



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

**Przegląd punktowy
w trybie pilnym
Zobowiązania
pozostające do spłaty
w budżecie UE
– szczegółowa analiza
zagadnienia**

Kwiecień 2019 r.

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wstęp	01-21
Czym są zobowiązania pozostające do spłaty (RAL)?	04-08
Podstawa zaciągania zobowiązań	09-11
Księgowanie zobowiązań RAL	12-15
Kształtowanie się kwoty zobowiązań RAL w czasie	16-21
Jakie czynniki wpływają na zobowiązania RAL?	22-78
Luka w WRF między kwotą środków na zobowiązania i kwotą środków na płatności	24-29
Powolne wdrażanie WRF	30-33
Szczególny przypadek funduszy ESI	34-69
Zobowiązania RAL w innych obszarach budżetu	70-75
Działania zewnętrzne	70-72
Inne programy	73-75
Potencjalne zobowiązania RAL odbiegające od normy	76-78
Porównanie między poszczególnymi państwami członkowskimi	79-85
Wnioski i dalsze działania	86-106
Historia się powtarza	87-93
Zagrożenia dla przyszłych budżetów	94-101
W jaki sposób można obniżyć poziom zobowiązań RAL?	102-106

Załączniki

Załącznik I — Zobowiązania RAL w podziale na główne programy w latach 2014–2017 (w mln euro)

Załącznik II — Skumulowane wskaźniki płatności i zobowiązań RAL w podziale na państwa członkowskie na koniec 2017 r. w WRF na lata 2014–2020

Zespół kontrolny Trybunału

Streszczenie

I Zobowiązania pozostające do spłaty, tj. kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania, lecz niespłacone, były już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów zaangażowanych w wykonanie budżetu UE. Zainteresowanie to wynika ze skumulowanej wielkości tych zobowiązań i ciągłego wzrostu ich wartości.

II W ramach corocznej kontroli rozliczeń UE Europejski Trybunał Obrachunkowy monitoruje, jak zmienia się kwota zobowiązań pozostających do spłaty. W niniejszym przeglądzie skupiono się na poziomie zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2017 r. Jest to bowiem ostatni rok, w odniesieniu do którego Trybunał zamknął swoją kontrolę roczną. Celem nie jest przy tym poświadczenie wiarygodności wspomnianej kwoty, ale przeanalizowanie głównych czynników wpływających na jej wielkość. Trybunał sporządził niniejszą publikację w oparciu o przegląd istotnych dokumentów, analizę danych z systemów i sprawozdań Komisji, rozmowy z pracownikami Komisji oraz badanie ograniczonej liczby konkretnych zobowiązań pozostających do spłaty.

III Po latach niemal nieprzerwanego wzrostu wartość zobowiązań pozostających do spłaty osiągnęła z końcem 2017 r. 267 mld euro. Wynika ona w dużej mierze z rozbieżności między kwotą środków na zobowiązania i kwotą środków na płatności, a także z nakładania się kolejnych wieloletnich ram finansowych i powolnego wdrażania programów finansowanych ze środków UE. Część tego wzrostu można ponadto przypisać zwiększaniu się samego budżetu UE, w tym konieczności dostosowania budżetu w związku z przystępowaniem nowych państw członkowskich.

IV Duży wpływ na zwiększenie kwoty zobowiązań pozostających do spłaty miały zasady regulujące wydatkowanie środków w różnych obszarach budżetu. Największy udział w tej kwocie – 189,9 mld euro na koniec 2017 r. – mają europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI), co wynika zasadniczo z:

- o nakładania się okresów, gdy możliwe jest realizowanie programów finansowanych z funduszy ESI;
- o późnego przyjęcia ram prawnych dla programów w ramach tych funduszy;
- o wydłużenia terminu automatycznego umorzenia środków z dwóch do trzech lat;
- o opóźnień spowodowanych wprowadzeniem nowych procedur i wymogów dotyczących wydatkowania środków z funduszy ESI w latach 2014–2020.

V Trybunał zwraca uwagę na znaczące ryzyko dla budżetu UE, jakie może wiązać się z wysokim poziomem zobowiązań pozostających do spłaty. Tak wysoki ich poziom może bowiem sprawić, że rozliczenie w terminie wniosków o płatność okaże się niemożliwe ze względu na brak wystarczających środków w budżetach rocznych. Ponadto zwiększa on ekspozycję finansową budżetu UE.

VI Poziom zobowiązań pozostających do spłaty można obniżyć przez:

- o zmianę poziomów powiązanych elementów budżetu: zobowiązań, płatności i umorzeń;
- o zajęcie się przyczynami wzrostu kwoty zobowiązań pozostających do spłaty;
- o zapewnienie dyscypliny finansowej i uproszczenie zasad wydatkowania środków z budżetu.

VII W niniejszym przeglądzie przedstawiono ewentualne rozwiązania, na które Trybunał wskazywał już w swoich wcześniejszych publikacjach. Obejmują one przykładowo:

- o terminowe przyjęcie WRF na lata 2021–2027 oraz powiązanych programów wieloletnich;
- o uproszczenie zasad wydatkowania środków z budżetu;
- o rzetelne prognozowanie potrzeb w zakresie płatności;
- o zapewnienie odpowiedniej równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności.

Wstęp

01 Łączna wartość zobowiązań pozostających do spłaty – znanych również pod nazwą RAL¹ – była już przedmiotem dyskusji z udziałem wielu podmiotów zaangażowanych w wykonanie budżetu UE. Przez wiele lat przy okazji publikowania sprawozdania rocznego Trybunał wyrażał zaniepokojenie tendencją wzrostową w tym zakresie² i zalecał Komisji podjęcie działań w celu obniżenia poziomu zobowiązań RAL. W niniejszym przeglądzie przeanalizowano szczegółowo, w jaki sposób kwota zobowiązań pozostających do spłaty zmieniała się w czasie w okresie do końca 2017 r. i jakie są główne przyczyny wspomnianej tendencji wzrostowej. Zwrócono jednocześnie uwagę na najistotniejsze zagrożenia związane z wysokim poziomem zobowiązań RAL, wnioski natomiast sformułowano przy uwzględnieniu wcześniej przedstawionych zaleceń.

02 Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli, ale stanowi przegląd oparty głównie na ogólnodostępnych informacjach. Został on sporządzony w reakcji na pytania zadane podczas prezentacji sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2017, która odbyła się 4 października 2018 r. przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Do celów przeglądu wykorzystano wyniki prac zrealizowanych na potrzeby sprawozdań rocznych i szeregu sprawozdań specjalnych. Zbadano również istotne dokumenty sporządzone przez Komisję i inne organy, a ponadto zorganizowano spotkania ze służbami Komisji odpowiedzialnymi za kluczowe obszary wydatkowania związane ze zobowiązaniami RAL³.

03 Na potrzeby sprawozdań rocznych kontrolerzy Trybunału badają próbę zobowiązań, w której skład wchodzi zobowiązania zaciągnięte w roku objętym kontrolą oraz zobowiązania pozostające do spłaty z lat poprzednich. W niniejszym dokumencie wykorzystano rezultaty badania zobowiązań w ramach prac przy sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2017. W ramach uzupełnienia

¹ Z wyrażenia w jęz. francuskim „*reste à liquider*”.

² Przykładowo, zob. pkt 2.48 sprawozdania rocznego za 2017 r.; pkt 2.14 sprawozdania rocznego za 2016 r.; pkt 2.40 sprawozdania rocznego za 2015 r.; pkt 1.37 oraz 1.38 sprawozdania rocznego za 2011 r.; pkt 3.8–3.11 sprawozdania rocznego za 2007 r.; pkt 2.16–2.20 sprawozdania rocznego za 2003 r.

³ Kontrolerzy odwiedzili dyrekcje generalne odpowiedzialne za zarządzanie budżetem UE (DG BUDG), politykę regionalną i politykę w zakresie spójności obszarów miejskich (DG REGIO), rozwój obszarów wiejskich (DG AGRI), politykę sąsiedztwa i negocjacje w sprawie rozszerzenia (DG NEAR) oraz badania naukowe i innowacje (DG RTD).

przeanalizowano dodatkową próbę 30 zobowiązań pozostających do spłaty, tak aby zrozumieć przyczyny, dla których pozostają one nierozliczone.

Czym są zobowiązania pozostające do spłaty (RAL)?

04 Aby móc podejmować prawne zobowiązania w zakresie finansowania („zobowiązania prawne”), Komisja musi uzyskać zatwierdzenie rocznego budżetu przez Parlament Europejski i Radę. W tym rocznym budżecie określa się środki na zobowiązania – kwoty, na które można zaciągnąć zobowiązania w danym roku, ale które niekoniecznie w danym roku zostaną wypłacone – oraz środki na płatności – kwoty faktycznie dostępne do wypłacenia w danym roku.

05 Kwota zobowiązań RAL obejmuje wszystkie zobowiązania zaciągnięte w bieżącym roku i poprzednich latach, które nie zostały spłacone ani anulowane („umorzone”). Większość z nich stanowi przyszłe zobowiązanie finansowe w budżecie UE.

06 Między rozpoczęciem realizacji programu⁴ – gdy na całość środków finansowych lub roczne transze zostają zazwyczaj zaciągnięte zobowiązania – a dokonaniem płatności w większości przypadków występuje nieunikniony odstęp czasowy. W zależności od charakteru projektu przed rozpoczęciem prac konieczne może być opublikowanie zaproszenia do wyrażenia zainteresowania, ocena wniosków o dofinansowanie ze środków UE, wydanie decyzji przyznających to dofinansowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia i wydanie decyzji o jego udzieleniu. Po zakończeniu tych kroków i rozpoczęciu wdrażania projektu poniesione koszty muszą zostać zadeklarowane, sprawdzone i poświadczone, zanim wniosek o płatność zostanie przesłany do Komisji. Czas trwania tych procedur jest różny w poszczególnych projektach. W przypadku złożonych projektów infrastrukturalnych może wynieść kilka lat.

07 W związku z powyższym ponieważ każdego roku zaciągane są nowe zobowiązania, mogą one pozostawać niespłacone przez kilka lat, tak długo jak trwa realizacja danych projektów. Przez cały ten okres zobowiązania te stanowią zobowiązania RAL, których wartość rośnie, gdy zaciągane są nowe zobowiązania, bądź spada, gdy dokonuje się płatności lub umorzeń.

⁴ W przypadku działu 1b WRF programy operacyjne to szczegółowe plany, w których państwa członkowskie określają sposób wydatkowania środków z budżetu UE. Programy te są realizowane za pośrednictwem projektów, które są wybierane i monitorowane przez państwa członkowskie.

08 Nie wszystkie zobowiązania pozostające do spłaty są ostatecznie spłacane. Niektóre z nich mogą zostać anulowane (umorzone) z różnych przyczyn określonych w przepisach. Takie umorzenia zmniejszają wartość zobowiązań RAL. Przykładowe sytuacje obejmują zobowiązania z budżetu UE, w przypadku których upłynęły terminy na zrealizowanie płatności, lub nadwyżki, w sytuacji gdy łączne płatności są mniejsze niż kwoty przewidziane w umowach. Wartość umorzeń pozostaje względnie niewielka, a w ciągu ostatnich 11 lat (2007–2017) stanowiły one 2,1 % łącznej kwoty zaciągniętych zobowiązań.

Podstawa zaciągania zobowiązań

09 Typowa podstawa zobowiązań jest różna w poszczególnych obszarach budżetowych. W *tabeli 1* pokazano przykładowe podstawy zaciągania zobowiązań w każdym z działów unijnych wieloletnich ram finansowych.

Tabela 1 – Podstawa zaciągania zobowiązań

Dział WRF	Podstawa zobowiązań
Dział 1a Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	Umowy z badaczami i organizacjami badawczymi, organizacjami odpowiedzialnymi za programy kosmiczne, agencjami krajowymi odpowiedzialnymi za programy Erasmus, umowy w sprawie finansowania projektów infrastrukturalnych.
Dział 1b Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	Roczne transze określone w planie finansowym programów operacyjnych w odniesieniu do planowanego wydatkowania środków w obszarze polityki spójności.
Dział 2 Trwały wzrost gospodarczy – zasoby naturalne	Roczne transze określone w planie finansowym programów operacyjnych w odniesieniu do planowanego wydatkowania środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Umowy w sprawie połowów zawarte na podstawie protokołów podpisanych przez Radę i państwa trzecie w celu zabezpieczenia uprawnień do połowów.
Dział 3 Bezpieczeństwo i obywatelstwo	Umowy i porozumienia z państwami członkowskimi lub innymi stronami trzecimi zawarte w celu promowania zdrowia, kultury, prawa do azylu, równości i sprawiedliwości.
Dział 4 Globalny wymiar Europy	Umowy w sprawie finansowania zawierane na określony czas z partnerami działającymi na rzecz rozwoju.
Dział 5 Administracja	Umowy o zamówienia publiczne na dostawy i usługi.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

10 Niektóre zobowiązania – np. te odnoszące się do projektów infrastrukturalnych – mogą kwalifikować się jako zobowiązania pozostające do spłaty przez wiele lat. W 2017 r. łączna kwota zobowiązań RAL wynosząca 267,3 mld euro stanowiła średnio 2,7 rocznej kwoty zobowiązań trwających dłużej niż jeden rok⁵, przy czym wskaźnik ten był różny w poszczególnych działach WRF ze względu na zróżnicowany charakter zobowiązań i projektów w każdym z działów (zob. [tabela 2](#)).

⁵ Wskaźnik ten oblicza się, dzieląc łączną kwotę zobowiązań RAL na koniec 2017 r. przez kwotę zróżnicowane środki na zobowiązania z budżetu na 2017 r. Zróżnicowane środki na zobowiązania oznaczają kwoty, które co do zasady nie są wypłacane w określonym roku, ale w przyszłości.

Tabela 2 – Zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty zobowiązań trwających dłużej niż jeden rok

Dział WRF	Zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznych zobowiązań
1 – Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	
1a –Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i miejsc pracy	1,7
1b –Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	3
Trwały wzrost gospodarczy – zasoby naturalne	2,3
3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	1,2
4 – Globalny wymiar Europy	2,7
5 – Administracja	nie dotyczy
Wszystkie działy WRF	2,7

Źródło: sprawozdanie Komisji z zarządzania budżetem i finansami za 2017 r.

11 W większości działów łącznie ujmuje się zobowiązania zaciągnięte i spłacone w określonym roku oraz zobowiązania przeniesione na kolejne lata. Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) w ramach działu 2, jak również dział 5 – Administracja obejmują niemal wyłącznie zobowiązania spłacone w danym roku i z tego względu nie mają wpływu na kwotę zobowiązań RAL. W [załączniku I](#) przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat najważniejszych programów.

Księgowanie zobowiązań RAL

12 Zobowiązania RAL wykazuje się w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE, zarówno w sprawozdaniach z wykonania budżetu, jak i w sprawozdaniach finansowych. W sprawozdaniach z wykonania budżetu podaje się łączną kwotę zobowiązań RAL, w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym natomiast łączna wartość zobowiązań RAL na koniec 2017 r.⁶ wynosząca 267,3 mld euro została podzielona na zobowiązania (45,9 mld euro) i pozycje pozabilansowe (221,4 mld euro).

⁶ Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok 2017 (COM(2018) 521).

13 Część zobowiązań RAL uwzględniona w bilansie jako zobowiązanie stanowi kwotę ujętą w wydatkach i została przedstawiona:

- o albo jako kwota przypadająca do zapłaty wynikająca z otrzymanych zestawień poniesionych wydatków lub faktur, które nie zostały jeszcze opłacone;
- o albo jako rozliczenie międzyokresowe bierne odpowiadające kwocie, dla której nie otrzymano jeszcze żadnych zestawień wydatków, ale która wynika z postępów w realizacji określonego programu albo projektu.

14 Część zobowiązań RAL wykazana jako pozycje pozabilansowe⁷ oznacza zobowiązania, których nie można (jeszcze) powiązać z kwotami wydatków. Stanowią one zobowiązania warunkowe, które w kolejnych latach mogą zostać albo wypłacone, albo umorzone.

15 W projekcie porozumienia w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE wskazano, że Zjednoczone Królestwo będzie odpowiedzialne względem Unii za swój udział w zobowiązaniach z budżetu UE⁸ pozostających do spłaty na dzień 31 grudnia 2020 r.⁹ Zwiększająca się kwota zobowiązań RAL przekłada się więc na większą kwotę rozrachunku. Niemniej nie prowadzi to do wzrostu ogólnego wkładu Zjednoczonego Królestwa, ponieważ zwiększająca się kwota zobowiązań RAL oznacza również, że o tę samą kwotę obniżają się składki w okresie do 31 grudnia 2020 r.

Kształtowanie się kwoty zobowiązań RAL w czasie

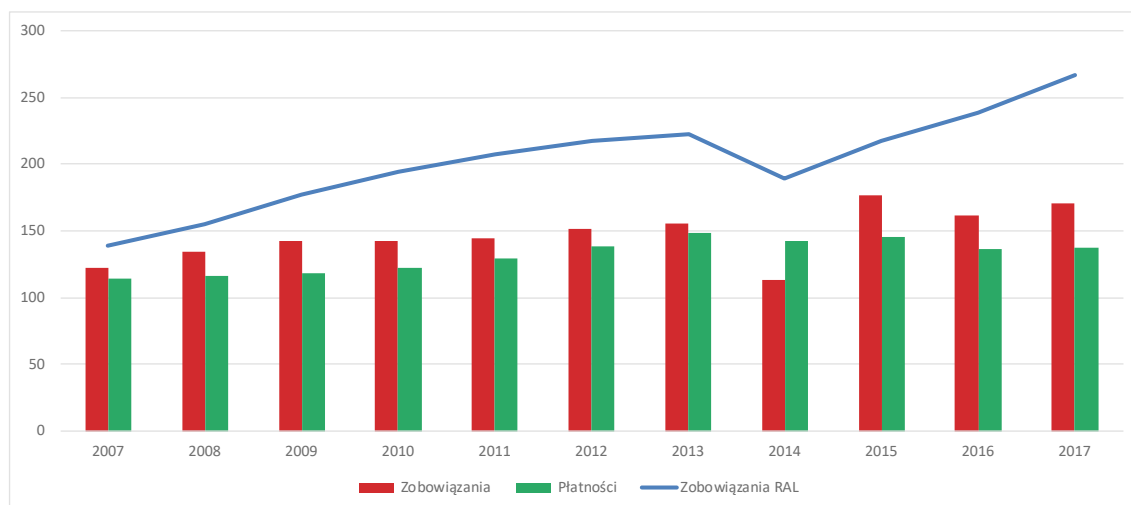
16 Jak pokazano na *rys. 1*, kwota zobowiązań RAL stopniowo zwiększała się, przy czym wzrost ten przyspieszył w ostatnich latach. Z 138,7 mld euro na koniec 2007 r. wzrosła ona do 267,3 mld euro na koniec 2017 r., co oznacza wzrost o 93 %. Oczekuje się, że tendencja ta utrzyma się w przyszłości (zob. *pkt 91*).

⁷ Uwzględniono je w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE za rok 2017 w informacji dodatkowej 5.1 „Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty nieujęte jeszcze jako koszty”.

⁸ Odnosi się to również do budżetów zdecentralizowanych agencji unijnych.

⁹ Odnosi się to również do udziału Zjednoczonego Królestwa w zobowiązaniach zaciągniętych w 2021 r. na środki na zobowiązania przeniesione z budżetu na 2020 r.

Rys. 1 – Jak zmieniała się kwota zobowiązań RAL (w mld euro)



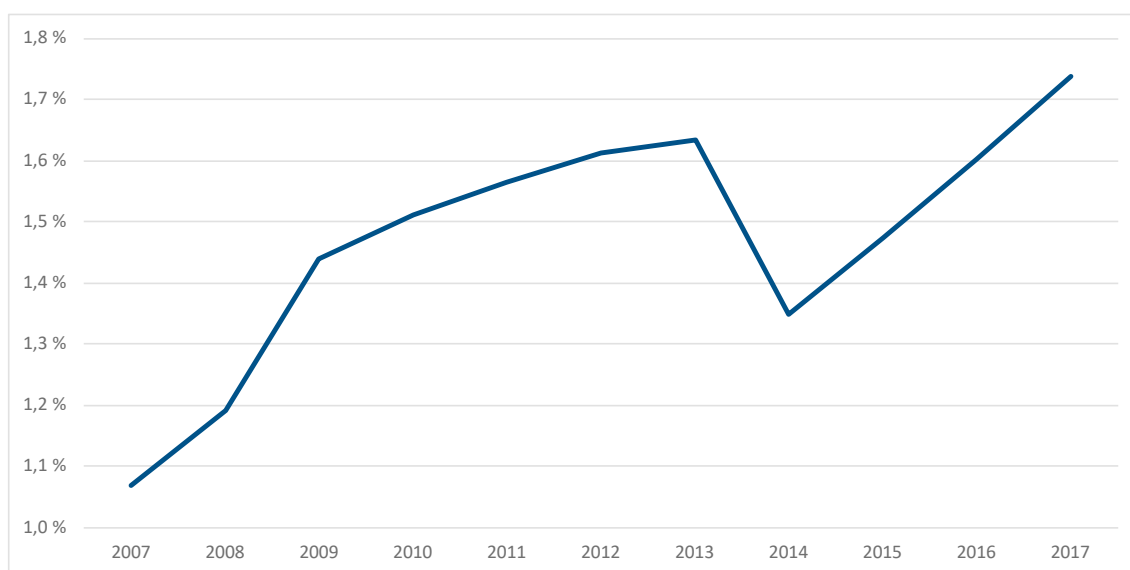
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań Komisji z zarządzania budżetem i finansami.

17 Rok 2017 był czwartym rokiem realizacji WRF na lata 2014–2020. Zobowiązania RAL w 2017 r. wynosiły 25 % łącznych środków na zobowiązania w obecnych WRF. W 2010 r., tj. w czwartym roku realizacji WRF na lata 2007–2013, zobowiązania RAL stanowiły jedynie 20 % łącznej kwoty środków na zobowiązania. Zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty zobowiązań trwających dłużej niż jeden rok również wzrosły, z 2,4 (2010 r.) do 2,7 (2017 r.).

18 Kwota zobowiązań RAL jest wartością nominalną. Zmiana tej kwoty obejmuje zatem nieodłączny element inflacji na przestrzeni lat, który wpływa na zobowiązania i powiązane płatności leżące u podstaw tej kwoty. Wpływ inflacji może okazać się znaczny przy porównaniach obejmujących długie okresy¹⁰. Aby uwzględnić ten wpływ, na [rys. 2](#) przedstawiono zmianę kwoty zobowiązań RAL wyrażonych jako odsetek dochodu narodowego brutto (DNB) UE. Jeśli porównać czwarty rok realizacji kolejnych WRF, zobowiązania RAL wzrosły z 1,5 % DNB w 2010 r. do 1,7 % DNB w 2017 r.

¹⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WRF Komisja co roku dostosowuje WRF, aby uwzględnić wpływ inflacji, stosując stały deflator w wysokości 2 % rocznie.

Rys. 2 – Jak zmieniały się zobowiązania RAL wyrażone jako odsetek DNB UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań Komisji z zarządzania budżetem i finansami oraz informacji z bazy danych makroekonomicznych Komisji (baza AMECO).

19 Na dział 1b przypada największa część łącznej kwoty zobowiązań RAL wynoszącej na koniec 2017 r. 267,3 mld euro. Kolejna pod względem znaczenia była część działu 2 realizowana za pośrednictwem zobowiązań trwających dłużej niż jeden rok, jak przedstawiono na [rys. 3](#).

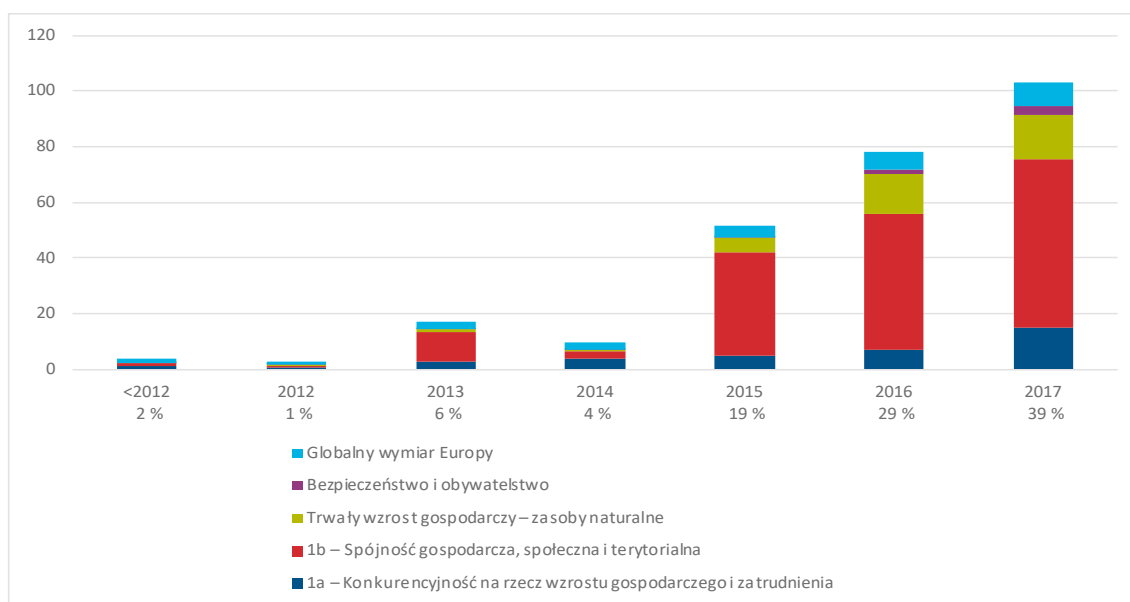
Rys. 3 – Zobowiązania RAL w 2017 r. w podziale na działy WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE za rok 2017.

20 Większość zobowiązań RAL na koniec danego roku odnosi się do zobowiązań zaciągniętych w trzech wcześniejszych latach. Odzwierciedla to w dużej mierze model wydatkowania środków w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI), w przypadku których państwa członkowskie mogą utracić środki finansowe, jeśli nie przedstawią wniosku o zwrot kosztów w ciągu trzech lat (**pkt 44–46**). Fakt ten dobrze ilustruje czas trwania zobowiązań RAL z 2017 r. przedstawiony na **rys. 4** – 87 % całej ich kwoty powstało w ciągu trzech poprzedzających lat.

Rys. 4 – Zobowiązania RAL z 2017 r. w podziale na rok powstania (w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE za rok 2017.

21 Rozszerzenia UE z 2004, 2007 i 2013 r., za sprawą których do Unii przystąpiło 13 nowych państw członkowskich¹¹, doprowadziły automatycznie do zwiększenia budżetu UE i w konsekwencji do wzrostu kwoty zobowiązań RAL. WRF na lata 2007–2013 były pierwszymi, które objęły 27 państw członkowskich (28 od 2013 r., gdy do Unii przystąpiła Chorwacja). Środki na zobowiązania zwiększyły się z poziomu 752 mld euro w WRF na lata 2000–2006 do 976 mld euro w okresie 2007–2013 i 1 087 mld euro w WRF na lata 2014–2020. Poskutkowało to zwiększeniem kwoty zobowiązań RAL. Kwota zobowiązań tego typu, która przypada na nowe państwa członkowskie, wynosiła 53,4 mld euro w 2010 r. i 93,7 mld euro w 2017 r.

¹¹ W 2004 r. do UE przystąpiły Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry, w 2007 r. Bułgaria i Rumunia, a w 2013 r. – Chorwacja.

Jakie czynniki wpływają na zobowiązania RAL?

22 W poniższych punktach przedstawiono w zarysie wpływ różnych czynników na zobowiązania RAL. Wprawdzie wpływu poszczególnych czynników nie da się określić precyzyjnie, przedstawiono jednak dane liczbowe – o ile są one dostępne – które mogą pomóc zrozumieć oddziaływanie każdego z tych czynników na zobowiązania RAL. Analiza Trybunału dotyczy w szczególności bieżących WRF (na lata 2014–2020), w trakcie których powstała większość obecnych zobowiązań RAL, a także poprzednich WRF (na lata 2007–2013), dzięki czemu można zbadać jeden niemal kompletny cykl wieloletnich ram finansowych.

23 Niektóre z czynników wpływających na powstawanie zobowiązań RAL oddziałują na budżet jako całość (np. luka między środkami na zobowiązania i środkami na płatności, wielkość WRF), inne natomiast są wyraźniej odczuwalne w określonych obszarach wydatkowania (np. zasady automatycznego umarzania). Ponieważ fundusze ESI generują ponad dwie trzecie zobowiązań RAL, Trybunał zbadał szczegółowo, w jaki sposób zmieniały się one w czasie, a także przeanalizował powiązane modele wydatkowania środków. W ramach analizy przedstawił również uwagi dotyczące działów 1a, 3 i 4 WRF. W części działu 2 przypadającej na Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz w całym dziale 5 – Administracja¹² środki wypłacane są w tym samym roku, w którym zaciągnięto na nie zobowiązania. W związku z tym praktycznie nie wpływają one na kwotę zobowiązań RAL i nie zostały ujęte w analizie.

Luka w WRF między kwotą środków na zobowiązania i kwotą środków na płatności

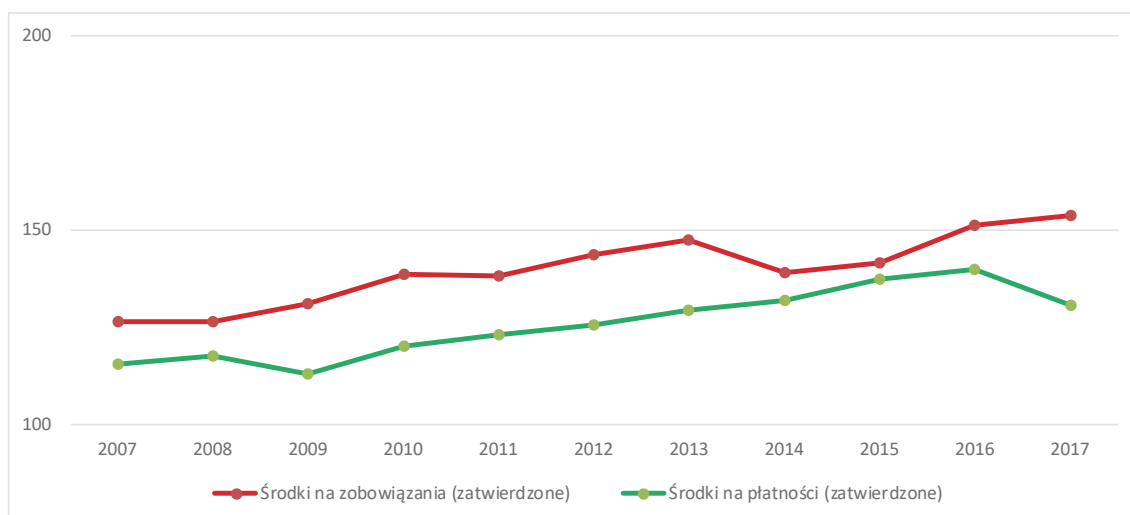
24 Budżet UE jest przyjmowany w takiej formie, że w każdych WRF zobowiązania ujęte w budżecie nie odpowiadają przewidzianym w budżecie płatnościom. Luka między tymi kwotami odzwierciedla zobowiązania niespłacone w trakcie obowiązywania danych WRF, które jednak będą musiały zostać spłacone z wykorzystaniem środków na płatności z przyszłych WRF albo umorzone.

¹² Zobowiązania RAL dla działu 5 – Administracja wynosiły na koniec 2017 r. 867 mln euro, z czego 508 mln euro odnosiło się do instytucji unijnych innych niż Komisja.

25 Wspomniana luka była widoczna w różnym stopniu w ostatnich WRF. W WRF na lata 2014–2020 przewidziano jednak największą w historii różnicę między całkowitymi pułapami środków na płatności i środków na zobowiązania¹³ wynoszącą 51,5 mld euro w cenach z 2011 r. (różnica ta w WRF na lata 2007–2013 wynosiła 50 mld w cenach z 2011 r.). „Komisja oświadczyła wówczas, że różnica ta była co do zasady zgodna z zasadą należytego zarządzania finansami i wymogami prawnymi”¹⁴.

26 Na *rys. 5* przedstawiono roczną lukę między zatwierdzonymi środkami na zobowiązania i środkami na płatności w budżetach UE na lata 2007–2017 na łączną kwotę 153,4 mld euro. Luka ta zwiększa kwotę zobowiązań RAL.

Rys. 5 – Roczna luka między zatwierdzonymi środkami na zobowiązania i środkami na płatności (w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach Komisji z zarządzania budżetem i finansami.

¹³ W WRF określa się maksymalne roczne kwoty („pułapy”), które UE może wydatkować we wskazanym okresie, wyrażone w środkach na płatności i środkach na zobowiązania. Różnicę („rezerwę”) między rocznymi pułapami i środkami ujętymi w budżecie można wykorzystać w razie wystąpienia nieprzewidzianych potrzeb lub nadzwyczajnych sytuacji.

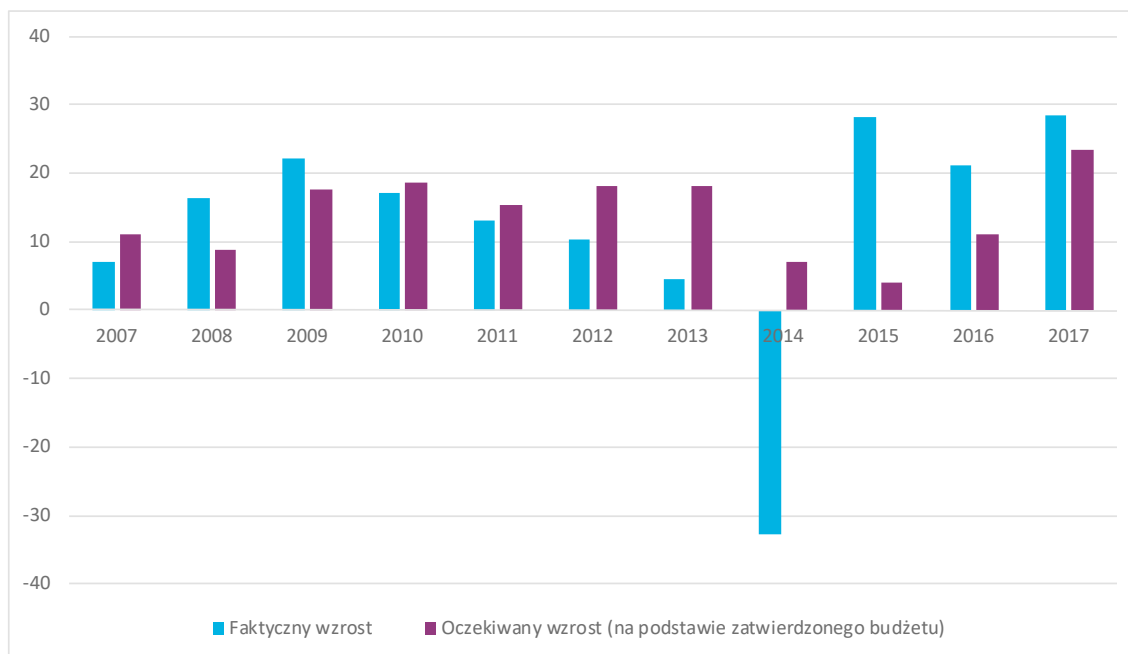
¹⁴ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Śródkresowy przegląd / rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki” (SWD(2016) 299 final).

27 Zdaniem Komisji czynnik ten będzie prowadził do dalszego zwiększenia kwoty zobowiązań RAL w przyszłości: „oczekuje się, że kwota zobowiązań RAL będzie nadal rosła w związku z luką między środkami na zobowiązania i środkami na płatności”¹⁵.

28 Na *rys. 6* poniżej porównano roczny wzrost zobowiązań RAL ze wzrostem, którego można było oczekiwać na podstawie poziomu środków na zobowiązania i środków na płatności ujętych w zatwierdzonym budżecie. Mniejszy niż oczekiwano wzrost w latach 2012 i 2013 można wyjaśnić udostępnieniem w tych latach dodatkowych środków na płatności w celu wyeliminowania braków w tym względzie, spadek w 2014 r. natomiast wynikał z przeprogramowania zobowiązań (*pkt 61*).

29 Faktyczny wzrost zobowiązań w latach 2015–2017 był znacznie wyższy niż oczekiwano, nawet po uwzględnieniu przeprogramowania z 2014 r. Wynikało to głównie z opóźnień we wdrażaniu programów, głównie w dziale 1b WRF, co skutkowało zapotrzebowaniem w zakresie płatności mniejszym niż przewidziano w budżecie.

Rys. 6 – Faktyczny i oczekiwany wzrost kwoty zobowiązań RAL (w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach Komisji z zarządzania budżetem i finansami.

¹⁵ Zob. s. 37 sprawozdania Komisji z zarządzania budżetem i finansami za 2017 r.

Powolne wdrażanie WRF

30 W latach 2007–2010 wydatkowanie środków z budżetu przebiegało znacznie wolniej, niż przewidziano w momencie zatwierdzania odpowiednich pułapów WRF. W szczególności pojawiły się opóźnienia w rozpoczęciu realizacji nowych programów w obszarze polityki spójności. Państwa członkowskie były bowiem w większym stopniu skoncentrowane na terminowym zakończeniu programów realizowanych w WRF na lata 2000–2006 i w rezultacie środki na płatności w budżetach rocznych utrzymywały się na znacznie poniżej odpowiednich pułapów¹⁶. Niemniej w każdym roku zobowiązania wykorzystywano niemal w pełnym zakresie. Doprowadziło to do gwałtownego zwiększenia kwoty zobowiązań RAL z 131,7 mld euro na początku WRF (koniec 2006 r.) do 194,4 mld euro na koniec 2010 r.

31 W latach 2011–2013 zwiększyło się tempo wdrażania programów. Jednocześnie w tym właśnie czasie skutki kryzysu finansowego z 2007 r. doprowadziły do głębokiej recesji i pogorszenia sytuacji w zakresie deficytu finansów publicznych i zadłużenia sektora publicznego. Poskutkowało to niewystarczającą ilością środków na płatności i doprowadziło do opóźnień w rozliczaniu wniosków o płatność o wartości kilku miliardów euro. W konsekwencji kwota zobowiązań RAL wzrosła do 217,8 mld euro na koniec 2012 r. Trybunał zwrócił uwagę na ten problem w sprawozdaniach rocznych za lata 2011 i 2012¹⁷.

¹⁶ Zob. s. 96 publikacji poświęconej finansom publicznym Unii Europejskiej (5. wydanie).

¹⁷ Pkt 1.34 i 1.38 sprawozdania rocznego za 2011 r.; pkt 1.51–1.55 sprawozdania rocznego za 2012 r.

Ramka 1

„Odbiegające od normy” zaległości w płatnościach

Komisja dzieli kwotę wniosków o płatności pozostających do spłaty na koniec danego roku (zaległości) na kwotę zobowiązań „normalnych” i kwotę zobowiązań „odbiegających od normy”. Zobowiązania normalne obejmują wnioski o płatność otrzymane zbyt późno, by mogły zostać rozpatrzone przed końcem roku, natomiast zobowiązania odbiegające od normy odnoszą się do wniosków, które nie mogły zostać rozliczone ze względu na brak wystarczających środków na płatności w budżecie.

Z końcem 2011 r. Komisja otrzymała od państw członkowskich dużą liczbę wniosków o płatność odnoszących się głównie do funduszy ESI. W tej grupie wnioski na kwotę 11 mld euro nie mogły zostać rozliczone ze względu na niewystarczające środki na płatności w budżecie na 2011 r. Zostały one uregulowane w pierwszych miesiącach 2012 r. Podobne sytuacje wystąpiły w kolejnych latach, a zaległości w płatnościach osiągnęły rekordowy poziom 24,7 mld euro w 2014 r. W 2015 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły we wspólnym oświadczeniu w sprawie planu płatności¹⁸, że przystąpią do stopniowego likwidowania odbiegających od normy zaległości w spłacaniu wniosków o płatność z terminem do końca 2016 r. Podjęte działania, w połączeniu ze skutkami opóźnionego uruchomienia programów w ramach funduszy ESI na okres 2014–2020, doprowadziły do wyeliminowania odbiegających od normy zaległości przed końcem 2016 r.

32 Wieloletnie ramy finansowe na okres 2014–2020 przyjęto 2 grudnia 2013 r. W konsekwencji większość programów operacyjnych w ramach funduszy ESI nie została zatwierdzona w 2014 r., co spowodowało konieczność przeniesienia 33 mld euro¹⁹ środków na zobowiązania na przyszłe lata. Owo zmniejszenie środków na zobowiązania poskutkowało tymczasowym spadkiem kwoty zobowiązań RAL do 189,6 mld euro z końcem 2014 r.

¹⁸ Wspólne oświadczenie w sprawie planu płatności 2015–2016, będące wynikiem międzyinstytucjonalnego spotkania z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie płatności.

¹⁹ Zgodnie z art. 19 rozporządzenia w sprawie WRF ze względu na opóźnione przyjęcie programów objętych zarządzaniem dzielonym w działach 1b, 2 i 3 WRF środki na zobowiązania w kwocie 21,1 mld euro przeniesiono z roku 2014 zasadniczo na rok 2015, ale również na lata 2016 i 2017. To przeprogramowanie nie doprowadziło do zmiany ogólnego pułapu środków na zobowiązania wyrażonego w cenach bieżących, ale odzwierciedlało opóźnienia we wdrażaniu wspomnianych programów. Z 2014 r. na 2015 r. przeniesiono dodatkową kwotę środków na zobowiązania wynoszącą 12 mld euro.

33 Znaczne zaległości w płatnościach z lat 2013 i 2014 oraz późne przyjęcie ram prawnych doprowadziły do opóźnień w uruchomieniu innych programów wydatkowania w działach 1a i 4 WRF²⁰ oraz rocznego opóźnienia we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich w ramach działu 2. Opóźnienia te w połączeniu z innymi czynnikami analizowanymi poniżej spowodowały szybszy wzrost kwoty zobowiązań RAL w ostatnich latach.

Szczególny przypadek funduszy ESI

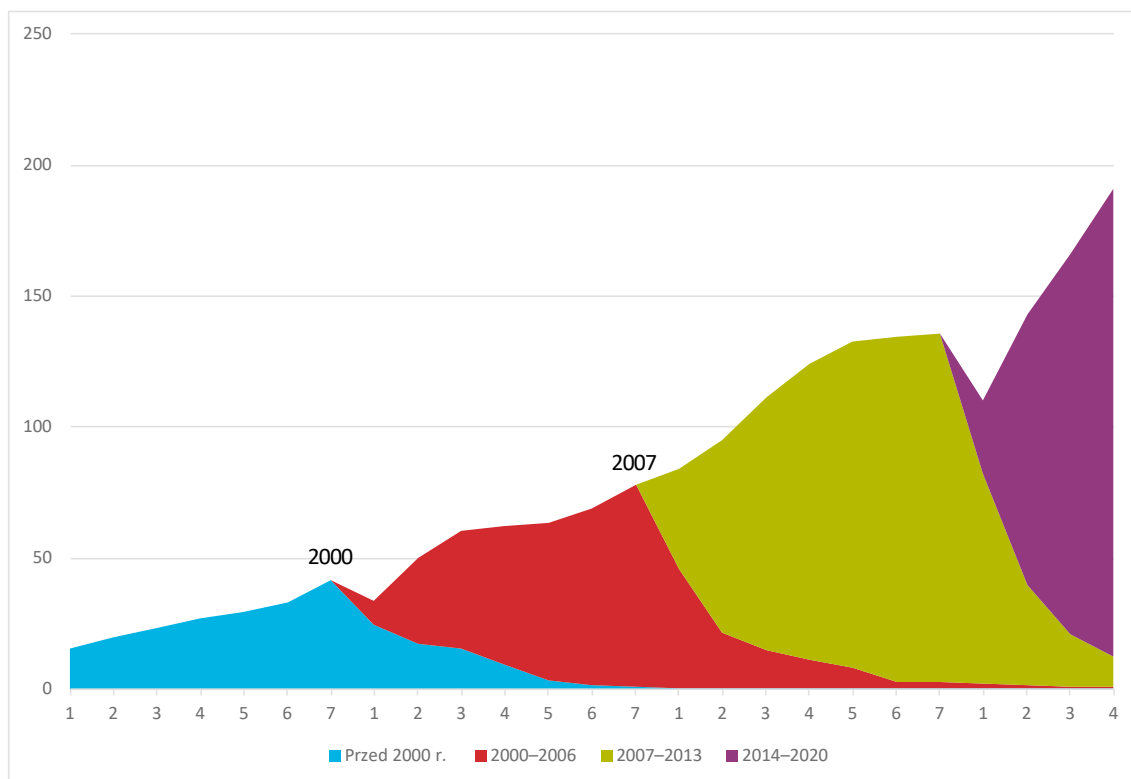
34 Na fundusze ESI przypada największa część zobowiązań RAL. W WRF na lata 2014–2020 fundusze ESI obejmują: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny (EFS), w tym Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (w ramach działu 1b), a także Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (w ramach działu 2). Na koniec 2017 r. zobowiązania pozostające do spłaty związane z funduszami ESI wynosiły 189,9 mld euro (w 2016 r. – 165,2 mld euro), tj. 71 % ogólnej kwoty zobowiązań RAL. Sytuacja ta po części wynika ze znacznego udziału tych funduszy w całości budżetu, a po części ze szczególnych zasad regulujących wykorzystanie tych funduszy.

Kolejne WRF nakładają się na siebie przez około 7 lat

35 Na *rys. 7* przedstawiono, w jakim zakresie zobowiązania i płatności z kolejnych WRF nakładają się na siebie. W pierwszych latach obowiązywania WRF wiele płatności odnosi się do zobowiązań zaciągniętych w poprzednich wieloletnich ramach finansowych. Takie nakładanie się ram uniemożliwia zmniejszenie łącznej kwoty zobowiązań RAL, ponieważ zanim zobowiązania z danych WRF zaczną być spłacane, zaciągane są już nowe zobowiązania wynikające z kolejnych ram. Przyznanie jakiegokolwiek dodatkowego okresu na uzasadnienie poniesionych wydatków w momencie ostatecznego zamknięcia programów skutkuje z kolei jeszcze większym nakładaniem się ram i tym samym wzrostem zobowiązań RAL.

²⁰ Zob. dokument Komisji pt. „Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track” [Elementy dotyczące planu płatności służącego przywróceniu stabilności budżetu UE], 2015.

Rys. 7 – Jak zmieniała się kwota zobowiązań RAL związanych z funduszami ESI w kolejnych WRF (w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o informacje ze sprawozdań Komisji dotyczących analizy wykonania budżetu funduszy ESI.

36 Jak Trybunał zauważył już wcześniej²¹, na mocy przepisów dotyczących budżetu UE w przypadku ostatnich trzech WRF przyznano państwom członkowskim dodatkowy czas po zakończeniu ram na wydatkowanie przydzielonych tym państwom środków. W przypadku okresów programowania 2000–2006 i 2007–2013 mogły one nadal wydatkować środki przez dwa lata po zakończeniu WRF. Okres kwalifikowalności dla lat 2007–2013 trwał zatem do 31 grudnia 2015 r. (a nie do końca 2013 r.). Ponadto państwa członkowskie mogły przedłożyć dokumenty na potrzeby ostatecznego zamknięcia programów do marca 2017 r. w przypadku obszaru polityki spójności i do 30 czerwca 2016 r. w przypadku obszaru rozwoju obszarów wiejskich.

37 W pierwszych latach obowiązywania WRF na lata 2014–2020 wdrażanie przytłaczającej większości programów się nie rozpoczęło, ponieważ wciąż dostępne były niewydane środki z poprzedniego okresu, a państwa członkowskie koncentrowały

²¹ Zob. pkt 58 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013”.

się na zamknięciu odnośnych programów. Nakładanie się na siebie okresów kwalifikowalności stanowiło czynnik wyraźnie zniechęcający do szybkiego rozpoczęcia realizacji programów z nowego okresu²².

38 Zgodnie z przepisami dotyczącymi WRF na lata 2014–2020 okres kwalifikowalności wydatków obejmie nie dwa, ale trzy lata po zakończeniu wieloletnich ram finansowych. Prace państw członkowskich związane z corocznym zatwierdzaniem zestawienia wydatków (**pkt 52**) w odniesieniu do programów na lata 2014–2020 pokryją się z okresem wdrożenia nowych programów rozpoczynającym się 1 stycznia 2021 r. Przedłużony okres kwalifikowalności potrwa do końca czerwca 2024 r. w przypadku rozwoju obszarów wiejskich i do 15 lutego 2025 r. w przypadku polityki spójności (**tabela 3**).

Tabela 3 – Polityka spójności – okresy kwalifikowalności i terminy

WRF	Koniec WRF	Okres kwalifikowalności	Data przedłożenia dokumentów zamknięcia
2000–2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007–2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014–2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie aktów prawnych.

39 Komisja uważa, że „proces zamknięcia okresu programowania na lata 2014–2020 będzie bardziej uproszczony ze względu na coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków oraz dalsze badanie aspektów legalności i prawidłowości. W szczególności w ostatnim roku prace będą dotyczyć wyłącznie zamknięcia bloku wydatków poświadczonych w związku z ostatnim rokiem obrachunkowym”²³.

Późne przyjęcie ram prawnych

40 Komisja przedstawiła wniosek w sprawie WRF na lata 2014–2020 w czerwcu 2011 r. WRF zostały przyjęte przez Radę i Parlament Europejski w grudniu 2013 r. Tzw.

²² Zob. pkt 64 sprawozdania specjalnego nr 36/2016.

²³ Sprawozdanie specjalne nr 36/2016, odpowiedź Komisji do pkt 68.

rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów²⁴ i szczegółowe rozporządzenia dotyczące pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zostały przyjęte przez Radę w dniu 17 grudnia 2013 r. Cała procedura trwała o pięć miesięcy dłużej niż w przypadku okresu 2007–2013, gdy rozporządzenia przyjęto w lipcu 2006 r.²⁵ Przepisy prawa wtórnego dotyczące WRF na okres 2014–2020 (akty delegowane i wykonawcze) przyjęto w pełni dopiero w styczniu 2016 r.

41 Wspomniane opóźnienia skłoniły Radę do przesunięcia na kolejne lata środków na zobowiązania, których nie można było wykorzystać w roku 2014²⁶. Działaniem tym objęto kwotę 20,7 mld euro (36 % łącznych środków na zobowiązania przydzielonych na rzecz funduszy ESI w tamtym roku) (**pkt 61**).

Automatyczne zaciąganie i umarzanie zobowiązań

42 Zgodnie z przepisami dotyczącymi funduszy ESI²⁷ Komisja co roku dokonuje automatycznego zaciągnięcia zobowiązań dla każdego programu operacyjnego przez siedem lat trwania WRF. Kwota, na którą zaciągane jest zobowiązanie, wynika z planu finansowego programu, przedstawiającego budżet danego programu w podziale na poszczególne lata. Jedynym warunkiem zaciągnięcia zobowiązania jest uprzednie zatwierdzenie programu przez Komisję i z tego względu w momencie zaciągnięcia zobowiązania brak jest powiązania z faktycznymi postępami we wdrażaniu programu. Państwa członkowskie mają trzy lata na wykorzystanie środków objętych zobowiązaniem i zadeklarowanie Komisji kosztów do zwrotu (zasada „n+3”). Po upływie tego okresu system automatycznego umarzania zobowiązań ma zagwarantować rozliczenie wszelkich niewykorzystanych środków (**pkt 45**).

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (zwane „rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów”).

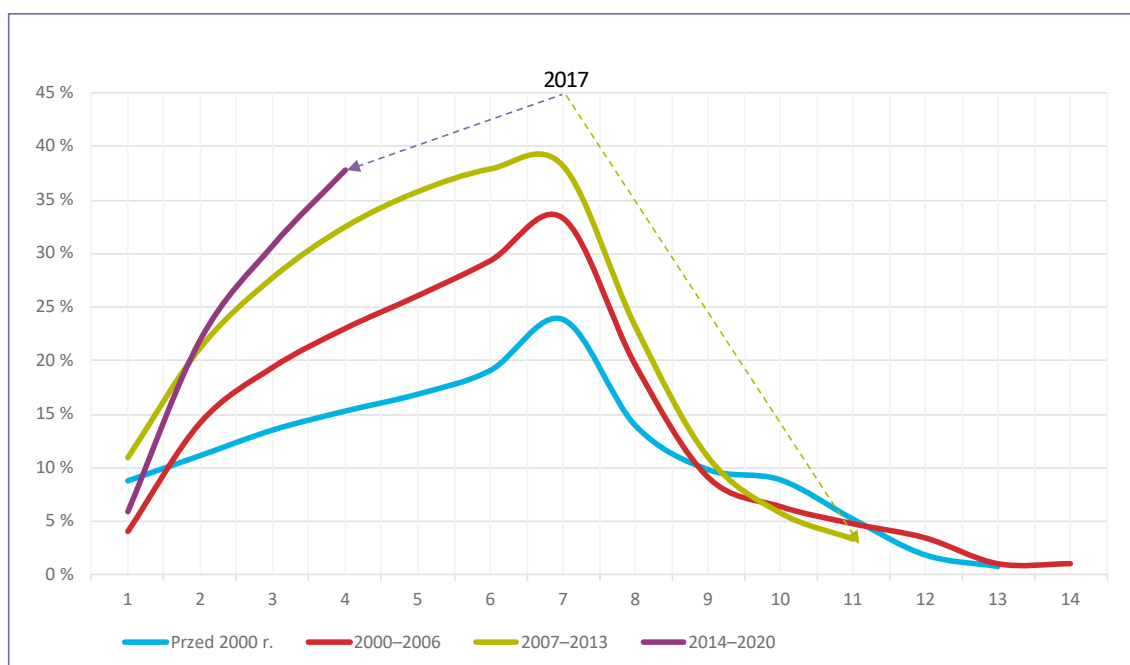
²⁵ Zob. pkt 35 sprawozdania specjalnego nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 – wydatki są bardziej ukierunkowane na priorytety strategii »Europa 2020«, lecz mechanizmy pomiaru wykonania zadań są coraz bardziej skomplikowane”.

²⁶ Art. 19 rozporządzenia w sprawie WRF stanowi, że w przypadku przyjęcia po 1 stycznia 2014 r. nowych przepisów lub programów w ramach zarządzania dzielonego odnoszących się do funduszy ESI, dokonuje się rewizji WRF celem przeniesienia na następne lata, powyżej odnośnych pułapów wydatków, środków przydzielonych, ale niewykorzystanych w 2014 r.

²⁷ Art. 76 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

43 Z początkiem każdego roku wartość zobowiązań pozostających do spłaty automatycznie więc rośnie, obecnie o ok. 50 mld euro (kwota ta wynosiła 30 mld euro rocznie w WRF na lata 2007–2013)²⁸. Zobowiązania zaciągnięte w danym roku dodaje się do zobowiązań pozostających do spłaty z lat poprzednich i – jeśli kwota powiązanych płatności w danym roku jest mniejsza – wartość zobowiązań RAL rośnie z roku na rok w okresie obowiązywania WRF, jak wskazano na [rys. 8](#). Kwota zobowiązań RAL dla danych WRF zaczyna spadać dopiero po upływie ostatniego roku wdrażania danych ram, kiedy to zaciąganie nowych zobowiązań nie jest już możliwe.

Rys. 8 – Jak zmieniała się kwota zobowiązań RAL z roku na rok w okresie obowiązywania WRF aż do końca 2017 r.



Uwaga: Zobowiązania RAL wyrażono jako odsetek łącznych środków na zobowiązania dla funduszy ESI przydzielonych w danych WRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o dane liczbowe ze sprawozdań Komisji dotyczących analizy wykonania budżetu funduszy ESI.

44 Kwotę zobowiązań RAL można zmniejszyć na dwa sposoby – dokonując płatności albo umarzając zobowiązania. W działach 1b i 2 umorzeń dokonuje się albo przy zastosowaniu zasady „n+3”, albo w momencie zamknięcia danego okresu.

45 Przepisy dotyczące funduszy ESI przewidują automatyczne umorzenie kwot niewykorzystanych w określonym terminie. Zasada automatycznego umarzania

²⁸ Kwoty wyrażone w cenach bieżących dla danych WRF.

zobowiązań²⁹ ma promować dyscyplinę finansową i terminowe wdrażanie programów przez powiązanie kwot, na które zaciągnięto zobowiązania, i kwot wypłaconych. Jeśli środki, na które zaciągnięto zobowiązania w roku „n”, nie będą przedmiotem wniosków o płatność w wymaganym okresie, nie mogą zostać już udostępnione i są umarzane. Zasada ta powinna również pomóc w zahamowaniu wzrostu kwoty zobowiązań RAL.

46 Zasadę tę wprowadzono po raz pierwszy w WRF na lata 2000–2006, kiedy to przewidziano okres dwóch lat po zaciągnięciu zobowiązania (zasada „n+2”)³⁰, po upływie którego kwota pozostająca do spłaty była anulowana. W trakcie WRF na lata 2007–2013 okres ten wydłużono do trzech lat w odniesieniu do pewnych państw członkowskich i niektórych funduszy³¹. Stosowanie zasady „n+3” rozszerzono na wszystkie państwa członkowskie i fundusze ESI w WRF na lata 2014–2020. Wydłużenie terminu o jeden rok wpłynęło bezpośrednio na zwiększenie kwoty zobowiązań RAL.

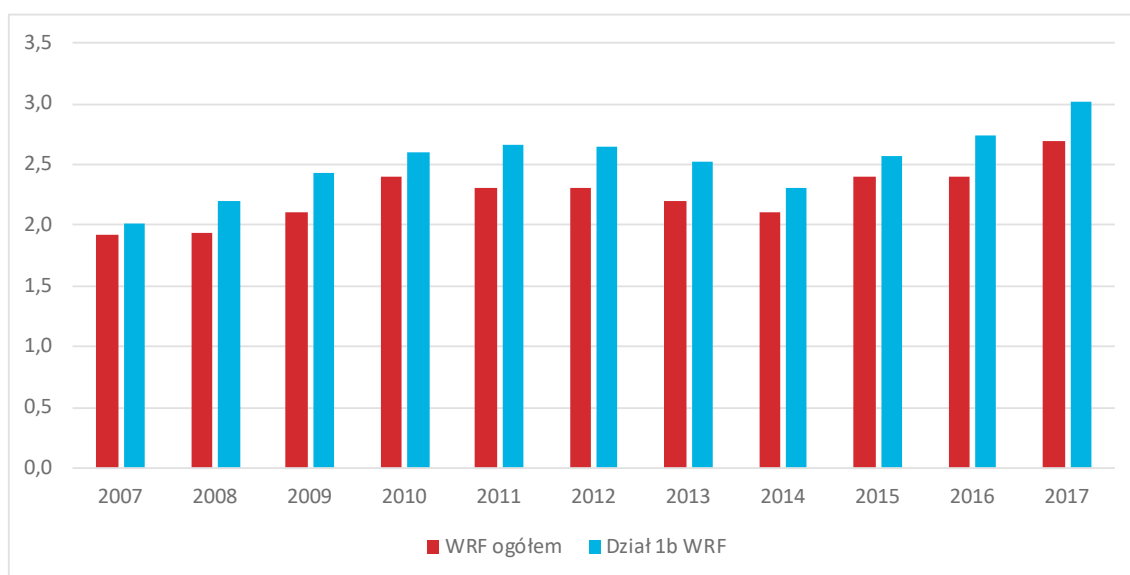
47 Na *rys. 9* przedstawiono, w jaki sposób zmieniały się zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty zobowiązań (wartość zobowiązań RAL podzielona przez wartość środków na zobowiązania trwające dłużej niż jeden rok). Ogólnie rzecz ujmując, zgodnie z zasadą „n+3” wartość zobowiązań RAL nie powinna przekroczyć trzykrotności rocznej kwoty zobowiązań. W 2017 r. osiągnęła ona tę graniczną wartość w przypadku działu 1b budżetu.

²⁹ Zob. art. 136 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

³⁰ Art. 31 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.

³¹ Art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

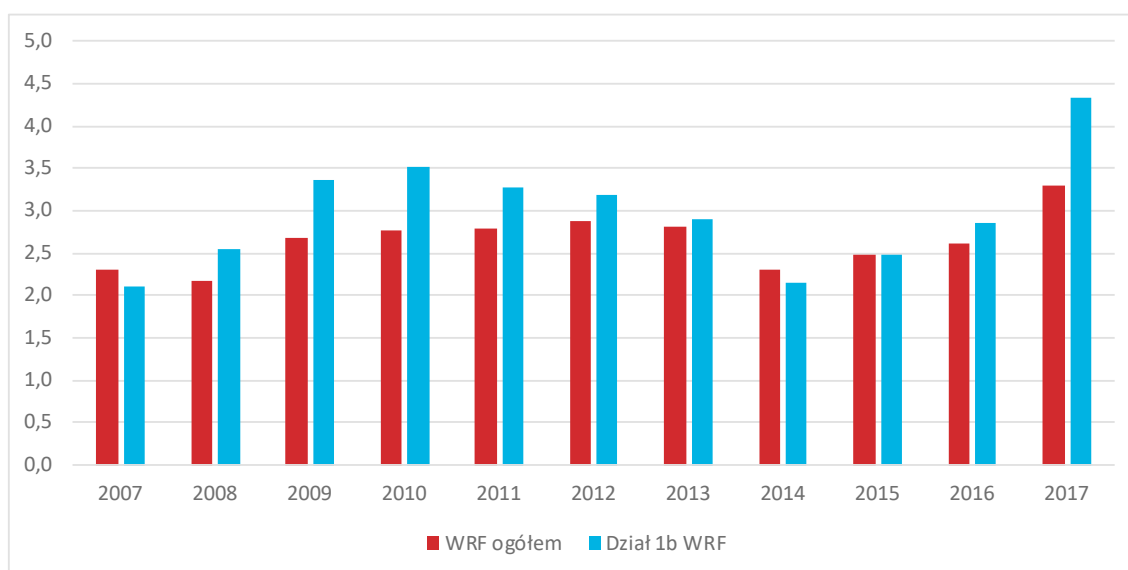
Rys. 9 – Zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej wartości zobowiązań



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach rocznych Trybunału i sprawozdaniach Komisji z zarządzania budżetem i finansami.

48 Na [rys. 10](#) przedstawiono, w jaki sposób zmieniały się zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty płatności (wartość zobowiązań RAL podzielona przez wartość środków na płatności). Powinno to pozwolić ocenić szacunkowo, ile lat zajęłoby spłacenie zobowiązań RAL z danego roku, zakładając przy tym, że w kolejnych latach płatności utrzymają się na tym samym poziomie. Trybunał odnotowuje jednak, że poziomy płatności mogą znacznie się wahać.

Rys. 10 – Zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty płatności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach rocznych Trybunału, sprawozdaniach Komisji z zarządzania budżetem i finansami oraz repozytorium danych Komisji.

49 Wpływ finansowy zasady automatycznego umarzania zobowiązań jest ograniczony, ponieważ umorzone kwoty okazywały się niewielkie. W WRF na lata 2000–2006 łączna wartość umorzeń wynikających z zastosowania zasady „n+2” wyniosła 1,3 mld euro (0,6 % ogółu zobowiązań w tym okresie)³². W WRF na lata 2007–2013 natomiast łączna wartość umorzeń wynikających z zastosowania zasad „n+2” oraz „n+3” wyniosła na koniec 2017 r. 1,6 mld euro (0,5 % ogółu zobowiązań w tym okresie)³³. Na koniec 2017 r. nie dokonano żadnych automatycznych umorzeń dla WRF na lata 2014–2020³⁴.

³² Dokument pt. „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013” [Analiza wykonania budżetów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za rok 2013].

³³ Po przeanalizowaniu pakietów zamknięcia Komisja dokonała kolejnych umorzeń na kwotę 2,8 mld euro.

³⁴ Rok 2017 był pierwszym rokiem, w którym państwu członkowskiemu groziło automatycznie umorzenie środków zgodnie z zasadą „n+3”. Na podstawie sprawozdania Komisji pt. „Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017” [Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.] po zbadaniu otrzymanych wniosków o płatność ustalono, że maksymalna kwota zagrożona umorzeniem wynosiła ok. 50 mln euro i dotyczyła niewielkiej liczby programów.

50 W odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie powrót do reguły „n+2”. Działanie to jest krokiem w dobrym kierunku i może przyczynić się – choć muszą temu towarzyszyć również inne rozwiązania – do zmniejszenia ogólnej kwoty zobowiązań RAL, na którą wpływają też inne czynniki. W momencie wprowadzania zasady „n+2” w odniesieniu do WRF na lata 2000–2006 Komisja uznała, że zasada ta „powinna skutkować stabilizacją poziomu zobowiązań pozostających do spłaty w ciągu kilku najbliższych lat”³⁵. Pomimo obowiązywania zasady „n+2” kwota zobowiązań RAL nieustannie jednak rosła.

Nowe wymogi dotyczące WRF na lata 2014–2020

51 W przepisach dotyczących WRF na lata 2014–2020 wprowadzono szereg nowych elementów, np. ramy wykonania i zasadę warunków wstępnych. Wprowadzenie tych elementów wraz z usprawnieniem systemów zarządzania i kontroli wymagało czasu i zaangażowania zasobów.

52 Odpowiedzialność za procedurę wyznaczania i desygnacji³⁶ w WRF na lata 2014–2020 spoczywa na państwach członkowskich. Procedura ta ma zagwarantować, że organy krajowe ustanowią odpowiednie systemy zarządzania i kontroli w odniesieniu do środków UE. Okazało się, że procedura ta jest czasochłonna. Ponieważ musi ona zostać ukończona przed złożeniem wniosków o płatność, odnośne kwoty wypłacano z opóźnieniem, co w konsekwencji opóźniło zmniejszenie zobowiązań RAL. Wymóg ten nie spowodował podobnych opóźnień w przypadku EFRROW³⁷.

Coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków

53 Procedurę zatwierdzania zestawienia wydatków wprowadzono w WRF na lata 2014–2020. W ramach tej procedury Komisja raz do roku zatwierdza (lub odrzuca) zestawienie wydatków każdego programu operacyjnego. W poprzednich WRF

³⁵ Zob. odpowiedzi do sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2003 (pkt 2.48) i za rok 2004 (pkt 2.24).

³⁶ Art. 123 i 124 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

³⁷ W art. 65 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich nałożono na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia dla każdego programu rozwoju obszarów wiejskich instytucji zarządzającej, akredytowanej agencji płatniczej i jednostki certyfikującej. W odniesieniu do WRF na lata 2014–2020 przedłużenie funkcjonowania akredytowanych agencji płatniczych pozwoliło dokonać płatności okresowych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich zaraz po przyjęciu powiązanego programu.

ostateczna kontrola legalności i prawidłowości przedłożonych wydatków odbywała się dopiero w momencie zamknięcia programu.

54 W odniesieniu do EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR maksymalny odsetek kosztów zwróconych w ramach płatności okresowych wynosi 90 % całkowitej kwoty podlegającej zwrotowi. Pozostałe 10 % środków stanowi przez krótki okres część zobowiązań RAL, do momentu ich wypłaty po corocznym badaniu i zatwierdzeniu zestawienia wydatków.

55 Choć ten mechanizm może przyczynić się do lepszego funkcjonowania systemu kontroli i ograniczenia błędów, w niektórych przypadkach mógłby doprowadzić do powstania dodatkowych opóźnień, gdy władze państw członkowskich zdecydują o odłożeniu złożenia deklaracji wydatków do momentu, gdy będą przekonane o ich legalności i prawidłowości.

Rezerwa wykonania

56 Jednym z nowych rozwiązań wprowadzonych w WRF na lata 2014–2020 jest ustanowienie ram wykonania. Wiązało się to z wymogiem, by w większości programów realizowanych w ramach funduszy ESI państwa członkowskie odłożyły część środków unijnych w formie „rezerwy wykonania”. Rezerwa wykonania stanowi 6 % środków przydzielonych na rzecz EFRR, EFS, Funduszu Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (ok. 20 mld euro), EFRROW oraz działań finansowanych w ramach zarządzania dzielonego zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym EFMR³⁸. Te rezerwowe środki uwzględnia się w programach i co roku automatycznie ujmuje w kwocie zobowiązań, co zwiększa tym samym kwotę zobowiązań RAL. Niemniej to, czy środki te będą mogły zostać wykorzystane, będzie zależało od rezultatów przeglądu wyników przeprowadzonego przez Komisję w 2019 r. Kwoty te nie podlegają procedurze automatycznego umarzania i z tego względu mogą zostać wykorzystane lub pozostaną ujęte w kwocie zobowiązań RAL aż do upływu ostatecznego terminu kwalifikowalności w WRF. Łączna kwota przydzielona na potrzeby rezerwy wykonania wynosiła z końcem 2017 r. ok. 14 mld euro i uwzględniono ją w zobowiązaniach RAL na koniec 2017 r.

Płatności zaliczkowe

57 Przepisy dotyczące WRF na lata 2014–2020 nakładają na Komisję wymóg, by po przyjęciu danego programu operacyjnego finansowanego z funduszy ESI wypłaciła

³⁸ Zob. pkt 101 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 15/2017.

wstępną kwotę zaliczkowania³⁹. Kwota niewykorzystanych płatności zaliczkowych zostanie ostatecznie rozliczona dopiero w momencie zamknięcia programu.

58 W odniesieniu do EFRR, EFS, Funduszu Spójności i EFMR w latach 2016–2023 Komisja musi ponadto wypłacać dodatkowe roczne płatności zaliczkowe o wartości od 2 % do 3 % przydzielonych środków⁴⁰.

59 Płatności zaliczkowe zmniejszają kwotę zobowiązań RAL i praktycznie „zabezpieczają” daną kwotę przed umorzeniem. Z tego względu im większa kwota została wypłacona w ramach płatności zaliczkowych, tym mniejsza kwota może zostać umorzona na podstawie zasady „n+3”. Łączna wartość płatności zaliczkowych (wstępnych i rocznych) wypłaconych w latach 2014–2017 wyniosła 34 mld euro.

60 Komisja przeprowadza badanie zatwierdzonego rocznego zestawienia wydatków w danym programie operacyjnym, aby określić, jaka kwota rocznych płatności zaliczkowych nie została objęta wnioskami o płatności okresowe w danym okresie obrachunkowym. Odzyskuje następnie odpowiednią kwotę, która staje się dostępnym dochodem przeznaczonym na określony cel, co skutkuje powstaniem nowych środków na płatności i środków na zobowiązania przypisanych do tych samych celów wydatkowania. Te nowe środki na zobowiązania mogą zostać wykorzystane do momentu zamknięcia programu⁴¹, natomiast nowe środki na płatności można wykorzystać jedynie do końca następnego roku. Kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania, będą skutkowały zwiększeniem zobowiązań RAL. Nie są one objęte procedurą automatycznego umarzania. W 2017 r., gdy po raz pierwszy przeprowadzono roczne zatwierdzanie zestawienia wydatków, kwota odzyskanych płatności zaliczkowych wyniosła 6,5 mld euro. Została ona w 100 % objęta zobowiązaniami i wypłacona w 84 %. Kwoty te mogą wzrosnąć w kolejnych latach.

³⁹ Zgodnie z art. 134 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów kwota płatności zaliczkowych wynosi od 1 % do 1,5 % łącznej kwoty objętej zobowiązaniami i jest wypłacana w rocznych transzach w latach 2014–2016.

⁴⁰ Art. 134 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

⁴¹ Art. 12 ust. 4 lit. b) rozporządzenia finansowego – rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 stanowi, że „[...] środki na zobowiązania [...] dostępne na dzień 31 grudnia, pochodzące ze spłat płatności zaliczkowych, mogą być przenoszone do czasu zamknięcia programu oraz wykorzystywane w razie konieczności, pod warunkiem że inne środki na zobowiązania nie są już dostępne”.

Trybunał odnotowuje, że Komisja zaproponowała zmniejszenie płatności zaliczkowych w latach 2021–2023⁴².

Dostosowanie WRF

61 Zgodnie z możliwością przewidzianą w art. 19 rozporządzenia w sprawie WRF środki na zobowiązania w kwocie 20,7 mld euro niewykorzystane w 2014 r. ze względu na opóźnienia w przyjmowaniu programów zostały przeniesione, głównie na rok 2015 (oraz 2016 w przypadku EFRROW). Znacznie zwiększyło to kwotę zobowiązań na 2015 r., a jednocześnie doprowadziło do proporcjonalnego zmniejszenia zobowiązań na 2014 r. (*tabela 4*). Podczas gdy ogólny poziom zobowiązań w WRF pozostał taki sam, termin umorzenia w przypadku przeniesionych kwot przesunął się z 2017 na 2018 r.

Tabela 4 – Przesunięcie niewykorzystanych środków z 2014 r. (w mln euro)

	2014	2015	2016	2017
Dział 1b WRF	- 11 216	11 173		43
Dział 2 WRF	- 9 446	5 093	4 353	

Źródło: rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2015/623 z dnia 21 kwietnia 2015 r.

62 Zgodnie z przepisami art. 7 rozporządzenia w sprawie WRF⁴³ w 2017 r. Komisja dokonała przeglądu środków przydzielonych państwom członkowskim w ramach celu polityki spójności „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. W oparciu o wyniki tego przeglądu pułap środków na zobowiązania na lata 2017–2020 podniesiono o 4,6 mld euro, a pułap środków na płatności o 1,4 mld euro (w cenach bieżących).

W następstwie przedłużenia okresu realizacji Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych do 2020 r. na rzecz działu 1b przydzielono dodatkowo 1,2 mld euro (w cenach bieżących). Doprowadziło to do dalszego zwiększenia luki między kwotą środków na zobowiązania i kwotą środków na płatności począwszy od 2017 r.

⁴² Komisja zaproponowała zmniejszenie rocznych płatności zaliczkowych w ostatnich trzech latach (2021–2023) z 3 % do 1 %. Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w zakresie dostosowania rocznych płatności zaliczkowych w latach 2021–2023 (COM(2018) 614).

⁴³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013.

Prognozy dotyczące płatności

63 Przepisy⁴⁴ nakładają na państwa członkowskie wymóg przesyłania do Komisji do 31 stycznia i 31 lipca każdego roku prognozy dotyczącej wniosków o płatność, które zamierzają one złożyć w bieżącym roku budżetowym i w kolejnych latach. Po dostosowaniu tych danych liczbowych na potrzeby własnych modeli⁴⁵ Komisja wykorzystuje te prognozy w celu określenia poziomu koniecznych środków na płatności i zaproponowania korekt budżetu.

64 W 2017 r. Komisja zastosowała współczynnik korekcyjny wynoszący 25 % w odniesieniu do prognoz państw członkowskich z lipca i zaproponowała obniżenie poziomu środków na płatności w ramach funduszy ESI o 5,9 mld euro. Kwota wniosków o płatność faktycznie przedłożonych do końca roku była nieznacznie niższa niż szacunki Komisji (o 0,3 mld euro).

65 Choć prognozy państw członkowskich stają się coraz bardziej precyzyjne (wzrost z 52 % w 2016 r. do 80 % w 2017 r.⁴⁶), wciąż utrzymuje się znaczna różnica między szacowanymi kwotami i kwotami faktycznie objętymi wnioskami o płatność. W konsekwencji kwota zobowiązań RAL nie zmniejszyła się tak bardzo, jak się spodziewano.

Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym

66 Środki z budżetu UE mogą również być wydatkowane z wykorzystaniem nowych narzędzi takich jak instrumenty finansowe. Wprawdzie kwoty wypłacone z budżetu na rzecz tych instrumentów zmniejszają kwotę zobowiązań RAL, nie są one natychmiast wypłacane beneficjentom końcowym. Prowadzi to do powstania zobowiązań

⁴⁴ Art. 112 ust. 3 unijnego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych.

⁴⁵ Komisja uwzględnia dodatkowo szereg innych czynników, takich jak przebieg wyboru projektów w terenie, tendencje zaobserwowane w odniesieniu do procesu wdrażania oraz kwoty docelowe zagrożone automatycznym umorzeniem.

⁴⁶ Wskaźnik ten obliczono jako wyrażony procentowo stosunek wniosków prognozowanych przez państwa członkowskie do wniosków faktycznie złożonych. Informacje zaczerpnięto ze sprawozdania Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

pozostających do spłaty na poziomie instrumentu, które to zobowiązania nie wchodzą w zakres budżetu UE i nie podlegają zasadzie automatycznego umarzania⁴⁷.

67 Do końca 2017 r. ze środków funduszy ESI na rzecz instrumentów finansowych zaciągnięto zobowiązania na kwotę 14,2 mld euro, wypłacono natomiast 4,4 mld euro. Z tej kwoty 1,5 mld euro zostało wypłaconych beneficjentom końcowym⁴⁸.

W sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 Trybunał zwrócił uwagę, że bardzo wiele instrumentów finansowych miało zbyt duże rozmiary w stosunku do potrzeb rynku. Zdaniem Trybunału jednym z czynników powodujących taki stan rzeczy był zamiar państw członkowskich, by obejść zasadę „n+2”⁴⁹.

Rozwój obszarów wiejskich

68 Zasady finansowe obowiązujące w EFRROW nieznacznie się różnią od tych obowiązujących w pozostałych funduszach ESI. Wprawdzie zastosowanie mają przepisy dotyczące początkowych płatności zaliczkowych, zasada „n+3” w odniesieniu do umorzeń oraz rezerwa wykonania w wysokości 6 %, niemniej brak jest istotnych różnic w porównaniu z poprzednim okresem. Państwa członkowskie przeznaczają około połowę przydzielonych środków na tzw. działania jednoroczne, w ramach których płatności dokonuje się w ciągu jednego roku od podjęcia zobowiązania. Pozostałą część przeznacza się na tzw. działania inwestycyjne podobne do tych finansowanych z funduszy ESI w ramach działu 1b WRF.

69 W EFRROW nie odnotowano opóźnień w desygnacji instytucji zarządzających programem podobnych do tych zaobserwowanych w innych funduszach ESI, ponieważ proces ten nie zmienił się w stosunku do poprzednich WRF. W konsekwencji opóźnienia w rozpoczęciu realizacji programu były mniejsze i wynikały zasadniczo z późnego przyjęcia ram prawnych. Mimo wszystko przeprogramowano jednak środki na zobowiązania przydzielone na 2014 r. (**pkt 61**).

⁴⁷ Zob. pkt 54–57 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 2/2012.

⁴⁸ Dokument Komisji pt. „Financial instruments under the ESI Funds – Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 – Situation as at 31 December 2017” [Instrumenty finansowe w ramach funduszy ESI. Zestawienie danych dotyczących postępów dokonanych w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych dla okresu programowania 2014–2020. Stan na dzień 31 grudnia 2017 r.].

⁴⁹ Zob. pkt 150 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 19/2016.

Zobowiązania RAL w innych obszarach budżetu

Działania zewnętrzne

70 W obszarze działań zewnętrznych (dział 4 – Globalny wymiar Europy) procedura zaciągania zobowiązań przebiega według innego cyklu niż w przypadku funduszy ESI. W tym dziale kwota zobowiązań RAL stanowi 2,7-krotność rocznej kwoty zobowiązań⁵⁰, co odzwierciedla długość procesu od zaciągnięcia zobowiązania do zrealizowania płatności. Zobowiązania zaciąga się zazwyczaj w dwóch etapach. W pierwszej kolejności podejmowane są zobowiązania globalne, a następnie zaciąga się zobowiązania indywidualne⁵¹. Przykładowo, programy, na które zaciągnięto zobowiązanie globalne w roku „n”, są formalnie uzgadniane z państwem trzecim w trakcie roku „n+1”, a umowy stanowiące podstawę zobowiązań indywidualnych zawiera się aż do roku „n+4”. Projekty i programy zostają zamknięte, a wszystkie niewykorzystane środki umorzone w momencie, gdy wypełniono wszystkie obowiązki umowne oraz zrealizowano powiązane płatności i odzyskano środki.

71 Na początku WRF dużą część zobowiązań RAL w dziale 4 stanowią zobowiązania globalne. W miarę jak zobowiązania te są wdrażane za pośrednictwem zobowiązań indywidualnych, ich udział w ogólnej kwocie zobowiązań RAL maleje. Na koniec 2017 r. wartość części zobowiązań RAL powstałych w związku ze zobowiązaniami globalnymi w ramach działu 4 wyniosła 8,3 mld euro⁵² (tj. 32 % ogółu zobowiązań RAL w dziale 4; pozostała część wynikała ze zobowiązań indywidualnych).

72 W rocznych sprawozdaniach z działalności DG NEAR i DG DEVCO (dyrekcji generalnych Komisji wdrażających największą część wydatków w ramach działu 4) uwzględniono kluczowe wskaźniki wykonania odnoszące się do kwoty zobowiązań RAL.

⁵⁰ Wartość tego wskaźnika jest nawet wyższa w niektórych programach realizowanych w ramach tego działu. Wynosi ona 3,3 w przypadku Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i 3,1 w przypadku Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

⁵¹ Zobowiązanie ma charakter indywidualny, gdy beneficjent oraz kwota wydatków są znane, charakter globalny ma natomiast w przypadku, gdy co najmniej jeden z tych elementów nie jest znany.

⁵² Na koniec 2017 r. łączna wartość zobowiązań RAL wynikających ze zobowiązań globalnych we wszystkich działach WRF wynosiła 17 mld euro (6,4 % ogółu zobowiązań).

Dla kluczowego wskaźnika wykonania 4 – „okres absorpcji zobowiązań RAL”⁵³ ustanowiono roczny cel „mniej niż cztery lata”. Faktyczna wielkość wskaźnika wyniosła w 2017 r. 4,24⁵⁴ roku w przypadku DG NEAR (w porównaniu z 4,15 roku w 2016 r.) oraz 3,7 roku w przypadku DG DEVCO (w porównaniu z 3,88 roku w 2016 r.).

Inne programy

73 Wydatkowanie środków w ramach działu 1a (Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia) przebiega w podobny sposób jak w przypadku działu 4, tj. po podjęciu zobowiązań globalnych (np. na podstawie zaproszeń do składania wniosków) zaciąga się zobowiązania indywidualne (w momencie podpisania umowy o dofinansowanie). Dział 1a obejmuje szereg zróżnicowanych programów o odmiennych parametrach wpływających na zobowiązania RAL, takich jak okres realizacji programu i tryb wdrażania (w przeważającej mierze zarządzanie pośrednie i bezpośrednie).

74 Przykładowo, w przypadku programu „Horyzont 2020” – który proporcjonalnie do przydzielonego budżetu⁵⁵ w największym stopniu odpowiada za zobowiązania RAL w tym dziale WRF – po podpisaniu umowy dokonuje się płatności zaliczkowej (zazwyczaj na poziomie 10 %–30 %). Średni okres realizacji umowy wynosi około dwóch do trzech lat, co wiąże się z płatnościami okresowymi i płatnością końcową w momencie zamknięcia projektu.

75 Większość środków przydzielonych w ramach działu 3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo jest wydatkowana w trybie zarządzania dzielonego z państwami członkowskimi za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wydatkowanie to przebiega na podobnych zasadach jak w przypadku funduszy ESI. Państwa członkowskie przedkładają plany

⁵³ Tę wartość oblicza się, dzieląc kwotę zobowiązań RAL na koniec roku przez wartość płatności zrealizowanych w danych roku.

⁵⁴ DG NEAR w następujący sposób wyjaśniła, dlaczego poziom docelowy dla tego wskaźnika został przekroczony: „12 delegatur nie osiągnęło zakładanego poziomu tego kluczowego wskaźnika wykonania. Wynika to z faktu, że w roku, którego dotyczy sprawozdanie, zaciągnięto zobowiązania na znaczne kwoty środków, a tymczasem płatności utrzymały się na niskim poziomie”.

⁵⁵ Budżet ten stanowi ponad 60 % środków na zobowiązania w dziale 1a WRF na lata 2014–2020.

wieloletnie, a po ich zatwierdzeniu co roku zaciągane są zobowiązania na kwotę określoną w planie finansowym. Zastosowanie ma zasada automatycznego umarzania zobowiązań „n+2”. Późne przyjęcie ram prawnych FAMI⁵⁶ sprawiło, że państwa członkowskie miały niewiele czasu na sporządzenie i przedłożenie planów wieloletnich. To z kolei przełożyło się na opóźnioną realizację zobowiązań. W ostatnich latach tempo realizacji wzrosło i na koniec 2017 r. 90 % kwoty zobowiązań RAL w tym obszarze stanowiły zobowiązania powstałe w 2016 i 2017 r.

Potencjalne zobowiązania RAL odbiegające od normy

76 Co roku Komisja przeprowadza badanie dotyczące potencjalnych zobowiązań RAL odbiegających od normy (ang. *potential abnormal RAL* – PAR). Głównym celem badania jest wykrycie wszystkich nieuzasadnionych zobowiązań RAL, tj. zobowiązań ujętych co prawda w ewidencji księgowej, co do których uznaje się jednak, że może nie istnieć prawne lub merytoryczne uzasadnienie dla dalszych płatności. Analizą objęte są zobowiązania, które są wykazywane w księgach rachunkowych od co najmniej pięciu lat, oraz zobowiązania, w przypadku których w ciągu ostatnich dwóch lat nie zrealizowano żadnej płatności. Co do zasady takie „odbiegające od normy” zobowiązania powinny zostać umorzone. Analizę każdego przypadku przeprowadzają służby Komisji odpowiedzialne za zarządzanie danym zobowiązaniem.

77 Komisja przedstawia rezultaty tego badania w projekcie budżetu ogólnego (dokument roboczy, część V dotycząca wykonania budżetu i dochodów przeznaczonych na określony cel).

78 W latach 2010–2017 kwota wykrytych zobowiązań PAR wynosiła średnio 2,1 % ogółu zobowiązań RAL w danym roku. Niewielką część tej kwoty (np. 0,15 % ogólnej kwoty RAL na koniec 2017 r.) uznaje się za zobowiązania odbiegające od normy i umarza na późniejszym etapie.

⁵⁶ Dokument INFO(2017)60 pt. „Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation - Summer Information Note” [Aktywne monitorowanie i prognoza wykonania budżetu – letnia nota informacyjna].

Tabela 5 – Rezultaty badania dotyczącego zobowiązań PAR (w mld euro)

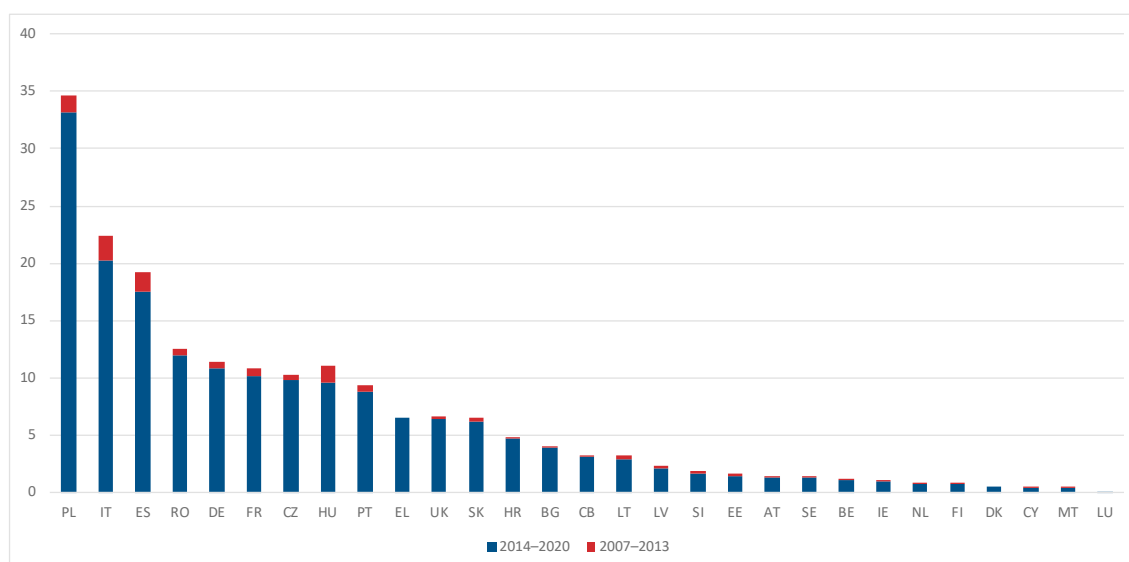
Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Łączna kwota zobowiązań RAL	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
Łączna kwota zobowiązań PAR	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów roboczych załączonych do projektu budżetu.

Porównanie między poszczególnymi państwami członkowskimi

79 Ponieważ zobowiązania pozostające do spłaty związane z funduszami ESI są realizowane w trybie zarządzania dzielonego, można poddać je analizie również na poziomie państw członkowskich. Z ogólnej kwoty zobowiązań RAL związanych z tymi funduszami wynoszącej 189,9 mld euro na koniec 2017 r. 178,2 mld euro (94 %) stanowiły zobowiązania z okresu 2014–2020, a 11,7 mld euro (6 %) – zobowiązania z okresu 2007–2013. Na *rys. 11* przedstawiono dane w rozbiu na poszczególne państwa członkowskie.

Rys. 11 – Zobowiązania RAL związane z funduszami ESI w rozbiu na poszczególne państwa członkowskie i okres powstania (w mld euro)



Uwaga: skrót TG odnosi się do programów transgranicznych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy w oparciu o informacje ze sprawozdań Komisji dotyczących analizy wykonania budżetu funduszy ESI.

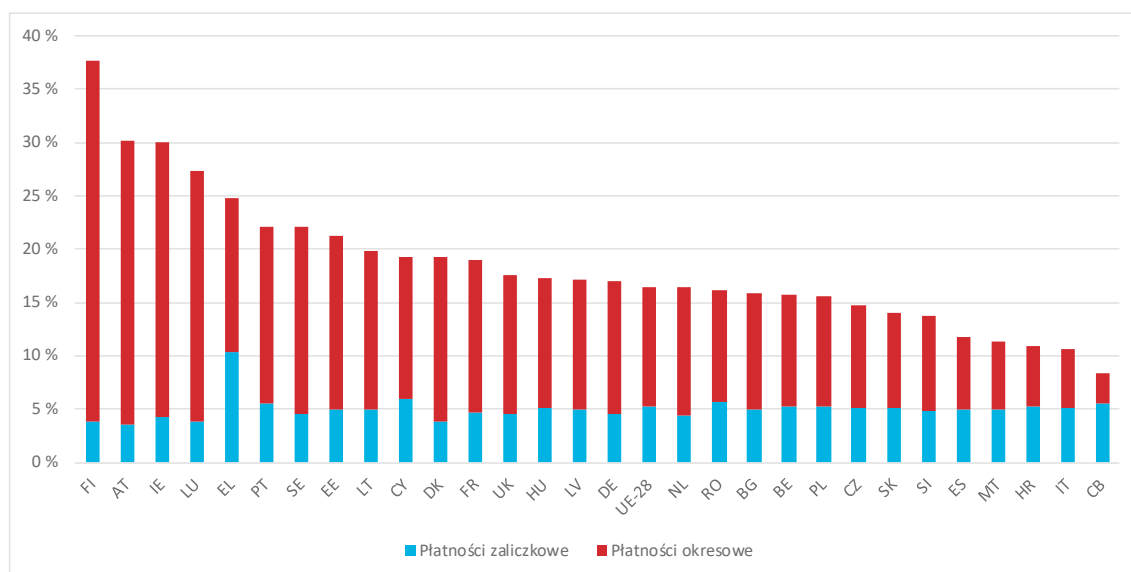
80 Trzy państwa członkowskie z największą kwotą zobowiązań RAL w 2017 r. były jednocześnie państwami, którym przydzielono największe środki na zobowiązania w WRF. Mowa o Polsce, Włoszech i Hiszpanii, w przypadku których kwoty zobowiązań RAL wynosiły odpowiednio 34,6 mld euro, 22,3 mld euro i 19,2 mld euro, co stanowiło łącznie 40 % ogólnej kwoty zobowiązań RAL związanych z funduszami ESI na koniec 2017 r.

81 W ujęciu względnym państwami członkowskimi o największych zobowiązaniach RAL wyrażonych jako odsetek środków przydzielonych danemu państwu w WRF na lata

2014–2020 były Cypr, Włochy i Malta, w przypadku których odsetek ten wynosił odpowiednio 48 %, 46 % i 44 %. Państwami członkowskimi, w których odsetek ten był najniższy, były Finlandia, Austria i Irlandia. W ich przypadku zobowiązania RAL stanowiły odpowiednio 19 %, 26 % i 27 % łącznych przydzielonych środków⁵⁷.

82 Z końcem 2017 r. (czwartego roku realizacji bieżących WRF) udało się wykonać 16,4 % budżetu funduszy ESI na ten okres (5,3 % w postaci płatności zaliczkowych i 11,1 % w postaci płatności okresowych). W czwartym roku realizacji ram na lata 2007–2013 ten wskaźnik wykonania był wyższy i wyniósł 22,1 % (z czego 8,7 % w postaci płatności zaliczkowych i 13,4 % w postaci płatności okresowych). Na [rys. 12](#) przedstawiono skumulowany wskaźnik wykonania na koniec 2017 r. dla każdego państwa członkowskiego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w [załączniku II](#).

Rys. 12 – Skumulowany wskaźnik wykonania na koniec 2017 r. w podziale na państwa członkowskie w okresie 2014–2020 (jako odsetek przydzielonych środków)



Uwaga: skrót TG odnosi się do programów transgranicznych.

Źródło: sprawozdanie Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

83 Jeśli państwa członkowskie wdrażałyby programy w mniej więcej porównywalnym tempie, udział poszczególnych państw w kwocie zobowiązań RAL powinien być proporcjonalny do ich udziału w łącznej kwocie środków na zobowiązania. Niemniej pojawiają się w tym względzie różnice, ponieważ absorpcja środków w poszczególnych państwach członkowskich przebiega w zróżnicowanym

⁵⁷ Sprawozdanie Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

tempie. W WRF na lata 2014–2020 państwami członkowskimi o najwyższych poziomach absorpcji środków na koniec 2017 r. były Finlandia, Austria i Irlandia (we wszystkich przypadkach przekraczał on 25 %), najniższe poziomy absorpcji natomiast odnotowano we Włoszech, w Chorwacji, na Malcie i w Hiszpanii (w każdym z tych państw poniżej 12 %)⁵⁸. Trybunał przedstawił analizę przyczyn niskiego poziomu absorpcji w sprawozdaniu rocznym za 2017 r.⁵⁹ i niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym⁶⁰. Głównymi przyczynami tego zjawiska były późne zamknięcie poprzednich WRF, spóźnione przyjęcie aktów prawnych oraz problemy w dostosowaniu się do istotnych zmian wprowadzonych w WRF na lata 2014–2020 oraz ich wdrożeniu. Trybunał zwrócił również uwagę na fakt, że państwa członkowskie mogą mieć trudności ze wskazaniem w krótkim czasie wystarczającej liczby projektów dobrej jakości⁶¹.

84 Zróżnicowanie we wdrażaniu przedstawiono na *rys. 13*. Za wskaźnik posłużyły zobowiązania RAL wyrażone jako wielokrotność rocznej kwoty zobowiązań trwających dłużej niż jeden rok. W 2017 r. zobowiązania RAL w przypadku większości państw członkowskich kształtowały się na poziomie od dwukrotności do trzykrotności rocznej kwoty zobowiązań, czego można oczekiwać zgodnie z zasadą „n+3”.

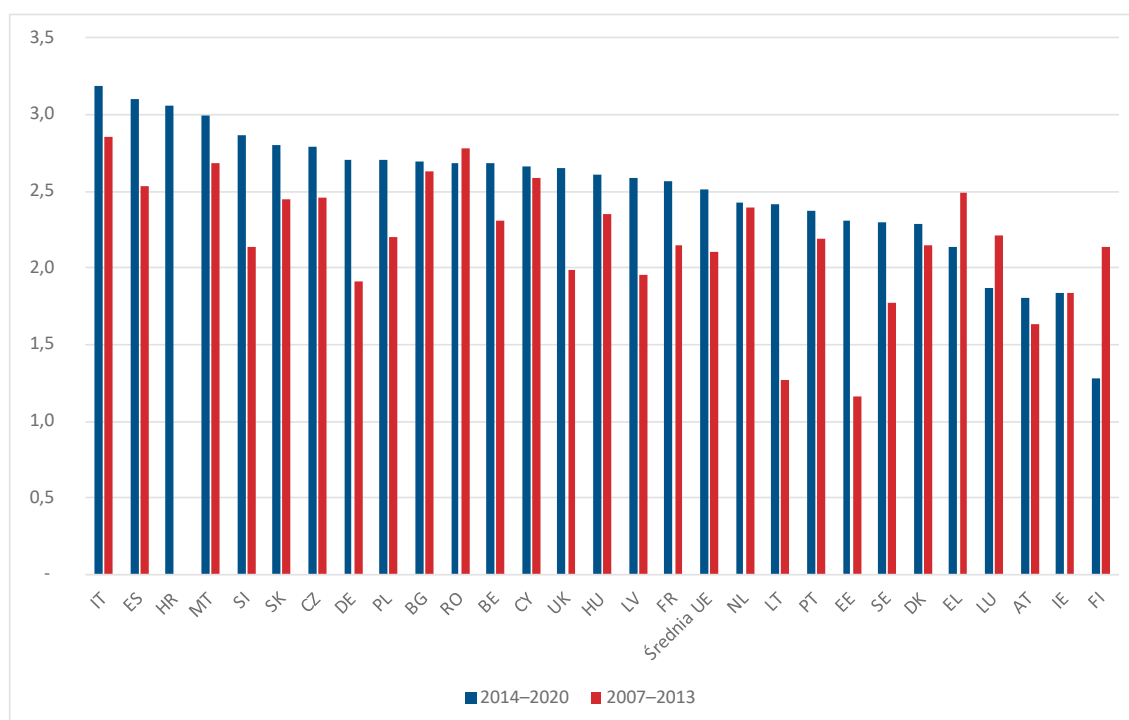
⁵⁸ Sprawozdanie Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

⁵⁹ Sprawozdanie roczne Trybunału za 2017 r. – rozdział 2.

⁶⁰ Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w ostatnich latach programów z okresu programowania 2007–2013 przyspieszyły powolną absorpcję środków, lecz były niewystarczająco skoncentrowane na rezultatach”.

⁶¹ Zob. pkt 2.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

Rys. 13 – Zobowiązania RAL w stosunku do średniej rocznej kwoty zobowiązań



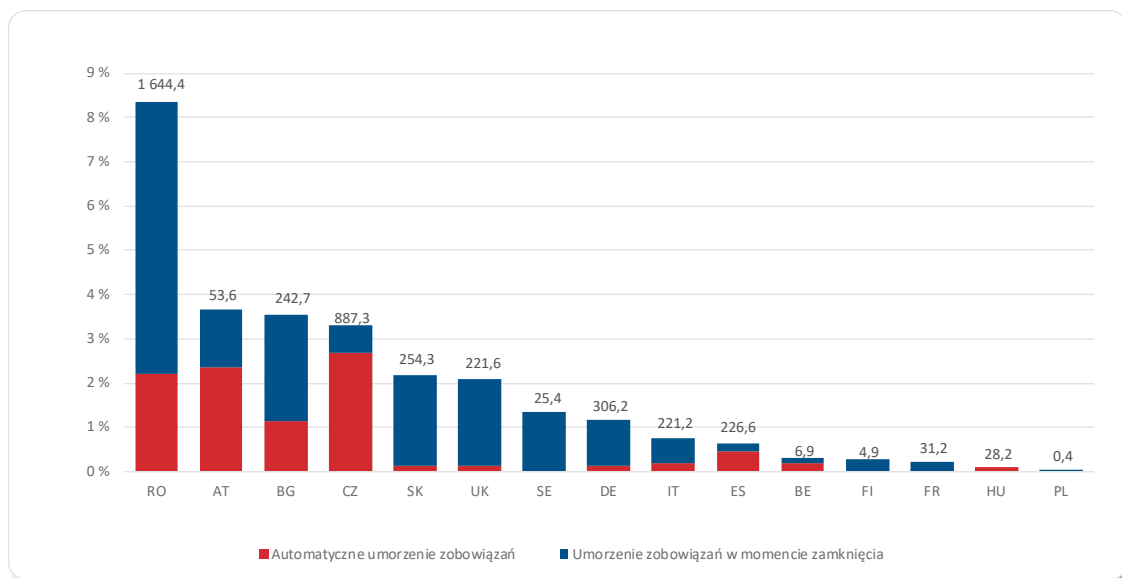
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji ze sprawozdania Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

85 łączna kwota umorzeń w okresie 2007–2013 wyniosła 4,4 mld euro, z czego 1,6 mld euro stanowią automatyczne umorzenia, a 2,8 mld euro – umorzenia w momencie zamknięcia programów. Te umorzenia zmniejszą zobowiązania RAL, ale z drugiej strony odpowiadające im kwoty nie mogą być wykorzystane w inny sposób i z tego względu są utracone dla państw członkowskich i budżetu UE⁶². We wniosku w sprawie WRF na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała utworzenie tzw. rezerwy UE. Byłaby ona finansowana ze środków, na które zaciągnięto zobowiązania, ale które ostatecznie nie zostały wykorzystane, a także z dostępnych rezerw w ramach pułapów środków na zobowiązania z poprzedniego roku budżetowego⁶³. Na *rys. 14* przedstawiono kwotę umorzeń w wysokości 4,4 mld euro w rozbiciu na 15 państw członkowskich. Największa jej część przypadła na Rumunię.

⁶² W odróżnieniu od niewykorzystanych środków na płatności, które są rejestrowane jako nadwyżki budżetu UE i skutkują zmniejszeniem wkładów państw członkowskich na rzecz unijnego budżetu w następnym roku.

⁶³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027” (COM(2018) 321).

Rys. 14 – Skumulowane umorzenia w WRF na lata 2007–2013 wyrażone jako odsetek łącznych przydzielonych środków i w wartościach bezwzględnych



Uwaga: kwoty podano w milionach euro.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych liczbowych ze sprawozdań Komisji.

Wnioski i dalsze działania

86 Wiele z czynników warunkujących wzrost zobowiązań RAL przeanalizowanych w niniejszym dokumencie jest podobnych do czynników zaobserwowanych przez Komisję w analizie z 2002 r.⁶⁴ dotyczącej zobowiązań RAL w WRF na lata 2000–2006. Obejmują one nakładanie się na siebie dwóch kolejnych WRF, wpływ zasady automatycznego umarzania i opóźnione uruchomienie programów. Nowe elementy, takie jak wymogi dotyczące funduszy ESI w WRF na lata 2014–2020, przyczyniły się z kolei do obecnego rekordowego poziomu zobowiązań RAL. Zgodnie z szacunkami Trybunału⁶⁵ i prognozami samej Komisji wzrost ten utrzyma się w przyszłości.

Historia się powtarza

87 W 2000 r. miało miejsce przeprogramowanie podobne do tego przeprowadzonego w 2014 r. W rezultacie przesunięto zobowiązania z roku 2000 na 2001. Jak zwrócono uwagę wcześniej (**pkt 30**), przy rozpoczęciu realizacji WRF na lata 2007–2013 również wystąpiły opóźnienia.

88 W 2004 r. poziom zobowiązań pozostających do spłaty w programach z okresu 2000–2006 był o 3,7 mld euro wyższy niż w prognozie Komisji z 2002 r. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty w związku z programami z okresu 1994–1999 wynosiły wówczas 3,3 mld euro, podczas gdy w analizie Komisji z 2002 r. prognozowano, że zostaną one zupełnie wyeliminowane⁶⁶. Oznacza to, że prognozowane poziomy zobowiązań RAL były systematycznie niedoszacowane.

89 WRF na lata 2007–2013 uzgodniono w maju 2006 r. w oparciu o założenie, że kwota zobowiązań RAL na koniec 2013 r. wyniesie 180 mld euro⁶⁷. Faktycznie kwota ta wyniosła 222 mld euro.

⁶⁴ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Przebieg wykonania budżetu funduszy strukturalnych, a w szczególności zmiany zobowiązań pozostających do spłaty” (COM(2002) 528).

⁶⁵ Zob. pkt 2.7 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

⁶⁶ Zob. pkt 2.20 sprawozdania rocznego Trybunału za 2004 r.

⁶⁷ Dokument roboczy Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego w sprawie zobowiązań pozostających do spłaty i kwestii dotyczących płatności.

90 Prognozy dotyczące płatności dla programów w okresie 2014–2020 opierały się na danych historycznych z poprzednich dwóch WRF (lat 2000–2006 i pierwszych lat okresu 2007–2013). Komisja przyjęła, że opóźnienia odnotowane w latach 2007 i 2008 się nie powtórzą oraz że nowe programy zostaną uruchomione szybciej⁶⁸. Założenia te okazały się błędne, a opóźnienia zaobserwowane w rzeczywistości były nawet większe niż w poprzednim okresie.

91 W momencie przyjmowania bieżących WRF w 2013 r. prognozowano, że na koniec 2020 r. kwota zobowiązań RAL wyniesie ponad 260 mld euro⁶⁹. Faktyczna kwota najprawdopodobniej okaże się dużo większa, głównie ze względu na powolniejsze niż oczekiwano tempo wdrażania funduszy ESI. Z prognozy Komisji z 2018 r.⁷⁰ wynika, że kwota zobowiązań RAL wyniesie 295 mld euro na koniec 2020 r. i 314 mld euro na koniec 2023 r.⁷¹.

92 Komisja zwraca uwagę, że przedstawienie poprawnych prognoz dotyczących przebiegu realizowania płatności w WRF na lata 2014–2020 okazało się niezwykle trudne, w szczególności w odniesieniu do funduszy ESI. „Zmiana w tempie wdrażania rzędu ($\pm$) 1 % skutkuje zmianą potrzeb w zakresie płatności na kwotę ($\pm$) 4 mld euro”⁷².

93 Choć prognozowanie kwoty zobowiązań RAL lub przyszłych potrzeb w zakresie środków na płatności jest zadaniem złożonym, stanowi ono kluczową część procesu przygotowywania przyszłych budżetów i pozwala uniknąć nawarstwiania się odbiegających od normy zaległości w realizowaniu płatności. Trybunał systematycznie zalecał, by Komisja sporządzała długoterminowe prognozy dotyczące płatności⁷³,

⁶⁸ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Śródkresowy przegląd / rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki” (SWD(2016) 299 final).

⁶⁹ Projekt budżetu na 2019 r. – preliminarz dochodów i wydatków sporządzony przez Komisję.

⁷⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wydatków w budżecie UE (2019–2023)” (COM(2018) 687 z 10.10.2018).

⁷¹ Przy założeniu, że wnioski w sprawie przyszłych WRF zostaną przyjęte w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

⁷² Średnioterminowa prognoza Komisji z dnia 16 października 2017 r. dotycząca płatności.

⁷³ Zob. opinia Trybunału nr 1/2017 (pkt 110–112), sprawozdanie roczne Trybunału za 2017 r. (pkt 2.49), sprawozdanie roczne Trybunału za 2015 r. (pkt 2.10) oraz sprawozdanie roczne Trybunału za 2014 r. (pkt 2.22).

i dlatego z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w rozporządzeniu finansowym z 2018 r. nałożono na Komisję obowiązek przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co roku długoterminowej prognozy przyszłych wpływów i wy wpływów obejmującej kolejne pięć lat⁷⁴.

Zagrożenia dla przyszłych budżetów

94 Komisja uznaje, że „wzrost poziomu zobowiązań pozostających do spłaty w odniesieniu do funduszy ESI w trzecim roku okresu programowania stanowi element normalnego cyklu wdrażania obserwowanego wcześniej w przypadku tych funduszy. Płynny roczny profil środków na zobowiązania w latach 2014–2020, wprowadzenie zasady n+3 oraz powolne wdrażanie doprowadziły do znacznego wzrostu zobowiązań pozostających do spłaty”⁷⁵. Trybunał stoi jednak na stanowisku, że obecne rekordowe poziomy zobowiązań RAL mogą doprowadzić do powstania zagrożeń dla budżetu UE scharakteryzowanych poniżej.

Niewystarczające środki na płatności w ostatnich latach WRF na okres 2014–2020

95 Trybunał zauważył już w swoich sprawozdaniach rocznych, że wysoki poziom zobowiązań RAL zwiększa ryzyko powstania odbiegających od normy zaległości w płatnościach, podobnych do zaległości odnotowanych w latach 2013–2015, ponieważ liczba wniosków o płatności z pewnością znacznie wzrosła w ostatnich latach obowiązywania WRF na okres 2014–2020⁷⁶.

96 Ryzyko to można ograniczyć dzięki „łącznemu marginesowi na płatności”, specjalnemu instrumentowi pozwalającemu na przeniesienie niewydzianych rezerw na kolejne lata⁷⁷.

97 Zdaniem Komisji⁷⁸ na koniec 2017 r. nie odnotowano zaległości odbiegających od normy. Niemniej zaległości na koniec 2017 r. – na które złożyły się głównie wnioski o płatność dotyczące programów z okresu 2014–2020, które przesłano zbyt późno, by

⁷⁴ Art. 247 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.

⁷⁵ Odpowiedź do pkt 2.14 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁷⁶ Zob. pkt 2.47 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

⁷⁷ Zob. pkt 2.9–2.12 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

⁷⁸ Dokument Komisji pt. „Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017 Information Note” [Aktywne monitorowanie i prognoza wykonania budżetu – nota informacyjna za 2017 r.], 16 marca 2018 r.

mogły zostać rozliczone w tym roku – wyniosły 2,3 mld euro. Zaległości te najprawdopodobniej zwiększą się w kolejnych latach, w miarę jak postępować będzie realizacja programów.

Niewystarczające środki na płatności w kolejnych WRF

98 Podobnie jak w przypadku poprzednich ram, opóźnienia we wdrażaniu programów w WRF na lata 2014–2020 oznaczały, że środki na płatności konieczne do obsługi tych programów były w pierwszych czterech latach okresu bardzo niewielkie. Niemniej – w odróżnieniu od wcześniejszych WRF – roczne kwoty środków na płatności zostały niemal w pełni wykorzystane w 2014 i w 2015 r. do spłacenia zobowiązań RAL z WRF na lata 2007–2013⁷⁹. Oznacza to, że opóźnienia we wdrażaniu miały dodatkowo korzystny wpływ na budżet i pozwoliły zmniejszyć presję na płatności. Gdyby jednak opóźnienia te nie wystąpiły, potrzeby w zakresie płatności byłyby znacznie większe w pierwszych latach realizacji bieżących WRF. Niedobór środków na płatności, podobny do niedoborów odnotowanych w latach 2011–2015, może zatem pojawić się w kolejnych WRF⁸⁰ (**pkt 38**).

99 Komisja zwróciła uwagę na ten problem w swojej prognozie długoterminowej⁸¹. Stwierdziła, że pułapy środków na płatności uzgodnione na lata 2019–2020 oraz te proponowane na lata 2021–2023 są zgodne z prognozowanymi potrzebami w ramach programów z okresu 2014–2020 oraz umożliwią płynne uruchomienie programów z okresu 2021–2027. Wszelkie dalsze opóźnienia we wdrażaniu funduszy ESI mogą być źródłem presji na pułapy środków na płatności na lata 2021–2023 i wpłynąć niekorzystnie na możliwość pokrycia z tych środków wydatków w ramach nowych programów.

100 Komisja i władze budżetowe powinny zaradzić temu ryzyku zgodnie z decyzją Rady w sprawie systemu zasobów własnych⁸², w której przewidziano wymóg utrzymania odpowiedniej równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności. W sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2016 i 2017 r. przedstawiono

⁷⁹ W rzeczywistości w 2014 r. jako środek nadzwyczajny wykorzystano margines na nieprzewidziane wydatki, aby uruchomić środki na płatności w celu pokrycia bieżących potrzeb w tamtym roku.

⁸⁰ Zob. pkt 2.36 i 2.37 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁸¹ Komunikat pt. „Długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wy wpływów w budżecie UE (2019–2023)” (COM(2018) 687).

⁸² Decyzja Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r.

zalecenia mające pomóc rozwiązać ten problem. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał zalecił, by w prognozie środków na płatności w kolejnych WRF Komisja wzięła pod uwagę wzrost zobowiązań pozostających do spłaty, tak aby pomóc w zapewnieniu należytej równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności⁸³. W sprawozdaniu rocznym za 2017 r. Trybunał zalecił z kolei, by w kontekście debaty na temat WRF po 2020 r. Komisja wezwała Parlament Europejski i Radę do opracowania mechanizmów służących lepszemu zarządzaniu ryzykiem powstawania zaległości w płatnościach, zważywszy na wysoki poziom zobowiązań pozostających do spłaty w obecnych i poprzednich WRF⁸⁴.

Zwiększona ekspozycja budżetu UE

101 Oprócz zobowiązań pozostających do spłaty na UE ciąży szereg istotnych długoterminowych zobowiązań, gwarancji i zobowiązań prawnych⁸⁵. Należą do nich świadczenia emerytalne i rentowe dla pracowników, gwarancje pożyczek i instrumenty finansowe. Wysoki poziom zobowiązań RAL zwiększa kwotę należności UE i w konsekwencji przekłada się na większą ekspozycję finansową unijnego budżetu.

W jaki sposób można obniżyć poziom zobowiązań RAL?

102 Aby zapobiec ewentualnemu niedoborowi środków na płatności pod koniec bieżących WRF oraz odbiegającemu od normy przesuwaniu zobowiązań RAL z roku na rok, Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły, co następuje⁸⁶:

- o by ściśle monitorować poziom zobowiązań RAL;
- o by rygorystycznie stosować zasady umorzenia zobowiązań, w szczególności zasady dotyczące automatycznego umorzenia;
- o by analizować i omawiać szacunki Komisji dotyczące wymaganego poziomu płatności, tak aby zagwarantować, że UE będzie w stanie wypełnić ciążące na niej zobowiązania finansowe w okresie 2014–2020.

⁸³ Zob. pkt 2.48, zalecenie 1 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁸⁴ Zob. pkt 2.68, zalecenie 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

⁸⁵ Zob. pkt 2.15–2.20 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁸⁶ Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Unii z lipca 2018 r., załącznik – Współpraca międzyinstytucjonalna w trakcie procedury budżetowej.

103 Co do zasady poziom zobowiązań RAL można zmniejszyć na trzy sposoby:

- o przez podniesienie poziomu środków na płatności w razie ich niedoboru,
- o przez umorzenie zobowiązań,
- o przez zmniejszenie poziomu środków na zobowiązania w przyszłych budżetach, co pozwoli zachować wystarczającą ilość środków na płatności na pokrycie zobowiązań pozostających do spłaty⁸⁷.

104 Decyzje o zwiększeniu środków na płatności lub zmniejszeniu środków na zobowiązania podejmują władze budżetowe. Umorzenia są ściśle określone w przepisach finansowych, których musi przestrzegać Komisja przy ich dokonywaniu. Choć ilość umorzonych środków była niewielka w ostatnich latach, nie zmienia to faktu, że stanowią one niewykorzystane zasoby budżetowe, które nie mogą przyczyniać się już do osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych.

105 Oczekuje się, że zobowiązania RAL z okresu 2014–2020 zaczną spadać począwszy od 2020 r. aż do 2025 r., gdy zgodnie z prognozami pozostała kwota będzie już pomijalna. Zasadnicze wyzwanie będzie polegało na zapewnieniu, by w nowych wieloletnich ramach finansowych nie zaczęły tworzyć się jeszcze większe zobowiązania RAL. Temu problemowi mogą częściowo zaradzić niektóre z rozwiązań wprowadzonych przez Komisję w bieżących WRF (takie jak coroczne rozliczanie zestawień wydatków) lub zaproponowanych w odniesieniu do kolejnych WRF (przejście od zasady umorzenia zobowiązań „n+3” do zasady „n+2”, mniejsze płatności zaliczkowe, utrzymanie podobnych mechanizmów zarządzania i kontroli – np. przedłużenie działalności desygnowanych instytucji w państwach członkowskich – a także większa elastyczność w przekazywaniu środków w obrębie programów i między nimi)⁸⁸.

106 Ponadto poniższe działania pozwoliłyby uniknąć nawarstwiania się zobowiązań RAL w następnych WRF:

⁸⁷ Zob. pkt 2.36 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁸⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (COM(2018) 375).

- o terminowe przyjęcie WRF na lata 2021–2027 oraz powiązanych programów wieloletnich;
- o uproszczenie zasad wydatkowania środków z budżetu⁸⁹;
- o rzetelne prognozowanie potrzeb w zakresie płatności;
- o zapewnienie odpowiedniej równowagi między środkami na zobowiązania a środkami na płatności.

⁸⁹ Zob. dokumenty analityczne Trybunału pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.” – maj 2018 r.; „Wkład na rzecz uproszczenia kolejnych programów badawczych UE po programie »Horyzont 2020«” – marzec 2018 r.; „Przyszłość WPR” – marzec 2018 r.

Załączniki

Załącznik I — Zobowiązania RAL w podziale na główne programy w latach 2014–2017 (w mln euro)

Poddział WRF	Nazwa poddziału WRF	Skumulowana wartość zobowiązań RAL na koniec roku				Zatwierdzone środki na zobowiązania na 2017 r.	Zobowiązania RAL w 2017 r. wyrażone jako wielokrotność
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Konwergencja regionalna (regiony słabiej rozwinięte)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów W	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Konkurencyjność (regiony lepiej rozwinięte)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Fundusz Spójności	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Program „Horyzont 2020”	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Regiony w okresie przejściowym	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Wkład na rzecz instrumentu „Łącząc Europę”	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transport	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Europejska współpraca terytorialna	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (E	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (szczegół	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Międzynarodowy Eksperymentalny Reaktor Termojądrowy	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energia	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Europejskie programy nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym	91	584	841	1 101	546	2,0
	Najważniejsze programy wieloletnie ogółem	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Inne programy	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Ogółem	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Uwaga 1: Programy uszeregowano zgodnie z kwotą zobowiązań RAL w 2017 r.

Uwaga 2: Łączne kwoty zobowiązań RAL nie obejmują zobowiązań tego rodzaju odnoszących się do innych instytucji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji z repozytorium danych Komisji.

Załącznik II — Skumulowane wskaźniki płatności i zobowiązań RAL w podziale na państwa członkowskie na koniec 2017 r. w WRF na lata 2014–2020

Państwo członkowskie	Kwoty przydzielone w WRF (w mld EUR)	Płatności zaliczkowe do końca 2017 r.	Płatności okresowe do końca 2017 r.	Ogólny wskaźnik płatności	Zobowiązania RAL za okres 2014–2020 na koniec 2017 r. (w mld EUR)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Razem	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	178,2

Uwaga 1: skrót TG odnosi się do programów transgranicznych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy ESI za 2017 r.”.

Zespół kontrolny Trybunału

Opublikowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy przegląd punktowy w trybie pilnym pt. „Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia” został przyjęty przez Izbę V – której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou – zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji.

Zadaniem kierowała członek Trybunału Annemie Turtelboom, a w prace analityczne zaangażowani byli: Dennis Wernerus, szef gabinetu; Margit Spindelegger, kierownik; Paul Sime, koordynator zadania, a także Michael Tatianos i Mircea-Cristian Martinescu. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett. Za obsługę sekretarską odpowiadały Manuela Magliocca i Valérie Tempez-Erasmi.

Po latach niemal nieprzerwanego wzrostu zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE osiągnęły z końcem 2017 r. nowy rekordowy poziom – 267 mld euro. Większa część tej kwoty stanowi przyszłe zobowiązanie płatnicze dla budżetu UE. W ramach niniejszego przeglądu zbadano, w jaki sposób kwota ta zmieniała się w czasie i jakie są główne przyczyny wspomnianej tendencji wzrostowej. Do przyczyn tych należą: kwota środków na zobowiązania przewyższająca kwotę środków na płatności, nałożenia się zamknięcia jednych wieloletnich ram finansowych i rozpoczęcia kolejnych oraz powolne wdrażanie programów finansowanych ze środków UE w państwach członkowskich. Trybunał przeanalizował zagrożenia dla budżetu UE związane ze znaczną kwotą zobowiązań pozostających do spłaty – takie jak niezdolność do zaspokojenia przyszłych potrzeb w zakresie płatności – a także przedstawił ewentualne rozwiązania tego problemu.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.