakt stabilności i wzrostu** jest porozumieniem zawartym przez 28 państw członkowskich UE w celu wspierania i utrzymania stabilności unii gospodarczej i walutowej (UGW). Pakt, którego podstawą prawną są przede wszystkim art. 121 i 126 TFUE, obejmuje monitorowanie budżetów państw członkowskich przez Komisję Europejską i Radę Ministrów oraz wydawanie co roku zaleceń dotyczących działań politycznych mających zapewnić pełną zgodność z postanowieniami paktu także w perspektywie średnioterminowej. Ogólne założenia dotyczące paktu przedstawiono w rezolucji i dwóch rozporządzeniach Rady z lipca 1997 r. Pierwsze rozporządzenie „w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych”, określane mianem „funkcji zapobiegawczej” paktu, weszło w życie w dniu 1 lipca 1998 r.<sup>71</sup> Drugie rozporządzenie „w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu”, nazywane „funkcją naprawczą” paktu, weszło w życie w dniu 1 stycznia 1999 r.<sup>72</sup> Wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa<sup>73</sup> są automatycznie członkami zarówno UGW, jak i paktu stabilności i wzrostu, co zostało określone w postanowieniach samego Traktatu UE.

71 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1).

72 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

73 Na podstawie art. 4 protokołu nr 15 do TFUE obowiązek ten nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa. Na podstawie art. 5 protokołu nr 15 do TFUE Zjednoczone Królestwo ma obowiązek unikania nadmiernego deficytu.



## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzią UE na kryzys finansowy

- **„Sześciopak”** należy do prawa wtórnego UE i ma zasadniczo zastosowanie do wszystkich 28 państw członkowskich, ale zawiera również pewne regulacje obowiązujące wyłącznie państwa członkowskie strefy euro. „Dwupak” ma zastosowanie wyłącznie do państw strefy euro.
- Regulacje zawarte w „sześciopaku” i „dwupaku” mają na celu wzmocnienie różnych aspektów nadzoru gospodarczego i budżetowego. Istotne wspólne cechy obu zestawów obejmują: (i) przyjęcie w drodze zwykłej procedury ustawodawczej; (ii) wyższy poziom konsultacji między PE i parlamentami narodowymi w ramach dialogu gospodarczego; (iii) obowiązek przeprowadzania przez Komisję okresowych przeglądów skuteczności; oraz (iv) przepisy dotyczące podziału odpowiedzialności między uczestniczące strony.
- **Pakt fiskalny**<sup>74</sup> jest odrębnym traktatem, który dotyczy odpowiedzialności państw członkowskich względem siebie nawzajem w odniesieniu do praktyk budżetowych niezbędnych do zabezpieczenia waluty euro. Pakt ten uprawnia Komisję do kierowania spraw do Trybunału Sprawiedliwości, a także przewiduje, że wydane w związku z tym orzeczenia są wykonalne. W traktacie wzmocniono również unijne regulacje gospodarczo-budżetowe poprzez wymóg włączenia odpowiednich warunków do ustawodawstwa krajowego oraz wymóg, by koordynacja i nadzór były sprawowane przez instytucje UE i opierały się środkach przewidzianych w prawie UE<sup>75</sup>. Komisja ze swej strony zapewnia monitorowanie i jest odpowiedzialna za uruchamianie niezbędnych procesów naprawczych.

74 Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG), zwany również „paktem fiskalnym”.

75 Zob. art. 10 i 11 paktu fiskalnego.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### Europejski semestr

#### 173

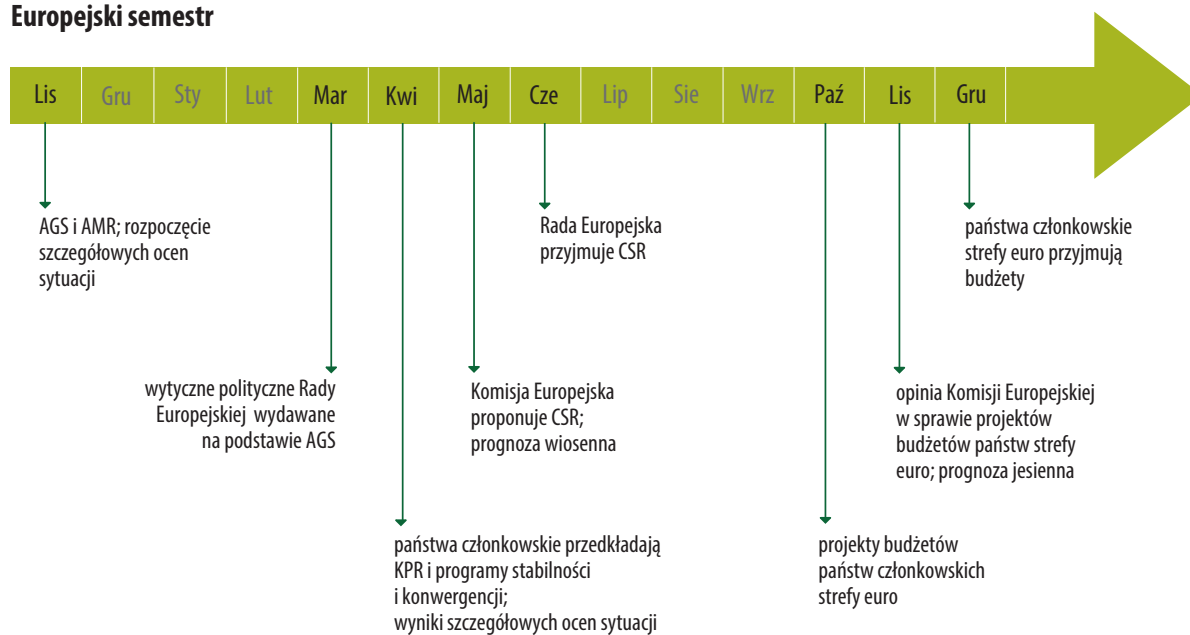
Europejski semestr jest nową strukturą zarządzania, ustanowioną przez państwa członkowskie UE w 2010 r.<sup>76</sup>. Został on opracowany w celu usprawnienia koordynacji gospodarczo-budżetowej na szczeblach krajowym i unijnym, co wymaga ścisłego przestrzegania rocznego harmonogramu dotyczącego gromadzenia i analizy danych oraz oceny szerokiego spektrum wskaźników gospodarczych. Rozwiązanie to powinno zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom (Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym, państwom członkowskim i instytucjom UE) niezbędne ramy prawne umożliwiające lepszy nadzór i koordynację (zob. **schemat 7**).

76 Uzgodnienia państw członkowskich UE z dnia 7 września 2010 r. na podstawie wniosków Komisji IP/10/561 i IP/10/859 odpowiednio z maja i czerwca 2010 r.

#### Schemat 7

### Harmonogram europejskiego semestru

#### Europejski semestr



#### Glosariusz

**AGS** roczna analiza wzrostu gospodarczego – **AMR** sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia  
**CSR** zalecenia dla poszczególnych krajów – **KPR** krajowe programy reform

Źródło: Komisja Europejska.

### Wiarygodność rachunków narodowych i statystyk krajowych

#### 174

Z działaniami podejmowanymi na rzecz wspierania zrównoważonych finansów publicznych wiążą się nowe wyzwania z zakresu rozliczalności i kontroli publicznej. Koordynacja budżetowa i gospodarcza opiera się w dużej mierze na wysokiej jakości szacunkach księgowych i danych statystycznych, które są porównywalne we wszystkich państwach członkowskich. Jak wynika z dostępnych dowodów, brak przejrzystości budżetowej oznacza rzeczywiste koszty dla państw członkowskich i UE. Niezdolność niektórych rządów do oceny faktycznego stanu finansów publicznych przyczyniła się do zaostrzenia sytuacji w szczytowym okresie kryzysu<sup>77</sup>.

#### 175

W odpowiedzi na ten stan rzeczy Komisja z pomocą Eurostatu przeprowadziła w 2012 r. ocenę sytuacji<sup>78</sup> pod kątem standardów rachunkowości stosowanych w państwach członkowskich. W sprawozdaniu tym rozważono skutki zastosowania zharmonizowanych standardów rachunkowości we wszystkich państwach członkowskich. MSRSP to zbiór standardów rachunkowości sektora publicznego opracowanych w celu zapewnienia, by system rachunkowości memoriałowej dostarczał terminowych, dokładnych i wiarygodnych informacji na temat sytuacji finansowej i majątkowej organu publicznego. Komisja (Eurostat) przeprowadza obecnie konsultacje z zainteresowanymi stronami w sprawie tego, czy MSRSP mogłyby stanowić odpowiednią podstawę do opracowania europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (ESRSP), ujednolicających standardy rachunkowości memoriałowej sektora publicznego w państwach członkowskich.

#### 176

Bez względu na to, jaki standard rachunkowości zostanie uzgodniony, przejrzystość musi obejmować:

- wysokiej jakości informacje o zagrożeniach w celu utrzymania świadomości o potencjalnych wstrząsach gospodarczych mających negatywny wpływ na finanse publiczne;
- właściwe i pełne ujawnianie istniejących i potencjalnych zobowiązań rządu i powiązanych sektorów (w celu doprecyzowania zakresu działań pozabudżetowych, których koszty mogą w późniejszym terminie negatywnie odbić się na rządzie);
- terminową, wydajną i poprawną sprawozdawczość w zakresie wszystkich zdarzeń gospodarczych w zintegrowanym systemie rachunkowości podmiotów publicznych.

77 Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2012), Przejrzystość budżetowa, rozliczalność i ryzyko, Wydział Spraw Budżetowych i Wydział Statystyki, 7 sierpnia 2012 r.

78 Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich – Przydatność MSRSP dla państw członkowskich – (SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 final.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

Skoordynowane działania

### 177

Skuteczność ram nadzoru zależy od wyników działań poszczególnych podmiotów biorących udział w tym procesie: Rada ponosi odpowiedzialność za decyzje dotyczące koordynacji gospodarczej i zarządzania, podczas gdy Komisja odpowiada za podstawowe operacje leżące u podstaw funkcji koordynacyjno-nadzorczych UE.

### 178

„Sześciopak”, „dwupak” i pakt fiskalny zawierają przepisy dotyczące konsultacji z Parlamentem Europejskim. We wszystkich z nich przewidziano obowiązek przekazywania informacji oraz prowadzenia dialogu z PE w ramach europejskiego semestru. Przepisy te gwarantują, że PE jest dobrze poinformowany, oraz dają mu możliwość wpływania na decyzje Rady. Nie ma natomiast jasności co do tego, czy (lub w jaki sposób) w ramach europejskiego semestru i dialogu gospodarczego uwzględnione zostaną wyniki prac podjętych w stosownych obszarach przez najwyższe organy kontroli.

### 179

Obywatele oczekują, że władze publiczne, w tym organy kontrolne, ostrzegą ich przed poważnymi zagrożeniami systemowymi mogącym zaszkodzić ich interesom finansowym. Organy kontrole uznają swoją odpowiedzialność w tym zakresie. Podczas zorganizowanego w 2013 r. międzynarodowego kongresu (XXI INCOSAI) Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) jej członkowie stwierdzili w zawartym porozumieniu, że zadaniem najwyższych organów kontroli jest zwracanie uwagi na „wszelkie skumulowane lub systemowe problemy, które mają tak istotne znaczenie, że mogą wpłynąć na długoterminową stabilność rządowych polityk i finansów”. Można zatem oczekiwać, że ETO, jako najwyższy organ kontroli UE, będzie ostrzegał o potencjalnych zagrożeniach systemowych w Europie.

### 180

Rolą organów kontroli nie jest dublowanie instytucji mających wskazywać zagrożenia systemowe i jak najwcześniej je eliminować, ich zadanie polega jednak na ocenie, czy takie podmioty odpowiednio realizują wyznaczone im cele. Rozszerzenie zakresu obowiązków organów kontroli, o którym wspomina się w konkluzjach kongresu INCOSAI, wymagałoby szerszego porozumienia z innymi zainteresowanymi stronami i refleksji nad niezbędną do realizacji takich działań zdolnością operacyjną.

## Część III – Wyzwania związane z odpowiedzialnością UE na kryzys finansowy

### 181

Obecny system jest rozdrobniony, co dodatkowo komplikuje i tak już złożony system rozliczalności i kontroli publicznej. Niezbędny jest wyraźny podział zakresów odpowiedzialności, aby umożliwić rozliczalność władz, w tym w odniesieniu do zarządzania środkami publicznymi. Z biegiem czasu coraz trudniej jest zrozumieć, kto w UE odpowiada za co w wyżej wspomnianych dziedzinach. Ta rosnąca złożoność stanowi zagrożenie dla legitymacji demokratycznej UE.

### 182

Zarówno w planie działania przewodniczącego Rady Europejskiej, jak i w planie działania Komisji, przedstawiono propozycje wniosków na rzecz ulepszenia unii gospodarczej i walutowej oraz unii bankowej. Kwestie będące obecnie przedmiotem dyskusji obejmują ewentualne uprawnienia w zakresie modyfikacji budżetów krajowych zgodnie z europejskimi zobowiązaniami, zwiększenie wpływu UE w obszarze podatków i zatrudnienia, a w dalszej perspektywie rozwój zdolności fiskalnej, stworzenie funduszu amortyzacji zadłużenia służącego zarządzaniu sytuacjami krytycznymi oraz wspólna emisja długu publicznego przez państwa członkowskie strefy euro. Kilka z tych elementów wymagałoby zmiany Traktatów. Należy dopilnować, aby każdy taki mechanizm był objęty jasnym, spójnym i przejrzystym systemem kontroli i rozliczalności.

### 183

Kryzys finansowy przyspieszył tworzenie nowych instrumentów, w odniesieniu do których zastosowanie mają specjalne mechanizmy rozliczalności i kontroli. Mechanizmy te wiążą się z wyzwaniami o bardziej ogólnym charakterze, które zostały wskazane wcześniej w **części II**. Ze względu na tempo, w jakim opracowano niektóre instrumenty, oraz ich nowatorski charakter stosowane dotychczas mechanizmy rozliczalności i kontroli powinny w najbliższych latach zostać poddane przeglądowi, a w sytuacji, gdy pośrednio lub bezpośrednio zaangażowane są środki publiczne, należy wdrożyć rozwiązania zapewniające odpowiednią przejrzystość, kontrolę i rozliczalność.

## 184

Odpowiednie mechanizmy rozliczalności i kontroli mają zasadnicze znaczenie w procesie nadzoru demokratycznego. W ramach przeglądu środowiska instytucjonalnego UE oraz zaistniałych w nim w ostatnim czasie zmian Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazał sześć obszarów (zob. tabela 2), w których występują szczególne wyzwania.

## 185

Usprawnienie mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej na szczeblu UE wymaga:

- wprowadzenia spójnych i kompleksowych mechanizmów rozliczalności i kontroli w odniesieniu do wszystkich unijnych polityk, instrumentów i funduszy;
- wprowadzenia spójnych i konsekwentnych mechanizmów rozliczalności i kontroli zwłaszcza w przypadku instrumentów skoordynowanych i międzyrządowych. Biorąc pod uwagę stopień złożoności tych instrumentów, odpowiednie ramy muszą mieć należytą strukturę i zapewniać koordynację między parlamentami i organami kontroli publicznej na szczeblu krajowym i unijnym;
- objęcia wszystkich środków finansowych zarządzanych przez instytucje i organy UE bardziej spójnymi i kompleksowymi mechanizmami;
- ulepszenia przez wszystkie strony biorące udział w zarządzaniu budżetem UE i jego kontroli następujących aspektów: wyraźne zdefiniowanie celów; kontrole dotyczące przestrzegania przepisów; pomiar oddziaływania i rezultatów; systemy kontroli wewnętrznej i sprawozdawczości;
- wzmocnionej współpracy parlamentów w celu zapewnienia kompleksowej kontroli instrumentów europejskich. Istniejący system rozliczalności i kontroli UE oraz europejskich instrumentów opartych na umowach międzyrządowych wymaga poprawy.

## 186

Jak wynika z refleksji na temat zmian wywołanych kryzysem finansowym oraz, w szerszym ujęciu, zmian w samej UE i państwach członkowskich, a także biorąc pod uwagę obecny poziom integracji gospodarczej, budżetowej i walutowej, niezbędna jest ściślejsza współpraca między ETO i najwyższymi organami kontroli państw członkowskich, która będzie prowadzona na podstawie porozumień dwustronnych lub wielostronnych w zależności od uwzględnianej problematyki, tak aby zapewnić bardziej kompletny i kompleksowy obraz sytuacji. Istnieje również potrzeba poważnego zastanowienia się nad systemami rozliczalności i kontroli w UE i przedyskutowania dotyczących ich kwestii. W niniejszym przeglądzie zwrócono uwagę na rozmaite luki i nakładanie się funkcji z zakresu rozliczalności i kontroli wewnątrz tych systemów, co powinno zachęcić do kontynuowania debaty i przyczynić się do jej właściwego ukierunkowania w przyszłości.

## Wykaz agencji UE

### 33 agencje zdecentralizowane

1. Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)
2. Agencja Europejskiego GNSS (GSA)
3. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA)
4. Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)
5. Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (CdT)
6. Eurojust
7. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA)
8. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)
9. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA)
10. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)
11. Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA)
12. Europejska Agencja Kolejowa (ERA)
13. Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA)
14. Europejska Agencja Leków (EMA)
15. Europejska Agencja Środowiska (EEA)
16. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)
17. Europejska Fundacja Kształcenia (ETF)
18. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound)
19. Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE)
20. Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT)
21. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)
22. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)
23. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)
24. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)
25. Europejski Urząd Policji (Europol)
26. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)
27. Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC)
28. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA)
29. Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop)
30. Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL)
31. Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)
32. Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW)
33. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO)

## Sześć agencji wykonawczych

34. Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA)
35. Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA)
36. Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA)
37. Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności (EAHC)
38. Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME)
39. Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA)

## Jedna agencja Euratomu

40. Agencja Dostaw Euratomu (ESA)



## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### **Publikacje bezpłatne:**

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*)

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

### **Publikacje płatne:**

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

### **Płatne subskrypcje:**

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm))



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji