2019

Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

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

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020

PDF ISBN 978-92-847-4775-7 ISSN 2600-1438 doi:10.2865/25403 QJ-AK-20-001-PL-N

Na mocy art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 258 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, jak również art. 43 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylającego rozporządzenie (UE) 2015/323

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2020 r. przyjął

Sprawozdanie dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Sprawozdanie wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostało przesłane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Klaus-Heiner LEHNE (Prezes), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ŞTEFAN, Ivana MALETIĆ, François-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER

Spis treści

Strona

Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r. 5

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r. 337

Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Spis treści

		Strona
Wstęp		7
Rozdział 1	Ramy wykonania	9
Rozdział 2	Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	49
Rozdział 3	Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	93
Rozdział 4	Zasoby naturalne	136
Rozdział 5	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	174
Rozdział 6	Globalny wymiar Europy	213
Rozdział 7	Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami	260
Załącznik		326
Odpowiedzi instytucji		337

Wstęp

0.1. Trybunał zdecydował się podzielić sprawozdanie roczne za 2019 r. na dwie odrębne części. Niniejsza część dotyczy *wyników programów* wydatkowania realizowanych w ramach budżetu UE.

0.2. W ramach projektu pilotażowego Trybunał uwzględnił po raz pierwszy przy sporządzaniu własnych sprawozdań rocznych *sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*, które jest podstawowym ogólnym sprawozdaniem na temat wyników wykonania budżetu UE publikowanym przez Komisję. Dokument ten jest publikowany z końcem czerwca roku n+1, w związku z czym Trybunał w przeszłości nie był w stanie uwzględnić go w swoim sprawozdaniu rocznym, którego publikacja przypada zazwyczaj na początek października.

0.3. Niniejsze sprawozdanie zostało podzielone na siedem rozdziałów:

- W rozdziale 1 omówiono jeden z istotnych aspektów ram wykonania budżetu UE – ogólną sprawozdawczość Komisji na temat wyników realizowaną za pośrednictwem sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem i jego wyników oraz *dokumentów programowych*. Trybunał przeanalizował, czy Komisja opracowała solidną procedurę sporządzania tych sprawozdań oraz czy dokumenty te dają jasny, kompleksowy i wyważony ogląd wyników uzyskiwanych w unijnych programach wydatkowania. Aby otrzymać odpowiedzi na tak postawione pytania, Trybunał przeanalizował odpowiednie sprawozdania i wewnętrzne procedury Komisji oraz przeprowadził wywiady z jej pracownikami.

- W rozdziałach 2–6 analizie poddano *rezultaty* osiągnięte w programach UE realizowanych odpowiednio w działach 1a, 1b, 2, 3 i 4 *wieloletnich ram finansowych* (WRF) na lata 2014–2020. Celem Trybunału było ustalenie, na ile dostępne są adekwatne informacje na temat wyników, a następnie ocena – na podstawie tych informacji – jakie wyniki udało się faktycznie uzyskać w ramach unijnych programów wydatkowania. Z ogólnej liczby 58 programów Trybunał wybrał dziewięć, w których łącznie dokonano około trzech czwartych wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2019 r. w ramach *zobowiązań* zaciągniętych w WRF na lata 2014–2020. Ocena Trybunału bazuje na informacjach na temat wyników pochodzących z Komisji (w tym na sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników, wskaźnikach wykonania i odnośnych ocenach) oraz – w miarę dostępności – na aktualnych ustaleniach Trybunału sformułowanych w toku prac kontrolnych i przeglądowych. Trybunał skontrolował informacje na temat wyników przedstawione przez Komisję pod kątem tego, na

ile są one realistyczne i spójne z ustaleniami Trybunału, nie skontrolował jednak ich wiarygodności. Analizując wskaźniki wykonania, Trybunał podzielił je na wskaźniki *wkładu*, *produktu*, *rezultatu* i *oddziaływania*. Ocenił również, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, tj. czy jest prawdopodobne, że ten poziom docelowy zostanie osiągnięty. Ponadto przeprowadził ocenę osiągniętych wyników, opierając się na próbie *transakcji*, które zostały objęte kontrolą Trybunału na potrzeby wydania *poświadczenia wiarygodności*.

- W rozdziale 7 przedstawiono wyniki monitorowania przez Trybunał działań podjętych w następstwie zaleceń pokontrolnych zawartych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału opublikowanych w 2016 r.

0.4. Podejście i metodykę zastosowane przez Trybunał przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania przedstawiono w ***dodatku***.

0.5. Trybunał dąży do tego, by przedstawiać swoje uwagi w sposób jasny i zwięzły. Nie zawsze może jednak uniknąć stosowania specjalistycznych terminów dotyczących UE, jej polityk i budżetu bądź rachunkowości i audytu. W związku z tym na swojej stronie internetowej Trybunał zamieścił glosariusz[1] zawierający definicje i objaśnienia większości tych specjalistycznych terminów. Terminy wyjaśnione w glosariuszu zostały oznaczone *kursywą* przy ich pierwszym wystąpieniu w danym rozdziale.

0.6. Trybunał chciałby podziękować Komisji za owocną współpracę przy opracowywaniu niniejszego dokumentu. W niniejszym sprawozdaniu zamieszczono odpowiedzi Komisji do uwag Trybunału.

[1] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_PL.pdf

Rozdział 1

Ramy wykonania

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	1.1.-1.4.
Proces opracowywania sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników	1.5.-1.23.
Struktura sprawozdawczości na temat wyników jest stale doskonalona	1.5.-1.7.
Komisja przyjęła odpowiednie procedury opracowywania sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników	1.8.-1.12.
Komisja w pełni nie kontroluje ani nie gwarantuje wiarygodności informacji na temat wyników	1.13.-1.23.
Dane z monitorowania przekazywane przez państwa członkowskie nie są w pełni wiarygodne, ale Komisja stara się ograniczyć ryzyko	1.14.-1.18.
Rada ds. Kontroli Regulacyjnej opiniuje negatywnie 40% badanych przez siebie ocen	1.19.-1.21.
Komisja nie wskazuje jasno, jaka jest wiarygodność informacji na temat wyników w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumentach programowych	1.22.-1.23.
Jakość sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników	1.24.-1.39.
Mimo poczynionych postępów zapewnienie odpowiedniej jakości niektórych wskaźników wykonania nadal stanowi wyzwanie	1.24.-1.25.
Poczyniono pewne postępy co do podawania w sprawozdaniach informacji na temat różnych zestawów celów	1.26.-1.28.
W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz w dokumentach programowych pojawia się więcej informacji na temat skuteczności, a mniej na temat efektywności i oszczędności	1.29.-1.30.
W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz w dokumentach programowych	

w różnym stopniu przedstawione są kontekst i czynniki zewnętrzne 1.31.-1.32.

Komisja zaczęła przeprowadzać systematyczne oceny osiągniętych wyników 1.33.-1.37.

Nowe oceny osiągniętych wyników tylko w części obejmują cele szczegółowe 1.35.

Nie we wszystkich przypadkach sekcje dotyczące wyników zawierają szczegółową analizę 1.36.

Niektóre wnioski dotyczące wyników nie były wystarczająco jasne 1.37.

Sprawozdania stają się coraz bardziej wyważone 1.38.-1.39.

Wnioski i zalecenia 1.40.-1.48.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Działania następcze podjęte w związku z zaleceniami

Wprowadzenie

1.1. Unia Europejska (UE) wdraża przyjęte przez siebie strategie polityczne, stosując narzędzia dwojakiego rodzaju: *programy* wydatkowania (takie jak *Fundusz Spójności* czy program *„Horyzont 2020”*), które są finansowane lub współfinansowane z budżetu UE, oraz instrumenty realizacji polityki niezwiązane z wydatkami (przede wszystkim regulacje).

1.2. Obowiązujące obecnie *wieloletnie ramy finansowe* (WRF) obejmują okres siedmiu lat (od 2014 do 2020 r.) i przewidują finansowanie na poziomie 1 092 mld euro. W ***tabeli 1.1*** przedstawiono strukturę WRF, na którą składa się pięć działów operacyjnych i 58 programów wydatkowania. W ramach każdego z programów realizowany jest szereg celów, które zostały określone w przepisach.

Tabela 1.1 – WRF na lata 2014–2020

Dział WRF	Pułap na lata 2014–2020 (w mld EUR)	Liczba programów
1a – Konkurencyjność	142,1	23
1b – Spójność	371,4	4
2 – Zasoby naturalne	420,0	5
3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	17,7	11
4 – Globalny wymiar Europy	66,3	15
Administracja i instrumenty szczególne	74,7	nie dotyczy
OGÓŁEM	1 092,2	58

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

1.3. Na ***rys. 1.1*** przedstawiono opracowywane przez Komisję sprawozdania wysokiego szczebla dotyczące wyników. Należą do nich dokumenty wymienione poniżej.

- ***Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*** (inaczej: sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania) to najważniejsze sprawozdanie Komisji na temat *wyników* wykonania budżetu UE. Wchodzi ono w skład pakietu dokumentów przedkładanych przez Komisję w ramach zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności[1] i jest jednym z kluczowych elementów uwzględnianych w dorocznej procedurze udzielenia *absolutorium*. Sprawozdanie to powstaje w oparciu o roczne sprawozdania z działalności opracowywane przez dyrekcje generalne Komisji oraz innych delegowanych *urzędników zatwierdzających* i składa się z dwóch sekcji:
  - w **sekcji 1 „Wyniki i *rezultaty*”** oceniane są – z uwzględnieniem wskaźników wykonania – postępy w osiąganiu celów polityki[2];
  - w **sekcji 2 „Kontrola wewnętrzna i zarządzanie finansami”** podawane są informacje na temat osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania budżetem UE i jego ochrony.
- W ***dokumentach programowych*** przedstawia się postępy w osiąganiu celów poszczególnych programów wydatkowania, mierzone na podstawie zestawu wskaźników i towarzyszących im informacji na temat realizacji danego programu. Odgrywają one kluczową rolę w procesie zatwierdzania budżetu. Komisja jest zobowiązana[3] dołączyć dokumenty programowe do projektu budżetu w celu uzasadnienia proponowanego przez siebie poziomu *środków*. Obejmują one ponad 1 000 wskaźników.

---

[1] Art. 247 rozporządzenia finansowego. Pakiet dokumentów w ramach zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności obejmuje również: *skonsolidowane sprawozdanie finansowe*, długoterminową prognozę przyszłych wpływów i wypływów obejmującą kolejne pięć lat, sprawozdanie roczne dotyczące audytów wewnętrznych oraz sprawozdanie dotyczące działań następczych podjętych po absolutorium.

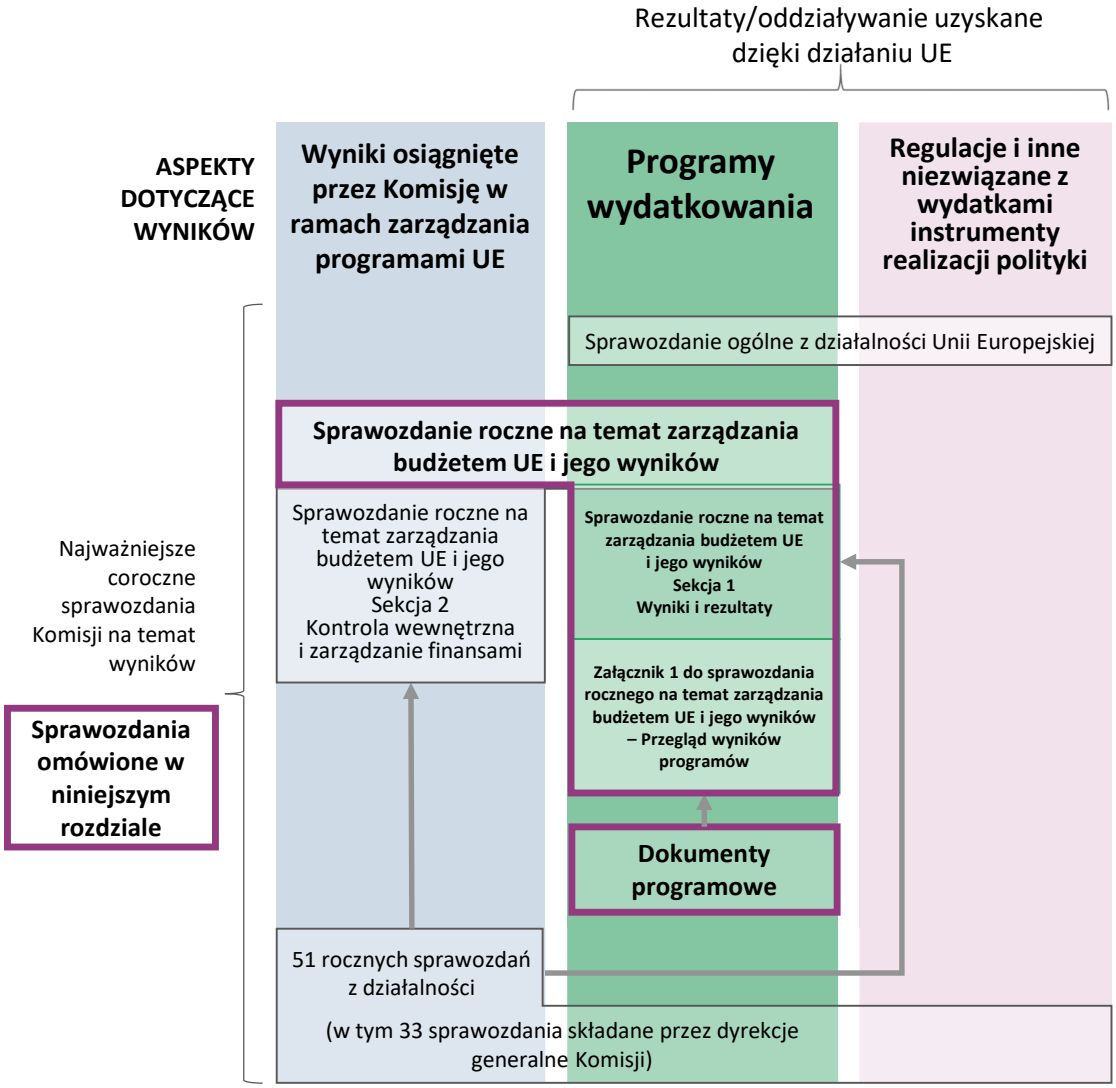
[2] Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 247 ust. 1 lit. e) rozporządzenia finansowego.

[3] Art. 41 ust. 1 i ust. 3 lit. h) rozporządzenia finansowego.

- ***Roczne sprawozdania z działalności*** to sprawozdania finansowe składane przez dyrekcje generalne Komisji (oraz innych delegowanych urzędników zatwierdzających) przed kolegium komisarzy. Ich głównym celem jest dokonanie przeglądu wyników uzyskanych przez poszczególne dyrekcje generalne (DG) (nie stanowią one natomiast przeglądu wyników programów, którymi dyrekcje te zarządzają). W rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczane są ponadto informacje finansowe i zarządcze, w tym *oświadczenia* podpisane przez poszczególnych dyrektorów generalnych, w których poświadczają oni, że wprowadzone procedury kontroli dają konieczne gwarancje co do *legalności i prawidłowości* wydatków, a także stwierdzają, że zasoby zostały spożytkowane zgodnie z założonym celem i z zasadą *należytego zarządzania finansami*.

- **Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej** wykracza poza budżet UE i dotyczy szerzej rozumianych unijnych strategii politycznych, pogrupowanych w oparciu o rozdziały tematyczne odpowiadające dziesięciu priorytetom Komisji Jeana-Claude'a Junckera (2014–2019).

Rys. 1.1 – Najważniejsze sprawozdania Komisji na temat wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

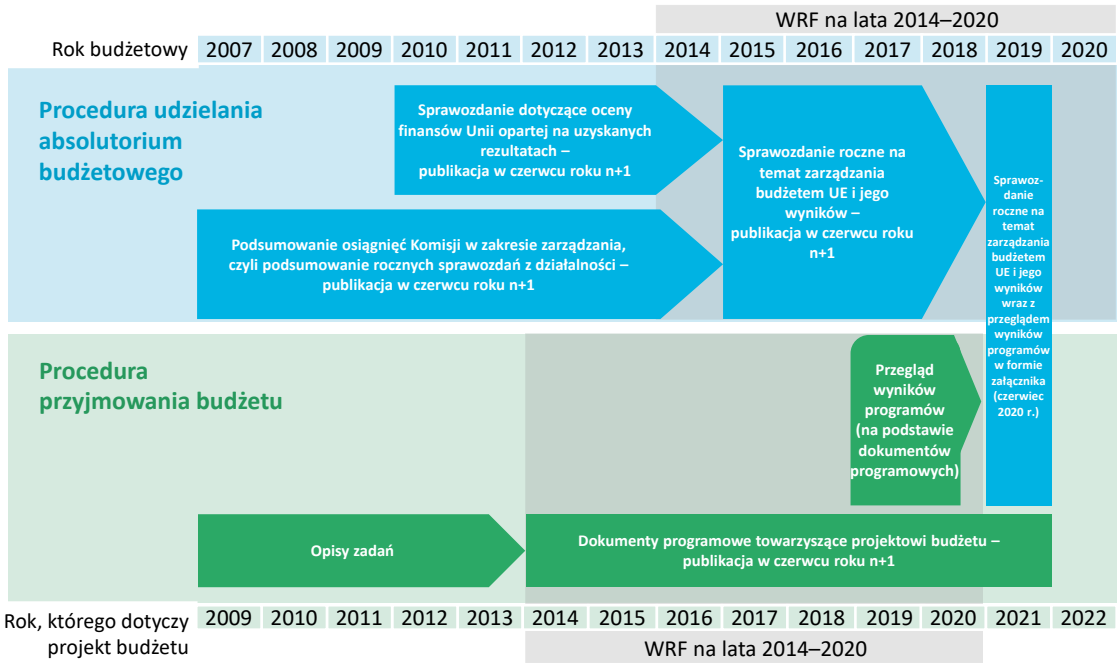
1.4. W niniejszym rozdziale omówione zostaną dwa najważniejsze dokumenty sprawozdawcze, które bezpośrednio dotyczą wyników wykonania budżetu UE i programów wydatkowania, tj. sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (sekcja 1) i dokumenty programowe. Trybunał zbadał dziewięć wybranych programów wydatkowania, które łącznie odpowiadają za 74% płatności dokonanych do końca 2019 r. w ramach pięciu działów operacyjnych obecnych WRF. Przyjętą metodykę opisano w ***dodatku***. W ***załączniku 1.1*** przedstawiono rezultaty działań następczych podjętych w związku z zaleceniami sformułowanymi w rozdziale 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

Proces opracowywania sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników

Struktura sprawozdawczości na temat wyników jest stale doskonalona

1.5. Na *rys. 1.2* pokazano, jak zmieniła się sprawozdawczość Komisji na temat wyników. Pierwotnie miała ona postać zbioru różnorodnych sprawozdań, a następnie przyjęła formę bardziej spójnego pakietu dokumentów. Pozytywne zmiany, które wprowadzono, nie eliminują jednak w pełni problemów związanych z dostępnością informacji na temat wyników, sygnalizowanych przez Trybunał w przeszłości[4].

Rys. 1.2 – Zmiany w zakresie sprawozdawczości Komisji na temat wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.6. Przy opracowywaniu projektu budżetu na 2019 r. po raz pierwszy zastosowano innowacyjne rozwiązanie polegające na publikacji *przeglądu wyników programów*. W dokumencie tym Komisja przedstawia streszczenie dokumentów programowych

[4] Zob. pkt 3.73 ppkt 6 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

i pokrótce omawia każdy program wydatkowania na podstawie wybranych wskaźników z dokumentów programowych.

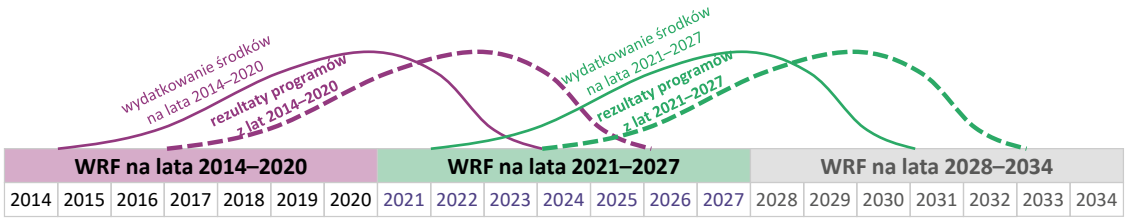
1.7. W tegorocznych sprawozdaniach (tj. opublikowanych w 2020 r.) wprowadzono trzy istotne usprawnienia opisane poniżej.

- Przegląd wyników programów przekształcono w załącznik do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. Tym sposobem powiązano przyjęcie budżetu z procedurą udzielenia absolutorium. Przy ocenie wykonania budżetu *władza budżetowa* ma obecnie możliwość ponownego przeanalizowania wskaźników z dokumentów programowych, które są zamieszczone w przeglądzie wyników programów. Dwa lata wcześniej wykorzystała ona te same wskaźniki na poparcie decyzji o zatwierdzeniu budżetu.

- Zarówno w dokumentach programowych, jak i w przeglądzie wyników programów zamieszczono obecnie sekcje, w których Komisja stara się przedstawić jednoznaczną ocenę wyników poszczególnych programów.

- Chociaż dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r. dotyczą już kolejnych WRF (2021–2027), przedstawiono w nich wskaźniki i sprawozdania na temat wyników programów realizowanych w WRF na lata 2014–2020. Inne rozwiązanie stosowano na koniec poprzedniego okresu programowania (2007–2013). Wówczas w dokumentach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2014 r. – opublikowanemu w 2013 r. – nie zamieszczono informacji na temat wyników programów z lat 2007–2013. Wprowadzona zmiana jest użyteczna, rezultaty w ramach programów są bowiem nadal uzyskiwane przez wiele lat po zakończeniu odpowiadającego im okresu WRF, co pokazano na ***rys. 1.3***.

Rys. 1.3 – Rezultaty w ramach programów wydatkowania są nadal uzyskiwane po zakończeniu okresu obowiązywania WRF



Na wykresie przedstawiono w przybliżeniu, ile czasu upływa między wydatkowaniem środków na program a uzyskaniem rezultatów w ramach tego programu. Rzeczywisty okres wydatkowania środków i czas potrzebny na osiągnięciu rezultatów różnią się w zależności od programu i okresu WRF.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja przyjęła odpowiednie procedury opracowywania sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników

1.8. Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumenty programowe są opracowywane zgodnie z precyzyjnie określonymi procedurami podlegającymi corocznej aktualizacji. W pracach uczestniczą dwie służby centralne Komisji (Sekretariat Generalny i Dyrekcja Generalna ds. Budżetu (DG BUDG)), liczne dyrekcje generalne odpowiedzialne za zarządzanie programami wydatkowania oraz kolegium komisarzy. W ***tabeli 1.2*** przedstawiono role odgrywane przez poszczególnych uczestników tego procesu.

Tabela 1.2 – Prowadzona przez Komisję sprawozdawczość wysokiego szczebla na temat wyników jest oparta na odpowiednio opracowanych procedurach

Sprawozdanie na temat wyników	Służby centralne (DG BUDG / Sekretariat Generalny)	Dyrekcje generalne	Kolegium
Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników	o **opracowują sprawozdanie** o stosują wytyczne strategiczne Rady Zarządzania Korporacyjnego o konsultują się z odpowiednimi DG	o wskazują, jakie główne kwestie/wnioski przedstawione w opracowanych przez nie dokumentach programowych i rocznym sprawozdaniu z działalności mają zostać ujęte w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników o przekazują informacje zwrotne na temat wersji wstępnej sprawozdania	o gwarantuje spójność przekazu politycznego o **przyjmuje sprawozdanie**
Przegląd wyników programów (załącznik do	o **opracowują przegląd** o decydują, które wskaźniki z dokumentów programowych	o wskazują, jakie główne kwestie/wnioski przedstawione	o gwarantuje spójność

Sprawozdanie na temat wyników	Służby centralne (DG BUDG / Sekretariat Generalny)	Dyrekcje generalne	Kolegium
sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników)	zostaną włączone do przeglądu o opracowują metodykę obliczania postępów w osiąganiu poziomów docelowych o konsultują się z odpowiednimi DG	w opracowanych przez nie dokumentach programowych i rocznych sprawozdaniach z działalności mają zostać ujęte w przeglądzie o przekazują informacje zwrotne na temat wersji wstępnej przeglądu	przekazu politycznego o **przyjmuje przegląd** (jako integralną część rocznego sprawozdania na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników)
Dokumenty programowe	o **opracowują szablony/instrukcje/wytyczne** („okólnik budżetowy") i organizują szkolenia o przeprowadzają przegląd wersji wstępnej i przekazują informacje zwrotne do odpowiednich DG	o gromadzą dane na potrzeby wskaźników o **opracowują dokumenty**	o **przyjmuje dokumenty** (jako integralną część wniosku dotyczącego projektu budżetu)
Roczne sprawozdanie z działalności	o **opracowują szablony/instrukcje/wytyczne** o przeprowadzają przegląd wersji wstępnej i przekazują informacje zwrotne do odpowiednich DG o organizują przeglądy partnerskie	o **opracowują sprawozdanie** o **poświadczają sprawozdanie** (dyrektorzy generalni)	o podejmuje decyzję o działaniach następczych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.9. Podstawowe wymogi dotyczące sprawozdawczości Komisji na temat wyników zostały ustanowione w TFUE, *rozporządzeniu finansowym* i w innych aktach prawnych. Ponadto w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa[5] określono, jakie standardy mają spełniać dwa następujące elementy kluczowe dla dokumentów programowych i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego

[5] Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, SWD(2017) 350.

wyników: informacje uzyskane w wyniku monitorowania (w tym wskaźniki wykonania) oraz oceny (dotyczące skutków działań podejmowanych w ramach realizowanej polityki).

1.10. Każdego roku na podstawie wspomnianych wymogów służby centralne Komisji przygotowują szczegółowe instrukcje, wytyczne i szablony dotyczące następujących kwestii:

- zmiany w treści i strukturze sprawozdań,
- wykorzystanie źródeł informacji na temat wyników, w tym wskaźników wykonania, ocen i sprawozdań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego,
- rozwiązania w zakresie przeglądu sprawozdań przez służby centralne i przeglądu partnerskiego przez inne dyrekcje generalne, tak aby zapewnić jakość i harmonizację,
- cele pośrednie opatrzone konkretnymi terminami realizacji, w celu zapewnienia terminowej publikacji.

1.11. Służby centralne nie publikują wprawdzie instrukcji dotyczących opracowania sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (w tym przeglądu wyników programów), gdyż to one bezpośrednio odpowiadają za jego sporządzenie, otrzymują jednak wytyczne w tym zakresie przygotowane przez Radę Zarządzania Korporacyjnego działającą w ramach struktur Komisji.

1.12. Służby centralne decydują też, które wskaźniki z dokumentów programowych mają zostać ujęte w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (są one zamieszczane w załączniku, czyli przeglądzie wyników programów). W przypadku zbadanych przez Trybunał dziewięciu programów wydatkowania kontrolerzy ustalili, że ze wskaźników włączonych do przeglądu wyników programów wyłania się bardziej pozytywny obraz sytuacji niż z kompletnego zestawu wskaźników zawartego w dokumentach programowych. Zgodnie z oceną Trybunału 68% wskaźników przedstawionych w przeglądzie wyników programów jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, natomiast w przypadku wskaźników zawartych w dokumentach programowych odsetek ten wynosi 44%, co pokazano w ***tabeli 1.3***. Ponadto średnie postępy w osiąganiu poziomu docelowego w przypadku wskaźników z przeglądu wyników programów były na poziomie 64%, natomiast w przypadku wszystkich wskaźników z dokumentów programowych – 46%.

Tabela 1.3 – Ze wskaźników w przeglądzie wyników programów wyłania się bardziej pozytywny obraz sytuacji niż ze wskaźników w dokumentach programowych

	Wskaźniki w dokumentach programowych	Wskaźniki wybrane do przeglądu wyników programów
Łączna liczba wskaźników	258	71
Liczba wskaźników na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego	114 (44%)	48 (68%)
Średnie postępy w osiąganiu poziomu docelowego	46%	64%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r. oraz sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. (załącznik 1 „Przegląd wyników programów", s. 73–215).

Komisja w pełni nie kontroluje ani nie gwarantuje wiarygodności informacji na temat wyników

1.13. Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumenty programowe są opracowywane na podstawie danych uzyskanych z monitorowania, a także ocen programów.

Dane z monitorowania przekazywane przez państwa członkowskie nie są w pełni wiarygodne, ale Komisja stara się ograniczyć ryzyko

1.14. Źródłem większości danych z monitorowania wykorzystywanych na potrzeby wskaźników wykonania jest sprawozdawczość państw członkowskich lub są to dane generowane przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za dany program. Niektóre dane są publikowane przez Eurostat lub pozyskiwane od organizacji międzynarodowych.

1.15. W wyniku porównania dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 r. z dokumentami towarzyszącymi projektowi budżetu na 2021 r. Trybunał ustalił, że w przypadku jednej trzeciej wszystkich wskaźników w próbie dane zgłoszone w poprzednim roku zostały w tym roku skorygowane (zob. ***tabela 1.4***). Jedna trzecia tych korekt wiązała się ze zmianą podanej wcześniej wartości o ponad 50%. Dwukrotnie częściej korygowano wartości w górę niż w dół. Tak częste korekty – niezależnie od tego, czy ich powodem jest wcześniejsze błędne

wprowadzenie danych, czy też dostępność uaktualnionych, dokładniejszych danych – oznaczają, że zgłaszane dane należy traktować z rezerwą.

Tabela 1.4 – Jedna trzecia wskaźników wymagała korekty zgłoszonych wcześniej danych

Odsetek przypadków korekty w dół o…			Odsetek przypadków korekty w górę o…		
…ponad 50%	10–50%	1–10%	1–10%	10–50%	…ponad 50%
3%	5%	4%	7%	5%	8%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 r. oraz dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r.

1.16. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) i Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) podjęły działania ograniczające ryzyko, że dane będą niewiarygodne. W przypadku większości wskaźników obie te dyrekcje uzyskiwały dane od państw członkowskich. Trybunał ustalił, że zarówno DG AGRI, jak i DG REGIO przeprowadzały zautomatyzowane kontrole jakości danych po ich otrzymaniu od państw członkowskich, w ramach których weryfikowano, czy dane są kompletne, realistyczne i spójne. W razie wykrycia problemów rozwiązywano je z przedstawicielami odpowiednich instytucji w państwach członkowskich.

1.17. DG REGIO przeprowadziła ponadto szereg audytów tematycznych w państwach członkowskich, koncentrując się w nich na wiarygodności danych na temat wyników (zob. ***ramka 1.1***). Audyty te były związane z jednorazowym wydarzeniem, które miało miejsce w 2019 r., tj. przydziałem środków z *rezerwy wykonania* w obszarze polityki spójności. Chodzi o przydział środków budżetowych na realizację tych priorytetów, w ramach których osiągnięto cele pośrednie (zob. także pkt 3.23). Audyty miały na celu zmniejszenie ryzyka, że zadeklarowane *produkty* i *rezultaty* będą nieprawidłowe lub zawyżone, co mogłoby doprowadzić do niewłaściwego przydziału środków z rezerwy wykonania. DG AGRI nie przeprowadziła audytów podobnego rodzaju.

Ramka 1.1

Przykładowe problemy dotyczące wiarygodności danych wykryte przez DG REGIO w ramach audytów w państwach członkowskich

W związku z uruchomieniem środków z rezerwy wykonania DG REGIO przeprowadziła 26 audytów w 14 państwach członkowskich. W ośmiu przypadkach[6] wykryła ona istotne niedociągnięcia, takie jak:

- ręczna (a nie automatyczna) agregacja danych oraz brak jasnych procedur agregacji i zatwierdzania danych na potrzeby wskaźników, co skutkowało występowaniem błędów;
- brak ścieżki audytu;
- rozbieżności między danymi na temat wyników zapisanymi w systemach informatycznych a tymi danymi w dokumentach źródłowych;
- niewystarczające instrukcje przekazane beneficjentom;
- niedostateczne kontrole zarządcze lub ich brak.

W wyniku audytów zwrócono także uwagę na dobre praktyki, takie jak:

- utworzenie platformy elektronicznej wymiany informacji między beneficjentami i *organami wdrażającymi program* w różnych regionach i w odniesieniu do różnych funduszy;
- powołanie specjalnego zespołu do spraw monitorowania i ewaluacji, co pozwoliło *instytucji zarządzającej* zdobyć i zachować wiedzę ekspercką.

1.18. Dyrekcje generalne są objęte **audytami** przeprowadzanymi przez **Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji**, dzięki którym poprawiła się wiarygodność danych na temat wyników.

- W ramach audytu w 2016 r. dotyczącego koncepcji systemu pomiaru wyników stosowanego przez DG AGRI Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła znaczące uchybienia w zakresie ustalania celów, wykorzystywanych wskaźników i gromadzenia danych. Orzekła ona, że powyższe uchybienia mogą osłabiać zdolność DG AGRI do monitorowania wyników wspólnej polityki rolnej na lata

[6] *Źródło:* dokument pt. „ Reliability of performance indicators – feedback from European Commission audits", posiedzenie sieci ds. ewaluacji, DG REGIO dział C.3 (Audyt II), 20 czerwca 2018 r.

2014–2020, ich oceny oraz sporządzania sprawozdań na ten temat[7]. Według informacji przekazanych przez Służbę Audytu Wewnętrznego DG AGRI udoskonaliła[8] od tamtego czasu gromadzenie danych i zwiększyła ich dostępność, sporządzając wytyczne[9] oraz publikując większą liczbę danych na temat wskaźników[10].

- W 2019 r. Służba Audytu Wewnętrznego objęła audytem monitorowanie wyników przeprowadzone przez DG REGIO, a także DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) i DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE)[11]. W przypadku DG REGIO i DG EMPL wykryła ona uchybienia w zakresie wiarygodności danych na temat wyników i zaleciła, aby DG REGIO wydała jasne instrukcje dla *instytucji audytowych* oraz określiła, jaki jest poziom pewności co do wiarygodności danych na temat wyników uzyskiwany na podstawie prac tych instytucji[12]. W następstwie powyższego ustalenia DG AGRI i DG EMPL sporządziły wspólny plan działania, który jest obecnie wdrażany. DG REGIO poinformowała w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2019 r., że w odniesieniu do większości programów (71%) ma wystarczającą pewność co do wiarygodności danych na temat wyników, lecz istnieją także luki pod tym względem spowodowane przeprowadzeniem niewystarczających prac

---

[7] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2016 r. (art. 99 ust. 5 rozporządzenia finansowego) (COM(2017) 497 final), s. 9.

[8] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019" towarzyszący dokumentowi pt. „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2019 r." (COM(2020) 268 final), s. 57.

[9] Np. dokument zawierający wytyczne pt. „Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017", 2016.

[10] https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html

[11] Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2019 r., s. 46.

[12] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019 " towarzyszące dokumentowi pt. „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego: Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium na temat audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2019 r." (COM(2020) 268 final), s. 8.

audytowych (26% programów), a niektóre poważne niedociągnięcia nadal nie zostały wyeliminowane (2%)[13].

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej opiniuje negatywnie 40% badanych przez siebie ocen

1.19. Oceny są narzędziem służącym do ewaluacji skutków działań realizowanych w ramach danej polityki, takich jak programy wydatkowania. Rozporządzenie finansowe[14] stanowi, że „poddaje się ocenie *ex ante* i ocenie retrospektywnej" wszystkie „[p]rogramy i działania, które wiążą się ze znaczącymi wydatkami". W przepisach ustanawiających poszczególne programy wydatkowania zazwyczaj określone są rodzaj wymaganych ocen i termin ich przeprowadzenia, przy czym w niektórych przypadkach zgodnie z przepisami kilka lat po rozpoczęciu programu należy przeprowadzić ocenę śródokresową.

1.20. Oceny są przeprowadzane przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za dany program i publikowane przez Komisję pod postacią *dokumentów roboczych służb Komisji*. Zazwyczaj powstają w oparciu o badanie zlecone zewnętrznym ekspertom, które ukazuje się razem z oceną. Komisja określa ogólny zakres takich badań, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. W wytycznych tych przedstawiono kluczowe pojęcia i zasady, takie jak wymóg, aby oceny były oparte na dowodach, a także pięć kryteriów, którymi należy się kierować przy ich sporządzaniu:

- Jak skuteczne było działanie UE?
- Jak efektywne było działanie UE?
- Jak adekwatne było działanie UE?
- Na ile działanie UE ma spójny charakter oraz na ile jest ono spójne z innymi działaniami (UE)?
- Jaka jest wartość dodana działania?

1.21. Działająca przy Komisji Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (RSB), złożona z czterech wyższych rangą urzędników Komisji (w tym przewodniczącego) i trzech członków powołanych spoza instytucji unijnych, weryfikuje jakość wstępnych wersji

[13] Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2019 r., s. 39.

[14] Art. 34 rozporządzenia finansowego.

ocen. Przeanalizowała ona w przybliżeniu jedną piątą wszystkich sporządzonych ocen[15] i wydała wstępną opinię negatywną w około 40% przypadków. Zdaniem Rady ds. Kontroli Regulacyjnej[16] dokonywana przez nią analiza w wielu przypadkach skutkuje wprowadzeniem udoskonaleń, jeśli chodzi o sposób przedstawienia ocen lub zasadność wniosków, lecz jest to częstokroć zbyt późny etap, aby można było zaradzić wadom koncepcyjnym lub metodycznym, które mogą mieć wpływ na ocenę skuteczności, efektywności, spójności, adekwatności i wartości dodanej unijnej polityki i programów.

Komisja nie wskazuje jasno, jaka jest wiarygodność informacji na temat wyników w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumentach programowych

1.22. Komisja nie wskazuje jasno, na ile wiarygodne są dane przedstawiane w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumentach programowych (zob. także pkt 3.73 ppkt 5 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.). W ramach procedury udzielenia absolutorium za 2018 r.[17] Parlament Europejski wyraził ubolewanie, że „kolegium komisarzy bierze na siebie ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem Unii, ale nie za informacje o wydajności i wynikach".

1.23. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników nie pojawiają się wzmianki na temat wiarygodności danych dotyczących konkretnych wskaźników. W dokumentach programowych Komisja sporadycznie zaznacza, że nie bierze odpowiedzialności za wiarygodność lub jakość poszczególnych wskaźników – takim zastrzeżeniem opatrzono sześć z 258 wskaźników zbadanych przez Trybunał. W instrukcjach dotyczących sporządzania dokumentów programowych nie nałożono wymogu zgłaszania takich zastrzeżeń – inaczej niż w przypadku rocznych sprawozdań z działalności (zob. ***ramka 1.2***). Nie ma zatem gwarancji, że zastrzeżeniami objęto wszystkie wskaźniki o wątpliwej wiarygodności lub jakości.

---

[15] Przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2020 pt. „Kształtowanie prawa w Unii Europejskiej po niemal 20 latach realizowania strategii lepszego stanowienia prawa".

[16] Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, sprawozdanie roczne za 2019 r.

[17] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 maja 2020 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze (2019/2055(DEC)).

Ramka 1.2

Poziom pewności w rocznych sprawozdaniach z działalności

W rocznych sprawozdaniach z działalności zamieszczane jest oświadczenie odpowiedniego dyrektora generalnego, który poświadcza, że sprawozdanie zapewnia wiarygodny, kompletny i prawidłowy obraz stanu spraw w dyrekcji generalnej lub *agencji wykonawczej*[18]. Przed podpisaniem oświadczenia dyrektor generalny ocenia, czy dane na potrzeby wskaźników[19]:

— pochodzą ze źródła uznanego na arenie międzynarodowej;

— są poddane utrwalonemu i dobrze udokumentowanemu procesowi kontroli jakości danych;

— mogą zostać odtworzone (tj. nie są uznaniowe).

W przypadku gdy wskaźnik zostanie uznany za niewiarygodny, dyrekcja generalna powinna wyjaśnić, na czym polegają uchybienia, oraz zdecydować o dalszych działaniach, do których należeć może: zaprzestanie sprawozdawczości dotyczącej niewiarygodnego wskaźnika, podawanie informacji o nim z zastrzeżeniem, że dyrekcja nie ponosi odpowiedzialności za te dane, lub wprowadzenie procesu kontroli jakości danych.

[18] Szablon rocznego sprawozdania z działalności za 2019 r., przypis 28, s. 39.

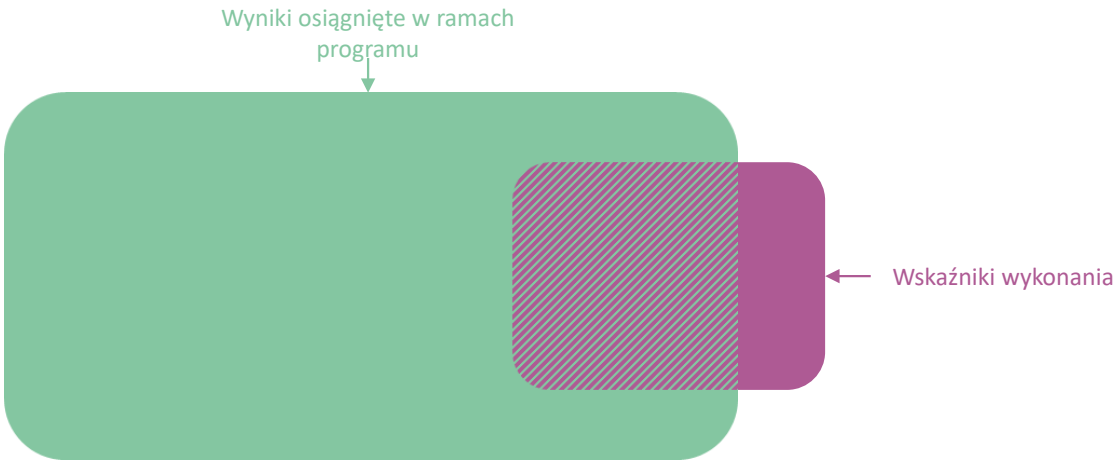
[19] Załączniki do szablonu rocznego sprawozdania z działalności za 2019 r., załącznik 12 – tabele wykonania, s. 22–23.

Jakość sprawozdań wysokiego szczebla na temat wyników

Mimo poczynionych postępów zapewnienie odpowiedniej jakości niektórych wskaźników wykonania nadal stanowi wyzwanie

1.24. Ogólnie rzecz biorąc, ze względu na cechujące je ograniczenia wskaźniki wykonania pozwalają uzyskać jedynie niepełny ogląd wyników osiąganych w ramach programów. Niektórych aspektów wyników wskaźniki nie oddają wcale lub oddają je w niezadowalającym stopniu. Z kolei pewne wskaźniki nie są istotne przy ocenie wyników (zob. przykładowe wskaźniki w pkt 4.20–4.21), gdyż nie są powiązane z celami programów lub działania realizowane w ramach programów nie mają wpływu na ich poziom (zob. ***rys. 1.4***).

Rys. 1.4 – Wskaźniki nie wystarczają, by uzyskać pełen ogląd osiąganych wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.25. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2018 r.[20] Trybunał zbadał jakość wskaźników wykonania, opierając się na dokumentach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2019 r., i zwrócił uwagę na szereg problemów. Zalecił także poprawę ich jakości (zalecenia 3.1, 3.2, 3.3 i 3.4[21]). Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 i 2021 r. wynika, że poczyniono postępy, lecz pewne wyzwania nadal pozostają aktualne.

- **Wyważona liczba różnego rodzajów wskaźników:** Około 60% wskaźników w próbie Trybunału stanowią wskaźniki *wkładu* i produktu. Pozostały odsetek odpowiada wskaźnikom *rezultatu* i *oddziaływania*. Wskaźniki ustalane są na cały okres obowiązywania WRF, zatem Trybunał nie mógł zaobserwować poprawy pod tym względem. *Wskaźniki rezultatu* są szczególnie użyteczne do ciągłej oceny wyników programów, pozwalają bowiem wyeliminować lukę między natychmiastowymi produktami programów a ich oczekiwanym oddziaływaniem w perspektywie długoterminowej.

- **Dostępność aktualnych danych:** W odniesieniu do około jednej czwartej wskaźników przedstawionych w dokumentach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2019 r. dane pochodziły z 2015 r. albo sprzed tego roku, bądź też nie były wcale dostępne. Znaczącą poprawę tego stanu rzeczy widać w dokumentach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 i 2021 r. Z ***tabeli 1.5*** wynika, że w ostatnich dwóch latach łączny odsetek wskaźników, dla których dane są nieaktualne lub niedostępne, spadł o 18 punktów procentowych.

[20] Zob. pkt 3.21–3.35 i 3.80–3.83 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

[21] Zob. pkt 3.85 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Tabela 1.5 – Coraz mniej jest wskaźników, dla których dane są nieaktualne lub niedostępne

	Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na rok…		
	2019	2020	2021
	Rok publikacji		
	2018	2019	2020
Odsetek wskaźników, dla których najbardziej aktualne dostępne dane pochodzą sprzed co najmniej trzech lat	10%	8%	6%
Odsetek wskaźników, dla których dane nie są dostępne	15%	4%	1%
OGÓŁEM	25%	12%	7%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- **Obliczanie postępów w osiąganiu poziomu docelowego wyznaczonego dla programu:** W sprawozdaniu rocznym za 2018 r. Trybunał stwierdził, że w przypadku ponad 40% wskaźników z próby obliczenie postępów poczynionych w osiąganiu poziomu docelowego nie było możliwe z powodu braku określonych ilościowo poziomów wyjściowych, poziomów docelowych lub danych dotyczących dotychczasowych osiągnięć. W dwóch kolejnych latach w publikowanych dokumentach programowych (towarzyszących projektom budżetu na 2020 i 2021 r.) można zaobserwować stopniową poprawę pod względem kompletności danych. Odsetek wskaźników, dla których obliczenie postępów w osiąganiu poziomu docelowego nie jest możliwe, spadł o 16 punktów procentowych, nadal jednak wynosi 26%, pozostaje zatem na wysokim poziomie.

- **Określanie poziomów docelowych:** W sprawozdaniu rocznym za 2018 r. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do 14% wskaźników w próbie wyznaczono nieambitne poziomy docelowe. Na potrzeby niniejszego sprawozdania kontrolerzy przeanalizowali, jak poziomy te są ustalane oraz aktualizowane i zaobserwowali cztery główne rodzaje procedur prowadzących do ustalenia poziomów docelowych, cechujące się różnym poziomem przejrzystości (zob. ***tabela 1.6***). Trybunał ustalił także, że od rozpoczęcia okresu obowiązywania WRF zmieniono poziomy docelowe w przypadku około połowy zbadanych przez niego wskaźników.

Tabela 1.6 – Przejrzystość procedur określania poziomów docelowych

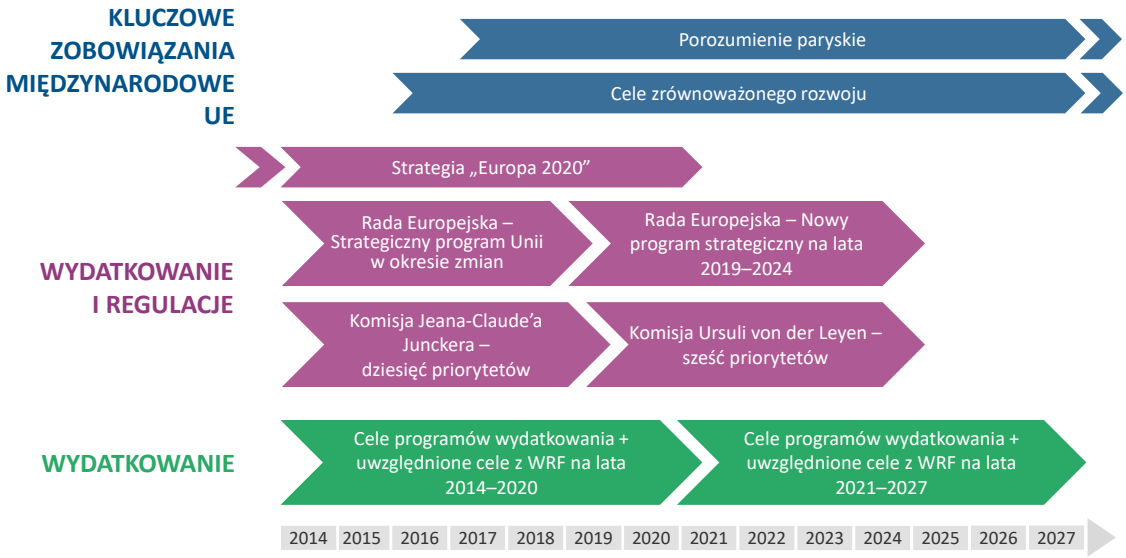
Procedury określania poziomów docelowych	Poziom przejrzystości	Stosowanie procedury
Prawodawstwo	Bardzo wysoki	Sporadycznie, z wyjątkiem EFIS
Transpozycja zobowiązań międzynarodowych UE	Bardzo wysoki	Sporadycznie, z wyjątkiem Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
Programy krajowe / programy regionalne	Wysoki	Szeroko rozpowszechnione, najczęstsze rozwiązanie w przypadku *Funduszu Spójności*, EFRR, EFRROW i FAMI
DG odpowiedzialna za program	Niski	Szeroko rozpowszechnione, najczęstsze rozwiązanie w przypadku programu „Horyzont 2020”, EFIS, EFRG, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Poczyniono pewne postępy co do podawania w sprawozdaniach informacji na temat różnych zestawów celów

1.26. Komisja prowadzi sprawozdawczość na temat szeregu odrębnych zestawów celów, wyznaczonych przez UE na różnych szczeblach[22] (zob. *rys. 1.5*).

Rys. 1.5 – UE dąży de realizacji różnorodnych zestawów celów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.27. Zarówno dokumenty programowe, jak i sekcja 1 sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników dotyczą wyników wykonania budżetu UE i unijnych programów wydatkowania. Szczególny nacisk położony jest na ogólne i szczegółowe cele tych programów, które zostały określone w odpowiednich przepisach. W oddzielnych, wyraźnie wyodrębnionych sekcjach tych dokumentów przedstawione są informacje na temat wkładu unijnych programów wydatkowania w realizację celów przekrojowych (działania w dziedzinie klimatu, różnorodności biologicznej i czystego powietrza), przy czym tylko nieliczne informacje dotyczą wkładu

[22] Zob. też pkt 13 przeglądu Trybunału nr 6/2018 pt. „The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework” [Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027] (dokument analityczny).

na rzecz równości płci[23] i osiągnięcia celów *zrównoważonego rozwoju* ONZ[24]. Sporadycznie w dokumentach programowych i sekcji 1 sprawozdania pojawiają się odniesienia do głównych celów strategii „*Europa 2020*" i porozumienia paryskiego.

1.28. Trybunał zaobserwował, że znacząco poprawił się sposób informowania o realizacji celów w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. W przeszłości w załączniku 1 do sprawozdania rocznego przedstawiano przegląd wskaźników wykonania związanych z dziesięcioma priorytetami Komisji Jeana-Claude'a Junckera (które nie pokrywały się z celami programów wydatkowania). Począwszy od bieżącego roku dotychczasowy załącznik 1 został zastąpiony przeglądem wyników programów, w którym – tak jak w sekcji 1 sprawozdania rocznego – przedstawiane są informacje na temat celów programów wydatkowania. Takie rozwiązanie zapewnia ściślejsze powiązanie między głównym tekstem sprawozdania rocznego i załącznikiem.

W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz w dokumentach programowych pojawia się więcej informacji na temat skuteczności, a mniej na temat efektywności i *oszczędności*

1.29. TFUE[25] stanowi, że Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi i zgodnie z zasadą *należytego zarządzania finansami*. W rozporządzeniu finansowym[26] zasady te zdefiniowano następująco:

- **skuteczność –** stopień, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom;

---

[23] Prowadzona jest obecnie kontrola dotycząca *uwzględnienia aspektu* płci w programach unijnych.

[24] Zob. też przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2019 pt. „Sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju – podsumowanie działań instytucji i agencji UE".

[25] Art. 317 TFUE.

[26] Zob. art. 33 ust. 1 lit. a)–c) rozporządzenia finansowego.

- **efektywność –** jak najkorzystniejsza relacja pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami;

- **oszczędność –** udostępnianie zasobów w należytym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.

1.30. Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumenty programowe nie obejmują w takim samym stopniu każdego z trzech aspektów należytego zarządzania finansami.

- W dokumentach programowych nacisk położony jest na różne aspekty skuteczności programów. Przedstawiane są w nich pewne informacje na temat efektywności, choć nie są one zamieszczane w dokumentach w sposób systematyczny. Informacje na temat oszczędności ograniczają się do podania kwot środków wydatkowanych na dany program. W dokumentach programowych pojawiają się również odniesienia do przeprowadzonych niedawno ocen, w których skuteczność i efektywność były obowiązkowymi kryteriami ewaluacji (zob. pkt ***1.20***).

- W sekcji 1 sprawozdania rocznego zwięźle zaprezentowane są programy wydatkowania, na które przydzielono najwięcej środków budżetowych w ramach poszczególnych działów WRF. Zamieszcza się tam ich ogólną charakterystykę oraz postępy w osiąganiu celów ogólnych. Podane są także przykłady działań zrealizowanych w ciągu danego roku. Wyniki wspominane są w sposób ogólny, brak jest informacji na temat efektywności i oszczędności. W przeglądzie wyników programów, stanowiącym załącznik do sprawozdania rocznego, znaleźć można więcej szczegółowych informacji, a każdemu programowi wydatkowania poświęcone jest kilka stron tekstu. Tak jak dokumenty programowe, przegląd ten jest ukierunkowany na zasadę skuteczności.

W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz w dokumentach programowych w różnym stopniu przedstawione są kontekst i czynniki zewnętrzne

1.31. Wpływ na unijne programy wydatkowania wywierają czynniki zewnętrzne, które mogą w różnym stopniu rzutować na ich rezultaty i oddziaływanie. Do czynników tych zaliczyć można wdrażanie podobnych krajowych, regionalnych lub lokalnych programów wydatkowania środków publicznych w państwach członkowskich UE i państwach spoza UE, a także szerszy kontekst gospodarczy, społeczny i środowiskowy prowadzonych działań oraz sytuację w zakresie bezpieczeństwa. Trybunał zbadał, na ile w sprawozdaniach wysokiego szczebla wyjaśnia się znaczenie czynników zewnętrznych i ich wpływ na osiągane wyniki.

1.32. Analiza Trybunału wykazała, że sytuacja jest niejednoznaczna. W dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów zamieszczano stosunkowo ograniczone informacje na temat czynników zewnętrznych w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”, Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Funduszu Spójności. Jeśli jednak chodzi o Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI), Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) i *Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji* (EFRG), we wspomnianych publikacjach wyjaśniono, w jaki sposób czynniki zewnętrzne wpływają na ogólny kontekst działalności i osiąganie celów. Przykłady dobrych praktyk tego typu przedstawiono w ***ramce 1.3***.

Ramka 1.3

Przykłady czynników zewnętrznych uwzględnionych w przeglądzie wyników programów i dokumentach programowych (Europejski Instrument Sąsiedztwa)

„Czynniki zewnętrzne takie jak niestabilność polityczna i sytuacja w zakresie bezpieczeństwa utrudniają postępy we współpracy z państwami południowego sąsiedztwa. Współpraca z krajami partnerskimi z Afryki Północnej stanowi wyzwanie i jest uzależniona od ciągłych zmian sytuacji, szczególnie w Libii. W całym regionie Bliskiego Wschodu toczące się konflikty, brak bezpieczeństwa i nieodpowiednie sprawowanie rządów destabilizują sytuację partnerów UE, zakłócają handel i inwestycje, a także ograniczają możliwości, jakimi dysponuje ludność. Wszystkie powyższe braki strukturalne pogłębia znaczna liczba uchodźców i wysiedleńców”[27].

„Ogólnie rzecz biorąc, tendencja w regionie jest zmienna, ale można zaobserwować postęp w porównaniu z poziomem wyjściowym. Występuje ponadto wiele czynników zewnętrznych mogących mieć wpływ na ogólne wyniki (takich jak niestabilność polityczna, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa itp.), które sprawiają, że działania UE mają jedynie pośredni wpływ na te wskaźniki”[28].

Komisja zaczęła przeprowadzać systematyczne oceny osiągniętych wyników

1.33. W opublikowanym ostatnio zestawie dokumentów wysokiego szczebla z czerwca 2020 r. wprowadzono nowe sekcje, w których analizowane są dostępne informacje na temat wyników dla każdego programu.

- W dokumentach programowych sekcja ta nosi tytuł „Wyniki programów”. Jak podaje Komisja, „ma ona w zwięzły sposób przedstawiać najważniejsze informacje na temat wyników, […] tak aby stanowić podsumowanie aktualnych wyników osiągniętych w ramach programów”[29].

[27] Przegląd wyników programów – Europejski Instrument Sąsiedztwa, czerwiec 2020 r., s. 183.

[28] Dokument programowy dotyczący Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa towarzyszący projektowi budżetu na 2021 r., cel szczegółowy nr 1, wskaźnik nr 2 „Ważony wynik Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w oparciu o osiem źródeł zewnętrznych”, s. 11.

[29] Zob. okólnik budżetowy na 2020 r., s. 78. Sekcja III. 3. „Informacje na temat wyników – ocena wyników programów”.

- Komisja zamieściła podobne sekcje (pod nazwą „Ocena osiągniętych wyników”) w przeglądzie wyników programów w odniesieniu do każdego programu. Zawarta w nich analiza jest zasadniczo zbliżona do analizy przedstawionej w dokumentach programowych, lecz zwięźlejsza i mniej szczegółowa.

1.34. W wielu przypadkach wspomnianą analizę wieńczą wnioski na temat aktualnych postępów w osiąganiu celów programów. Zdaniem Trybunału stanowią one istotny krok w kierunku jaśniejszej, bardziej przejrzystej i kompleksowej dorocznej sprawozdawczości na temat wyników programów.

Nowe oceny osiągniętych wyników tylko w części obejmują cele szczegółowe

1.35. Trybunał zbadał, czy nowe sekcje dotyczące osiągniętych wyników zamieszczone w dokumentach programowych obejmują wszystkie cele programów. Z jego ustaleń wynika, że wprawdzie znajduje się w nich analiza wszystkich ogólnych celów programów, lecz nie we wszystkich przypadkach w takim samym zakresie uwzględniane są ich cele szczegółowe. W poszczególnych dokumentach zostały one ujęte w pełni (np. w przypadku DCI i EFRROW) lub w części (np. w przypadku EFRG, ENI i programu „Horyzont 2020”).

Nie we wszystkich przypadkach sekcje dotyczące wyników zawierają szczegółową analizę

1.36. Zgodnie z instrukcjami Komisji w sekcjach dotyczących wyników należy ująć kluczowe osiągnięcia i najważniejsze wyzwania związane z wdrażaniem oraz wyjaśnić wszelkie przypadki nieosiągnięcia celów pośrednich lub poziomów docelowych. Niektóre przeanalizowane przez Trybunał sekcje zostały sporządzone zgodnie z tymi instrukcjami i przedstawiono w nich szerszy obraz osiągniętych wyników. Inne zapewniały mniej informacji, gdyż skupiono się w nich niemal wyłącznie na wskaźnikach lub opisie podjętych działań, co nie daje czytelnikowi informacji na temat wyników programów.

Niektóre wnioski dotyczące wyników nie były wystarczająco jasne

1.37. Oceny osiągniętych wyników powinny umożliwić czytelnikom sformułowanie opinii co do tego, czy program jest na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonych celów na koniec okresu wdrażania. Jednoznaczne wnioski dotyczące celów ogólnych i szczegółowych mogą być w tym względzie bardzo pomocne. Zbadane przez Trybunał

sekcje dotyczące wyników znacznie różniły się między sobą pod tym względem – niektóre były właściwie ustrukturyzowane i zawierały jednoznaczne wnioski, podczas gdy inne były trudniejsze do zrozumienia i przedstawiono w nich mniej merytorycznych informacji, co pokazano w ***ramce 1.4***.

Ramka 1.4

Przykład jasno sformułowanych wniosków

Przegląd wyników programów – EFRR, cel ogólny

„Ogólne wyniki programu można uznać za zadowalające. Wprawdzie w przypadku większości wskaźników wartość uzyskanych rezultatów jest niższa niż 50% poziomu docelowego na 2023 r., lecz stała tendencja wzrostowa w osiąganiu w zasadzie wszystkich celów pozwala stwierdzić, że wskaźniki wyznaczone w ramach EFRR są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych.

- W tych przypadkach, gdy wskaźniki wykazują, że osiągnięto niezadowalające rezultaty, często taki stan rzeczy można wyjaśnić późnym rozpoczęciem programów lub czasem, który musi upłynąć, aby decyzja o realizacji projektu inwestycyjnego przyniosła rezultaty. Ze względu na wysoki wskaźnik wyboru projektów istnieje duże prawdopodobieństwo, że w późniejszych latach okresu programowania tendencja dotycząca rezultatów będzie coraz korzystniejsza, co oznacza, że silniej zaznaczą się wówczas obserwowane już teraz tendencje.

- Wciąż występują pewne problemy związane z poziomem wyboru projektów i zgłaszanymi osiągnięciami. Nie zaobserwowano spodziewanego wzrostu w tym zakresie w części obszarów inwestycyjnych, takich jak niektóre inwestycje kolejowe, użytkownicy inteligentnych sieci energetycznych, redukcja emisji gazów cieplarnianych, zdolności w zakresie recyklingu odpadów i rekultywacja gruntów. Prawdopodobnie przyczyniło się to do wolniejszego osiągania pozytywnych rezultatów. Obecnie – w połowie wdrażania programu – prawdopodobnie możliwe jest jeszcze złagodzenie długoterminowych skutków tego stanu rzeczy”.

Przykład niejasnych wniosków (przegląd wyników programów – program „Horyzont 2020”)

Przegląd wyników programów – program „Horyzont 2020”

W sekcji dotyczącej wyników w dokumentach programowych odnoszących się do programu „Horyzont 2020” przedstawiono wnioski dla poszczególnych *obszarów docelowych* lub „filarów”, a nie celów szczegółowych.

„Doskonała baza naukowa – czynione są postępy na rzecz osiągnięcia poziomów docelowych i prawdopodobnie zostaną one osiągnięte”.

„Wiodąca pozycja w przemyśle – zachodzą postępy w realizacji działań”.

„Wyzwania społeczne – postępy są obiecujące”.

Powyższe wnioski są ogólne i niejasne. Nie umożliwiają czytelnikowi zrozumienia, czy cele określone w ramach trzech filarów prawdopodobnie zostaną osiągnięte, a jeżeli nie zostaną – z jakich przyczyn.

Sprawozdania stają się coraz bardziej wyważone

1.38. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał zalecił[30], aby Komisja bardziej wyważyła sprawozdawczość na temat wyników, przedstawiając informacje na temat głównych wyzwań związanych z osiąganiem rezultatów. Instrukcje Komisji dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2019 r. i dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r. zostały zaktualizowane, aby uwzględnić to zalecenie[31].

1.39. Mimo podjętych działań informacje na temat wyników zamieszczane w tekście głównym sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników nadal wydają się być ukierunkowane przede wszystkim na ogólny, zazwyczaj pozytywny i mniej wyważony przekaz. Należy jednak zauważyć, że w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów informacje na temat wyników są obecnie przedstawione w bardziej wyważony sposób niż w przeszłości, dzięki temu, że uwzględnia się w nich zarówno pozytywne, jak i negatywne elementy (zob. ***ramka 1.5***).

---

[30] Zalecenie 2 w rozdziale 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

[31] Zob. „Standing instructions” w okólniku budżetowym na 2021 r. (z 20 grudnia 2019 r.), s. 77 oraz dokument pt. „Instructions for the preparation of the 2019 Annual Activity Reports”, s. 4 i 10.

Zależnie od programów sposób przedstawienia informacji jest przy tym bardziej lub mniej wyważony, co oznacza, że można wprowadzić dalsze udoskonalenia.

Ramka 1.5

Przykłady wyważonej sprawozdawczości w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów

Dokumenty programowe dotyczące DCI towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r., s. 682: „Jeżeli chodzi o postępy w zakresie drugiego celu szczegółowego związanego z konsolidacją demokracji, praworządnością, dobrymi rządami i prawami człowieka, wskaźniki napawają mniejszym optymizmem. Wskaźnik praworządności według Banku Światowego świadczy o tym, że począwszy od 2014 r. sytuacja stopniowo się pogarsza. Co do odsetka mandatów poselskich, które przypadły kobietom w parlamentach krajowych, niewielkie postępy poczynione w latach 2015–2018 zostały zaprzepaszczone w 2019 r.”

Dokument programowy dotyczący EFRG towarzyszący projektowi budżetu na 2021 r., s. 354: „Mimo że WPR przyczyniła się do poprawy efektywności środowiskowej unijnego sektora rolnictwa, istotne wyzwania związane ze środowiskiem nadal pozostają aktualne. UE zobowiązała się, że jeszcze bardziej istotnie ograniczy emisję gazów cieplarnianych; kluczowe zasoby naturalne – gleba, powietrze i woda – na wielu terenach nadal są poddane dużej presji; dostępne dane na temat wskaźników dotyczących gospodarstw rolnych i różnorodności biologicznej w lasach nadal nie prowadzą do optymistycznych wniosków. Obywatele UE oczekują, aby WPR w większym stopniu włączyła się w działania na rzecz środowiska i klimatu. Ponadto konieczne jest zwiększenie skuteczności tej polityki i jej lepsze ukierunkowanie”.

Przykłady mniej wyważonej sprawozdawczości w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów

Dokumenty programowe dotyczące programu „Horyzont 2020” towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r. i przegląd wyników programów za 2019 r. są mniej wyważone. W ocenie osiągniętych wyników i sformułowanych w niej wnioskach skupiono się niemal wyłącznie na pozytywnych osiągnięciach programu, nie wspominając o wyzwaniach, wskaźnikach świadczących o mniejszych postępach czy celach, które prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte.

Wnioski i zalecenia

1.40. Prowadzona przez Komisję sprawozdawczość na temat wyników unijnych programów wydatkowania, zawarta w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, przeglądzie wyników programów i dokumentach programowych, stoi na coraz wyższym poziomie (zob. pkt ***1.5***–***1.7***). W ostatnich latach do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników włączono – w postaci załącznika – przegląd wyników programów, w którym przedstawione są wybrane wskaźniki z dokumentów programowych. Rozwiązanie to poprawiło spójność sprawozdawczości na temat wyników wykonania budżetu UE. Trybunał odnotował, że w dokumentach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r. (pierwszy rok obowiązywania kolejnych WRF) nadal przedstawione były wskaźniki wykonania odnoszące się do obecnych WRF. Stanowi to usprawnienie w porównaniu ze sprawozdaniami Komisji na temat wyników opublikowanymi w pierwszych latach obowiązywania obecnych WRF, w których nie prezentowano wyników osiągniętych w poprzednich WRF.

1.41. Komisja sporządza sprawozdania na temat wyników w oparciu o odpowiednie procedury (zob. pkt ***1.8***–***1.12***). Wykorzystując aktualizowane corocznie wytyczne i instrukcje, służby centralne Komisji promują spójne podejście, polegające m.in. na stosowaniu szeregu odpowiednich źródeł (w tym sprawozdań Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) oraz przeprowadzaniu przeglądów jakości, a także wyznaczaniu jasnych terminów w celu zapewnienia terminowej publikacji dokumentów.

1.42. Komisja w pełni nie kontroluje ani nie gwarantuje wiarygodności informacji na temat wyników, podejmuje jednak działania mające na celu ograniczenie odnośnego ryzyka w określonych obszarach polityki (zob. pkt ***1.13***–***1.23***). Dane z monitorowania przekazywane na potrzeby wskaźników wykonania nie są w pełni wiarygodne. Aby zminimalizować związane z tym ryzyko, Komisja przeprowadza zautomatyzowane weryfikacje i audyty danych pozyskiwanych od państw członkowskich. Oceny są sporządzane zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, a Rada ds. Kontroli Regulacyjnej weryfikuje jakość około jednej piątej z nich, przy czym w 40% przypadków jej wstępna opinia była negatywna. Zdaniem Rady ds. Kontroli Regulacyjnej dokonywana przez nią analiza skutkuje wprowadzeniem udoskonaleń, jeśli chodzi o sposób przedstawienia ocen i zasadność wniosków, lecz jest to częstokroć zbyt późny etap, aby można było zaradzić wadom koncepcyjnym i metodycznym.

1.43. Wyzwaniem nadal pozostaje jakość niektórych wskaźników wykonania, chociaż niedawno poczyniono postępy w tym zakresie (zob. pkt ***1.24***). W rozdziale 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r. przedstawiona została analiza jakości wskaźników wykonania. Trybunał zwrócił uwagę na problemy z wyborem wskaźników, dostępnością aktualnych danych, obliczaniem postępów w osiąganiu poziomów docelowych i ustalaniem celów. Problemy te wciąż występują, jednak Trybunał zaobserwował też, że dostępnych jest coraz więcej aktualnych danych.

1.44. W sprawozdaniach Komisji na temat wyników w jaśniejszy sposób przedstawiane są różne zestawy celów (zob. pkt ***1.26***–***1.27***). Zarówno dokumenty programowe, jak i sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników zawierają głównie informacje na temat celów programów wydatkowania określonych w przepisach sektorowych, jednak ujęte są w nich także różnorodne cele przekrojowe, przedstawione w wyodrębnionych, wyraźnie oznaczonych sekcjach. Dzięki włączeniu przeglądu wyników programów – w postaci załącznika – do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników sprawozdanie to w bardziej przejrzysty sposób ukierunkowano na wyniki osiągane w ramach programów wydatkowania.

1.45. W sprawozdaniach wysokiego szczebla największy nacisk kładzie się na skuteczność, natomiast pozostałe aspekty należytego zarządzania finansami – tj. efektywność i oszczędność – analizowane są w węższym zakresie (zob. pkt ***1.29***–***1.30***). Na wyniki unijnych programów wydatkowania mają wpływ czynniki zewnętrzne. Nie w każdym przypadku czynniki te oraz ich wpływ na wyniki programów zostały wyjaśnione w dokumentach programowych i sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (zob. pkt ***1.31***–***1.32***).

1.46. Zarówno w dokumentach programowych, jak i w przeglądzie wyników programów zamieszczane są obecnie sekcje poświęcone ocenie wyników osiągniętych w ramach programów (zob. pkt ***1.33***–***1.37***). Rozwiązanie to stanowi wprawdzie istotny krok w kierunku jaśniejszej, bardziej przejrzystej i kompleksowej dorocznej sprawozdawczości na temat wyników programów, oceny te znacznie różnią się jednak między sobą pod względem jakości. Niektóre są właściwie ustrukturyzowane, zawierają niezbędne szczegółowe informacje i jednoznaczne wnioski, podczas gdy inne są trudniejsze do zrozumienia i przedstawia się w nich mniej merytorycznych informacji.

1.47. Sprawozdawczość Komisji na temat wyników staje się coraz bardziej wyważona (zob. pkt ***1.38***–***1.39***). Zarówno w dokumentach programowych, jak i w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników

informacje na temat osiągnięć w ramach programów są uzupełnione informacjami o obszarach, w których ich wdrażanie jest opóźnione i utrzymują się problemy. W zależności od programów sposób przedstawienia informacji jest bardziej lub mniej wyważony, co oznacza, że możliwe są udoskonalenia w tym zakresie. Ponadto informacje na temat wyników zawarte w głównym tekście sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (tj. w sekcji 1) stanowią przede wszystkim ogólny przekaz o mniej wyważonym charakterze niż szczegółowe analizy przedstawione w przeglądzie wyników programów i dokumentach programowych.

1.48. Na podstawie wniosków odnoszących się do 2019 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1

Komisja powinna przedstawiać informacje na temat wyników osiąganych w ramach unijnych programów wydatkowania co najmniej dopóty, dopóki dokonywane są znaczące płatności związane z danym okresem WRF, czyli także po zakończeniu tego okresu. W związku z tym przez pewien czas po uruchomieniu programów w nowych WRF Komisja powinna przedstawiać w sprawozdaniach informacje dotyczące wyników dwóch wdrażanych równolegle grup programów.

Termin realizacji: począwszy od dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2022 r. i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2020 r.

Zalecenie 2

Komisja powinna jeszcze bardziej poprawić wiarygodność informacji na temat wyników przedstawianych w dokumentach programowych i sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (np. przeprowadzając kontrole jakości i dzieląc się dobrymi praktykami oraz publikując stałe instrukcje dotyczące dokumentów programowych), a także regularnie informować, czy napotkano problemy w tym zakresie.

Termin realizacji: począwszy od dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2023 r. i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2021 r.

Zalecenie 3

Komisja powinna zadbać o upowszechnienie wniosków z analiz przeprowadzonych przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej, tak aby przy sporządzaniu przyszłych ocen uniknąć uchybień, zwłaszcza w zakresie koncepcji i stosowanej metodyki.

Termin realizacji: począwszy od 2021 r.

Zalecenie 4

W celu zwiększenia przejrzystości Komisja powinna wyjaśnić w dokumentach programowych, w jaki sposób ustalono poziomy docelowe na potrzeby wskaźników oraz skąd pochodzą dane leżące u ich podstaw.

Termin realizacji: począwszy od dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2022 r. i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2020 r.

Zalecenie 5

Komisja powinna zamieszczać w sprawozdaniach na temat wyników następujące elementy:

a) w przypadku gdy dostępne są odpowiednie informacje – obszerniejszą analizę efektywności i oszczędności programów;

b) bardziej systematyczną analizę istotnych czynników zewnętrznych mających wpływ na wyniki osiągane w ramach programów;

c) w odniesieniu do wszystkich wskaźników wykonania przedstawionych w sprawozdaniach – jasne oceny, określające, czy wskaźniki te są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych;

d) jasne i wyważone oceny wyników obejmujące wszystkie cele programów na odpowiednim poziomie szczegółowości.

Termin realizacji: począwszy od dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2023 r. i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2021 r.

Załączniki

Załącznik 1.1 – Działania następcze podjęte w związku z zaleceniami

		Poczynione postępy – analiza Trybunału			
Rok	Zalecenie Trybunału	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane
2016	Zalecenie 1 – Komisja powinna usprawnić sprawozdawczość na temat wyników poprzez: a) dalsze obniżenie liczby celów i wskaźników wykorzystywanych do różnych sprawozdań dotyczących wyników oraz skoncentrowanie się na tych, które najlepiej służą do mierzenia wyników budżetu UE. Opracowując nowe wieloletnie ramy finansowe, Komisja powinna zaproponować mniejszą liczbę bardziej odpowiednich wskaźników w odniesieniu do ram prawnych nowej generacji programów. W tym kontekście Komisja powinna rozważyć, na ile istotne są wskaźniki, dla których informacje można uzyskać dopiero po kilku latach.	X			

		Poczynione postępy – analiza Trybunału			
Rok	Zalecenie Trybunału	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane
2016	Zalecenie 1 – Komisja powinna usprawnić sprawozdawczość na temat wyników poprzez: b) prezentowanie informacji finansowych w sposób zapewniający ich porównywalność z informacjami na temat wyników, tak by powiązanie między wydatkami a wynikami było jasne.		X		
2016	Zalecenie 1 – Komisja powinna usprawnić sprawozdawczość na temat wyników poprzez: c) wyjaśnienie i zwiększenie ogólnej spójności między dwoma stosowanymi zestawami wskaźników dotyczącymi z jednej strony programów, a z drugiej DG.		X		
2016	Zalecenie 2 – Komisja powinna lepiej wyważyć sprawozdawczość na temat wyników, zamieszczając w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników informacje dotyczące głównych problemów związanych z osiąganiem rezultatów.		X		

		Poczynione postępy – analiza Trybunału			
Rok	Zalecenie Trybunału	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane
2016	Zalecenie 3 – Komisja powinna dalej dążyć do tego, by jej sprawozdawczość na temat wyników była bardziej przyjazna dla użytkowników, w większym stopniu wykorzystując metody i narzędzia takie jak elementy graficzne, zestawienia, oznaczanie kolorami, infografiki i interaktywne strony internetowe.	X			
2016	Zalecenie 4 – Komisja powinna lepiej wykazać, że wyniki ocen są dobrze wykorzystywane, poprzez: a) sformułowanie wymogu, by oceny zawsze zawierały wnioski, które mogą być punktem wyjścia do zmian, lub zalecenia, które powinny stanowić podstawę działań następczych Komisji.		X		
2016	Zalecenie 4 – Komisja powinna lepiej wykazać, że wyniki ocen są dobrze wykorzystywane, poprzez: b) przeprowadzenie lub zlecenie nowej analizy dotyczącej wykorzystania i oddziaływania, w tym terminowości, ocen w Komisji.	X			

		Poczynione postępy – analiza Trybunału			
Rok	Zalecenie Trybunału	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo	niezrealizowane
2016	Komisja powinna wskazywać w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników, czy wedle jej najlepszej wiedzy jakość przedstawionych informacji na temat wyników jest wystarczająca.			X	
2016	Zalecenie 6 – Komisja powinna zapewnić większą dostępność informacji na temat wyników, tworząc specjalny portal internetowy oraz wyszukiwarkę.			X	

Rozdział 2

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	2.1.-2.2.
Zakres prac i podejście Trybunału	2.3.-2.6.
Program „Horyzont 2020”	2.7.-2.39.
Cel i funkcjonowanie programu „Horyzont 2020”	2.7.-2.9.
Opublikowane informacje na temat wyników	2.10.
Ocena wyników osiągniętych w ramach programu „Horyzont 2020” na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników	2.11.-2.35.
Uwagi ogólne	2.11.-2.19.
Uproszczenia przyczyniają się do wzrostu efektywności	2.14.
Współpraca transgraniczna w obszarze badań naukowych wnosi wartość dodaną	2.15.
Popularność programu „Horyzont 2020” oznacza, że wnioski wysokiej jakości mogą zostać odrzucone	2.16.-2.17.
Struktura trójfilarowa korzystnie wpływa na spójność programu „Horyzont 2020”	2.18.
Pomiar skuteczności badań naukowych i innowacji sprawia trudności	2.19.
Doskonała baza naukowa	2.20.-2.23.
Wsparcie na rzecz doskonałości i mobilności korzystnie wpływa na europejskie badania naukowe	2.22.
Program „Horyzont 2020” wnosi wartość dodaną dzięki unikatowemu i ogólnoeuropejskiemu charakterowi udzielanego wsparcia	2.23.
Wiodąca pozycja w przemyśle	2.24.-2.28.
Wsparcie na rzecz innowacji cieszy się dużym zainteresowaniem, choć MŚP napotykają przeszkody	2.27.
Szczególna unijna wartość dodana dzięki masie krytycznej	2.28.
Wyzwania społeczne	2.29.-2.31.
Zapewnienie odpowiedzi na wyzwania społeczne	2.31.
Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników	2.32.-2.35.

Wnioski 2.36.-2.39.

EFIS 2.40.-2.71.

Cel i funkcjonowanie EFIS 2.40.-2.46.

Opublikowane informacje na temat wyników 2.47.

Ocena wyników osiągniętych w ramach EFIS na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników 2.48.-2.67.

Szacowana wartość inwestycji uruchomionych w ramach projektów finansowanych z EFIS osiągnęła niemalże poziom docelowy, lecz nie we wszystkich przypadkach jest to zasługa EFIS 2.54.-2.55.

EFIS zapewnił finansowanie w sytuacjach, gdy uzyskanie go na rynku nie byłoby możliwe, jednak część inwestycji ze środków EFIS mogła zostać sfinansowana na zasadach rynkowych 2.56.-2.61.

EFIS zapewnił wzmocnienie niektórych programów UE, lecz jego działania tymczasowo pokryły się z działaniami w ramach innych programów 2.62.-2.63.

Komisja zarządzała funduszem gwarancyjnym, stosując zasadę należytego zarządzania finansami 2.64.

Stałe wysiłki na rzecz poprawy rozkładu geograficznego finansowania EFIS 2.65.-2.67.

Wnioski 2.68.-2.71.

Załączniki

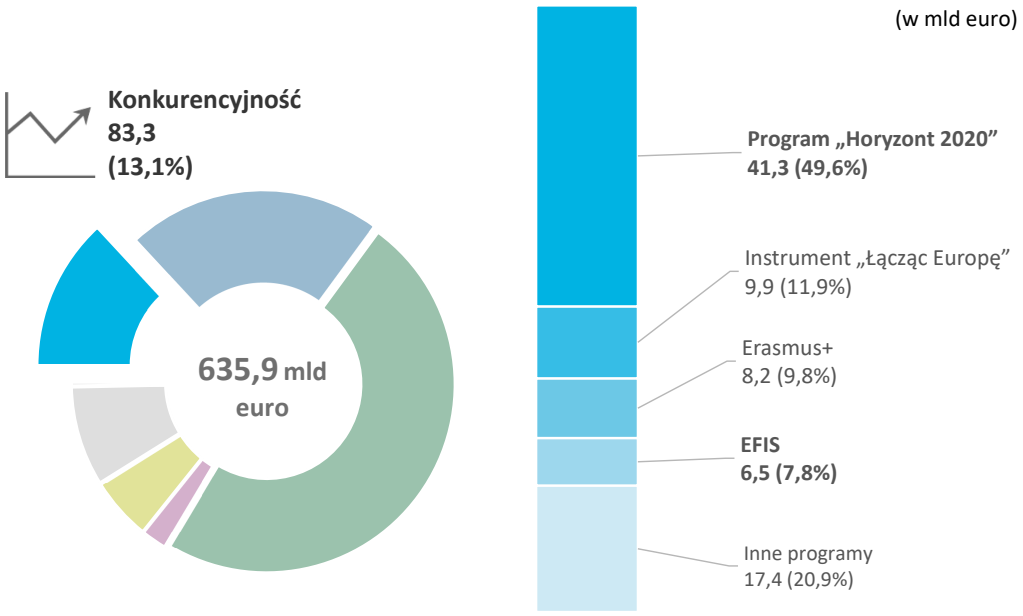
Załącznik 2.1 – Cele programów „Horyzont 2020” i EFIS

Wprowadzenie

2.1. Dział WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” obejmuje finansowanie 23 *programów*, które mają przyczyniać się do powstania społeczeństwa integracyjnego oraz do stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w UE. Przeważająca część wydatków przypada na program „Horyzont 2020” wspierający badania naukowe i innowacje oraz program „Erasmus+” ukierunkowany na kształcenie, szkolenie, młodzież i sport. Ze środków tego działu WRF finansowane są również duże inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach takich programów jak instrument „*Łącząc Europę*” oraz programy kosmiczne: Galileo (unijny globalny system nawigacji satelitarnej) i EGNOS (europejski system wspomagania satelitarnego). Ten dział WRF obejmuje także finansowanie wypłat z tytułu uruchomienia funduszu gwarancyjnego w ramach *Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych* (EFIS), a także finansowanie różnych innych programów.

2.2. Całkowite planowane wydatki w tym dziale na okres 2014–2020 wynoszą 142,1 mld euro, z czego 83,3 mld euro wypłacono do końca 2019 r. (zob. ***rys. 2.1***).

Rys. 2.1 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – płatności w latach 2014–2019 z tytułu bieżących *zobowiązań* w WRF jako odsetek wszystkich płatności i w rozbiciu na programy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres prac i podejście Trybunału

2.3. W ***dodatku*** przedstawiono metodykę zastosowaną do przeprowadzenia prac przeglądowych i kontrolnych na potrzeby niniejszego rozdziału.

2.4. Trybunał wybrał do analizy dwa programy: program „Horyzont 2020” i EFIS. Wybór ten podyktowany był faktem, że na dwa powyższe programy przypada 47,2% łącznych płatności z puli środków budżetowych w ramach tego działu WRF, a ponadto były one w ostatnich latach opisywane w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020” Trybunał przeanalizował także sprawozdawczość Komisji na temat *wyników* osiągniętych w ramach 62 projektów.

2.5. W ***załączniku 2.1*** wymieniono wszystkie cele programu „Horyzont 2020” i EFIS oraz zaznaczono te, które wytypowano do próby kontrolnej Trybunału. Ogólnie rzecz biorąc, w skład próby weszło sześć celów programu „Horyzont 2020” i jeden cel EFIS.

2.6. Niniejszy rozdział w znacznej mierze opiera się na przeglądzie informacji przekazanych przez Komisję, które uzupełniono w stosownych przypadkach o ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniach z kontroli i przeglądach. W całym tekście Trybunał podaje odniesienia do wykorzystanych źródeł.

Program „Horyzont 2020”

Cel i funkcjonowanie programu „Horyzont 2020”

2.7. „Horyzont 2020” jest programem UE w zakresie badań naukowych i innowacji. To największy na świecie transnarodowy program finansowania badań naukowych, w ramach którego udostępniono finansowanie w wysokości około 80 mld euro na okres siedmiu lat (2014–2020).

2.8. Celem ogólnym programu „Horyzont 2020” jest przyczynienie się do zbudowania w całej Unii społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i innowacjach, a jednocześnie przyczynienie się do *zrównoważonego rozwoju*. Program „Horyzont 2020” opiera się na trzech głównych filarach („wspierających się wzajemnie priorytetach”): doskonała baza naukowa, wiodąca pozycja w przemyśle i wyzwania społeczne. Trybunał skupił się na sześciu z 18 celów szczegółowych programu (zob. ***tabela 2.1***), po dwa w ramach każdego filaru.

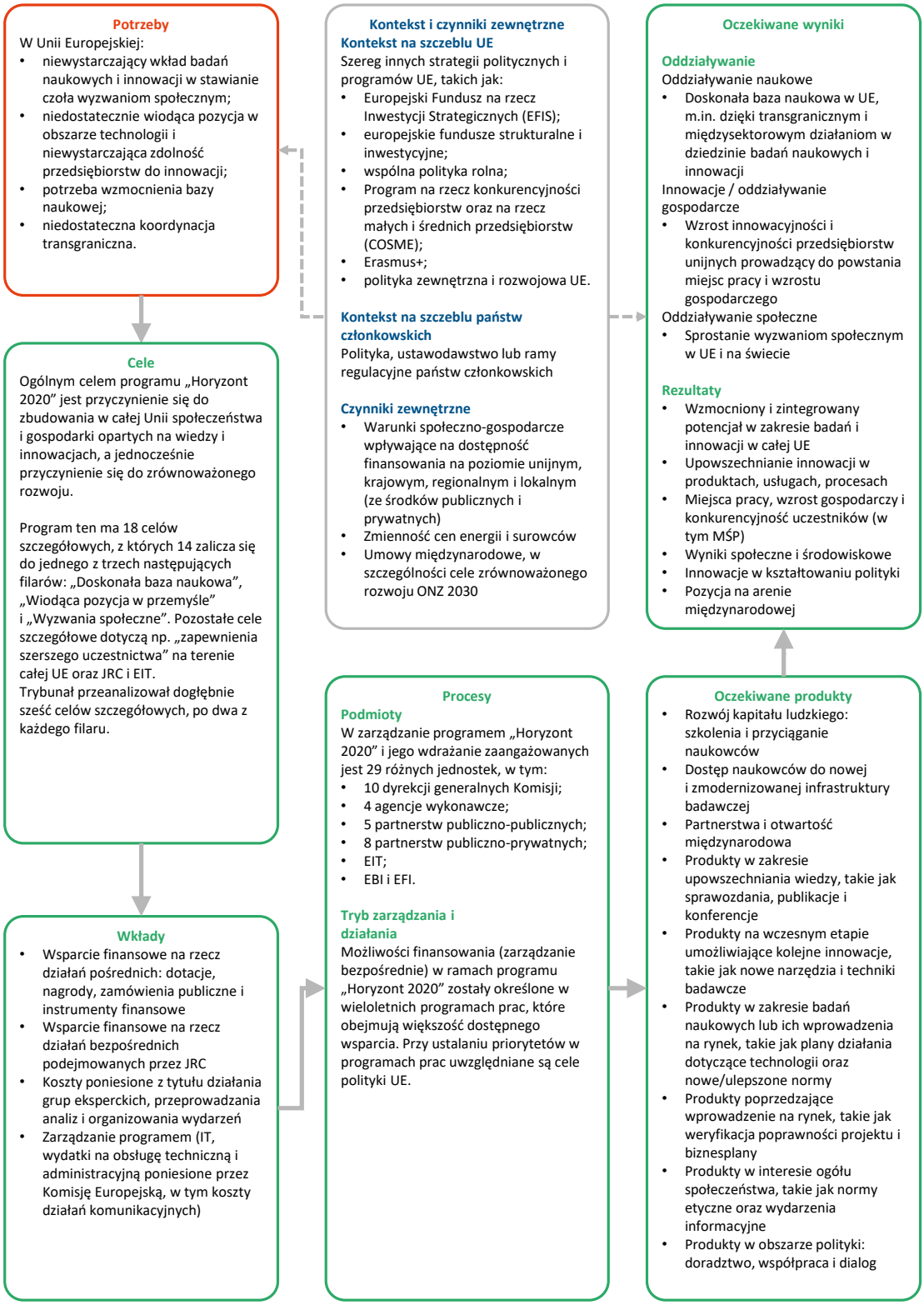
Tabela 2.1 – Wybrane cele szczegółowe programu „Horyzont 2020”

Filary programu „Horyzont 2020”	Wybrane cele szczegółowe
Doskonała baza naukowa	Cel szczegółowy nr 1: Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERBN) – rozwój badań pionierskich
	Cel szczegółowy nr 3: działania „Maria Skłodowska-Curie” – wspieranie rozwoju umiejętności, szkoleń i kariery zawodowej
Wiodąca pozycja w przemyśle	Cel szczegółowy 5: umocnienie wiodącej pozycji Europy w przemyśle za pomocą badań naukowych, rozwoju technologicznego, demonstracji i innowacji
	Cel szczegółowy 7: zwiększenie innowacyjności w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP)
Wyzwania społeczne	Cel szczegółowy 8: poprawa zdrowia i dobrostanu wszystkich obywateli przez cały czas ich życia
	Cel szczegółowy 10: przejście do niezawodnego, przystępnego cenowo, społecznie akceptowanego, zrównoważonego i konkurencyjnego systemu energetycznego

Źródło: Rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r.

2.9. Na *rys. 2.2* przedstawiono w zarysie program „Horyzont 2020” i kontekst jego funkcjonowania w oparciu o odnośne akty prawne i dokumenty Komisji.

Rys. 2.2 – Przegląd programu „Horyzont 2020”

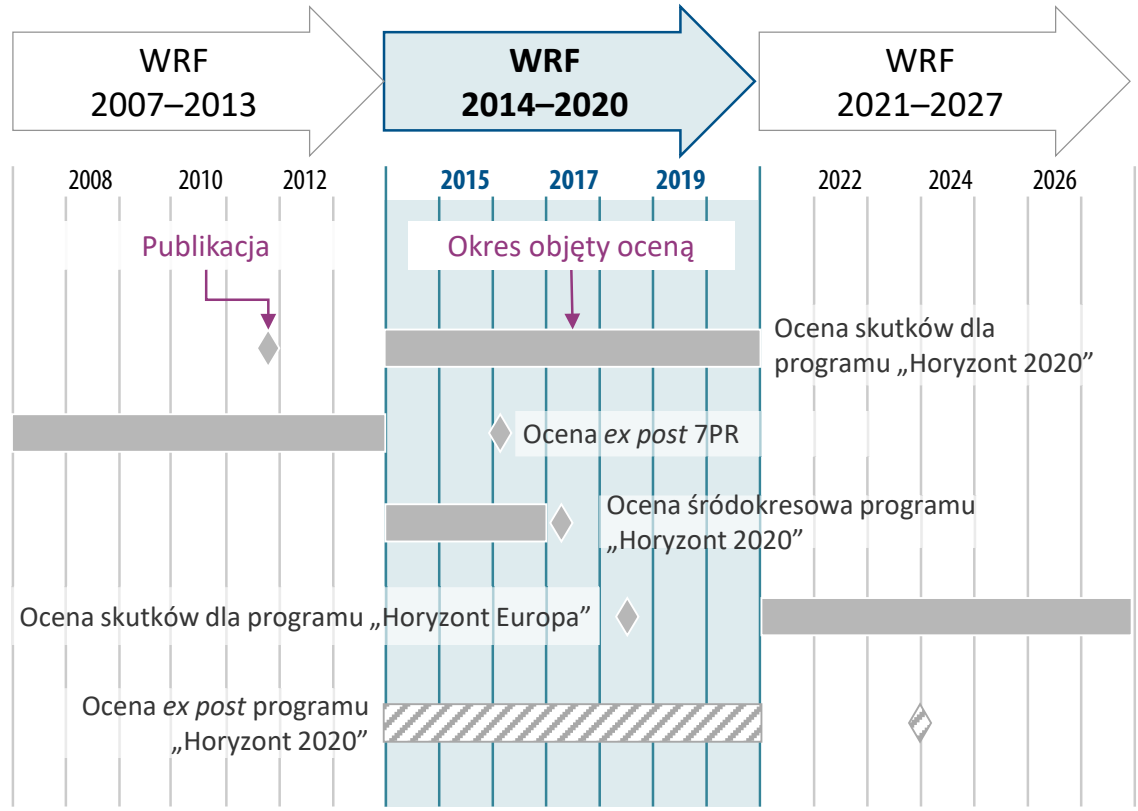


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie *logiki interwencji* przedstawionej w dokumencie SWD(2017) 220 oraz na podstawie komunikatu Komisji COM(2019) 400 (dokumenty programowe dotyczące wydatków operacyjnych).

Opublikowane informacje na temat wyników

2.10. Poza coroczną sprawozdawczością na temat osiągniętych wyników w *sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*, *dokumentach programowych* oraz *rocznych sprawozdaniach z działalności* (zob. pkt 1.3) Komisja udostępniła sprawozdania z oceny dotyczące programu „Horyzont 2020" przedstawione poniżej (***rys. 2.3***). Dane z monitorowania, w tym informacje na temat wskaźników *wkładu* i *produktu*, są publicznie dostępne na internetowej tablicy wyników programu „Horyzont 2020" opracowanej przez Komisję. Uzupełnieniem danych przedstawionych na tej platformie są szczegółowe analizy najważniejszych aspektów programu „Horyzont 2020" publikowane w postaci dokumentów pt. „Monitoring Flash"[1].

Rys. 2.3 – Ramy czasowe głównych ocen i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy (na podstawie dokumentów Komisji).

[1] https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash_en

Ocena wyników osiągniętych w ramach programu „Horyzont 2020” na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników

Uwagi ogólne

2.11. Na *rys. 2.4* przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników programu „Horyzont 2020” zawartych w dokumencie programowym. Na *rys. 2.5* zaprezentowano wskaźniki związane z celem ogólnym programu „Horyzont 2020”. Bardziej szczegółowy przegląd (w rozbiciu na filary programu „Horyzont 2020”) przedstawiono na *rys. 2.6*, *2.7* i *2.8*. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[2] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami programu „Horyzont 2020”, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach programu „Horyzont 2020”. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

2.12. Do celu ogólnego programu przypisano m.in. dwa następujące wskaźniki: „cel dotyczący działań badawczo-rozwojowych w ramach strategii »Europa 2020« (3% PKB)” i „odsetek naukowców w aktywnej zawodowo populacji w UE”. Oba wskaźniki to wskaźniki kontekstowe, które nie mierzą wyników programu „Horyzont 2020” jako takich. Wskaźnik „Odsetek naukowców w aktywnej zawodowo populacji w UE” jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego 1,33%, gdyż jego aktualna wartość wynosi 1,23%. Z kolei wskaźnik dotyczący działań badawczo-rozwojowych w ramach strategii „Europa 2020” prawdopodobnie nie osiągnie poziomu docelowego, gdyż jego aktualna wartość wynosi 2,12%[3]. Nieosiągnięcie wyznaczonego poziomu docelowego świadczy o tym, jak duże znaczenie mają programy finansujące działania badawczo-rozwojowe takie jak „Horyzont 2020”.

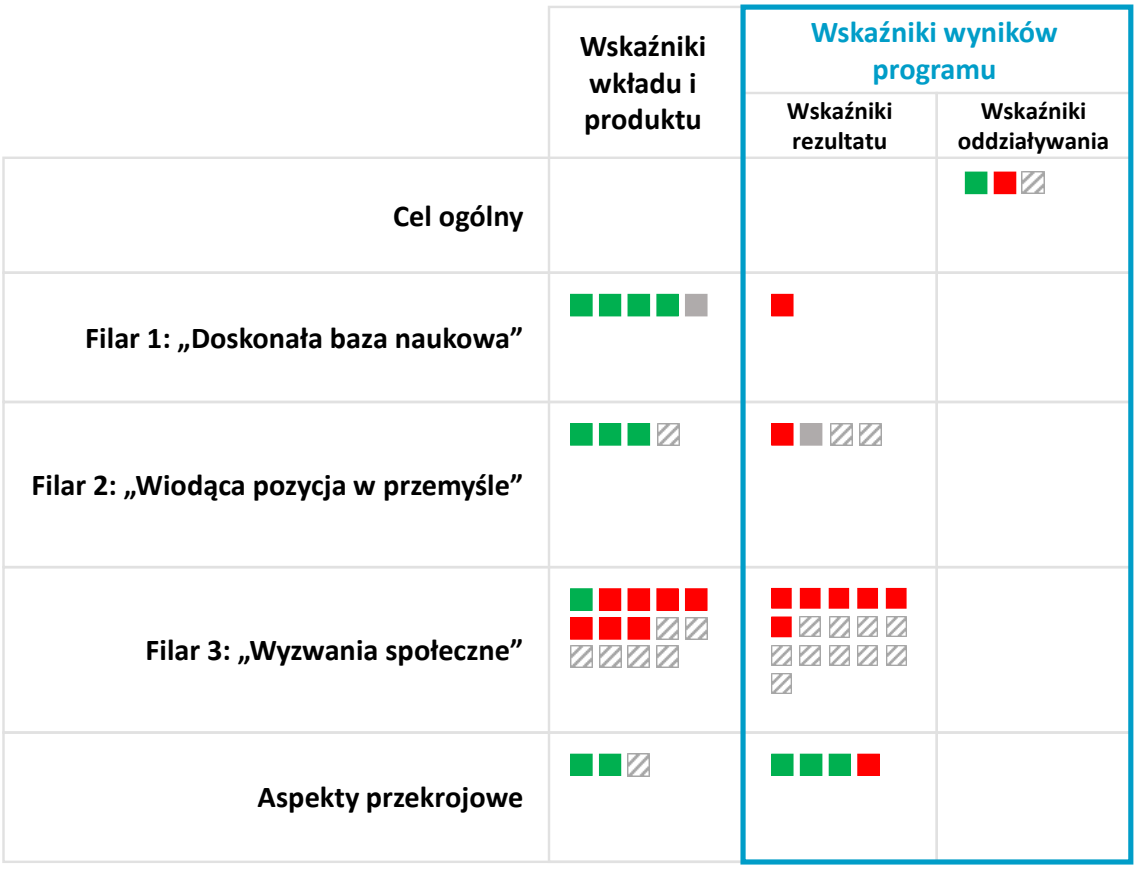
---

[2] Zob. pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

[3] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2018 pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”.

Rys. 2.4 – Przegląd wszystkich wskaźników programu „Horyzont 2020” zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki programu „Horyzont 2020” są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



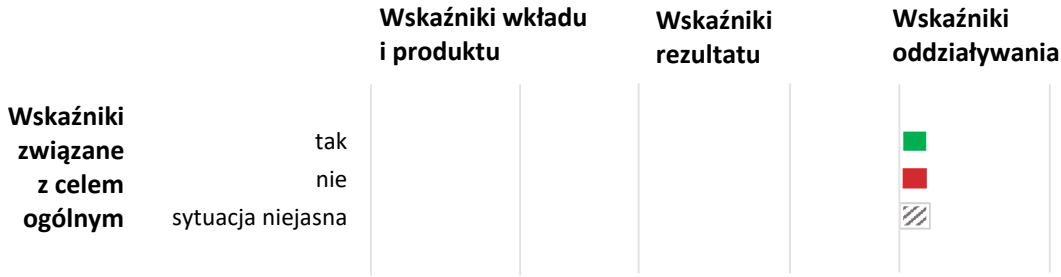
	Czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?		
	TAK	NIE	SYTUACJA NIEJASNA
Wskaźniki z określonymi ilościowo poziomami docelowymi	■	■	■
Wskaźniki bez określonych ilościowo poziomów docelowych	▨	▨	▨

Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rys. 2.5 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym programu „Horyzont 2020”

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem ogólnym programu „Horyzontu 2020”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Cel dotyczący działań badawczo-rozwojowych w ramach strategii „Europa 2020” (3% PKB)	5% (2017) cel pośredni 49% (2016) 2013 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Wskaźnik produktu w zakresie innowacji	**Nie dotyczy (brak poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 102,1 (2013) poziom docelowy: nie określono	sytuacja niejasna	Wskaźnik oddziaływania
Odsetek naukowców w aktywnej zawodowo populacji w UE	47% (2016) cel pośredni 37% (2016) 2013 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

2.13. 14 wskaźników jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, natomiast w przypadku 17 wskaźników poziom docelowy prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty, jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał analizy informacji zawartych w dokumencie programowym. W dokumencie tym przedstawiono poziomy docelowe, które miały zostać osiągnięte do 2020 r., w rzeczywistości jednak działania finansowane w ramach programu „Horyzont 2020” zostaną ukończone kilka lat po 2020 r.

Uproszczenia przyczyniają się do wzrostu efektywności

2.14. W programie „Horyzont 2020” wprowadzono kilka zmian w porównaniu z poprzedzającym go programem. Miały one na celu uproszczenie, a tym samym zwiększenie jego efektywności. W 2018 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne[4] dotyczące działań na rzecz uproszczenia programu „Horyzont 2020” (zob. ***ramka 2.1***). Efektywność programu wzrosła także ze względu na to, że przy operacyjnym wdrażaniu programu skorzystano ze wsparcia agencji wykonawczych[5].

Ramka 2.1

Opinia Trybunału na temat działań na rzecz uproszczenia programu „Horyzont 2020”

W sprawozdaniu specjalnym nr 28/2018 Trybunał ocenił wprowadzone uproszczenia.

Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że *„[w]iększość działań na rzecz uproszczenia podjętych przez Komisję skutecznie przyczyniła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych beneficjentów programu „Horyzont 2020”, chociaż nie wszystkie działania przyniosły pożądane rezultaty i nadal istnieją możliwości poprawy*”. Interesujące informacje uzyskano także w wyniku ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wśród beneficjentów, którzy zasygnalizowali potrzebę opracowania bardziej przyjaznych dla użytkowników wytycznych i narzędzi. Wezwali również Komisję do dalszego zbadania możliwości wykorzystania nowych systemów finansowania, takich jak *kwoty ryczałtowe*. Ponadto kontrola wykazała, że częste zmiany zasad wywołują niepewność i skutkują *błędami* w zestawieniach poniesionych wydatków składanych przez beneficjentów.

W następstwie publikacji przez Trybunał sprawozdania specjalnego i przeprowadzenia przez Komisję oceny śródokresowej Komisja poinformowała, że podjęła dalsze kroki na rzecz uproszczenia, obejmujące lepsze informowanie zainteresowanych stron, opracowanie wytycznych i narzędzi bardziej przyjaznych dla użytkowników oraz zwiększone wykorzystanie finansowania w postaci kwot ryczałtowych.

---

[4] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy”.

[5] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final, s. 48.

Współpraca transgraniczna w obszarze badań naukowych wnosi wartość dodaną

2.15. Koncepcja i struktura programu „Horyzont 2020” zakładające, że stawia się w nim na transgraniczną współpracę w dziedzinie badań naukowych i innowacji, nadają mu szczególną wartość dodaną w stosunku do finansowania na poziomie krajowym. Świadczy o tym również fakt, że państwa spoza Unii Europejskiej zdecydowały się przyłączyć do programu jako kraje stowarzyszone[6]. Zwiększona konkurencja przy ubieganiu się o *dotacje* oraz współpraca pozwalają na znaczące postępy naukowe oraz wprowadzanie innowacji.

Popularność programu „Horyzont 2020” oznacza, że wnioski wysokiej jakości mogą zostać odrzucone

2.16. Popularność programu „Horyzont 2020” świadczy wprawdzie o jego atrakcyjności, jednak jedynie 12% wniosków kwalifikujących się do finansowania otrzymuje dotację[7], a zatem znaczące wysiłki poczynione w trakcie przygotowywania wniosku projektowego często nie przynoszą rezultatów i nawet projekty wysokiej jakości nie otrzymują finansowania, co przekłada się na utratę szansy na ich realizację.

2.17. Wnioskom projektowym złożonym w ramach instrumentu na rzecz MŚP oraz działań „Maria Skłodowska-Curie”, których nie można sfinansować ze środków programu „Horyzont 2020” ze względu na ograniczenia budżetowe[8], przyznawana jest „pieczęć doskonałości”. Powinna ona pomóc wnioskodawcom w uzyskaniu finansowania z innych programów. Zadaniem pieczęci jest również wzmocnienie spójności, ponieważ zacieśnia ona powiązanie między programem „Horyzont 2020” a innymi programami finansowania. Inicjatywa ta nie jest jednak jeszcze szeroko rozpowszechniona i uznawana we wszystkich krajowych programach finansowania[9].

---

[6] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final.

[7] Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za rok budżetowy 2018, s. 33.

[8] Dane uzyskano z tabeli wyników programu „Horyzont 2020”.

[9] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy”, s. 38.

Struktura trójfilarowa korzystnie wpływa na spójność programu „Horyzont 2020”

2.18. W przypadku programu „Horyzont 2020” spójność oznacza, że poszczególne jego części harmonijnie współdziałają, a sam program stanowi uzupełnienie i źródło synergii w odniesieniu do innych krajowych i unijnych strategii politycznych i funduszy. Struktura trójfilarowa wpływa korzystnie na spójność wewnętrzną[10] programu. Możliwe jest natomiast wprowadzenie usprawnień, jeśli chodzi o racjonalizację funkcjonowania licznych unijnych instrumentów finansowania badań naukowych i innowacji, tak by beneficjenci mieli lepszy ogląd możliwości uzyskania finansowania ze środków UE, a także wiedzieli, który instrument odpowiada ich potrzebom. Poprawić można również powiązanie z finansowaniem i strategiami politycznymi na poziomie państw członkowskich[11].

Pomiar skuteczności badań naukowych i innowacji sprawia trudności

2.19. Skuteczność programu „Horyzont 2020” jest powiązana z rezultatami i *oddziaływaniem* finansowanych projektów. Działalność badawcza i innowacyjna będzie miała rzeczywiste oddziaływanie jedynie wówczas, gdy jej rezultaty będą upowszechniane i faktycznie stosowane w praktyce. Od ukończenia projektu badawczego do upowszechnienia jego rezultatów i wykorzystania ich w praktyce mija wiele czasu, na co wpływ mają również czynniki zewnętrzne[12]. Choć w większości przypadków nie uzyskano jeszcze rezultatów ani oddziaływania lub nie da się ich zmierzyć, niektóre produkty mierzone za pomocą wskaźników wskazują na to, że poczyniono postępy w osiąganiu celów programu. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. nie przedstawiono przeglądu skuteczności programu w oparciu o osiągnięcia. W *przeglądzie wyników programów* zawarto bardziej szczegółowe informacje i zwięźle omówiono wyniki uzyskane w ramach każdego filaru programu „Horyzont 2020”, odnosząc się do niektórych danych pochodzących ze wskaźników.

[10] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final.

[11] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final, s. 171.

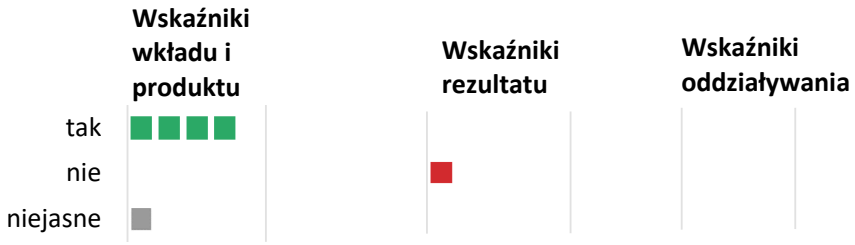
[12] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final, s. 13.

Doskonała baza naukowa

2.20. Na *rys. 2.6* przedstawiono przegląd wskaźników związanych z filarem „Doskonała baza naukowa” zawartych w dokumencie programowym.

Rys. 2.6 – Przegląd wskaźników związanych z filarem „Doskonała baza naukowa”

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki związane z filarem „Doskonała baza naukowa”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Odsetek publikacji z projektów finansowanych przez ERBN znajdujących się w 1% najczęściej cytowanych publikacji w danej dziedzinie nauki	100% (2019) cel pośredni 83% (2018) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Międzysektorowa i międzypaństwowa mobilność naukowców, w tym doktorantów	90% (2019) cel pośredni 82% (2019) 2013 2020	tak	Wskaźnik produktu
Międzysektorowa i międzypaństwowa mobilność doktorantów	89% (2019) cel pośredni 86% (2019) 2013 2020	tak	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

2.21. Wsparcie udzielane przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych (ERBN) w ramach filaru „Doskonała baza naukowa” jest ukierunkowane na bardziej uznanych naukowców, którzy skupiają się na badaniach o bardziej podstawowym charakterze. Z kolei w ramach działań „Maria Skłodowska-Curie” wsparcie jest przeznaczone przede wszystkim dla naukowców na wczesnym etapie kariery. Ze wskaźnika dotyczącego ERBN wynika, że wyniki programu są dobre. Wskaźniki dotyczące działań „Maria

Skłodowska-Curie" również osiągają wysokie wartości – od początku programu 58 200 naukowców skorzystało z mobilności międzysektorowej i transgranicznej. Wsparcie w ramach programu pozwoliło im tym samym na prowadzenie badań naukowych za granicą lub czasowe prowadzenie prac badawczych w innych placówkach.

Wsparcie na rzecz doskonałości i mobilności korzystnie wpływa na europejskie badania naukowe

2.22. ERBN finansuje przede wszystkim badania podstawowe, w związku z czym uzyskanie rezultatów i oddziaływania może wymagać szczególnie dużo czasu. Produkty w postaci publikacji naukowych i przełomowych odkryć wskazują jednak na to, że ERBN osiąga zamierzone wyniki. Fakt, że o dofinansowanie konkurują ze sobą projekty z całej Europy, ma sprawić, aby dotacje przyznawano tym z nich, w ramach których można prowadzić najwyższej klasy badania naukowe, nawet za cenę braku równomiernego rozkładu środków pod względem geograficznym[13]. Działania „Maria Skłodowska-Curie" pozwalają naukowcom zdobyć doświadczenie w ramach programów mobilności, co niesie korzyści zarówno dla poszczególnych naukowców, jak i dla placówek badawczych i całego europejskiego systemu badań naukowych[14].

Program „Horyzont 2020" wnosi wartość dodaną dzięki unikatowemu i ogólnoeuropejskiemu charakterowi udzielanego wsparcia

2.23. ERBN i działania „Maria Skłodowska-Curie" tak bardzo różnią się od siebie, jeśli chodzi o ukierunkowanie i zakres, że niewiele z realizowanych działań nakłada się na inne działania prowadzone w ramach programu „Horyzont 2020" lub innych programów. Nie są one podobne do działań na poziomie krajowym, w związku z czym wnoszą szczególną wartość dodaną. Zapewnienie ogólnoeuropejskiej konkurencji i mobilności również stanowi wartość dodaną[15].

---

[13] Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«", SWD(2017) 221 final, s. 56.

[14] Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«", SWD(2017) 221 final, s. 176.

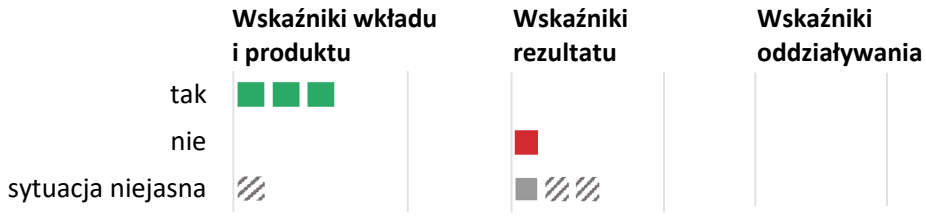
[15] Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«", SWD(2017) 221 final, s. 68, 71 i 177.

Wiodąca pozycja w przemyśle

2.24. Na *rys. 2.7* przedstawiono przegląd wskaźników związanych z filarem „Wiodąca pozycja w przemyśle” zawartych w dokumencie programowym.

Rys. 2.7 – Przegląd wskaźników związanych z filarem „Wiodąca pozycja w przemyśle”

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki związane z filarem „Wiodąca pozycja w przemyśle”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Zgłoszenia patentowe i przyznane patenty w zakresie różnych technologii prorozwojowych i przemysłowych	16% (2019) — cel pośredni 100% (2019) — 2013 — 2020	nie	Wskaźnik rezultatu
Odsetek uczestniczących przedsiębiorstw wprowadzających innowacje, które są nowe dla przedsiębiorstwa lub rynku	**Nie dotyczy (brak poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 0 poziom docelowy: nie określono najnowsze dane: 15,4 tys. (2019)	niejasne	Wskaźnik rezultatu
Liczba wspólnych publikacji publiczno-prywatnych	**Nie dotyczy (brak poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 0 poziom docelowy: nie określono najnowsze dane: 5,7 tys. (2019)	niejasne	Wskaźnik produktu
Odsetek MŚP biorących udział w programie, które wprowadzają nowe innowacyjne rozwiązania w przedsiębiorstwie lub na rynku	Nie dotyczy — cel pośredni 40% (2017) — 2020	niejasne	Wskaźnik rezultatu
Rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w MŚP biorących udział w programie	**Nie dotyczy (brak poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 0 poziom docelowy: nie określono najnowsze dane: 431 (2019)	sytuacja niejasna	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

2.25. Cel szczegółowy 5 dotyczy wiodącej pozycji Europy w przemyśle osiąganej za pomocą badań naukowych, rozwoju technologicznego, demonstracji i innowacji w szeregu kluczowych technologii prorozwojowych i przemysłowych. W dokumencie programowym wskazano na fakt, że ustanowiony dla programu poziom docelowy w zakresie zgłoszeń patentowych prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty. Przedstawiono w nim również informacje o przyznanych patentach, co jest lepszym miernikiem osiągniętych wyników, nie podano jednak żadnych odnośnych poziomów docelowych ani celów pośrednich.

2.26. Kolejnym wskaźnikiem dotyczącym powyższego celu szczegółowego jest odsetek uczestniczących przedsiębiorstw wprowadzających innowacje, które są nowe dla przedsiębiorstwa lub rynku. Jako że w dokumencie programowym nie podano ani celów pośrednich, ani poziomu docelowego dla tego wskaźnika, nie można przy jego pomocy ocenić, czy program jest na dobrej drodze do ich osiągnięcia, co obniża przydatność tego wskaźnika.

Wsparcie na rzecz innowacji cieszy się dużym zainteresowaniem, choć MŚP napotykają przeszkody

2.27. Działania w ramach filaru „Wiodąca pozycja w przemyśle" służą sfinansowaniu badań naukowych i innowacji ukierunkowanych na kluczowe technologie prorozwojowe. Takie technologie stanowią podwaliny przyszłych innowacji i dlatego czas oczekiwania, aż finansowanie przełoży się na rezultaty i oddziaływanie, może być długi. Ogólnie rzecz biorąc, prowadzone działania są właściwie ukierunkowane na potrzeby rynku i cieszą się zainteresowaniem, o którym świadczy duża liczba wnioskodawców, w tym MŚP. Wspieranie innowacyjności MŚP to jeden z celów szczegółowych filaru „Wiodąca pozycja w przemyśle", lecz MŚP mogą także uczestniczyć w działaniach i otrzymać finansowanie w ramach innych celów szczegółowych. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym uproszczenia programu „Horyzont 2020"[16] Trybunał stwierdził jednak, że MŚP napotykają przeszkody w procesie składania wniosków i doświadczają obciążenia związanego z wdrażaniem projektów ze względu na skomplikowane zasady, np. w zakresie sprawozdawczości kosztów.

[16] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy".

Szczególna unijna wartość dodana dzięki masie krytycznej

2.28. Jeżeli chodzi o finansowanie projektów w zakresie badań naukowych i innowacji w obszarze filaru „Wiodąca pozycja w przemyśle”, program „Horyzont 2020” pozwala na uzyskanie masy krytycznej, co umożliwia planowanie projektów na większą skalę. W projektach biorą udział liczni uczestnicy – tacy jak przedsiębiorstwa, instytuty badawcze i uniwersytety – z wielu krajów, dzięki czemu możliwe jest zgromadzenie potrzebnej wiedzy i doświadczenia eksperckiego, które mogłyby być niedostępne w jednym kraju[17].

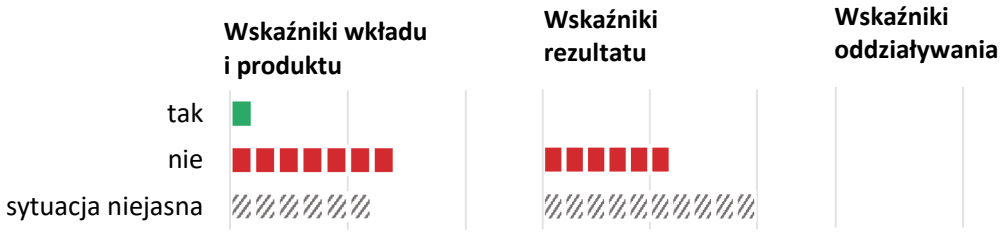
Wyzwania społeczne

2.29. Na ***rys. 2.8*** przedstawiono przegląd wskaźników związanych z filarem „Wyzwania społeczne” zawartych w dokumencie programowym.

[17] Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 221 final, s. 290, 358 i 427.

Rys. 2.8 – Przegląd wskaźników związanych z wyzwaniami społecznymi

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki związane z filarem „Wyzwania społeczne”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Publikacje w dziedzinie zdrowia i dobrostanu we wpływowych czasopismach stosujących oceny wzajemne	30% (2019) — cel pośredni 100% (2019) — 2013 — 2020	nie	Wskaźnik produktu
Zgłoszenia patentowe i przyznane patenty w dziedzinie zdrowia i dobrostanu	16% (2019) — cel pośredni 100% (2019) — 2020	nie	Wskaźnik rezultatu
Publikacje w dziedzinie bezpiecznej, czystej i efektywnej energii we wpływowych czasopismach stosujących oceny wzajemne	11% (2019) — cel pośredni 100% (2019) — 2020	nie	Wskaźnik produktu
Zgłoszenia patentowe i przyznane patenty w dziedzinie bezpiecznej, czystej i efektywnej energii	30% (2019) — cel pośredni 100% (2019) — 2020	nie	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

2.30. Filar „Wyzwania społeczne” dotyczy siedmiu różnych dziedzin. Pierwsze dwa wskaźniki na *rys. 2.8* odnoszą się do zdrowia i dobrostanu. Poziom docelowy został podany w kolumnie dotyczącej roku 2020, lecz należy go interpretować jako poziom, który ma zostać osiągnięty, „[…] gdy zakończone zostaną ostatnie działania finansowane w ramach programu »Horyzont 2020«”. Ponadto w dokumencie programowym stwierdzono, że „[p]oziomy docelowe przewidziano dla całego filaru »Wyzwania społeczne« (cele szczegółowe nr 8–14), nie zaś dla każdego celu szczegółowego z osobna”, co sprawia, że porównanie wartości faktycznie osiągniętej i poziomu docelowego jest niemiarodajne.

Zapewnienie odpowiedzi na wyzwania społeczne

2.31. Filar programu „Horyzont 2020” odnoszący się do wyzwań społecznych dotyczy bezpośrednio wyzwań w takich dziedzinach jak zdrowie i dobrostan przez całe życie oraz zrównoważona energia. W swoich ocenach Komisja stwierdziła, że filar ten ma ogólnie istotne znaczenie, ponieważ pozwala na pokierowanie funduszy na badania naukowe i innowacje mające na celu sprostanie wyzwaniom, przed którymi stoi społeczeństwo[18]. Działania związane z wyzwaniami społecznymi zorientowane są na projekty o wyższym poziomie gotowości technologicznej, co oznacza, że technologie te znacznie szybciej przełożą się na praktyczne zastosowania, a tym samym odpowiednio uzupełniają badania o bardziej podstawowym charakterze. Aby zapewnić jednak odpowiedź na wyzwania społeczne w dłuższej perspektywie, konieczne byłoby także prowadzenie bardziej podstawowych badań w tej dziedzinie[19]. Ogólnie rzecz biorąc, projekty na szczeblu europejskim stanowią dobre uzupełnienie działań krajowych[20].

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników

2.32. Trybunał przeanalizował sprawozdawczość Komisji na temat wyników osiągniętych w ramach 62 projektów z programu „Horyzont 2020”, przy czym 26 z tych projektów zostało już ukończonych. Trybunał nie oceniał bezpośrednio jakości prowadzonych badań naukowych ani oddziaływania projektów pod względem osiągnięcia celu polityki, jakim jest udoskonalenie badań naukowych i innowacji.

2.33. W odniesieniu do każdego projektu Trybunał zbadał szereg sprawozdań, w tym sprawozdanie z oceny, które sporządza urzędnik Komisji odpowiedzialny za projekt w ramach kontroli przed dokonaniem zwrotu zadeklarowanych kosztów. W miarę możliwości zwrócił się on także do *beneficjentów* z pytaniem o wyniki projektów.

---

[18] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final, s. 31.

[19] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 220 final, s. 170.

[20] Załącznik 2 do dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wnikliwa ocena śródokresowa programu »Horyzont 2020«”, SWD(2017) 221 final, s. 656 i 813.

2.34. Wszystkie 62 projekty objęte analizą Trybunału są zgodne z celami programu i odnośnym programem prac. Większość projektów dotyczy wyłącznie jednego celu szczegółowego, z wyjątkiem trzech projektów powiązanych z dwoma celami. Trybunał ustalił jednak, że 22 projekty związane z jednym celem szczegółowym przyczyniają się do osiągnięcia co najmniej jednego dodatkowego celu szczegółowego. Przykładowo sytuacja taka ma często miejsce w przypadku projektów ERBN (cel szczegółowy 1) lub projektów w ramach działań „Maria Skłodowska-Curie" (cel szczegółowy 3), które z uwagi na przedmiot badań mogą także przyczyniać się do realizacji jednego z celów dotyczących wyzwań społecznych. Rezultaty uzyskane w ramach projektów – takie jak publikacje naukowe – są zgłaszane w ramach jednego celu szczegółowego i tym sposobem unika się ich podwójnego uwzględnienia, rozwiązanie to prowadzi jednak do niedoszacowania wkładu Unii w rozwój innych obszarów badawczych.

2.35. Jak wynika ze sprawozdań Komisji, w ramach większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty. W przypadku kilku projektów w sprawozdaniach Komisji zwrócono jednak uwagę na problemy, które negatywnie wpłynęły na osiągnięte wyniki:

- w pięciu przypadkach zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami uzgodnionymi z Komisją;
- w siedmiu przypadkach upowszechnianie produktów i rezultatów projektu tylko częściowo zrealizowano zgodnie z umową o udzielenie dotacji.

Wnioski

2.36. Dostępne informacje są zbyt ograniczone, by Trybunał mógł w pełni ocenić wyniki osiągnięte w ramach programu „Horyzont 2020" według stanu na koniec 2019 r., który jest przedostatnim rokiem *okresu programowania*. Jednym z głównych powodów tej sytuacji jest specyfika finansowania badań naukowych i innowacji, polegająca na tym, że okres, jaki upływa od sfinansowania projektu do uzyskania rezultatów i oddziaływania, jest stosunkowo długi. Ponadto na koniec 2020 r. większość projektów będzie nadal w trakcie realizacji (zob. pkt ***2.13***). Wskaźniki należy interpretować z rezerwą, przy czym w przypadku niektórych z nich nie określono poziomu docelowego (zob. pkt ***2.11***). Dokonanie przeglądu osiągniętych wyników jest zatem utrudnione. Najnowszy i najbardziej kompletny obraz osiągniętych wyników został zawarty w ocenie śródokresowej z maja 2017 r., w której dane ilościowe zestawiono z danymi jakościowymi (zob. pkt ***2.10***).

2.37. Chociaż dostępne informacje są ograniczone, nic nie wskazuje na to, by osiągnięcie wyników było zagrożone. Zaobserwowano też liczne przykłady projektów zwieńczonych sukcesem. Nie przedstawiono wyczerpujących informacji na temat efektywności programu „Horyzont 2020”, omówiono natomiast szczegółowo powiązaną kwestię uproszczenia programu (zob. pkt ***2.14***). Budżet programu „Horyzont 2020” nie jest wystarczający, by sfinansować wszystkie kwalifikujące się do finansowania wnioski projektowe, co wynika z bardzo dużej liczby takich wniosków (zob. pkt ***2.16***–***2.17***).

2.38. W przeciwieństwie do informacji na temat skuteczności dostępne są obszerne informacje na temat adekwatności i spójności programu oraz wnoszonej przez niego unijnej wartości dodanej. Przedstawiono wiele argumentów przemawiających za tym, że program „Horyzont 2020” jest adekwatny, gdyż stanowi odpowiedź na potrzeby, którym miał sprostać (zob. pkt ***2.23***, ***2.28***, ***2.31***). Kolejną mocną stroną programu jest unijna wartość dodana, o czym świadczą informacje z wielu źródeł (zob. pkt ***2.15***). Jeżeli chodzi o spójność, program „Horyzont 2020” składa się
z harmonijnie współdziałających ze sobą części, a także jest spójny z innymi programami i strategiami politycznymi, chociaż możliwe jest wprowadzenie dalszych usprawnień (zob. pkt ***2.18***).

2.39. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników
przedstawiono wyniki osiągnięte w ramach poddziału 1a jedynie w bardzo ogólny sposób, nie omówiono na przykład oddzielnie poszczególnych programów. Informacje na temat wyników programu „Horyzont 2020” ograniczają się do przykładów projektów zwieńczonych sukcesem, nie zinterpretowano natomiast danych ze wskaźników. W przeglądzie wyników programów, stanowiącym załącznik do wspomnianego sprawozdania rocznego, zawarto więcej informacji, lecz także i w tym przypadku są to dane na wysokim poziomie agregacji (zob. pkt ***2.19***).

EFIS

Cel i funkcjonowanie EFIS

2.40. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) utworzono w 2015 r. jako pierwszy filar planu inwestycyjnego dla Europy[21]. Plan ten miał na celu wyeliminowanie luki inwestycyjnej powstałej w wyniku kryzysu gospodarczo-finansowego, który rozpoczął się w 2008 r. W konkluzjach przyjętych 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska uznała, że „[p]romowanie inwestycji i zajęcie się problemem niedoskonałości rynku w Europie jest jednym z kluczowych wyzwań politycznych". Celem EFIS jest zapewnienie *dodatkowości* poprzez zaradzenie niedoskonałościom rynku lub nieoptymalnym sytuacjom w zakresie inwestycji. Jest on zasadniczo ukierunkowany na projekty charakteryzujące się wyższym profilem ryzyka, które nie mogłyby zostać zrealizowane „w okresie, w którym można skorzystać z gwarancji UE, lub nie w takim samym zakresie przez EBI, EFI lub w oparciu o istniejące unijne *instrumenty finansowe*, bez wsparcia ze strony EFIS".

2.41. Na ***rys. 2.9*** przedstawiono w zarysie koncepcję EFIS oraz kontekst jego funkcjonowania w oparciu o odnośne akty prawne i dokumenty Komisji.

2.42. EFIS jest zabezpieczony gwarancją UE. Operacjami finansowymi zarządza Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). EBI odpowiada za obszar infrastruktury i innowacji oraz *Europejski Fundusz Inwestycyjny* (EFI) w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw.

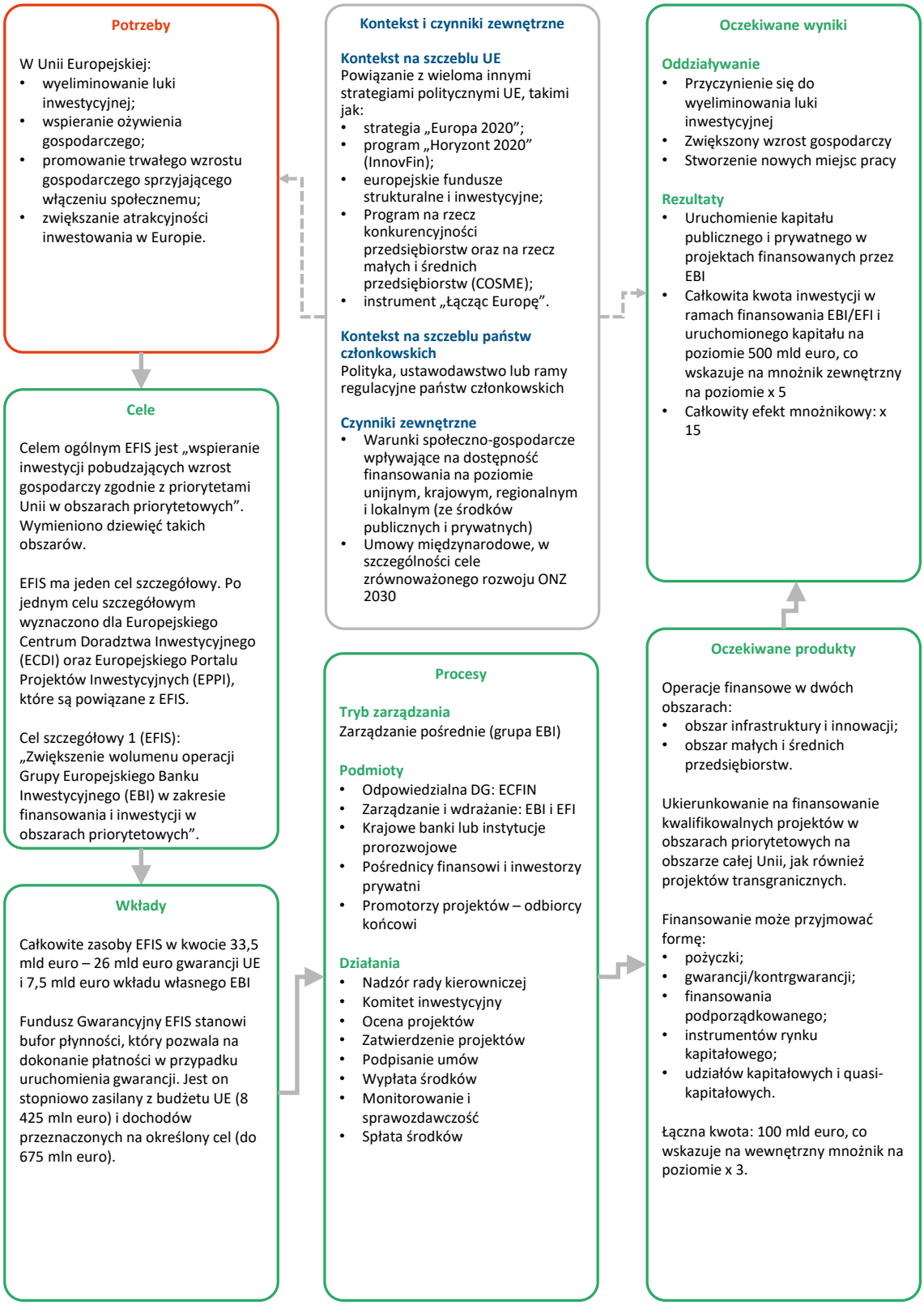
[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

2.43. Program EFIS zmieniono rozporządzeniem (UE) 2017/2396[22] (tak zwany „EFIS 2.0”), w którym zwiększono docelowe kwoty środków uruchomionych na inwestycje i wydłużono do grudnia 2020 r. okres inwestycyjny na zatwierdzenie *transakcji* w przypadku ostatecznych umów, które mają zostać zawarte nie później niż do końca grudnia 2022 r. W nowym rozporządzeniu położono także większy nacisk na dodatkowość.

2.44. Gwarancja UE pozwala EBI sfinansować operacje o ogólnie wyższym profilu ryzyka niż w przypadku standardowego portfela EBI. Celem jest osiągnięcie całkowitego *efektu mnożnikowego* inwestycji na poziomie piętnastokrotności (x 15) wkładu z EFIS (gwarancja UE i wkład EBI). Oczekuje się, że wkład z EFIS zostanie powiększony średnio trzykrotnie dzięki wewnętrznemu mnożnikowi x 3 w ramach operacji finansowych grupy EBI, a następnie wzrośnie średnio pięciokrotnie dzięki mnożnikowi zewnętrznemu x 5 w ramach innych źródeł finansowania – ze środków prywatnych lub publicznych.

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego.

Rys. 2.9 – Przegląd EFIS



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2015/1017, rozporządzenia (UE) 2017/2396, dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 r. i COM(2018) 497 final.

2.45. EFIS ma jeden cel ogólny oraz jeden cel szczegółowy[23]. Celem ogólnym jest „wspieranie inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy zgodnie z priorytetami Unii”, zaś celem szczegółowym – „zwiększenie wolumenu operacji grupy EBI w zakresie finansowania i inwestycji w obszarach priorytetowych”.

2.46. Według stanu na koniec 2019 r. ekspozycja budżetu UE z tytułu ewentualnych przyszłych płatności związanych z gwarancją EFIS wynosiła 21,9 mld euro. Płatności z budżetu UE kierowane są przede wszystkim do Funduszu Gwarancyjnego EFIS, stanowiącego bufor płynności, z którego realizowane są wypłaty na rzecz EBI w przypadku uruchomienia gwarancji UE. Zasobami funduszu zarządza Komisja. Na koniec 2019 r. zaksięgowano płatności na rzecz funduszu gwarancyjnego UE (Funduszu Gwarancyjnego EFIS) na łączną kwotę 6,5 mld euro[24]. Budżet funduszu wynosił wówczas 6,7 mld euro. Nie dokonano do tego czasu istotnych wypłat w wyniku uruchomienia gwarancji[25].

Opublikowane informacje na temat wyników

2.47. Poza coroczną sprawozdawczością na temat osiągniętych wyników w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, dokumentach programowych oraz rocznych sprawozdaniach z działalności (zob. pkt 1.3) Komisja i EBI przeprowadziły – zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie EFIS[26] – oceny osiągniętych wyników (***rys. 2.10***). Komisja zleciła także przeprowadzenie oceny zewnętrznej, którą ukończono w 2016 r.

---

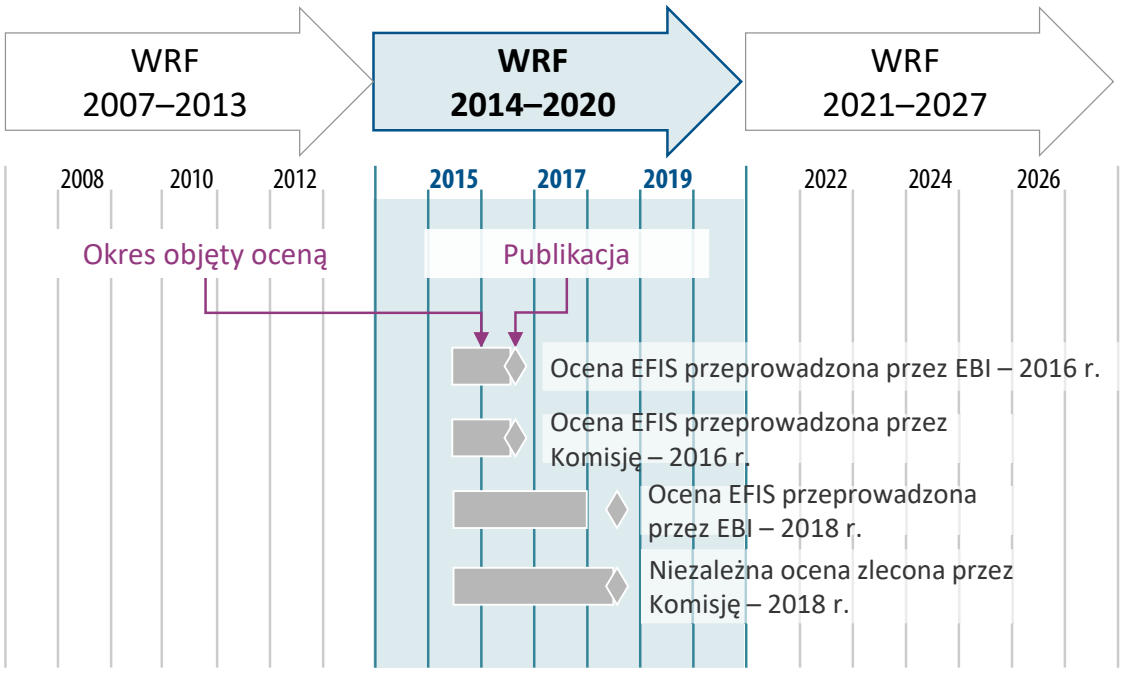
[23] Zgodnie z dokumentami programowymi towarzyszącymi projektowi budżetu na 2020 r.

[24] W oparciu o dane finansowe dotyczące WRF przekazane przez DG BUDG.

[25] Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r. i 2019 r., rozdział 2 „Zarządzanie budżetem i finansami”.

[26] Art. 18 rozporządzenia (UE) 2015/1017.

Rys. 2.10 – Ramy czasowe głównych ocen i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ocena wyników osiągniętych w ramach EFIS na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników

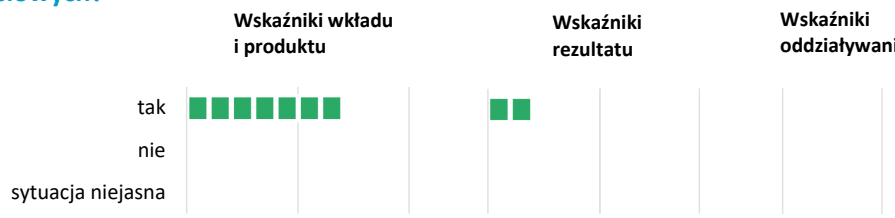
2.48. Na *rys. 2.11* przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników EFIS zawartych w dokumentach programowych. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[27] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W niniejszej ocenie nie wzięto pod uwagę, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami EFIS, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach EFIS. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

2.49. W dokumencie programowym uwzględniono pięć wskaźników EFIS. Trybunał stwierdził, że są to wskaźniki rezultatu i produktu.

[27] Zob. pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Rys. 2.11 – Przegląd wszystkich wskaźników EFIS zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki EFIS

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Łączny wolumen uruchomionych inwestycji (w mld euro)	92% (2019) cel pośredni 84% (2019) 2020	tak	Wskaźnik rezultatu
Liczba projektów zakwalifikowanych do wsparcia w ramach EFIS	100% (2019) cel pośredni 90% (2019) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Łączna liczba krajów, które uzyskały finansowanie przez grupę EBI w ramach EFIS	100% (2019) cel pośredni 100% (2019) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Zagregowany efekt mnożnikowy	100% (2019) cel pośredni 100% (2019) 2020	tak	Wskaźnik rezultatu
Udział finansowania z EFIS w obszarze infrastruktury i innowacji przeznaczonego na wsparcie projektów przyczyniających się do działań na rzecz klimatu	100% (2019) cel pośredni 100% (2019) 2020	tak	Wskaźnik produktu

	Czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?		
	TAK	NIE	SYTUACJA NIEJASNA
Wskaźniki z określonymi ilościowo poziomami docelowymi	■	■	■
Wskaźniki bez określonych ilościowo poziomów docelowych	▨	▨	▨

Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

2.50. Trybunał odnotowuje, że program jest na dobrej drodze do osiągnięcia zamierzonych poziomów docelowych. Celem EFIS jest uruchomienie inwestycji w szeregu obszarów w całej UE przez finansowanie portfela projektów o wyższym profilu ryzyka niż projekty standardowo wspierane w ramach działalności EBI. Wśród dostępnych informacji o wynikach znaleźć można szczegółowe dane na temat inwestycji uruchomionych po zatwierdzeniu operacji, liczby zatwierdzonych projektów, efektów mnożnikowych i państw członkowskich, w których realizowane są projekty. Żaden z pięciu wskaźników nie dotyczy jednak poziomu ryzyka ani zasięgu działań w kluczowych obszarach, o których jest mowa w celu ogólnym.

2.51. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku dwóch *wskaźników rezultatu* dane są częściowo oparte na wartościach szacunkowych, aktualizowanych w trakcie realizacji programu. Wskaźniki te osiągną ostateczny poziom dopiero po ukończeniu inwestycji. Ponadto w swojej opinii nr 2/2016 Trybunał wskazał, że w obliczeniach zagregowanego poziomu efektu mnożnikowego zakłada się brak inwestycji bez udziału EFIS, i wezwał do zmiany metody obliczeń[28]. Trybunał odnotowuje, że zarówno metodyka obliczania mnożnika EFIS stosowana przez EBI, jak i metodyka stosowana przez EFI zostały od tamtej pory zaktualizowane w celu zapewnienia, aby wyłącznie uruchomione inwestycje dodatkowe były uwzględniane jako postępy na drodze do osiągnięcia poziomów docelowych EFIS[29].

2.52. Niektóre wskaźniki mają obecnie ograniczoną wartość w kontekście monitorowania. Jeden ze wskaźników produktu, dotyczący *łącznej liczby krajów, które otrzymały finansowanie z EBI (zatwierdzone operacje)*, osiągnął zakładany poziom w 2016 r., czyli w drugim roku funkcjonowania programu. W ramach innego wskaźnika produktu podawana jest liczba projektów, które otrzymały wsparcie z EFIS. Zakładany poziom został osiągnięty w 2018 r., gdy liczba projektów przekroczyła 1 000.

2.53. Należy zauważyć, że wskaźniki nie mierzą postępów na drodze do realizacji celu szczegółowego, który polega na zwiększeniu wolumenu operacji EBI, w szczególności operacji obarczonych wyższym ryzykiem. Choć w celu szczegółowym pod uwagę brane są wszystkie operacje grupy EBI, wskaźniki odnoszą się wyłącznie do operacji w ramach EFIS.

---

[28] Dz.U. C 465 z 13.12.2016, s. 1.

[29] Publikacja pt. „EIB, EFSI Multiplier methodology calculation, update of July 2018” oraz publikacja pt. „EIF, EFSI Multiplier calculation methodology, update of January 2019”.

Szacowana wartość inwestycji uruchomionych w ramach projektów finansowanych z EFIS osiągnęła niemalże poziom docelowy, lecz nie we wszystkich przypadkach jest to zasługa EFIS

2.54. EFIS jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego zakładającego uruchomienie inwestycji na kwotę 500 mld euro. Na koniec 2019 r., czyli rok przed wyznaczonym terminem, grupa EBI zatwierdziła transakcje na kwotę 84,2 mld euro i oszacowała, że powiązane inwestycje sięgną 458 mld euro, co stanowi lepszy wynik niż oczekiwano, biorąc pod uwagę, że w owym momencie upłynęło 82% czasu trwania programu[30].

2.55. Szacowana całkowita kwota powiązanych inwestycji wskazuje na to, że efekt mnożnikowy uzyskany dzięki mnożnikowi zewnętrznemu może przekroczyć spodziewany poziom x 5, a zatem ogólny mnożnik może osiągnąć planowany poziom x 15 (zob. pkt ***2.44***). W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym EFIS z 2019 r. Trybunał stwierdził[31], że EFIS stanowił skuteczne narzędzie pozyskiwania środków finansowych na wspieranie znacznych dodatkowych inwestycji, jednak w niektórych przypadkach przeszacowano zakres, w jakim rzeczywiście doprowadził on do dodatkowych inwestycji w gospodarkę realną. W ocenie EFIS i w sprawozdaniu specjalnym Trybunału uwypuklono również fakt, że nie można przypisywać całej kwoty finansowania wyłącznie EFIS.

EFIS zapewnił finansowanie w sytuacjach, gdy uzyskanie go na rynku nie byłoby możliwe, jednak część inwestycji ze środków EFIS mogła zostać sfinansowana na zasadach rynkowych

2.56. Wprawdzie w latach 2015–2017 roczna kwota pożyczek udzielonych przez EBI spadła, co zbiegło się z okresem funkcjonowania EFIS, należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że wartość udzielonych pożyczek była wyższa niż w poprzedzających ten okres dwóch okresach trzyletnich (lata 2009–2011 i lata 2012–2014), w trakcie których grupa EBI otrzymała dodatkowe środki w celu przeciwdziałania kryzysowi finansowemu i zadłużeniowemu. W porównaniu z roczną kwotą pożyczek udzielonych przed kryzysem ich średnia kwota jest znacznie wyższa w okresie funkcjonowania EFIS, co

---

[30] Sprawozdanie roczne w sprawie EFIS za 2019 r. pt. „From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI", s. 35.

[31] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2019 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces", pkt 81.

świadczy o realizacji celu szczegółowego polegającego na zwiększeniu wolumenu operacji finansowych.

2.57. Ponadto zgodnie ze sprawozdaniem EBI w sprawie EFIS za 2019 r.[32] większość transakcji EFIS to tak zwane „działania specjalne", które z definicji są obarczone wyższym ryzykiem niż zwykłe operacje EBI. Wartość takich nowych działań, na które podpisano umowy w 2019 r., wyniosła 15 mld euro, co stanowi około 25% łącznej wartości pożyczek EBI w owym roku. Przed uruchomieniem EFIS odsetek ten nie przekraczał poziomu 10%.

2.58. W ramach niezależnej oceny Komisji stwierdzono, że po uruchomieniu EFIS wprowadzono szereg nowych produktów obarczonych wyższym ryzykiem, na przykład instrumenty kapitałowe i instrumenty oparte na podziale ryzyka z udziałem pośredników finansowych w obszarze infrastruktury i innowacji. Ponadto zmodyfikowano istniejące produkty i dopasowano je do nowych typów kontrahentów/ beneficjentów[33].

2.59. W pierwszej wersji rozporządzenia w sprawie EFIS „działania specjalne" były z definicji uznawane za działania zapewniające „dodatkowość" (zob. pkt ***2.40***). Z badania przeprowadzonego w 2018 r. wynika wprawdzie, że 98% operacji dłużnych i 99% operacji kapitałowych było ukierunkowanych na wyeliminowanie niedoskonałości rynku, jednak w sprawozdaniach stwierdzono, że część tych inwestycji mogła zostać zrealizowana na zasadach rynkowych, choć na mniej korzystnych warunkach[34]. Wspomniane badanie wskazuje na to, że 67% operacji w obszarze infrastruktury i innowacji oraz 76% operacji w segmencie MŚP nie zostałoby zrealizowanych bez wsparcia z EFIS.

---

[32] Sprawozdanie roczne w sprawie EFIS za 2019 r. pt. „From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI", s. 35.

[33] Sprawozdanie końcowe opracowane przez ICF we współpracy z partnerami zewnętrznymi pt. „Independent Evaluation of the EFSI Regulation", czerwiec 2018 r., s. 55.

[34] Publikacja EBI pt. „Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018", s. 46 oraz sprawozdanie końcowe opracowane przez ICF we współpracy z partnerami zewnętrznymi pt. „Independent Evaluation of the EFSI Regulation", czerwiec 2018 r., s. 90.

2.60. W ocenie stwierdzono również, że zdaniem zainteresowanych podmiotów instrumenty finansowe na poziomie UE uzupełniają zasoby krajowe w przypadkach, w których wyłącznie zasoby krajowe nie wystarczyłyby, aby zaspokoić potrzeby w zakresie finansowania. Kolejnym ważnym aspektem jest fakt, że udział EBI/EFI stanowi „sygnał dla rynku", który pomógł przyciągnąć w szczególności finansowanie podwyższonego ryzyka. Wsparcie UE miało w wielu przypadkach decydujące znaczenie w przekonaniu pośredników finansowych do sfinansowania projektów obarczonych wyższym ryzykiem[35].

2.61. Wsparcie projektów obarczonych wyższym ryzykiem jest zgodne z celem rozporządzenia i ma zapewnić dodatkowość programu. W rozporządzeniu w sprawie EFIS 2.0 powiązanie to zostało utrzymane, jednak udoskonalono kryteria dodatkowości[36]. Obecnie przyjmuje się, że „działania specjalne" (o wyższym ryzyku) wyraźnie wskazują na dodatkowość, konieczne jest jednak dodatkowe uzasadnienie, by uznać je za kwalifikowalne.

EFIS zapewnił wzmocnienie niektórych programów UE, lecz jego działania tymczasowo pokryły się z działaniami w ramach innych programów

2.62. EFIS wzmocnił niektóre programy unijne, w szczególności w obszarze małych i średnich przedsiębiorstw, w którym dzięki realizowanym projektom oraz doświadczeniu pracowników EFI mogło wesprzeć instrumenty gwarancji kredytowych dla MŚP w ramach COSME oraz InnovFin. W ramach EFIS udostępniono finansowanie tymczasowe w celu zaspokojenia dużego popytu ze strony pośredników finansowych, przekraczającego roczne zasoby budżetowe. Pozwoliło to utrzymać finansowanie na odpowiednim poziomie i uniknąć przestoju w oczekiwaniu na udostępnienie nowego budżetu. Następnie poszerzono też zasięg działań EFIS podejmowanych w obszarze MŚP, zwiększając dostępne zasoby, co pozwoliło na uruchomienie nowych instrumentów.

---

[35] Sprawozdanie końcowe opracowane przez ICF we współpracy z partnerami zewnętrznymi pt. „Independent Evaluation of the EFSI Regulation", czerwiec 2018 r., s. 100.

[36] Art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r.

2.63. W przypadku innych programów doszło do nakładania się prowadzonych działań. W obszarze infrastruktury i innowacji zapotrzebowanie na takie programy jak instrument „Łącząc Europę" i InnovFin początkowo spadło, ponieważ działania EFIS obejmowały w pewnym stopniu podobne obszary polityki. Problem ten został niezwłocznie rozwiązany przez zmianę ukierunkowania tych programów, które przypisano do ściślej określonych segmentów potrzeb z zakresu finansowania (ryzyka), tak by uniknąć powielania się z EFIS, koncentrując się na przykład na projektach zlokalizowanych poza UE lub projektach związanych z czystszym transportem, efektywnością energetyczną oraz cyfrowymi innowacjami technicznymi.
W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym EFIS Trybunał zalecił zapewnienie zwiększonej komplementarności między instrumentami finansowymi UE a unijnymi *gwarancjami budżetowymi*[37].

Komisja zarządzała funduszem gwarancyjnym, stosując zasadę *należytego zarządzania finansami*

2.64. Przeważającą część portfela stanowią płynne papiery wartościowe, a jego profil pod względem czasu trwania, ryzyka kredytowego i płynności dostosowano do prognozowanych przepływów pieniężnych związanych z operacjami EFIS objętymi gwarancją UE (np. przewidywanych uruchomień gwarancji i dochodów). W bardzo trudnej sytuacji rynkowej, która charakteryzowała się ogólnie ujemną lub historycznie niską rentownością i cechowała znaczną zmiennością rynków i niepewnością, roczny (bezwzględny) wynik funduszu w 2019 r. wyniósł 1,239%. Taki zwrot z inwestycji jest zgodny z rocznym poziomem referencyjnym dla EFIS (2,302%)[38].

Stałe wysiłki na rzecz poprawy rozkładu geograficznego finansowania EFIS

2.65. Zarówno w niezależnych ocenach, jak i w sprawozdaniu specjalnym Trybunału wyrażono wątpliwości co do rozkładu geograficznego finansowania EFIS. Na koniec 2019 r. 80% zatwierdzonych operacji przypadało na kraje UE-15, natomiast w krajach *UE-13* realizowano jedynie 10% z nich. Pozostała część operacji należała do

[37] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2019 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych –konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces", zalecenie 2.

[38] COM(2020) 385 final, s. 6.

kategorii „Inne”, w szczególności były to projekty obejmujące kilka państw. Trybunał poruszył tę kwestię również w sprawozdaniu rocznym za 2019 r.[39]

2.66. EFIS jest programem ukierunkowanym na potrzeby, w którym stosuje się podejście oddolne i podejmuje działania w odpowiedzi na wnioski promotorów projektów. Ponadto, jak wskazano w wielu sprawozdaniach i ocenach[40], udział całkowitej kwoty pożyczek EFIS w państwach UE-13 jest większy niż waga gospodarcza tych państw w Unii, mierzona na podstawie PKB i nakładów brutto na środki trwałe. Co więcej, w państwach członkowskich, w których stwierdzono największe zapotrzebowanie na inwestycje, zrealizowano wyższy odsetek inwestycji niż w „państwach centralnych”[41].

2.67. W odpowiedzi na sprawozdanie specjalne Trybunału dotyczące EFIS[42] Komisja i EBI przeprowadziły analizę[43], która wykazała, że w państwach UE-13 istnieje luka między długofalowymi potrzebami inwestycyjnymi a popytem na inwestycje – a zatem korzystaniem z finansowania EFIS. Luka ta jest spowodowana rozmaitymi czynnikami (strukturalnymi). Grupa EBI i Komisja przeprowadziły kampanie informacyjne skierowane do państw UE-13 i rozpoczęły realizację inicjatyw w zakresie budowania potencjału i wsparcia doradczego[44]. Kwestia rozkładu geograficznego została także poruszona w dokumencie programowym na 2021 r., w którym poinformowano, że „ do końca 2020 r. wdrożonych zostanie szereg działań mających na celu poprawę tej sytuacji”.

---

[39] Sprawozdanie roczne Trybunału za rok budżetowy 2019, rozdział 2 „Zarządzanie budżetem i finansami”, pkt. 2.41.

[40] Publikacja EBI pt. „Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018”, s. 46 oraz sprawozdanie końcowe opracowane przez ICF we współpracy z partnerami zewnętrznymi pt. „Independent Evaluation of the EFSI Regulation”, czerwiec 2018 r., s. 90.

[41] Publikacja EBI pt. „Evaluation of the European Fund for Strategic Investments June 2018”.

[42] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2019 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych –konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces”, zalecenie 5.

[43] Zob. np. dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r.

[44] Dokument rady kierowniczej EFIS (SB/32/2019) pt. „Response to ECA Audit Recommendation 5: Improving the geographical spread of EFSI supported investments”, 18 lipca 2019 r.

Wnioski

2.68. Trybunał stwierdził, że program jest na dobrej drodze do osiągnięcia założonych poziomów docelowych, w szczególności w zakresie uruchomienia inwestycji na kwotę 500 mld euro. Z obecnych danych szacunkowych wynika, że piętnastokrotny efekt mnożnikowy zostanie uzyskany. Przeprowadzone w przeszłości kontrole i oceny wykazały jednak, że w kilku przypadkach wsparcia z EFIS udzielono na rzecz projektów, które mogły zostać sfinansowane z innych źródeł, choć na innych warunkach finansowania. Ponadto w niektórych przypadkach przeszacowano w obliczeniach wartość mnożnika. Komisja i EBI uznały zasadność powyższych wniosków i podjęły działania naprawcze, by poprawić sytuację (zob. pkt ***2.54***–***2.59***).

2.69. Trybunał zaobserwował, że wskaźniki nie odzwierciedlają w pełni przyjętego w celu szczegółowym założenia, że ogólna wartość inwestycji EBI powinna wzrastać. Stwierdził także, że istotne aspekty, takie jak poziom ryzyka i zasięg działań w kluczowych obszarach, nie zostały uwzględnione (zob. pkt. ***2.50***–***2.53***).

2.70. Zwrócono uwagę na kwestię rozkładu geograficznego działań w państwach UE-15 i UE-13, przy czym w ujęciu względnym wsparcie udzielane w państwach UE-13 jest większe niż waga gospodarcza tych państw w UE, a finansowanie było w znacznym stopniu skierowane do państw członkowskich bardziej dotkniętych kryzysem (zob. pkt. ***2.65***–***2.67***).

2.71. W zarządzaniu programem wykazano się elastycznością, umożliwiającą wprowadzenie korekt i udoskonaleń na przestrzeni czasu. Wraz z rosnącą ekspozycją finansową stopniowo zwiększano bufor płynności, który w przypadku uruchomienia gwarancji umożliwia podjęcie działań niemających wpływu na budżet UE. Funduszami tymi zarządzano dotychczas z zachowaniem ostrożności (zob. pkt ***2.64***).

Załączniki

Załącznik 2.1 – Cele programów „Horyzont 2020” i EFIS

„Horyzont 2020”

CELE OGÓLNE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CO 1	Zbudowanie w całej Unii społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i innowacjach, a jednocześnie przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju	-	Tak
CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CS 1	Doskonała baza naukowa – Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERBN) – rozwój badań pionierskich	Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERBN)	Tak
CS 2	Doskonała baza naukowa – przyszłe i powstające technologie – wzmacnianie badań w zakresie przyszłych i powstających technologii	Przyszłe i powstające technologie	Nie
CS 3	Działania „Maria Skłodowska-Curie” – wspieranie rozwoju umiejętności, szkoleń i kariery zawodowej	Działania Maria Skłodowska-Curie	Tak

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CS 4	Doskonała baza naukowa – infrastruktura badawcza – wzmacnianie europejskiej infrastruktury badawczej, w tym e-infrastruktury	Infrastruktura badawcza	Nie
CS 5	Wiodąca pozycja w przemyśle – umocnienie wiodącej pozycji Europy w przemyśle za pomocą badań naukowych, rozwoju technologicznego, demonstracji i innowacji w obszarze technologii prorozwojowych i przemysłowych (technologie informacyjno-komunikacyjne; nanotechnologie; materiały zaawansowane; biotechnologia; zaawansowane systemy produkcji i przetwarzania oraz technologie kosmiczne)	Wiodąca pozycja w zakresie technologii prorozwojowych i przemysłowych	Tak
CS 6	Wiodąca pozycja w przemyśle — ułatwienie dostępu do finansowania ryzyka związanego z inwestowaniem w badania naukowe i innowacje	Dostęp do finansowania ryzyka	Nie
CS 7	Wiodąca pozycja w przemyśle – zwiększenie innowacyjności w MŚP	Innowacje w MŚP	Tak
CS 8	Wyzwania społeczne – poprawa zdrowia i dobrostanu wszystkich obywateli przez cały czas ich życia	Zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan	Tak
CS 9	Wyzwania społeczne – zapewnienie wystarczającego zaopatrzenia w bezpieczną, zdrową i wysokiej jakości	Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo,	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
	żywność oraz inne bioprodukty poprzez opracowanie wydajnych, zrównoważonych i zasobooszczędnych systemów produkcji podstawowej, ochronę powiązanych usług ekosystemowych i odbudowę różnorodności biologicznej oraz konkurencyjnych i niskoemisyjnych łańcuchów dostaw, przetwarzania i wprowadzania do obrotu	badania morskie oraz biogospodarka	
CS 10	Wyzwania społeczne – przejście do niezawodnego, przystępnego cenowo, społecznie akceptowanego, zrównoważonego i konkurencyjnego systemu energetycznego, z zamiarem zmniejszenia zależności od paliw kopalnych w obliczu malejącej ilości zasobów, rosnącego zapotrzebowania na energię i zmiany klimatu	Bezpieczna, czysta i efektywna energia	Tak
CS 11	Wyzwania społeczne – stworzenie europejskiego systemu transportowego, który będzie zasobooszczędny, przyjazny dla klimatu i środowiska, bezpieczny i spójny, z korzyścią dla wszystkich obywateli, gospodarki i społeczeństwa	Inteligentny, zielony i zintegrowany transport	Nie
CS 12	Wyzwania społeczne – doprowadzenie do tego, by gospodarka i społeczeństwo były zasobooszczędne	Działania w dziedzinie klimatu, środowisko,	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
	i wodooszczędne oraz odporne na zmianę klimatu, ochrona i zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi i ekosystemami oraz zrównoważone dostawy i wykorzystywanie surowców w celu zaspokojenia potrzeb rosnącej globalnej populacji w ramach zrównoważonych ograniczeń charakteryzujących zasoby naturalne i ekosystemy naszej planety	efektywna gospodarka zasobami i surowce	
CS 13	Wyzwania społeczne – wspieranie lepszego zrozumienia Europy, zapewnienie rozwiązań oraz wsparcie integracyjnych, innowacyjnych i refleksyjnych społeczeństw europejskich w kontekście bezprecedensowych przeobrażeń i nasilających się globalnych współzależności	Europa w zmieniającym się świecie – integracyjne, innowacyjne i refleksyjne społeczeństwa	Nie
CS 14	Wyzwania społeczne – wspieranie bezpiecznych społeczeństw europejskich w kontekście bezprecedensowych przeobrażeń i nasilających się globalnych współzależności oraz zagrożeń, przy jednoczesnym wzmocnieniu europejskiej kultury wolności i sprawiedliwości	Bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CS 15	Upowszechnianie doskonałości i zapewnianie szerszego uczestnictwa – pełne wykorzystanie potencjału europejskiej puli talentów oraz zadbanie o to, by korzyści z gospodarki opartej na innowacjach były jak największe oraz by były szeroko dystrybuowane w całej Unii zgodnie z zasadą doskonałości	Zapewnianie szerszego uczestnictwa	Nie
CS 16	Nauka z udziałem społeczeństwa i dla społeczeństwa – zbudowanie skutecznej współpracy między środowiskiem naukowym a społeczeństwem, przyciągnięcie nowych talentów do działalności naukowej oraz powiązanie doskonałości naukowej ze świadomością i odpowiedzialnością społeczną	Nauka z udziałem społeczeństwa i dla społeczeństwa	Nie
CS 17	Działania bezpośrednie Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) nienależące do obszaru badań jądrowych – zapewnienie zorientowanego na klienta wsparcia naukowego i technicznego dla priorytetów polityki Unii i jednoczesne reagowanie w sposób elastyczny na nowe wymogi polityki	Wspólne Centrum Badawcze	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CS 18	Europejski Instytut Innowacji i Technologii – integracja trójkąta wiedzy łączącego szkolnictwo wyższe, badania naukowe i innowacje oraz wzmocnienie w ten sposób potencjału innowacyjnego Unii i stawienie czoła wyzwaniom społecznym	Europejski Instytut Innowacji i Technologii	Nie

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r.

EFIS

CELE OGÓLNE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CO 1	Wspieranie inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy zgodnie z priorytetami Unii, w szczególności w następujących obszarach: a) badania naukowe, rozwój i innowacje; b) rozwój sektora energetycznego zgodnie z priorytetami unii energetycznej; c) rozwój infrastruktury transportowej i sprzętu transportowego oraz innowacyjnych technologii w dziedzinie transportu; d) wsparcie finansowe z EFI i EBI dla podmiotów zatrudniających do 3 000 pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i małych spółek o średniej kapitalizacji; e) rozwój i wdrożenie technologii informacyjno-komunikacyjnych; f) ochrona środowiska i zasobooszczędność; g) kapitał ludzki, kultura i zdrowie; h) rolnictwo, rybołówstwo, akwakultura; i) w przypadku regionów słabiej rozwiniętych i regionów w okresie przejściowym – inne sektory przemysłu i usługi kwalifikujące się do wsparcia EBI.	Wspieranie inwestycji pobudzających wzrost gospodarczy zgodnie z priorytetami Unii w obszarach priorytetowych.	Tak

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CS 1	Zwiększenie wolumenu operacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w zakresie finansowania i inwestycji w obszarach priorytetowych	Zwiększenie wolumenu operacji EBI	Tak
CS 2	Zwiększenie wolumenu finansowania z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw	(Cel ten połączono z CS 1 i przestał być aktualny)	Nie
CS 3	Udzielanie wsparcia doradczego przez Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI) na rzecz kontrahentów publicznych i prywatnych w zakresie identyfikowania projektów inwestycyjnych, ich przygotowania i rozwijania, niekoniecznie w powiązaniu z działaniami EFIS	Udzielanie wsparcia doradczego	Nie
CS 4	Utworzenie publicznie dostępnego portalu internetowego, za pomocą którego promotorzy projektów z UE będą mogli zwiększyć widoczność swoich projektów dla potencjalnych inwestorów międzynarodowych	Utworzenie portalu internetowego	Nie

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rozdział 3

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	3.1.
Zakres prac i podejście Trybunału	3.2.-3.6.
EFRR i Fundusz Spójności	3.7.-3.66.
Cel i funkcjonowanie EFRR i Funduszu Spójności	3.7.-3.10.
Opublikowane informacje na temat wyników	3.11.-3.17.
Ocena wyników osiągniętych w ramach EFRR i Funduszu Spójności na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników	3.18.-3.58.
Uwagi ogólne	3.18.-3.24.
Cele strategii „Europa 2020” i śródokresowy przegląd wyników	3.23.-3.24.
Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną	3.25.-3.32.
Ustanowiono wprawdzie fundusze UE, które mają przyczyniać się do osiągnięcia celów klimatycznych i energetycznych, ale trudno ustalić, czy udzielane za ich pośrednictwem wsparcie jest opłacalne ekonomicznie	3.27.-3.30.
Finansowanie UE nie zawsze jest wykorzystywane efektywnie do osiągania celów klimatycznych	3.31.-3.32.
Zachowanie i ochrona środowiska oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	3.33.-3.40.
Dane jakościowe wskazują na różne tempo postępów	3.35.-3.37.
Kwestie dotyczące wyników osiągniętych w projektach i programach w obszarze środowiska	3.38.-3.40.
Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych	3.41.-3.52.
Informacje na temat wyników wskazują, że dzięki realizacji projektów drogowych skrócił się czas podróży, lecz nie odnotowano wyraźnej tendencji do przechodzenia na bardziej zrównoważone rodzaje transportu	3.44.-3.46.
Osiągnięcie celów strategicznych jest zagrożone	3.47.-3.49.
Analiza kosztów i korzyści nie jest często używana jako narzędzie usprawniające proces decyzyjny	3.50.-3.52.

Wzmacnianie konkurencyjności MŚP 3.53.-3.58.

Dodatkowe informacje na temat wyników 3.55.-3.58.

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników 3.59.-3.61.

Wnioski 3.62.-3.66.

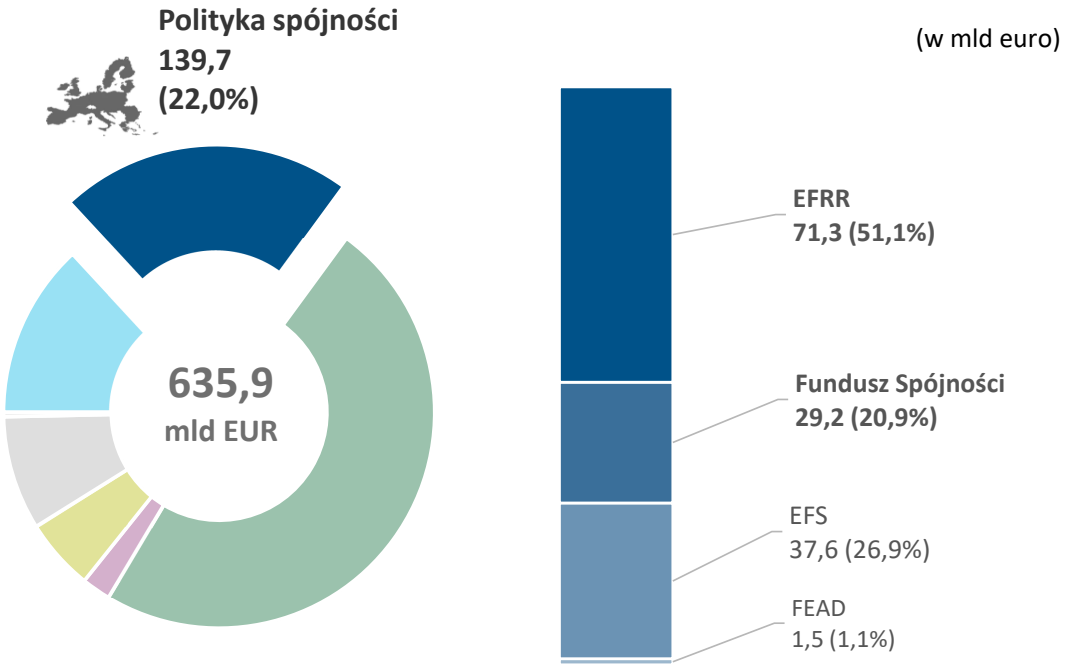
Załącznik

Załącznik 3.1 – Cele programów finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności

Wprowadzenie

3.1. Wydatki w poddziale 1b WRF mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE oraz wzmocnienie konkurencyjności wszystkich regionów. Całkowite planowane wydatki w tym poddziale na okres 2014–2020 wynoszą 371,4 mld euro (w cenach bieżących), co stanowi 34% całych WRF. Jak przedstawiono na *rys. 3.1*, do końca 2019 r. dokonano płatności na kwotę 139,7 mld euro.

Rys. 3.1 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna – płatności w latach 2014–2019 z tytułu bieżących zobowiązań w WRF jako odsetek płatności w WRF we wszystkich działach oraz w rozbiciu na fundusze



Uwaga: Podane wartości cząstkowe mogą się nie sumować do wartości całkowitych ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres prac i podejście Trybunału

3.2. W ***dodatku*** przedstawiono metodykę zastosowaną w celu opracowania niniejszego rozdziału.

3.3. Spośród czterech programów w obszarze spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Trybunał wybrał dwa: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności, na które przypada 72% płatności dokonanych w ramach tego działu WRF (zob. ***rys. 3.1***).

3.4. W ***załączniku 3.1*** przedstawiono wykaz wszystkich celów EFRR i Funduszu Spójności, wyszczególniając te z nich, które zostały poddane przeglądowi w niniejszym rozdziale. Łącznie wybrano jeden cel właściwy dla EFRR oraz trzy cele wspólne dla EFRR i Funduszu Spójności.

3.5. Niniejszy rozdział w znacznej mierze opiera się na przeglądzie informacji przekazanych przez Komisję, które uzupełniono w stosownych przypadkach o ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniach z kontroli i przeglądach. W całym tekście Trybunał podaje odniesienia do wykorzystanych źródeł.

3.6. W niniejszym rozdziale skupiono się na wynikach osiągniętych ze środków EFRR i Funduszu Spójności w okresie obowiązywania bieżących WRF do końca 2019 r. Ze względu na długi okres wdrażania programów w obszarze spójności oraz ich wieloletni charakter Trybunał korzystał z danych z lat wcześniejszych, pochodzących na przykład z ocen Komisji i ze swoich własnych sprawozdań z kontroli i przeglądów.

EFRR i Fundusz Spójności

Cel i funkcjonowanie EFRR i Funduszu Spójności

3.7. W niniejszym rozdziale omówiono wyniki osiągnięte w ramach dwóch głównych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI): EFRR i Funduszu Spójności. Z funduszy tych finansowana jest polityka UE z w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (polityka spójności UE), która ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej na terytorium UE poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami. Na ***rys. 3.2*** przedstawiono najważniejsze elementy EFRR i Funduszu Spójności.

3.8. Wsparciem z EFRR objęte są wszystkie państwa członkowskie, a koncentruje się ono na kilku kluczowych obszarach priorytetowych, takich jak innowacje, badania i wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz gospodarka niskoemisyjna. W 2019 r. Komisja przydzieliła 31,1 mld euro na rzecz EFRR. Fundusz Spójności zapewnia wsparcie państwom członkowskim[1] o dochodzie narodowym brutto (DNB) na mieszkańca wynoszącym poniżej 90% średniej UE. Z Funduszu Spójności finansowane są przede wszystkim projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi i środowiskiem. Jego budżet na 2019 r. wynosił 11,5 mld euro.

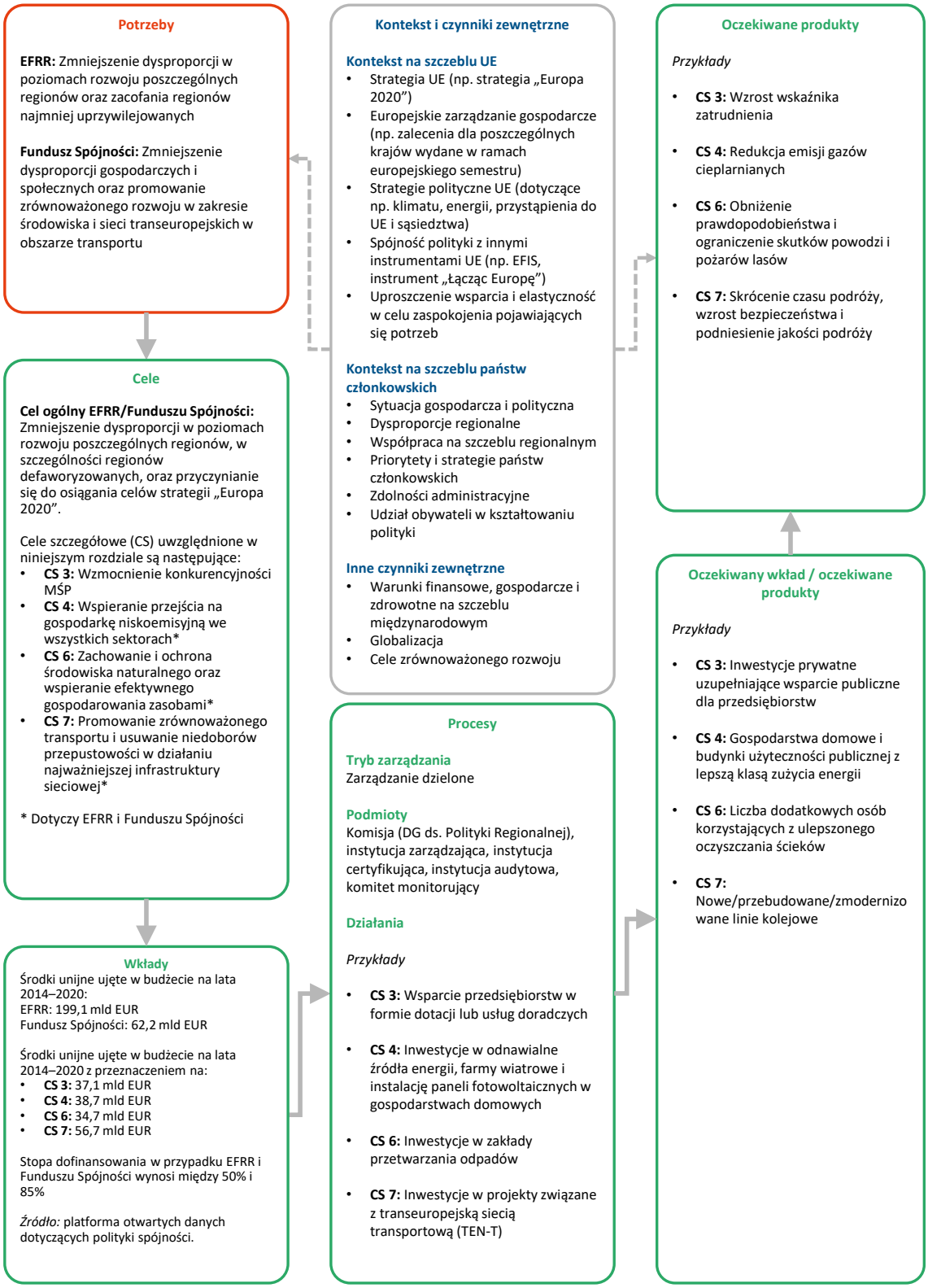
3.9. Oba te fundusze są objęte zarządzaniem dzielonym sprawowanym przez Komisję i państwa członkowskie. Zarówno EFRR, jak i Fundusz Spójności są wdrażane za pośrednictwem *programów operacyjnych* (PO) opracowywanych przez państwa członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję.

[1] Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Hiszpania kwalifikowała się do wsparcia przejściowego z Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.

3.10. Polityka spójności UE obejmuje 11 celów tematycznych. W niniejszym rozdziale skupiono się na czterech z nich (pkt ***3.4***), przy czym pierwsze trzy dotyczą obu funduszy, a ostatni tylko EFRR:

- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną,
- zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami,
- promowanie zrównoważonego transportu i udoskonalanie infrastruktury sieciowej,
- wzmacnianie konkurencyjności MŚP.

Rys. 3.2 – Ogólne założenia EFRR i Funduszu Spójności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Opublikowane informacje na temat wyników

3.11. Poza coroczną sprawozdawczością na temat osiągniętych wyników w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, dokumentach programowych oraz *rocznych sprawozdaniach z działalności* (zob. pkt 1.3) Komisja co trzy lata publikuje sprawozdanie na temat spójności, w którym przedstawia postępy na drodze do osiągnięcia celu polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej[2]. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów Komisja publikuje również roczne sprawozdania podsumowujące, które opierają się na rocznych sprawozdaniach z wdrażania przedkładanych przez państwa członkowskie, na przemian ze sprawozdaniami strategicznymi w 2017 i 2019 r.

3.12. Aby umożliwić jednolity pomiar wyników na poziomie PO, w przepisach przewidziano ustanowienie wskaźników finansowych, wskaźników *produktu* i wskaźników rezultatu[3]. Komisja podaje informacje na temat 72 wskaźników w publikowanych co roku *dokumentach programowych*. Informacje na temat wspólnych wskaźników przyjętych na potrzeby PO zamieszcza również na platformie otwartych danych (tj. w publicznej bazie danych, w której w sposób ciągły gromadzone są informacje o finansach i osiągnięciach w ramach funduszy ESI za okres 2014–2020). Państwa członkowskie określiły ponadto swoje własne wskaźniki dla poszczególnych PO, które, ze względu na ich charakter, nie mogą zostać zagregowane na szczeblu UE. W przypadku okresu programowania 2014–2020 w PO realizowanych ze środków EFRR i Funduszu Spójności przyjęto około 13 000 wskaźników wymagających monitorowania. Na tę liczbę składają się w równym stopniu wskaźniki wspólne i odnoszące się do konkretnych programów.

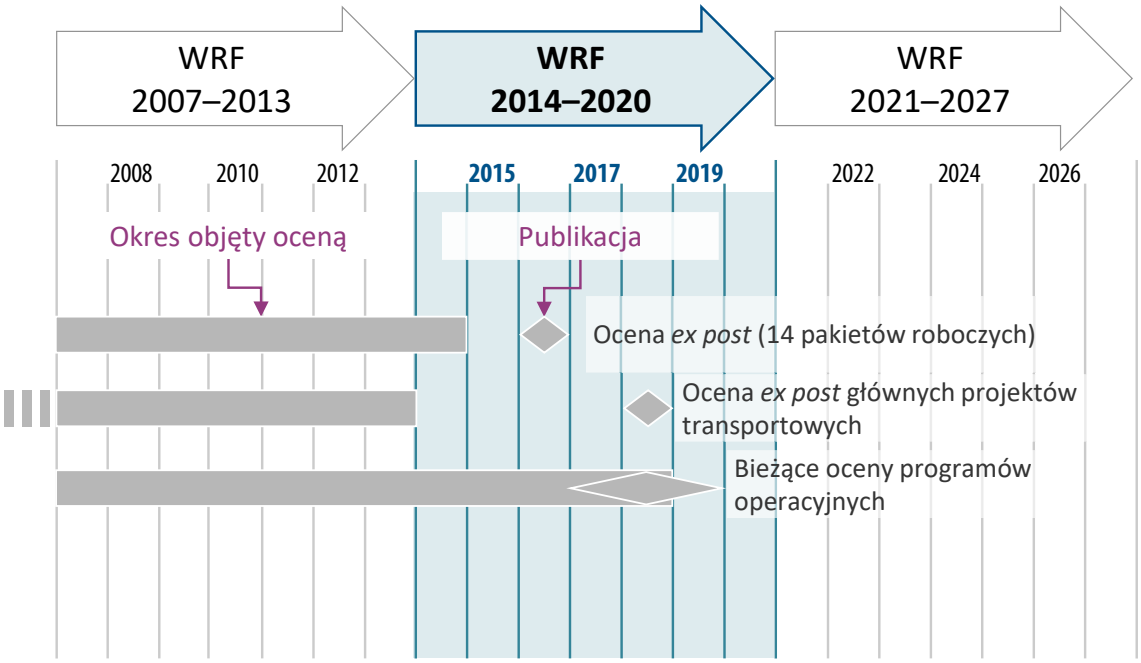
---

[2] Najnowszym sprawozdaniem jest siódme sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej z 2017 r.

[3] W art. 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013) stwierdzono, że można wyróżnić trzy rodzaje wskaźników: a) wskaźniki finansowe odnoszące się do alokowanych wydatków; b) wskaźniki produktu odnoszące się do wspieranych operacji; c) wskaźniki rezultatu odnoszące się do danego priorytetu.

3.13. Informacjom pochodzącym z tych wskaźników towarzyszą wyniki wielu ocen i badań, w których przeanalizowano rezultaty z okresu 2007–2013 oraz z wczesnych etapów programowania i wdrażania programów polityki spójności za okres 2014–2020. Oceny *ex post* umożliwiają Komisji uwzględnienie wyciągniętych wniosków podczas planowania przyszłych programów. Jak wynika jednak z ***rys. 3.3***, oceny takie są przeprowadzane zbyt późno, by płynące z nich wnioski miały jakiekolwiek *oddziaływanie* na bieżący lub kolejny okres programowania. Przykładowo oczekuje się, że wyniki oceny *ex post* za okres 2014–2020 będą dostępne pod koniec 2025 r., zgodnie z wymogiem przewidzianym w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Do tego czasu okres programowania 2021–2027 znajdzie w piątym roku realizacji, a Komisja prawdopodobnie będzie już na zaawansowanym etapie prac nad przygotowaniem wniosków ustawodawczych na okres po 2027 r.[4]

Rys. 3.3 – Ramy czasowe głównych ocen i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[4] Pkt 110 i 113 dokumentu analitycznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Osiąganie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności" z 2019 r., w którym przywołano ocenę *ex post* Komisji przeprowadzoną w odniesieniu do programów polityki spójności w okresie 2007–2013 ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności – pakiet roboczy 12 „System realizacji".

3.14. W odniesieniu do okresu 2007–2013 przeprowadzono ocenę *ex post* dotyczącą EFRR/Funduszu Spójności[5]. Miała ona zapewnić całościową ocenę oddziaływania programów i pozwolić na wyciągnięcie ogólnych wniosków o charakterze jakościowym, nie przedstawiono w niej jednak informacji na temat osiągnięcia celów lub poziomów docelowych. Nie obejmowała ona również systematycznej analizy synergii zachodzącej pomiędzy finansowaniem z EFRR/Funduszu Spójności a wdrażaniem sektorowych polityk UE, co pomogłoby wyjaśnić wkład polityki spójności w osiągnięcie celów strategicznych strategii „Europa 2020".

3.15. W przepisach na okres 2014–2020 nie przewidziano wymogu dokonania ocen śródokresowych EFRR i Funduszu Spójności na szczeblu UE. Zamiast tego państwa członkowskie są zobowiązane do sporządzenia planu ewaluacji i przeprowadzenia co najmniej jednej oceny oddziaływania dla każdej osi priorytetowej w ramach ich PO.

3.16. W kolejnych sekcjach w pierwszej kolejności przeanalizowano informacje na temat wyników dostępne na poziomie dwóch funduszy, których dotyczy niniejszy rozdział, tj. EFRR i Funduszu Spójności. Następnie bardziej szczegółowo omówiono wyniki w przypadku czterech celów tematycznych wybranych do analizy (pkt ***3.10***). We wszystkich przypadkach za punkt wyjścia do analizy posłużyły wskaźniki monitorowania, które następnie w miarę możliwości uzupełniono o inne dane. Ponadto Trybunał wykorzystał informacje na temat wyników uzyskane na podstawie badania próby projektów, które to badanie przeprowadzono w ramach prac na potrzeby wydania poświadczenia wiarygodności za 2019 r. Przy omawianiu wyników należy pamiętać o trzech istotnych czynnikach:

1) W polityce spójności, w ramach której realizowane są duże projekty infrastrukturalne, występują niekiedy duże opóźnienia między rozpoczęciem programu, jego wdrożeniem i osiągnięciem produktów i rezultatów. W trakcie okresu programowania postępy nie zachodzą zwykle liniowo, a produkty często mogą zostać wypracowane dopiero po upływie kilku lat od zakończenia okresu programowania. Na postępach mogą ponadto niekorzystanie odbijać się stosunkowo niskie poziomy wdrożenia w obszarze polityki spójności w porównaniu z pozostałą częścią budżetu UE. Z uwagi na powyższe czynniki oraz fakt, że najnowsze dostępne dane dotyczą końca 2018 r., podczas gdy okres

[5] Komisja Europejska, SWD (2016) 318 final, Ocena *ex post* EFRR i Funduszu Spójności za okres 2007–2013.

wdrożenia trwa do końca 2023 r., na obecnym etapie trudno jest wydać opinię na temat osiągnięcia celów.

2) Na cele polityki spójności, dotyczące na przykład wskaźników zatrudnienia, rozwoju gospodarczego, klimatu i energii, w dużym stopniu wpływa szereg czynników zewnętrznych – zarówno na poziomie europejskim, jak i ogólnoświatowym. W wielu państwach członkowskich finansowanie zapewniane w ramach polityki spójności stanowi zazwyczaj niewielki ułamek środków przeznaczonych na rozwiązanie powyższych kwestii, w związku z czym może ono jedynie w bardzo ograniczonym zakresie wpływać na postępy państw członkowskich na drodze do osiągnięcia tych celów.

3) Aby zrealizować cele wysokiego szczebla w ramach polityki spójności, UE ma do dyspozycji wiele narzędzi, przy czym EFRR i Fundusz Spójności stanowią tylko dwa z nich. Osiągnięciu tych celów służą również inne fundusze i inicjatywy ustawodawcze. Z tego względu rozróżnienie, które z narzędzi w jakim stopniu przyczyniło się do postępów na drodze do osiągnięcia wartości docelowych, jest często niemożliwe.

3.17. Należy również pamiętać, że w ramach prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności Trybunał przeanalizował wprawdzie niektóre projekty pod kątem osiągniętych w nich wyników (pkt ***3.59***–***3.61***), ale informacje na temat wyników przekazane przez Komisję – w postaci choćby wskaźników i ocen – nie zostały skontrolowane przez Trybunał.

Ocena wyników osiągniętych w ramach EFRR i Funduszu Spójności na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników

Uwagi ogólne

3.18. Na ***rys. 3.4*** przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników EFRR i Funduszu Spójności zawartych w dokumentach programowych. Na ***rys. 3.5*** przedstawiono z kolei wskaźniki powiązane z celem ogólnym EFRR i Funduszu Spójności. Poszczególne cele bardziej szczegółowo przedstawiono na ***rys. 3.6***, ***rys. 3.7***, ***rys. 3.8*** i ***rys. 3.9***.

3.19. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[6] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami EFRR i Funduszu Spójności, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach EFRR i Funduszu Spójności. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

3.20. Łącznie ustanowiono 72 wskaźniki. Dziewięć z nich, powiązanych z celem ogólnym EFRR i Funduszu Spójności, to wskaźniki Eurostatu: pięć odnosi się wyłącznie do EFRR, natomiast cztery są wspólne dla obydwu tych funduszy. Pozostałe 63 wskaźniki (45 powiązanych z EFRR i 18 powiązanych z Funduszem Spójności) opierają się z kolei na wspólnych wskaźnikach wykorzystanych w programach operacyjnych państw członkowskich. Odzwierciedlają one dane dostępne na koniec 2018 r. (dane za 2019 r. będą dostępne dopiero w 2021 r.). Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że nieco ponad jedna trzecia wskaźników znajduje się na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych, w przypadku około połowy natomiast poziomy te prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte[7]. Jeśli chodzi o pozostałe wskaźniki, wyciągnięcie wniosków nie było możliwe. Spośród dziewięciu wskaźników powiązanych z celami ogólnymi tylko dwa znajdują się na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych. Dla około jednej trzeciej wskaźników wyznaczono cele pośrednie na 2018 r. W większości przypadków (70%) cele te zostały już osiągnięte lub zostaną najprawdopodobniej osiągnięte wkrótce.

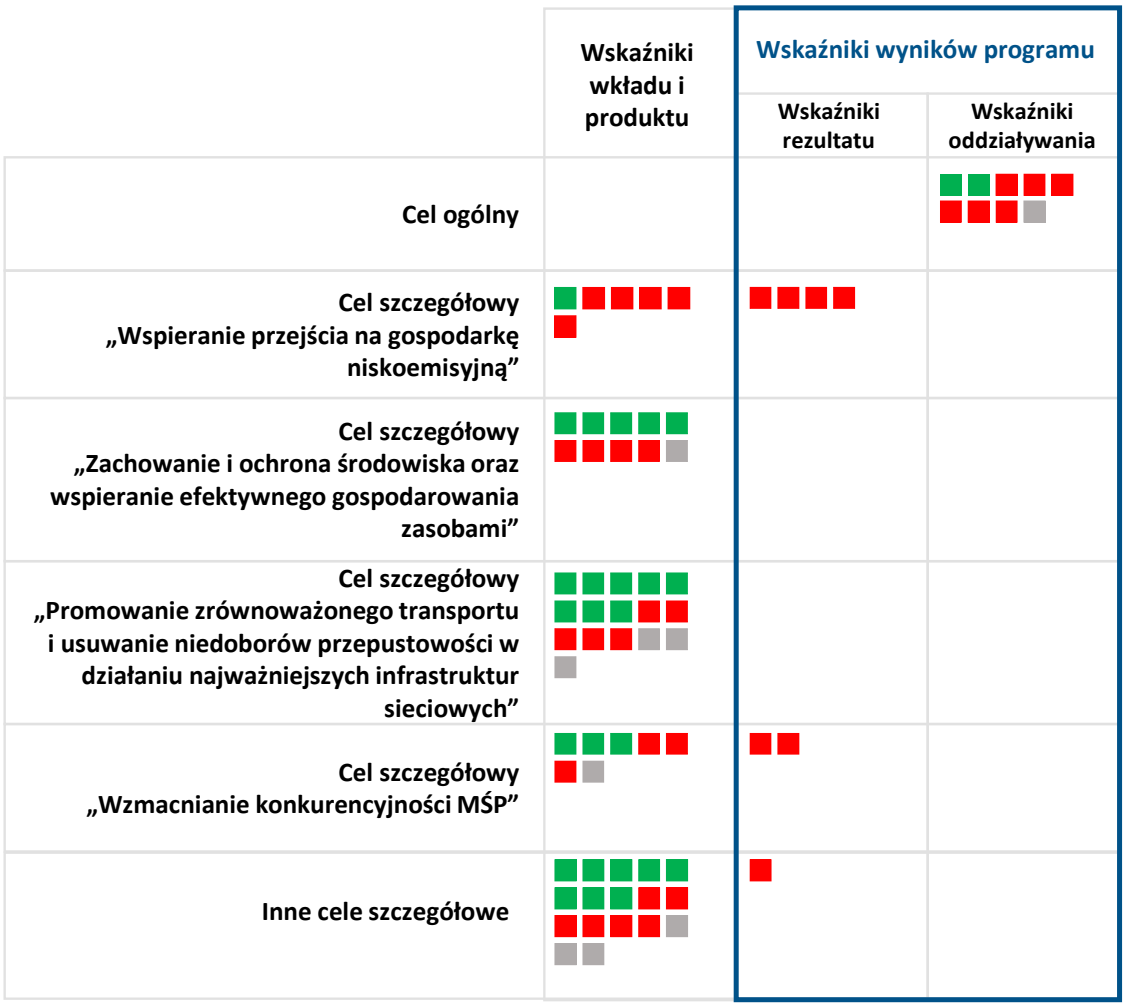
---

[6] Zob. również pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

[7] Więcej informacji na temat metod dokonanej przez Trybunał oceny postępów względem wskaźników można znaleźć w pkt 1.25.

Rys. 3.4 – Przegląd wskaźników w ramach polityki spójności

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki EFRR i Funduszu Spójności są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

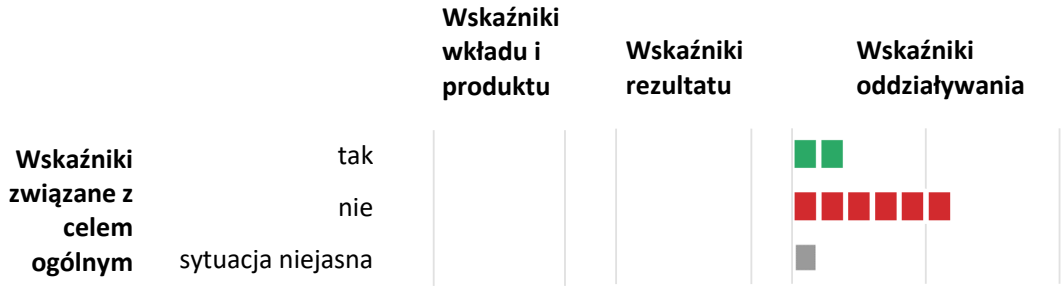


Uwaga: analiza opiera się na danych Komisji, które nie zostały skontrolowane przez Trybunał. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rys. 3.5 – Przegląd wskaźników związanych z celami ogólnymi EFRR i Funduszu Spójności

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki powiązane z celem ogólnym EFRR i Funduszu Spójności

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Wskaźnik zatrudnienia według płci, grupa wiekowa 20–64	54 % (2018) 2016 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój	9% (2018) 2016 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Emisja gazów cieplarnianych, rok bazowy: 1990	22% (2018) 2016 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto	39% (2018) 2015 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Energochłonność gospodarki – zużycie energii pierwotnej	0% (2018) 2015 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Energochłonność gospodarki – zużycie energii końcowej	**Nie dotyczy (realny cel: ↘, nie ↗)** poziom wyjściowy: 1082,2 Mtoe (2015) poziom docelowy: 1086 Mtoe (2020) najnowsze dane: 1124,1 Mtoe (2018)	nie	Wskaźnik oddziaływania
Osoby przedwcześnie kończące kształcenie i szkolenie według płci	50% (2018) 2014 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik oddziaływania
Osoby z wyższym wykształceniem według płci, grupa wiekowa 30–34	100% (2018) 2014 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	30% (2018) 2015 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

3.21. Zasadniczo większość wskaźników to wskaźniki produktu, pozostałe zaś to wskaźniki rezultatu lub wskaźniki oddziaływania (zob. ***rys. 3.4***). Ogólnie 40% wskaźników produktu jest na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych, podczas gdy w przypadku wskaźników rezultatu i oddziaływania odsetek ten wynosi 10%. Trybunał zauważył, że szereg wartości docelowych zostało obniżonych w porównaniu z wartościami, które ustalono pierwotnie (zob. pkt ***3.26***, ***3.34*** i ***3.42***). Trybunał rozpoczął kontrolę dotyczącą skutecznego funkcjonowania ram wykonania ustanowionych przez Komisję – w tym procesów ustalania, zatwierdzania i zmieniania wartości docelowych – a sprawozdanie z jej wyników planowane jest na 2021 r.

3.22. W przeglądzie wyników programów (stanowiącym załącznik do rocznego sprawozdania na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r.) Komisja przedstawia prognozy dotyczące niektórych z tych wskaźników. Opierają się one na informacjach przekazywanych corocznie przez organy wdrażające program i przedstawiają oczekiwane produkty wybranych projektów, które są nadal w toku. Prognozy te z samej swej natury przedstawiają bardziej pozytywny obraz niż wynikałoby to z danych na temat osiągniętych dotychczas wyników[8].

Cele strategii „Europa 2020” i śródokresowy przegląd wyników

3.23. Strategia „Europa 2020” to unijna strategia wysokiego szczebla przyjęta na okres od 2010 do 2020 r. W odniesieniu do okresu 2014–2020 Komisja określiła dziewięć wskaźników służących do pomiaru postępów w realizacji celów wyznaczonych w tej strategii w obszarach zatrudnienia, badań i rozwoju, zmiany klimatu, energii, kształcenia, ubóstwa oraz wykluczenia społecznego[9]. Według Komisji[10] i na podstawie danych za 2018 r. poziomy docelowe w zakresie zatrudnienia i kształcenia zostaną prawdopodobnie osiągnięte, natomiast w przypadku badań i rozwoju, zmiany klimatu oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego postępy są wolniejsze, w związku z czym poziomy docelowe najprawdopodobniej nie zostaną osiągnięte.

---

[8] Komisja Europejska, roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., załącznik 1 (przegląd wyników programów), czerwiec 2020 r.

[9] Szczegółowe informacje na temat sposobu pogrupowania wskaźników można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators#The_Europe_2020_strategy.

[10] Komisja Europejska, Eurostat, „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy”, 2019.

3.24. W grudniu 2019 r. Komisja przeprowadziła śródokresowy przegląd wyników programów operacyjnych[11], opierając się w tym celu na rocznych sprawozdaniach z wdrażania przedłożonych przez państwa członkowskie za 2018 r. Celem tego przeglądu było określenie, w jakim stopniu w poszczególnych PO osiągnięto wyznaczone cele pośrednie, oraz ustalenie, czy można było uwolnić rezerwę wykonania w wysokości 6%[12]. W przeglądzie stwierdzono[13], że w przypadku priorytetów, na które przypada 82% łącznej rezerwy wykonania, sytuacja była zadowalająca. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2019 r. DG ds. Polityki Regionalnej poinformowała, że w odniesieniu do ponad 80% PO stan ich realizacji należy uznać za „dobry" lub „akceptowalny". Trudności stwierdzono w przypadku pozostałych 41 programów, w związku z czym DG ds. Polityki Regionalnej objęła je ścisłym monitorowaniem[14]. W kontekście niniejszego sprawozdania Trybunał nie skontrolował ocen Komisji, choć kwestia ta zostanie poruszona w ramach kontroli, o której mowa na końcu pkt ***3.20***.

Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną

3.25. Na ***rys. 3.6*** przedstawiono zestawienie wskaźników pochodzących z dokumentów programowych, powiązanych z celem wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.

3.26. W tym obszarze tylko jeden wskaźnik znajduje się na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnego poziomu docelowego – wskaźnik „Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii" przyjęty dla EFRR przekracza o 35% cel pośredni ustalony na 2018 r. W przypadku pozostałych dziewięciu wskaźników realizacja celów jest opóźniona, mimo że dla siedmiu z nich państwa członkowskie, za zgodą Komisji, obniżyły poziomy docelowe wyznaczone na 2023 r.

---

[11] Zgodnie z art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

[12] Komisja Europejska, DG ds. Polityki Regionalnej, roczne sprawozdanie z działalności za 2019 r., czerwiec 2020 r.

[13] Komisja Europejska, roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., czerwiec 2020 r.

[14] Komisja Europejska, roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej; uwaga: Ocena ta opiera się na opracowanej przez DG ds. Polityki Regionalnej metodyce analizy wyników programów na podstawie oceny rocznych sprawozdań z wdrażania oraz ryzyka umorzenia środków w poszczególnych programach operacyjnych.

Rys. 3.6 – Przegląd wskaźników powiązanych z gospodarką niskoemisyjną

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

Wskaźniki powiązane z celem „Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną"

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (Fundusz Spójności)	9 % (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (EFRR)	15% (2018) cel pośredni 100% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (Fundusz Spójności)	13% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (EFRR)	26% (2018) cel pośredni 19% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych (Fundusz Spójności)	16% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych (EFRR)	5% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Liczba dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (Fundusz Spójności)	8% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Liczba dodatkowych użytkowników energii podłączonych do inteligentnych sieci (EFRR)	0% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Szacowany spadek emisji gazów cieplarnianych (Fundusz Spójności)	5% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (EFRR)	6% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Ustanowiono wprawdzie fundusze UE, które mają przyczyniać się do osiągnięcia celów klimatycznych i energetycznych, ale trudno ustalić, czy udzielane za ich pośrednictwem wsparcie jest opłacalne ekonomicznie

3.27. Aby osiągnąć unijne cele klimatyczne i energetyczne wyznaczone na 2020 i 2030 r., Komisja zobowiązała się, że przeznaczy co najmniej jedno na pięć euro ze swojego budżetu na lata 2014–2020 na działania w dziedzinie klimatu. W przepisach dotyczących EFRR[15] przewidziano obowiązek przekazywania określonej puli krajowych zasobów EFRR na projekty mające związek z gospodarką niskoemisyjną: 20% w regionach lepiej rozwiniętych, 15% w regionach w okresie przejściowym i 12% w regionach słabiej rozwiniętych.

3.28. Według informacji Komisji państwa członkowskie znacznie przekroczyły minimalny stosunek jednego do pięciu euro, a zgodnie z planem inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną z EFRR i Funduszu Spójności w latach 2014–2020 mają wynieść 40 mld euro. Jest to dwukrotnie więcej niż wydatki w tym obszarze w poprzednim okresie finansowania[16]. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym tego zagadnienia[17] Trybunał potwierdził, że dzięki wspomnianemu celowi „jedno do pięciu euro" finansowanie działań w dziedzinie klimatu ze środków EFRR i Funduszu Spójności wzrosło i zostało lepiej ukierunkowane. W odpowiedzi na wybuch pandemii COVID-19 UE wprowadziła środki zapewniające państwom członkowskim większą elastyczność w korzystaniu z funduszy ESI[18]. Zniesiono na przykład wymóg przeznaczenia określonego odsetka środków z funduszy ESI na kluczowe obszary tematyczne[19]. Owa

---

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

[16] Komisja Europejska, strona internetowa DG ds. Polityki Regionalnej, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/low-carbon-economy/.

[17] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 31/2016 pt. „Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty".

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

[19] Art. 25a ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

elastyczność zaproponowana we wniosku może jednak mieć niekorzystny wpływ na zdolność UE do osiągania celów ustalonych pierwotnie w programach operacyjnych[20].

3.29. Należyte zarządzanie finansami dotyczy nie tylko właściwego wydawania środków. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące usprawnienia inwestycji w efektywność energetyczną budynków, obejmujące aspekt opłacalności tych inwestycji. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym efektywności energetycznej budynków[21] Trybunał wskazał przykładowe dobre praktyki: łączenie wykorzystania instrumentów finansowych z dotacjami i dostosowywanie stawki wsparcia, tak aby zwiększyć zaangażowanie środków prywatnych i zmniejszyć ryzyko finansowania inwestycji, które zostałyby przeprowadzone nawet bez wsparcia unijnego (ryzyko efektu *deadweight*). Niemniej jednak trudno jest ustalić, czy fundusze te zostały wykorzystane w sposób opłacalny.

3.30. W ***ramce 3.1*** przedstawiono inne zagadnienia dotyczące gospodarnego wykorzystania środków, jakie Trybunał omówił w swoich w sprawozdaniach specjalnych.

[20] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2020 dotycząca zmiany rozporządzenia UE w sprawie wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

[21] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji”.

Ramka 3.1

Problemy zgłaszane przez Trybunał w odniesieniu do opłacalności ekonomicznej działań ukierunkowanych na osiąganie celów klimatycznych i energetycznych

Początkowe programy wsparcia nadmiernie subsydiowały rozwój energii wiatrowej i fotowoltaicznej, co poskutkowało wyższymi cenami energii elektrycznej lub deficytem budżetowym[22].

Brak współpracy na szczeblu regionalnym i wymiany doświadczeń. Przykładowo ze względu na fragmentację wewnętrznego rynku energii występują opóźnienia w inwestycjach w sieć, w tym w infrastrukturę połączeń międzysystemowych. Hamuje to rozwój odnawialnych źródeł energii i rozwój synergii między państwami członkowskimi[23].

Choć większość skontrolowanych państw członkowskich stosowała analizy kosztów i korzyści oraz modele do opracowywania projektów, należy wprowadzić pewne udoskonalenia w zakresie opłacalnych rozwiązań wskazanych przez Europejską Agencję Środowiskową (EEA)[24].

Państwa członkowskie w większości przypadków wybierały projekty według kolejności zgłoszeń, bez dokonywania oceny ich względnych kosztów i korzyści[25].

---

[22] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 8/2019 pt. „Energia wiatrowa i słoneczna w produkcji energii elektrycznej – do osiągnięcia celów unijnych potrzebne są istotne działania".

[23] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 8/2019 pt. „Energia wiatrowa i słoneczna w produkcji energii elektrycznej – do osiągnięcia celów unijnych potrzebne są istotne działania".

[24] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 25/2018 pt. „Dyrektywa powodziowa – nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania".

[25] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji".

Finansowanie UE nie zawsze jest wykorzystywane efektywnie do osiągania celów klimatycznych

3.31. Polityka spójności to jeden z elementów polityki UE mającej na celu osiągnięcie celów klimatycznych i energetycznych. Wiele wskazuje na to, że UE nie osiągnie celów klimatycznych i energetycznych ustalonych na 2030 r. Jak wynika z informacji Komisji[26], odnotowano niewielkie postępy w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko wynikającego z wykorzystania zasobów naturalnych. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym efektywności energetycznej budynków[27] Trybunał stwierdził, że jest mało prawdopodobne, by unijne cele w zakresie efektywności energetycznej przyjęte na 2020 r. miały zostać osiągnięte. W ramach innej kontroli[28] Trybunał ustalił, że zarówno w obszarze energii wiatrowej, jak i fotowoltaicznej tempo rozwoju uległo spowolnieniu po 2014 r. W przypadku połowy państw członkowskich występowało ryzyko, że nie będą one wytwarzać wystarczającej ilości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, aby osiągnąć cele wyznaczone na 2020 r. W przeglądzie horyzontalnym działań UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu Trybunał poinformował z kolei, że planowana przez państwa członkowskie redukcja emisji gazów cieplarnianych na poziomie 40% do 2030 r. nie zostanie zrealizowana[29].

---

[26] Komisja Europejska, nota informacyjna na temat celów zrównoważonego rozwoju w kontekście europejskiego semestru, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862574/Factsheet_Semester_SDGs.pdf.

[27] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji".

[28] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 8/2019 pt. „Energia wiatrowa i słoneczna w produkcji energii elektrycznej – do osiągnięcia celów unijnych potrzebne są istotne działania".

[29] Zob. również: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3.

3.32. Wnioski ze sprawozdań Europejskiej Agencji Środowiskowej (EEA) i Parlamentu Europejskiego pokrywają się z wnioskami Trybunału. W sprawozdaniu[30] z 2019 r. EEA podkreśliła, że postępy zachodzą obecnie w niewystarczającym tempie, by osiągnąć cele klimatyczne i energetyczne ustalone na lata 2030 i 2050. Parlament Europejski[31] zauważył, że UE prawdopodobnie nie osiągnie swoich celów klimatycznych i energetycznych na rok 2030.

Zachowanie i ochrona środowiska oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami

3.33. Na *rys. 3.7* przedstawiono zestawienie wskaźników z dokumentów programowych, powiązanych z celem zachowania i ochrony środowiska oraz wspierania efektywnego gospodarowania zasobami.

3.34. Pięć z dziesięciu wskaźników znajduje się na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych, przy czym większość z nich dotyczy zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków. W przypadku wskaźników związanych z recyklingiem odpadów poziomy docelowe prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte. Pominąwszy jeden przypadek oczywistego błędu, państwa członkowskie, za zgodą Komisji, skorygowały w dół wszystkie pozostałe wartości docelowe, w tym niektóre o ponad 50% w stosunku do poprzedniego roku.

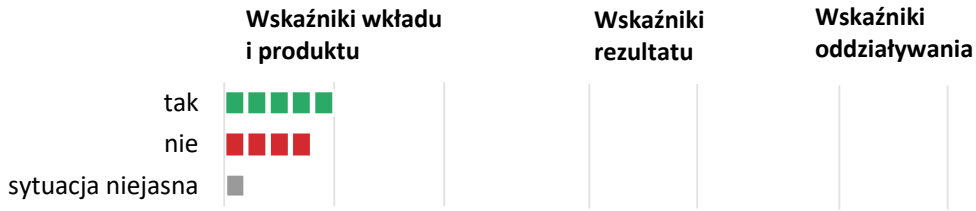
---

[30] EEA, „Europejskie środowisko – stan i prognozy na 2020 r. w kontekście procesu transformacji w kierunku zrównoważonej Europy”, 2019.

[31] Parlament Europejski, „Polityka UE w zakresie środowiska i zmiany klimatu – aktualna sytuacja, bieżące i przyszłe wyzwania”, Departament Tematyczny A na wniosek Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego, wrzesień 2019 r.

Rys. 3.7 – Przegląd wskaźników powiązanych ze środowiskiem

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki powiązane z celem „Zachowanie i ochrona środowiska oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Dodatkowe zdolności w zakresie recyklingu odpadów (Fundusz Spójności)	25% (2018) cel pośredni 40 % (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Dodatkowe zdolności w zakresie recyklingu odpadów (EFRR)	2% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego zaopatrzenia w wodę (Fundusz Spójności)	9% (2018) cel pośredni 9% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego zaopatrzenia w wodę (EFRR)	11% (2018) cel pośredni 10% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków (Fundusz Spójności)	3% (2018) cel pośredni 1% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków (EFRR)	19% (2018) cel pośredni 10% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Łączna powierzchnia zrekultywowanych gruntów (Fundusz Spójności)	4% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Łączna powierzchnia zrekultywowanych gruntów (EFRR)	4% (2018) cel pośredni 2% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony (Fundusz Spójności)	16% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony (EFRR)	34% (2018) 2014 2023	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Dane jakościowe wskazują na różne tempo postępów

3.35. Komisja poinformowała o znacznym szybkim wzroście, zarówno jeśli chodzi o liczbę planowanych inwestycji, jak i zgłoszonych osiągnięć w obszarach ochrony środowiska i efektywnego gospodarowania zasobami. Jednocześnie odnotowała powolne postępy w przypadku zwiększania zdolności recyklingu odpadów i rekultywacji gruntów[32]. W swojej ocenie Komisja stwierdziła, że w przypadku gospodarki wodnej projekty objęte wsparciem i zakończone w okresie programowania 2007–2013 usprawniły zaopatrzenie w wodę pitną dla co najmniej 4 mln obywateli UE i umożliwiły lepsze oczyszczanie ścieków dla ponad 7 mln obywateli[33].

3.36. W sprawozdaniu specjalnym dotyczącym infrastruktury wodnej[34] Trybunał wskazał, że ogólny brak wiedzy na temat strat wody w trzech skontrolowanych państwach członkowskich był spowodowany wcześniejszym niedoinwestowaniem w utrzymanie i odnowę infrastruktury wodnej. Co więcej, w sprawozdaniu dotyczącym wsparcia UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju[35] Trybunał stwierdził, że wszystkie cztery skontrolowane państwa członkowskie poczyniły wprawdzie znaczące postępy w zakresie spełniania wymogów dyrektywy[36], ale w niektórych dziedzinach wystąpiły też opóźnienia.

---

[32] Różne dokumenty Komisji Europejskiej, w tym roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej z 2018 r., roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2018 r. i sprawozdanie podsumowujące roczne sprawozdania z wdrażania programów za lata 2014–2017, opublikowane w 2019 r.

[33] Komisja Europejska, „Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013".

[34] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 12/2017 pt. „Wdrażanie dyrektywy w sprawie wody pitnej – dostęp do wody i jej jakość w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii poprawiły się, jednak konieczne są znaczne dalsze inwestycje".

[35] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 2/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami".

[36] Dyrektywa Rady dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG).

3.37. Jeśli chodzi o jakość powietrza, EEA poinformowała, że w latach 1990–2015 zmniejszyła się emisja zanieczyszczeń powietrza – do czego przyczyniają się projekty finansowane ze środków EFRR/Funduszu Spójności[37]. W nowszym sprawozdaniu EEA stwierdziła z kolei, że od 2015 r. ogólne trendy w zakresie ochrony środowiska w Europie nie poprawiły się, a większość celów przewidzianych na 2020 r., szczególnie w zakresie bioróżnorodności, nie zostanie osiągnięta[38]. Wnioski z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał potwierdzają te trendy[39].

Kwestie dotyczące wyników osiągniętych w projektach i programach w obszarze środowiska

3.38. W swojej ocenie *ex post* z 2020 r. dotyczącej dużych projektów[40] Komisja ustaliła, że w przypadku tych projektów dochodziło do przekroczenia kosztów i terminów realizacji. Jeśli chodzi o projekty w obszarze środowiska, główne niedociągnięcia stwierdzono w zakresie prognozowania przyszłego zapotrzebowania i elastyczności założeń projektowych.

3.39. W ***ramce 3.2*** przedstawiono przykłady zaczerpnięte ze sprawozdań specjalnych Trybunału, które wskazują na niewystarczające ukierunkowanie na wyniki w ramach projektów i programów współfinansowanych przez UE.

---

37 EEA, „Ocena wskaźników – emisje głównych czynników zanieczyszczenia powietrza w Europie”, 2017.

38 EEA, „Europejskie środowisko – stan i prognozy na 2020 r. w kontekście procesu transformacji w kierunku zrównoważonej Europy”, 2019.

39 Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 23/2018 pt. „Zanieczyszczenie powietrza — nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione”; przegląd horyzontalny pt. „Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu”, 2017; sprawozdanie specjalne nr 2/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami”; sprawozdanie specjalne nr 12/2017 pt. „Wdrażanie dyrektywy w sprawie wody pitnej – dostęp do wody i jej jakość w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii poprawiły się, jednak konieczne są znaczne dalsze inwestycje”.

40 Komisja Europejska, „Ex post evaluation of major projects in environment financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013”, czerwiec 2018 r.

Ramka 3.2

Przykłady niewystarczającego ukierunkowania na wyniki w ramach projektów lub programów współfinansowanych przez UE w dziedzinie środowiska

— Niektóre cele w planach zarządzania ryzykiem powodziowym nie były określone ilościowo ani terminowe[41].

— Pomimo wytycznych ze strony Komisji w niektórych państwach członkowskich nie dostosowywano stawek pomocy w zależności od oczekiwanych oszczędności energii, jakie miał przynieść dany projekt[42].

3.40. Trybunał przedstawił również przykłady niewłaściwego dostosowania inwestycji do priorytetów UE wynikające z niedociągnięć w zakresie przydziału środków na rzecz projektów:

- bezpośrednie finansowanie unijne na rzecz zapewnienia wysokiej jakości powietrza może stanowić użyteczne wsparcie, ale w momencie przeprowadzania kontroli nie realizowano na przykład żadnych projektów ukierunkowanych na ograniczenie emisji z ogrzewania budynków mieszkalnych na obszarach, na których ogrzewanie to stanowi istotne źródło zanieczyszczeń[43];

- dyrektywa powodziowa przyniosła ogólnie pozytywne skutki, ale w planach zarządzania ryzykiem powodziowym państw członkowskich tylko częściowo określono i zagwarantowano źródła finansowania, finansowanie na potrzeby inwestycji transgranicznych było ograniczone, a środki finansowe zasadniczo nie zostały przydzielone zgodnie z priorytetami[44].

---

[41] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 25/2018 pt. „Dyrektywa powodziowa – nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania".

[42] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 11/2020 pt. „Efektywność energetyczna budynków – należy położyć większy nacisk na opłacalność inwestycji".

[43] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 23/2018 pt. „Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione".

[44] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 25/2018 pt. „Dyrektywa powodziowa – nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania".

Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych

3.41. Na *rys. 3.8* przedstawiono zestawienie wskaźników pochodzących z dokumentów programowych, powiązanych z celem promowania zrównoważonego transportu i usuwania niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych.

3.42. Połowa z 16 wskaźników jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych. Dotyczą one linii kolejowych, linii metra i linii tramwajowych oraz dróg. Jak wynika z najnowszego sprawozdania, zatwierdzonego przez Komisję, państwa członkowskie obniżyły większość wartości docelowych ustalonych na 2023 r., w niektórych przypadkach w znacznym stopniu. Przykładowo łączna wartość docelowa dla EFRR i Funduszu Spójności w przypadku wskaźnika „Całkowita długość nowych linii kolejowych" została obniżona z 947 km do 579 km (tj. o 39%), a łączna wartość docelowa dla EFRR i Funduszu Spójności w przypadku wskaźnika „Całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra" została obniżona z 680 km do 441 km (tj. o 35%).

3.43. Wszystkie wskaźniki w tym obszarze polityki są wskaźnikami produktu i jako takie zapewniają przede wszystkim informacje na temat stopnia wdrożenia programu w kontekście wybudowanej infrastruktury. Nie ustanowiono żadnych wspólnych wskaźników do pomiaru rezultatów. W sprawozdaniu dotyczącym dróg współfinansowanych przez UE[45] Trybunał zwrócił uwagę, że Komisja nie przekazuje informacji na temat oszczędności czasu czy zwiększenia średniej prędkości na danej trasie, mimo że informacje te są niekiedy dostępne. Podobnie w sprawozdaniu dotyczącym projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej[46] Trybunał wskazał, że brak jest mechanizmu, który umożliwiałby systematyczny pomiar rezultatów po pewnym czasie od zakończenia projektu, a Komisja nie posiada żadnych danych na temat szerzej pojmowanych skutków (takich jak wpływ społeczno-gospodarczy) dużych projektów transportowych.

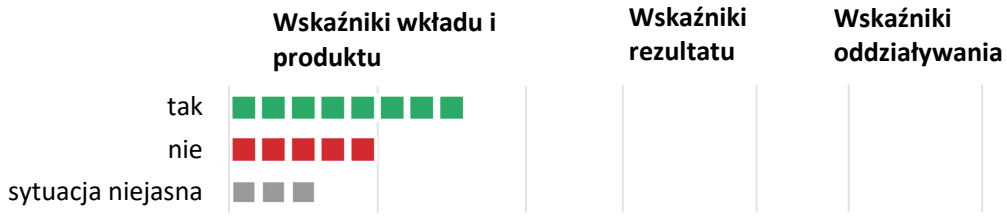
---

[45] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 9/2020 pt. „Drogowa sieć bazowa UE – czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna".

[46] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2020 pt. „Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci".

Rys. 3.8 – Przegląd wskaźników dotyczących sieci transportowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki powiązane z celem „Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych"

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Całkowita długość nowych linii kolejowych (Fundusz Spójności)	0% (2017) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Całkowita długość nowych linii kolejowych (EFRR)	**Nie dotyczy (brak danych)** poziom wyjściowy: 0 km (2014) poziom docelowy: 558 km (2023) najnowsze dane: brak danych	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych (Fundusz Spójności)	22% (2018) cel pośredni 10% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych (EFRR)	11% (2018) cel pośredni 7% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość nowo wybudowanych dróg (Fundusz Spójności)	41% (2018) cel pośredni 4% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość nowo wybudowanych dróg (EFRR)	32% (2018) cel pośredni 10% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (Fundusz Spójności)	82% (2018) cel pośredni 18 % (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (EFRR)	29% (2018) cel pośredni 12% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra (Fundusz Spójności)	28% (2018) cel pośredni 28% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra (EFRR)	4% (2018) cel pośredni 60% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Informacje na temat wyników wskazują, że dzięki realizacji projektów drogowych skrócił się czas podróży, lecz nie odnotowano wyraźnej tendencji do przechodzenia na bardziej zrównoważone rodzaje transportu

3.44. Unijne inwestycje dotyczące transportu przyczyniły się do poprawy łączności i dostępności[47]. W niedawno przeprowadzonej kontroli dotyczącej wsparcia na rzecz bazowej sieci drogowej[48] Trybunał stwierdził, że programy unijne przyczyniają się do rozwoju tej sieci. W odniesieniu do analizowanych tras Trybunał odnotował, że czas podróży skrócił się, a autostradami pokonywane są większe odległości, co przyczyniło się do zwiększenia bezpieczeństwa i podniesienia jakości podróży.

3.45. W ramach niedawnej kontroli dotyczącej zrównoważonej mobilności miejskiej Trybunał zauważył, że brak jest jasnych oznak, że miasta podejmują zdecydowane działania prowadzące do modyfikacji ich podejścia. W szczególności nie odnotowano wyraźnej tendencji do przechodzenia na bardziej zrównoważone rodzaje transportu. Trybunał przyznaje jednak, że osiągnięcie istotnej poprawy w zakresie zrównoważonej mobilności w miastach może wymagać więcej czasu[49].

---

[47] Europejski Trybunał Obrachunkowy, przegląd horyzontalny nr 9/2018 pt. „Udoskonalanie sektora transportu w UE – aktualne wyzwania".

[48] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 9/2020 pt. „Drogowa sieć bazowa UE – czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna".

[49] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 6/2020 pt. „Zrównoważona mobilność w miastach w UE – bez zaangażowania ze strony państw członkowskich nie będzie możliwa istotna poprawa".

3.46. W 2018 r. Komisja opublikowała ocenę obejmującą dziesięć dużych projektów z zakresu transportu drogowego, kolejowego i miejskiego, które były współfinansowane ze środków EFRR i Funduszu Spójności w okresie programowania 2000–2006 lub 2007–2013[50]. Wynikało z niej, że większość projektów objętych oceną przyczyniła się do oszczędności czasu i obniżenia kosztów obsługi pojazdów oraz przyniosła korzystne skutki, jeśli chodzi o bezpieczeństwo, hałas i jakość usług. Zauważono również, że projekty miały zasadniczo pozytywny wpływ na jakość życia i dobrostan. W ramach oceny zaobserwowano ponadto korzystne oddziaływanie projektów na zrównoważenie środowiskowe (np. na zanieczyszczenie powietrza czy zmianę klimatu), chociaż zakres tego oddziaływania był ograniczony.

Osiągnięcie celów strategicznych jest zagrożone

3.47. W rozporządzeniu w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)[51] zdefiniowano sieć „kompleksową” i „bazową”, które mają zostać zrealizowane przez państwa członkowskie. Sieć kompleksowa, której ukończenie planowane jest na 2050 r., ma na celu zapewnienie dostępności i łączności wszystkich regionów w UE. Sieć bazowa natomiast, która ma zostać ukończona do 2030 r., składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe strategiczne znaczenie dla osiągnięcia celów TEN-T.

---

[50] Komisja Europejska, „Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013”, czerwiec 2018 r.

[51] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE Tekst mający znaczenie dla EOG.

3.48. W ramach niedawnej kontroli na temat projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej[52] Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że bazowa sieć transportowa UE osiągnie pełną zdolność operacyjną do 2030 r., choć osiągnięte postępy w pracach mogą już przynosić pewne pozytywne efekty. Ponadto w przeglądzie horyzontalnym[53] Trybunał podkreślił, że skala dofinansowania unijnego jest ograniczona w porównaniu z całkowitymi potrzebami, w związku z czym środki należy przeznaczać przede wszystkim na priorytety, które wnoszą największą unijną wartość dodaną. W następstwie kontroli dotyczącej dróg[54] Trybunał zalecił z kolei, aby państwa członkowskie przeznaczały dostępne środki w pierwszej kolejności na inwestycje w sieć bazową, tak aby ukończyć ją do 2030 r., zwłaszcza jeśli w państwach tych odnotowano jak dotąd ograniczone postępy w tej dziedzinie. W ramach tej kontroli Trybunał stwierdził również, że państwa członkowskie zaproponowały przeznaczenie 66% środków z funduszy ESI dostępnych na lata 2014–2020 na projekty drogowe realizowane poza siecią bazową.

3.49. Trybunał zauważył, że szczególną uwagę należy zwracać na odcinki transgraniczne, ponieważ luki w infrastrukturze transgranicznej sprawiają, że faktyczne oddziaływanie sieci ogólnounijnej jest mniejsze od zamierzonego. Tymczasem państwa członkowskie nie mają motywacji, aby realizować unijne strategie polityczne o niewielkim znaczeniu na poziomie krajowym, w szczególności w przypadku połączeń transgranicznych[55]. Na problemy w tym obszarze zwrócono również uwagę w ramach

---

[52] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2020 pt. „Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci”.

[53] Europejski Trybunał Obrachunkowy, przegląd horyzontalny nr 9/2018 pt. „Udoskonalanie sektora transportu w UE – aktualne wyzwania”.

[54] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 9/2020 pt. „Drogowa sieć bazowa UE – czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna”.

[55] Europejski Trybunał Obrachunkowy, przegląd horyzontalny nr 9/2018 pt. „Udoskonalanie sektora transportu w UE – aktualne wyzwania”.

kontroli dotyczących drogowej sieci bazowej UE[56] oraz inwestycji w europejski system zarządzania ruchem kolejowym[57].

Analiza kosztów i korzyści nie jest często używana jako narzędzie usprawniające proces decyzyjny

3.50. W obecnym okresie programowania duże projekty podlegają wymogowi przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów i korzyści przez państwa członkowskie, a następnie ocenie i zatwierdzeniu przez Komisję, co stanowi warunek przyznania dofinansowania. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola dotycząca sieci kolei dużych prędkości wykazała, że oceny potrzeb w państwach członkowskich charakteryzują się niską jakością, a sponsorzy projektu i osoby dokonujące oceny często uznają analizę kosztów i korzyści jedynie za wymóg formalny, a nie narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji[58]. Potwierdzają to wyniki oceny[59] przeprowadzonej przez Komisję. Przykładowo w ramach kontroli dotyczącej projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej Trybunał stwierdził, że prognozy dotyczące ruchu były zazwyczaj nadmiernie optymistyczne i niewystarczająco skoordynowane, a ponadto nie opierały się na solidnych analizach ekonomicznych i niekiedy były bardzo uproszczone. Na podstawie przeanalizowanych projektów przewodnich Trybunał doszedł do wniosku, że analizy kosztów i korzyści nie były wykorzystywane prawidłowo jako narzędzie decyzyjne[60].

---

[56] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 9/2020 pt. „Drogowa sieć bazowa UE – czas podróży się skrócił, ale sieć nie jest jeszcze w pełni funkcjonalna".

[57] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 13/2019 pt. „Jednolity europejski system zarządzania ruchem kolejowym – czy decyzja polityczna ma szansę stać się rzeczywistością?".

[58] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania".

[59] Komisja Europejska, „Ex post evaluation of major projects in transport financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013", czerwiec 2018 r.

[60] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2020 pt. „Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci".

3.51. We wniosku ustawodawczym Komisji dotyczącym funduszy ESI na lata 2021–2027 wyeliminowano wszystkie wymogi dotyczące oceny mające zastosowanie do dużych projektów, w tym wymóg przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści[61]. Trybunał dostrzega wprawdzie, że przekłada się to na zmniejszenie obciążenia administracyjnego w ujęciu ogólnym, jest jednak zaniepokojony, że nad tą korzyścią przeważy zwiększone ryzyko współfinansowania inwestycji, które nie oferują najlepszego stosunku wartości do ceny[62].

3.52. Kontrole Trybunału dotyczące współfinansowanych przez UE linii kolei dużych prędkości[63] oraz projektów przewodnich z zakresu infrastruktury transportowej[64] wykazały, że trwałość niektórych linii objętych kontrolą była zagrożona ze względu na brak wystarczającej liczby pasażerów. Tymczasem w jednej z wcześniejszych kontroli wskazano, że ryzyko to można było zniwelować dzięki rzetelnej ocenie *ex ante* kosztów i korzyści. W swojej ocenie[65] Komisja doszła do podobnych wniosków – ustaliła ona, że finansowa trwałość projektów była uzależniona od finansowania publicznego, a na etapie przygotowania projektów niewystarczającą uwagę przywiązywano do kwestii trwałości finansowej projektów po ich ukończeniu.

---

[61] Od państw członkowskich wymaga się jedynie przekazywania Komisji informacji na temat „operacji o znaczeniu strategicznym", zdefiniowanych jako operacje, które wnoszą kluczowy wkład w realizację celów programu, bez dalszego uszczegółowienia. Art. 2 ust. 4 i art. 67 ust. 6 COM(2018) 375 final.

[62] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2018 w sprawie wniosku Komisji z dnia 29 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375 final).

[63] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolei dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania".

[64] Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2020 pt. „Unijna infrastruktura transportowa – należy przyspieszyć wdrażanie wielkich projektów, tak aby terminowo osiągnąć efekty na poziomie całej sieci".

[65] Komisja Europejska, „Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013", czerwiec 2018 r.

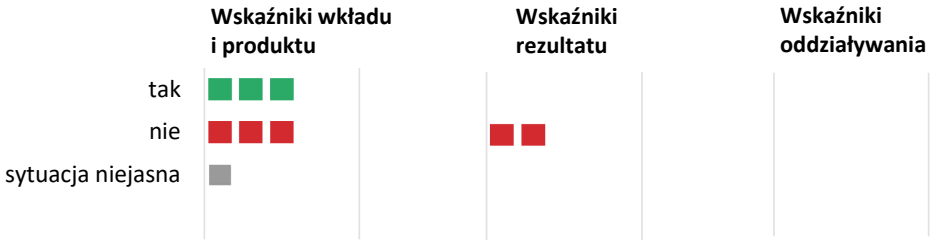
Wzmacnianie konkurencyjności MŚP

3.53. Na *rys. 3.9* przedstawiono zestawienie wskaźników z dokumentów programowych, powiązanych z celem szczegółowym EFRR „Wzmacnianie konkurencyjności MŚP".

3.54. Trzy z dziewięciu wskaźników (33%) są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych. Wszystkie trzy to wskaźniki produktu mierzące liczbę przedsiębiorstw objętych wsparciem z EFRR. W niektórych przypadkach nastąpiły znaczne postępy w porównaniu z poprzednim rokiem. Przykładowo wsparcie otrzymało 414 000 przedsiębiorstw, wobec 201 000 w roku poprzednim. Inne wskaźniki, służące między innymi do pomiaru, czy inwestycje prywatne uzupełniają wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw oraz czy w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia nastąpił wzrost zatrudnienia, mogą nie osiągnąć zakładanych poziomów docelowych.

Rys. 3.9 – Przegląd wskaźników dotyczących MŚP

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki powiązane z celem „Wzmacnianie konkurencyjności MŚP" (EFRR)

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie	38% (2018) cel pośredni 17% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących dotacje	25% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje	40% (2018) 2014 2023	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu
Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie niefinansowe	47% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Liczba wspieranych nowych przedsiębiorstw	58% (2018) 2014 2023	tak	Wskaźnik produktu
Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (dotacje)	27% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje)	19% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik produktu
Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach	26% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne	25% (2018) cel pośredni 41% (2018) 2014 2023	nie	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Dodatkowe informacje na temat wyników

3.55. MŚP stanowią 99,8% wszystkich przedsiębiorstw działających w UE w sektorze niefinansowym. Generują one 56% wartości dodanej i zatrudniają 67% pracowników[66]. Na początku 2020 r. Trybunał rozpoczął kontrolę dotyczącą małych i średnich przedsiębiorstw typu start-up. Wnioski z tej kontroli zostaną opublikowane w przyszłym roku. W pozostałej części niniejszej sekcji przedstawiono informacje pochodzące z ocen Komisji, które nie zostały osobno przeanalizowane przez Trybunał.

3.56. W rocznym sprawozdaniu Komisji dotyczącym wsparcia z EFRR na rzecz MŚP za lata 2018/2019 zwrócono uwagę m.in. na potrzebę zintensyfikowania działalności badawczo-rozwojowej MŚP oraz wyeliminowania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i finansowania, jako że są to najważniejsze wyzwania na drodze do innowacji. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie[67] wsparcia z EFRR na rzecz MŚP w okresie programowania 2007–2013 wskazano z kolei, że w niektórych przypadkach finansowanie ze środków EFRR przyczyniło się do przyspieszenia inwestycji oraz promowania badań, rozwoju i innowacji. Ocena ta wykazała jednak również, że przypadki te odnosiły się do beneficjentów, którzy już wcześniej mieli potencjał w zakresie rozwoju i wprowadzania innowacji. Niewiele jest natomiast dowodów pozwalających ocenić, czy wspomniani beneficjenci zrealizowaliby inwestycje nawet bez wsparcia w ramach programu.

3.57. Z oceny Komisji wynika, że w ujęciu ogólnym programom operacyjnym na lata 2007–2013 brakowało strategicznego ukierunkowania[68]. Ponadto przyjęto w nich podejście oparte na zgłaszanym zapotrzebowaniu, starając się wyeliminować wszelkie ewentualne przeszkody na drodze do rozwoju i innowacji MŚP. Przesłoniło to ogólny cel strategiczny niektórych programów, a w wielu przypadkach doszło do ustanowienia dużej liczby instrumentów polityki, bez wcześniejszego rozważenia, które z nich mogłyby być najskuteczniejsze.

---

[66] Komisja Europejska, sprawozdanie roczne w sprawie europejskich MŚP w latach 2018/2019 pt. „Research and Innovation and Development by SMEs", listopad 2019 r.

[67] Komisja Europejska, ocena *ex post* wsparcia na rzecz MŚP udzielonego w latach 2007–2014 pt. „Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development", luty 2016 r.

[68] Tamże.

3.58. Jak wynika z oceny Komisji, finansowanie z EFRR było wykorzystywane razem z krajowymi źródłami wsparcia MŚP i stanowiło uzupełnienie istniejących już działań krajowych lub służyło do wyeliminowania luk w systemie wsparcia. W ocenie wykazano jednak, że wsparcie z EFRR i z Funduszu Spójności nie doprowadziło do istotnej synergii, pomimo dużego nacisku na ochronę miejsc pracy[69].

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników

3.59. W kontekście kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2019 r. Trybunał zbadał dostępność, adekwatność i wiarygodność danych na temat wyników przekazanych przez 12 państw członkowskich w odniesieniu do próby 121 projektów współfinansowanych z EFRR i Funduszu Spójności. Ze względu na nieodłączne opóźnienia w projektach z zakresu polityki spójności (zob. pkt ***3.16*** powyżej) zaledwie 11 spośród tych projektów było ukończonych. W przypadku siedmiu z nich cele osiągnięto w pełni, w ramach dwóch cele osiągnięto częściowo, a w dwóch pozostałych cele nie zostały osiągnięte. Fakt, że tylko 10% projektów objętych kontrolą zostało ukończonych, ogranicza jednak możliwości wyciągnięcia dalej idących wniosków.

3.60. Trybunał ustalił, że we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich ustanowiono systemy umożliwiające rejestrowanie i monitorowanie danych dotyczących wyników projektów, a także że dane te były rejestrowane w przypadku niemal wszystkich (119) projektów. Cele wszystkich 121 projektów pokrywały się z celami ustalonymi w PO państw członkowskich oraz ze wspólnymi celami UE zawartymi w dokumentach programowych EFRR i Funduszu Spójności, które z kolei opierały się na strategii „Europa 2020”.

3.61. Zgodnie z prawem UE państwa członkowskie są zobowiązane określić oczekiwane skutki działań finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności oraz prowadzić sprawozdawczość na ich temat. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, wskaźniki wykonania stosowane na poziomie projektów były zgodne z celami ustalonymi na szczeblu państw członkowskich i UE. Państwa członkowskie mają wprawdzie również możliwość korzystania ze wskaźników rezultatu, jednak wartości docelowe dotyczyły przede wszystkim produktów, co jest zgodne z analizą przedstawioną w pkt ***3.18***.

---

[69] Tamże.

Wnioski

3.62. Pięć lat po rozpoczęciu okresu programowania 2014–2020 nieco ponad jedna trzecia spośród 72 wskaźników przyjętych dla EFRR i Funduszu Spójności znajdowała się na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych – mimo iż w wielu przypadkach poziomy te zostały skorygowane w dół. Większość wskaźników w ramach ogólnych celów programowych prawdopodobnie nie osiągnie poziomów docelowych. Jeśli chodzi o cztery cele szczegółowe, które zostały poddane bardziej wnikliwemu przeglądowi, połowa wskaźników w zakresie transportu i środowiska znajdowała się na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych. W przypadku dwóch pozostałych obszarów natomiast odsetek ten kształtował się poniżej 50%: 33% w przypadku MŚP i zaledwie 10% w odniesieniu do gospodarki niskoemisyjnej. Fakt, iż okres programowania dla EFRR i Funduszu Spójności wynosi siedem lat, a na wdrażanie przewidziane są kolejne trzy lata, oznacza, że cele pośrednie są przydatnymi narzędziami na potrzeby monitorowania postępów w realizacji celu końcowego (pkt ***3.18***–***3.20***).

3.63. Informacje przekazywane przez Komisję i pochodzące z innych źródeł, jak również sprawozdania i przeglądy Trybunału świadczą o tym, że obraz sytuacji nie jest jednoznacznie pozytywny. EFRR i Fundusz Spójności przyczyniają się wprawdzie do realizacji celów unijnej polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał przedstawił jednak szereg zaleceń, które mogą pomóc w wyeliminowaniu niedoskonałości w projektowaniu i wdrażaniu programów. Wśród tych niedoskonałości Trybunał zwrócił szczególną uwagę na nieodłączne ryzyko wykorzystania finansowania dopiero pod koniec okresu programowania, jak również na potrzebę ustalenia opłacalności ekonomicznej w przypadku finansowania projektów środowiskowych oraz konieczność dopilnowania, by zasoby przeznaczane na programy transportowe były kierowane przede wszystkim na najważniejsze priorytety i wartość dodaną UE (pkt ***3.25***–***3.61***).

3.64. Na osiągnięcie celów polityki spójności wpływa szereg czynników. Są to między innymi stosunkowo późne rozpoczęcie wydatkowania środków w okresie 2014–2020, nieodłączne opóźnienie, jakie zachodzi od momentu ukończenia projektów i wypracowania produktów do osiągnięcia korzyści w postaci rezultatów i oddziaływania, jak również wpływ wywierany przez czynniki zewnętrzne (pkt ***3.16*** i ***rys. 3.2***).

3.65. Ze względu na ograniczoną dostępność danych Trybunał nie jest w stanie dokonać bardziej kompleksowej oceny osiągniętych wyników. Mimo że wskaźniki są wyrażone ilościowo, cele ogólne i szczegółowe nie mają takiego charakteru. W związku z powyższym istnieje wprawdzie możliwość oceny wskaźników pod kątem postępów w stosunku do celów pośrednich i końcowych, ale niemożliwe jest ustalenie, czy obydwa analizowane fundusze osiągnęły lub prawdopodobnie osiągną cele ogólne i szczegółowe. Patrząc z szerszej perspektywy, należy przyznać, że w ostatnich okresach programowania ramy monitorowania i sprawozdawczości były stopniowo udoskonalane. W przypadku okresu 2014–2020 opierają się one jednak głównie na informacjach na temat *wkładów* i produktów, podczas gdy dane dotyczące rezultatów lub oddziaływania są mniej wyeksponowane. Wprowadzenie obowiązkowych wskaźników rezultatu, co zaproponowano na okres 2021–2027, byłoby w tym względzie pożądanym usprawnieniem. Ustanowienie platformy otwartych danych Komisji, dzięki której obywatele i decydenci mogą uzyskać dostęp do informacji na temat osiągniętych wyników w czasie rzeczywistym, również co do zasady jest dobrym pomysłem – nie został on jednak jeszcze przeanalizowany przez Trybunał (pkt ***3.11***–***3.15***).

3.66. Trybunał odnotował, że do końca 2019 r. wypłacono 36% i 39% finansowania dostępnego odpowiednio z EFRR i Funduszu Spójności na okres 2014–2020[70]. Mimo że projekty można wdrażać do 2023 r., takie tempo wydatkowania („absorpcji") według stanu na koniec szóstego roku wdrażania jest niższe o 6,6 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na to, że powolne tempo absorpcji środków wiąże się z nieodłącznym ryzykiem polegającym na tym, że gdy okres kwalifikowalności dobiega końca, państwa członkowskie mogą skupiać się na wydatkowaniu środków kosztem wyników i prawidłowości wydatków. Dodatkowa presja w związku z pandemią COVID-19 może jeszcze zintensyfikować to ryzyko (pkt ***3.11***–***3.24***).

[70] Komisja Europejska, roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., czerwiec 2020 r.

Załącznik

Załącznik 3.1 – Cele programów finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności

CELE OGÓLNE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWA NEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
Cel ogólny 1 EFRR	Zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, w szczególności obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, a także wkład w osiąganie celów ustanowionych w strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w szczególności w odniesieniu do osiągania głównych celów ilościowych określonych w tej strategii	H.1b_ERDF_GO1	Tak
Cel ogólny 1 Funduszu Spójności	Zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, w szczególności obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, a także wkład w osiąganie celów ustanowionych w strategii „Europa 2020”	H.1b_CF_GO1	Tak

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWA NEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
Cel szczegółowy 1 EFRR	Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji	Dz.1b_EFRR_CS1	Nie
Cel szczegółowy 2 EFRR	Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych	Dz.1b_EFRR_CS2	Nie
Cel szczegółowy 3 EFRR	Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw	Dz.1b_EFRR_CS3	Tak
Cel szczegółowy 4 EFRR	Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	Dz.1b_EFRR_CS4	Tak
Cel szczegółowy 5 EFRR	Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	Dz.1b_EFRR_CS5	Nie
Cel szczegółowy 6 EFRR	Zachowanie i ochrona środowiska oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	Dz.1b_EFRR_CS6	Tak
Cel szczegółowy 7 EFRR	Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych	Dz.1b_EFRR_CS7	Tak
Cel szczegółowy 8 EFRR	Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników	Dz.1b_EFRR_CS8	Nie
Cel szczegółowy 9 EFRR	Promowanie włączenia społecznego, walka	Dz.1b_EFRR_CS9	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWA NEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
	z ubóstwem i wszelką dyskryminacją		
Cel szczegółowy 10 EFRR	Inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	Dz.1b_EFRR_CS10	Nie
Cel szczegółowy 11 EFRR	Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej	Dz.1b_EFRR_CS11	Nie
Cel szczegółowy 1 Funduszu Spójności	Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach	Dz.1b_FS_CS1	Tak
Cel szczegółowy 2 Funduszu Spójności	Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem	Dz.1b_FS_CS2	Nie
Cel szczegółowy 3 Funduszu Spójności	Zachowanie i ochrona środowiska oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami	Dz.1b_FS_CS3	Tak
Cel szczegółowy 4 Funduszu Spójności	Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych	Dz.1b_FS_CS4	Tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów programowych dotyczących projektu budżetu na rok 2021.

Rozdział 4

Zasoby naturalne

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	4.1.
Zakres prac i podejście Trybunału	4.2.-4.5.
WPR	4.6.-4.58.
Cel i funkcjonowanie WPR	4.6.-4.11.
Opublikowane informacje na temat wyników	4.12.-4.15.
Ocena wyników osiągniętych w ramach WPR na podstawie dostępnych informacji na temat wyników	4.16.-4.58.
Uwagi ogólne	4.16.-4.22.
Ograniczona logika interwencji leżąca u podstaw WPR	4.18.
Większość wskaźników w ramach WPR służy do pomiaru produktów, a nie rezultatów	4.19.-4.21.
Badania wspierające ocenę nie uwzględniają kwestii gospodarności przy wydatkowaniu środków w ramach WPR	4.22.
Rentowna produkcja żywności	4.23.-4.36.
Płatności bezpośrednie ograniczają zmienność dochodów, jednak są w znacznym stopniu nieukierunkowane	4.25.-4.32.
Interwencje rynkowe przyczyniały się do stabilizacji rynków, lecz nie zawsze w efektywny sposób	4.33.-4.34.
Narzędzia zarządzania ryzykiem są wykorzystywane w nieznacznym stopniu	4.35.
Niewiele jest dostępnych informacji na temat skuteczności środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wspierających rentowność gospodarstw rolnych	4.36.
Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu	4.37.-4.48.
WPR może przyczyniać się do zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, jednak nie ma wystarczających danych, by ocenić jej skuteczność	4.39.-4.43.
Z uwagi na swoją koncepcję środki WPR mają niewielkie oddziaływanie w zakresie zaspakajania potrzeb w dziedzinie klimatu	4.44.-4.48.
Zrównoważony rozwój terytorialny	4.49.-4.57.

WPR prowadzi do utworzenia niewielu miejsc pracy na obszarach wiejskich, zaś wsparcie dla młodych rolników wymaga koordynacji środków unijnych i krajowych **4.52.-4.54.**

Brak jest wystarczających dowodów na skuteczność środków inwestycyjnych **4.55.-4.57.**

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników **4.58.**

Wnioski **4.59.-4.64.**

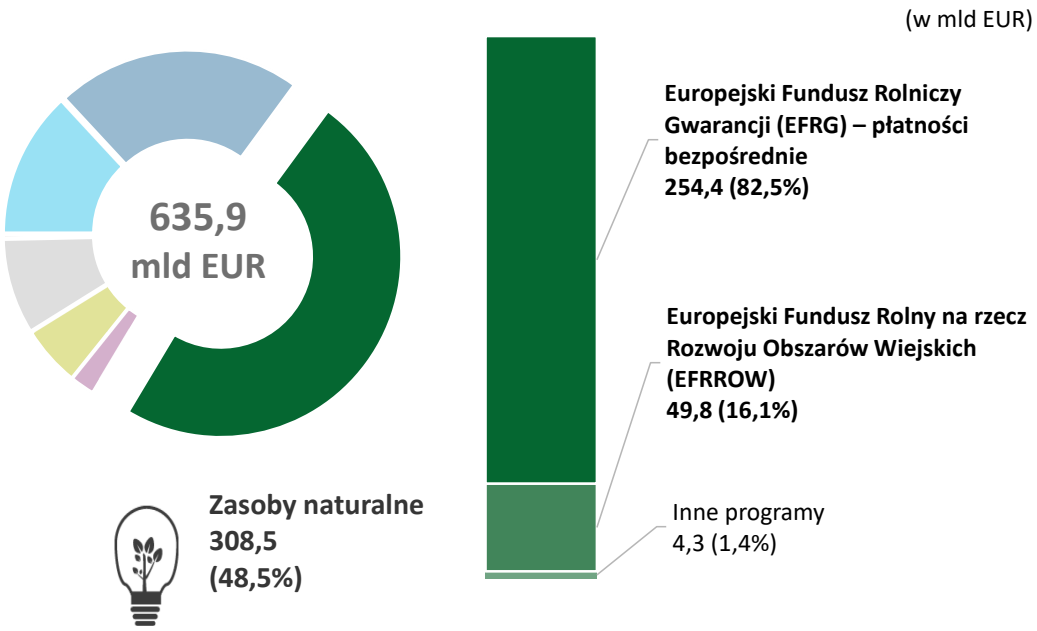
Załączniki

Załącznik 4.1 – Cele EFRROW i EFRG

Wprowadzenie

4.1. Dział 2 *WRF* obejmuje wydatki związane ze strategiami politycznymi w obszarze zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. W ramach tego działu finansowane są *wspólna polityka rolna* (WPR), wspólna polityka rybołówstwa oraz działania na rzecz środowiska i klimatu. Całkowite planowane wydatki w tym dziale na okres 2014–2020 wynoszą 420,0 mld euro (w cenach bieżących), z czego 308,5 mld euro wypłacono państwom członkowskim do końca 2019 r. (zob. ***rys. 4.1***).

Rys. 4.1 – Zasoby naturalne – płatności w latach 2014–2019 z tytułu bieżących zobowiązań w WRF jako odsetek płatności w WRF we wszystkich działach oraz w rozbiciu na fundusze i programy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres prac i podejście Trybunału

4.2. W ***dodatku*** przedstawiono metodykę zastosowaną do opracowania niniejszego rozdziału.

4.3. W niniejszym rozdziale Trybunał skoncentrował się na wydatkach w ramach WPR realizowanych poprzez *Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji* (EFRG) które są zazwyczaj finansowane w 100% z budżetu UE, i poprzez *Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* (EFRROW), w przypadku którego są one zazwyczaj współfinansowane przez państwa członkowskie. Na WPR przypada 98,6% łącznej kwoty przewidzianej na okres 2014–2020 w dziale 2 WRF.

4.4. W ***załączniku 4.1*** przedstawiono wykaz celów EFRG i EFRROW oraz wskazano te, które Trybunał Obrachunkowy wybrał w celu zbadania informacji na temat *wyników*. Prace Trybunału dotyczyły trzech celów ogólnych WPR, pięciu celów szczegółowych EFRG oraz pięciu celów szczegółowych EFRROW. Trybunał wybrał cele szczegółowe, z którymi wiążą się największe części wydatków w ramach WPR.

4.5. Niniejszy rozdział w znacznej mierze opiera się na przeglądzie informacji przekazanych przez Komisję, które uzupełniono w stosownych przypadkach o ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniach z kontroli i przeglądach. W całym tekście Trybunał podaje odniesienia do wykorzystanych źródeł.

WPR

Cel i funkcjonowanie WPR

4.6. WPR została ustanowiona w 1962 r. Dotychczas poddano ją kilku reformom. W wyniku reformy z 1992 r. nacisk w ramach WPR został przeniesiony ze wspierania rynku na płatności bezpośrednie dla rolników. Reforma z 2003 r. wprowadziła z kolei oddzielenie płatności od produkcji, czyli środek mający na celu zniesienie powiązania *płatności bezpośrednich* z produkcją.

4.7. Wydatki w ramach WPR dzielą się na trzy ogólne kategorie:

- Płatności bezpośrednie dla rolników. Opierają się one głównie na powierzchni gruntów rolnych będących w posiadaniu danego rolnika i są w pełni finansowane z budżetu UE.
- Rolnicze *środki rynkowe*. Większość z nich jest finansowana w pełni z budżetu UE.
- *Programy rozwoju obszarów wiejskich* państw członkowskich współfinansowane z budżetu UE na poziomie od 20% do 100%, zależnie od środka i od regionu.

4.8. Za zarządzanie WPR odpowiadają wspólnie Komisja, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), oraz państwa członkowskie.

4.9. Cele wysokiego szczebla dotyczące WPR określono w Traktatach. Znalazły one odzwierciedlenie w prawie wtórnym[1] w postaci trzech celów ogólnych:

a) rentowna produkcja żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;

b) zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działaniami na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;

c) zrównoważony rozwój terytorialny, z akcentem na rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i kwestię ubóstwa na obszarach wiejskich.

[1] Art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

4.10. Komisja wskazuje następujące powiązania między celami ogólnymi a działaniami podejmowanymi w ramach WPR[2].

- *Płatności bezpośrednie*, programy rozwoju obszarów wiejskich i środki rynkowe powinny przyczyniać się do celu „rentowna produkcja żywności”.

- *Zasada wzajemnej zgodności*, płatności z tytułu *zazieleniania* oraz część działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich powinny przyczyniać się do realizacji celu „zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu”.

- Niektóre środki, dotyczące na przykład rozwoju gospodarstw i przedsiębiorstw, rozwoju lokalnego i wsparcia rozwoju podstawowych usług oraz technologii komunikacyjnych na obszarach wiejskich, powinny przyczyniać się do celu „zrównoważony rozwój terytorialny”.

4.11. W 2017 r. Komisja określiła ograniczoną *logikę interwencji* dla każdej z głównych kategorii wydatków w ramach WPR na okres 2014–2020, ukazując powiązania między systemami płatności a celami ogólnymi (zob. również pkt ***4.18*** i ***rys. 4.4***).

Opublikowane informacje na temat wyników

4.12. Istnieją dwa główne zestawy wskaźników, których celem jest monitorowanie wyników WPR. Oba opierają się na sprawozdawczości państw członkowskich oraz danych zgromadzonych przez Eurostat.

- *Wspólne ramy monitorowania i oceny* (CMEF)[3] obejmują 210 wskaźników: 45 *wskaźników kontekstu*, 84 *wskaźniki produktu*, 41 *wskaźników rezultatu*, 24 *wskaźniki docelowe* i 16 *wskaźników oddziaływania*.

---

[2] DG AGRI, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020”, 2017, s. 13–14.

[3] Wskaźniki CMEF zostały ustanowione w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 834/2014 zgodnie z postanowieniami art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

- *Dokumenty programowe* w ramach WPR zawierają 63 wskaźniki, w większości pochodzące z CMEF. Sześć z tych wskaźników ma na celu pomiar oddziaływania w odniesieniu do trzech celów ogólnych. Pozostałe to wskaźniki produktu/*wkładu*, rezultatu oraz oddziaływania związane z celami szczegółowymi.

4.13. Komisja co roku przekazuje informacje na temat wyników w *rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników* oraz w dokumentach programowych, a DG AGRI zamieszcza odnośne informacje w swoim *rocznym sprawozdaniu z działalności* (zob. pkt 1.3). W grudniu 2018 r. Komisja opublikowała wstępne sprawozdanie dotyczące wyników w zakresie skuteczności WPR[4]. W sprawozdaniu skupiono się na trzech celach ogólnych WPR w oparciu o wskaźniki, oceny i inne źródła obejmujące lata 2014–2017. Ze względu na opóźnienie w rozpoczęciu realizacji WPR na lata 2014–2020 zawarte w nim informacje na temat wyników tej polityki były jednak ograniczone. Komisja jest zobowiązana sporządzić drugie takie sprawozdanie do 31 grudnia 2021 r.[5] Do tego czasu powinny zostać już przyjęte ramy prawne dotyczące WPR na okres po 2020 r.

4.14. Komisja i państwa członkowskie są również zobowiązane do przeprowadzania ocen *ex ante*, śródokresowych oraz *ex post* dotyczących EFRROW[6]. W 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie podsumowujące oceny *ex ante* krajowych i regionalnych *programów rozwoju obszarów wiejskich* (PROW) na okres programowania 2014–2020. W lipcu 2020 r. opublikowała ponadto sprawozdanie podsumowujące oceny *ex post* z okresu programowania 2007–2013, po przedłożeniu wniosków ustawodawczych dotyczących WPR na okres po 2020 r. Komisja ma obowiązek sporządzić sprawozdanie podsumowujące główne wnioski z ocen *ex post* dotyczących EFRROW za okres programowania 2014–2020 do grudnia 2026 r. lub grudnia 2027 r., w zależności od długości okresu przejściowego. W obu przypadkach do tego czasu Komisja powinna już przedstawić wnioski ustawodawcze dotyczące okresu po 2027 r. Dodatkowo Komisja może przeprowadzać oceny w dowolnym momencie[7]. Ocena może dać lepszy ogląd wyników i oddziaływania danej polityki niż same wskaźniki.

---

[4] COM(2018) 790 final.

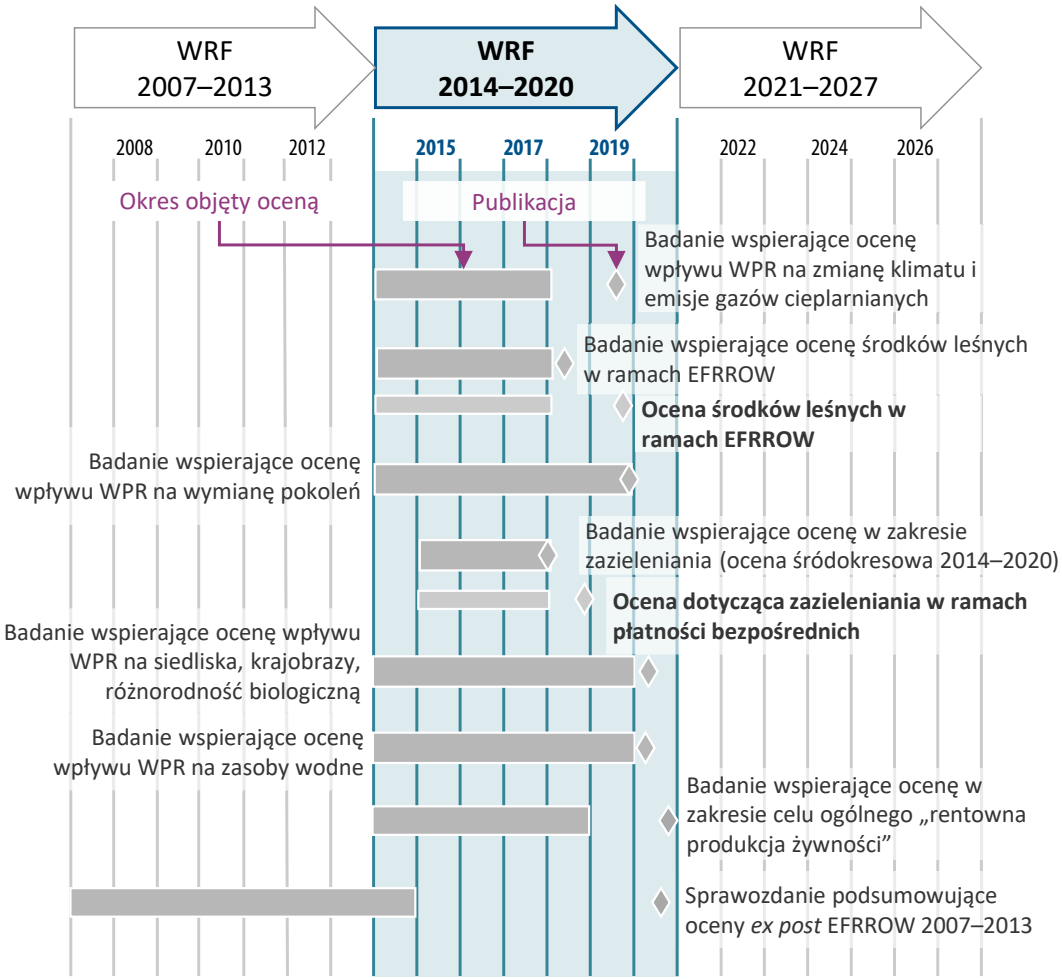
[5] Art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

[6] Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, art. 55 (ocena *ex ante*), art. 56 (ocena podczas okresu programowania) i art. 57 (ocena *ex post*).

[7] Art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

4.15. Komisja (DG AGRI) podpisuje umowy z wykonawcami zewnętrznymi na przeprowadzenie „badań wspierających oceny”. Wyniki uzyskane w efekcie tych badań są uwzględniane w *dokumentach roboczych służb Komisji (SWD)*, określanych mianem ocen. Komisja opublikowała różnorodne badania i oceny dotyczące WPR. Na ***rys. 4.2*** przedstawiono wykaz najważniejszych spośród tych dokumentów, do których Trybunał odnosi się w niniejszym rozdziale.

Rys. 4.2 – Ramy czasowe głównych ocen i okresy objęte oceną



Ocena Komisji opublikowana w formie dokumentu roboczego SWD
Badanie wspierające ocenę przeprowadzone w imieniu Komisji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ocena wyników osiągniętych w ramach WPR na podstawie dostępnych informacji na temat wyników

Uwagi ogólne

4.16. Na ***rys. 4.3*** przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników WPR zawartych w dokumentach programowych. Bardziej dogłębny przegląd w podziale na cele szczegółowe przedstawiono na ***rys. 4.5***, ***4.8*** i ***4.10***. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[8] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami WPR, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach WPR. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23). Trybunał zaobserwował następujące uchybienia w wyborze i stosowaniu wskaźników wykonania:

- Większość wskaźników dotyczy wkładów lub produktów (zob. pkt ***4.19*** i ***4.42***), co odnotował także Bank Światowy[9]. Wskaźniki te informują o poziomie *absorpcji* środków z funduszy UE, a nie o rezultatach czy oddziaływaniu polityki.

- Wskaźniki oddziaływania opierają się na ogólnych zmiennych makroekonomicznych, w przypadku których skutki WPR mogą być zarówno niejasne, jak i trudne do zmierzenia (zob. pkt ***4.17***, ***4.24*** i ***4.51***).

- Dla 14 wskaźników nie wyznaczono konkretnego, mierzalnego poziomu docelowego. Wskazują one zatem jedynie tendencje (zob. pkt ***4.20***).

- Siedem wskaźników nie odnosi się do wyników uzyskanych w ramach WPR, lecz do zapewnienia *prawidłowości* wydatków, świadomości społecznej na temat WPR oraz wspierania kampanii informacyjnych dotyczących WPR w DG AGRI.

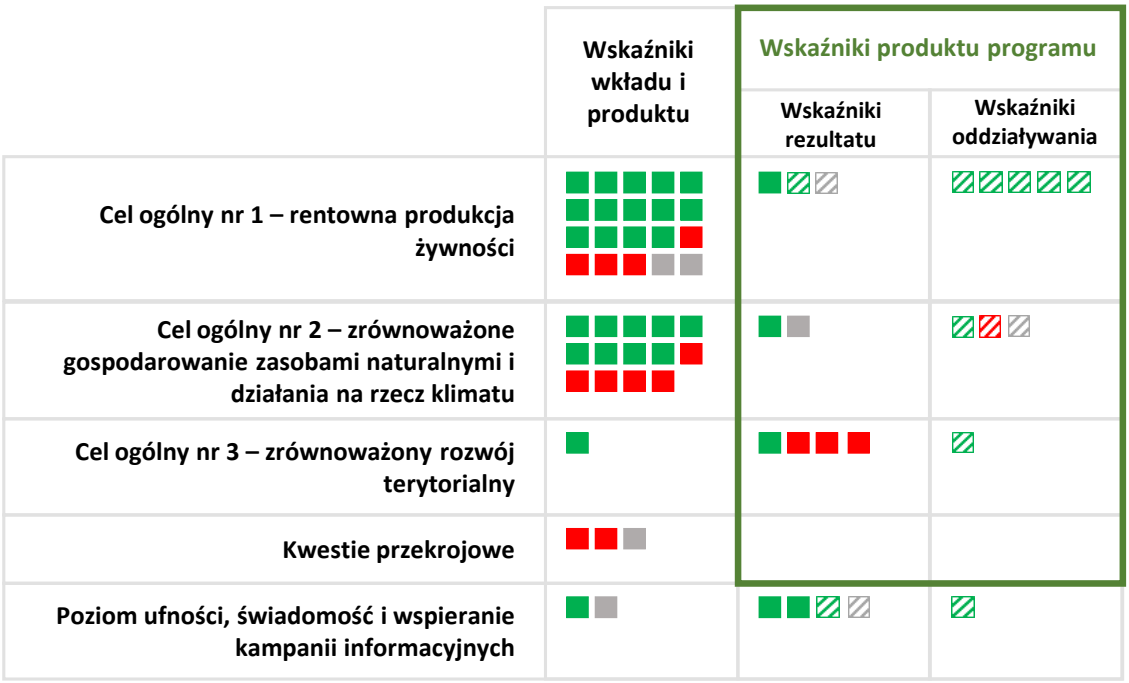
---

[8] Zob. pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r., w których Trybunał przeanalizował wskaźniki wykonania dla EFRG i EFRROW.

[9] Bank Światowy, „Thinking CAP: supporting agricultural jobs and incomes in the EU”, 2017, s. 13.

Rys 4.3 – Przegląd wszystkich wskaźników WPR zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki WPR są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



	Czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?		
	TAK	NIE	SYTUACJA NIEJASNA
Wskaźniki z określonymi ilościowo poziomami docelowymi	■	■	■
Wskaźniki bez określonych ilościowo poziomów docelowych	▨	▨	▨

Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

4.17. Informacje zamieszczone w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników są zgodne z danymi leżącymi u podstaw dokumentów programowych. Niemniej w sprawozdaniu – które koncentruje się na produktach uzyskanych dzięki wydatkom i przedstawia dane makroekonomiczne bez dokładnego określenia wkładu WPR – zaprezentowano nadmiernie optymistyczny obraz osiągnięć (zob. ***ramka 4.1***) i nie omówiono kwestii efektywności wydatków. Komisja odnotowała, że dążeniu do osiągnięcia celów polityki w dalszym ciągu towarzyszą znaczne wyzwania.

Ramka 4.1

Przykłady nadmiernie optymistycznych wyników podanych w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników

Komisja stwierdziła, że „osiągnięto już ponad 85% celów działań w dziedzinie klimatu w sektorze rolnym w zakresie zarządzania różnorodnością biologiczną, glebą i wodą”[10]. Te dane dotyczą powierzchni obszarów objętych konkretnymi środkami EFRROW, czyli produktów. Nie wykazują jednak, czy płatności miały jakikolwiek wpływ na stan obszarów, które zostały objęte wsparciem.

Komisja twierdzi, że EFRROW „wnosi istotny wkład w rozwój. Na przykład dostęp szerokopasmowy na obszarach wiejskich znacznie wzrósł (w 2019 r. 59% wiejskich gospodarstw domowych miało dostęp nowej generacji)”[11]. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników nie znalazły się jednak informacje na temat wkładu EFRROW w osiągnięcie tej wartości.

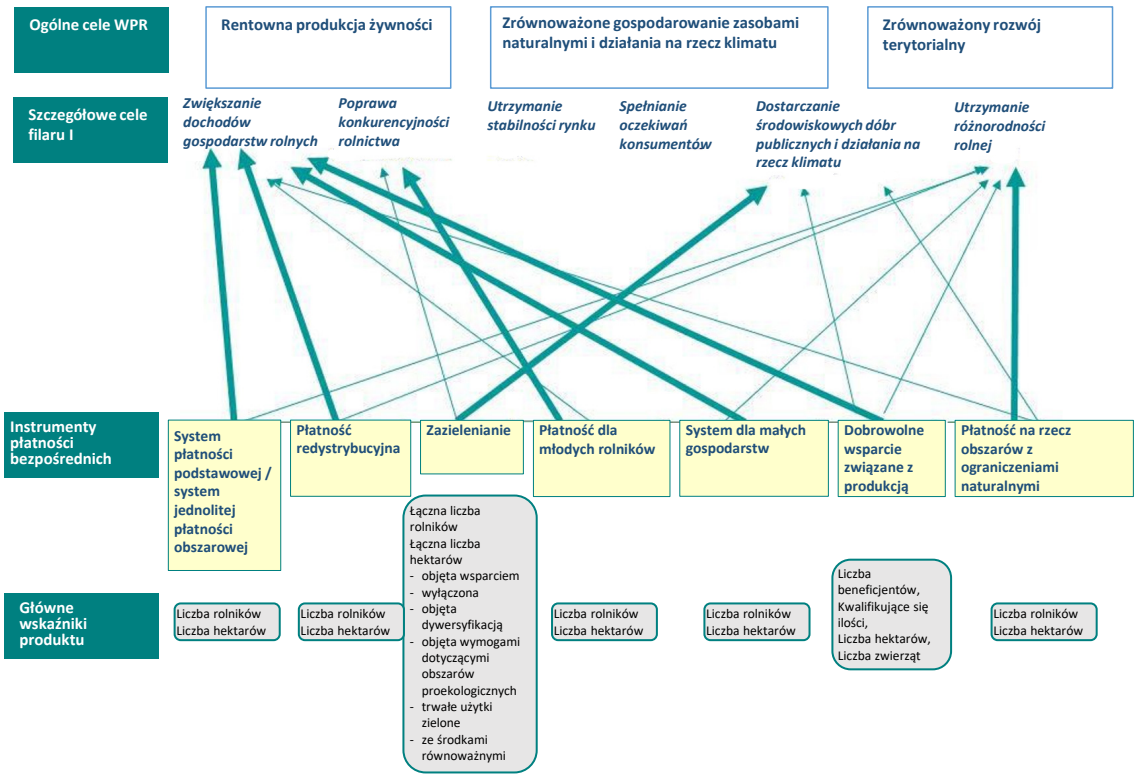
[10] Roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., s. 27.

[11] Roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., s. 29.

Ograniczona logika interwencji leżąca u podstaw WPR

4.18. Komisja opracowała ograniczoną logikę interwencji w odniesieniu do płatności bezpośrednich, środków rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich[12]. W ramach tej logiki powiązano ze sobą cele WPR, środki i wskaźniki produktu, nie wskazano jednak potrzeb ani zakładanych rezultatów i poziomów docelowych. Logika interwencji Komisji w odniesieniu do płatności bezpośrednich (zob. *rys. 4.4*) nie określa, jaki poziom dochodu dla rolników stanowi cel WPR. Jeżeli chodzi o EFRROW, rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek wykazania powiązania między potrzebami a działaniami w programach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (PROW)[13] i ustalenia poziomów docelowych dla wskaźników rezultatu.

Rys. 4.4 – Logika interwencji Komisji w odniesieniu do płatności bezpośrednich



Źródło: DG AGRI, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020", 2017, s. 13.

[12] DG AGRI, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020", 2017, s. 13–14.

[13] Art. 8 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

Większość wskaźników w ramach WPR służy do pomiaru produktów, a nie rezultatów

4.19. Jak pokazano na ***rys. 4.3***, większość wskaźników ujętych w dokumentach programowych służy do pomiaru produktów. Wskaźniki produktu są bezpośrednio powiązane z działaniami finansowanymi z budżetu UE, jednak dostarczają niewiele informacji na temat postępów w zakresie realizacji celów polityki. Szereg wskaźników w dokumentach programowych opisuje również gospodarczy, środowiskowy i społeczny kontekst funkcjonowania WPR, co Trybunał ocenia pozytywnie. Niemniej, ogólnie rzecz biorąc, wskaźniki często nie pozwalają na monitorowanie konkretnych rezultatów działań podejmowanych w ramach WPR. Komisja jest zdania, że wyniki polityki można zaobserwować w sposób stosunkowo wiarygodny na poziomie produktu, zaś przy pomiarze rezultatów, a w szczególności oddziaływania, wzrasta wpływ czynników zewnętrznych[14]. Bez rozbudowanej logiki interwencji i odpowiednich wskaźników rezultatu, które byłyby stosowane od początku, Komisja dopiero po przeprowadzeniu ocen może wykazać, czy WPR realizuje swoje cele.

4.20. Poziomy docelowe dla celów ogólnych WPR i większości celów szczegółowych EFRG są wyrażane jako pożądane tendencje (np. „podwyższenie" *dochodu czynników produkcji rolniczej* czy „ograniczenie" emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa). Na ostateczny wynik wpływa wiele czynników zewnętrznych, a Komisja nie zawsze wskazuje związek przyczynowo-skutkowy między WPR a daną zmienną. Jeśli poziomy docelowe wyrażane są jedynie jako kierunki, a nie jako mierzalne wartości, nie jest możliwe wskazanie celów pośrednich.

4.21. Ponieważ większość wskaźników CMEF, które nie znalazły się w dokumentach programowych, to wskaźniki produktu, nie zapewniają one istotnych dodatkowych informacji na temat wyników na drodze do osiągnięcia celów polityki. W 2016 r. wewnętrzne służby audytu Komisji przeanalizowały CMEF i wykryły istotne niedociągnięcia dotyczące określania celów, zestawu stosowanych wskaźników oraz gromadzenia danych. Może to osłabić zdolność DG AGRI do monitorowania wyników WPR na okres 2014–2020, ich oceny oraz sporządzania sprawozdań na ten temat[15] (zob. również pkt 1.18). W badaniach wspierających oceny często zauważa się, że brak danych z monitorowania (dotyczących działań) stanowi ograniczenie podczas analizy

[14] COM(2018) 790 final.

[15] COM(2017) 497 final, s. 8.

oddziaływania programów. W swoich sprawozdaniach specjalnych[16] i sprawozdaniu rocznym za 2018 r. Trybunał wskazał także ograniczenia w zakresie informacji na temat wyników gromadzonych za pomocą wskaźników CMEF. Komisja dokonała przeglądu zarówno wskaźników, jak i celów ujętych we wnioskach ustawodawczych w sprawie WPR po 2020 r. i przyznała, że istnieje potrzeba dalszego rozwijania wskaźników[17].

Badania wspierające ocenę nie uwzględniają kwestii gospodarności przy wydatkowaniu środków w ramach WPR

4.22. W badaniach wspierających ocenę, których przeglądu dokonał Trybunał, nie uwzględniono kwestii gospodarnego wydatkowania środków w ramach podejmowanych interwencji. Trybunał omówił takie kwestie w swoich sprawozdaniach. Przykładowo wskazał przypadki zawyżonych wypłat na rzecz *beneficjentów* (np. w odniesieniu do zazieleniania[18] i niektórych środków rynkowych związanych z warzywami i owocami[19]).

Rentowna produkcja żywności

4.23. Na ***rys. 4.5*** przedstawiono przegląd wybranych wskaźników pochodzących z dokumentów programowych, związanych z celem ogólnym 1 (rentowna produkcja żywności).

[16] Zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2016 (pomiar efektywności w odniesieniu do dochodów rolników), pkt 92; sprawozdanie specjalne nr 10/2017 (młodzi rolnicy), pkt 70–71; sprawozdanie specjalne nr 13/2020 (różnorodność biologiczna na użytkach rolnych), pkt 49, 59, 71 i 81.

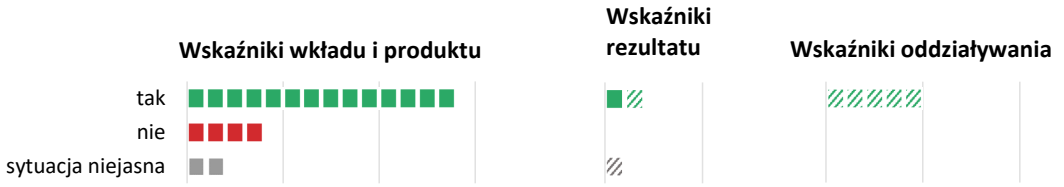
[17] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018, pkt 68–71.

[18] Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 na temat zazieleniania, pkt 24–25.

[19] Sprawozdanie specjalne nr 23/2019 na temat stabilizacji dochodów rolników, pkt 84.

Rys. 4.5 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym 1 oraz odnośnymi celami szczegółowymi

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki związane z celem „rentowna produkcja żywności”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Dochód czynników produkcji rolniczej	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 112 (2013) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 123 (2019)	tak	Wskaźnik oddziaływania
Wydajność rolnictwa	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 100 (2005) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 110 (2018)	tak	Wskaźnik oddziaływania
Zmienność cen towarów w UE	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: zakres wartości poziom docelowy: < świat najnowsze dane: zakres wartości	tak	Wskaźnik oddziaływania
Udział wsparcia bezpośredniego w dochodach z działalności rolniczej (dochód gospodarstw rodzinnych)	poziom wyjściowy: 41% (2013) poziom docelowy: utrzymanie najnowsze dane: 40% (2018)	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z przeznaczeniem na inwestycje restrukturyzacyjne	43% (2018) cel pośredni 23% (2018) 2013 2023	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z przeznaczeniem na plan rozwoju działalności dla młodych rolników	58% (2018) cel pośredni 23% (2018) 2013 2023	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie w ramach systemu jakości, rynków lokalnych, krótkich łańcuchów dostaw i grup producentów	31% (2018) cel pośredni 34% (2018) 2013 2023	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu
Odsetek gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem	28% (2018) cel pośredni 90% (2018) 2013 2023	nie	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r.

4.24. Wszystkie trzy wskaźniki powiązane z celem ogólnym dotyczącym rentownej produkcji żywności (zwiększenie *dochodu czynników produkcji rolniczej*, zwiększenie wydajności produkcji rolnej i ograniczenie zmienności cen) odzwierciedlają zmiany makroekonomiczne. Choć te wskaźniki wykazują pozytywną tendencję, WPR nie wywiera na nie zauważalnego oddziaływania lub oddziaływanie to jest niewielkie. Na dochód, wydajność i ceny wpływa za to wiele innych czynników. Na przykład dochód czynników produkcji rolnej wzrósł z uwagi na zwiększoną wydajność i mniejsze zapotrzebowanie na pracę w sektorze rolnictwa. Podobnie na poziom dochodów wpływają warunki rynkowe i zmienność cen produktów rolnych[20]. Cztery wskaźniki produktu powiązane z celami szczegółowymi EFRROW 2 i 3 dotyczą odsetka gospodarstw uzyskujących wsparcie, jednak nie pozwalają ocenić skutków tego wsparcia.

Płatności bezpośrednie ograniczają zmienność dochodów, jednak są w znacznym stopniu nieukierunkowane

4.25. Płatności bezpośrednie stanowią około 70% wydatków w ramach WPR. Jak wynika z badania wspierającego ocenę, w oparciu o dane z lat 2010–2015 można stwierdzić, że płatności bezpośrednie ograniczyły zmienność dochodów gospodarstw rolnych o około 30%[21].

4.26. Cel szczegółowy EFRG „utrzymanie stabilności dochodów rolników dzięki udzielaniu bezpośredniego wsparcia dochodu” ma jeden wskaźnik: „udział wsparcia bezpośredniego w dochodach z działalności rolniczej”. W 2017 r. wartość tego wskaźnika wahała się od 8% w Niderlandach do 50% na Słowacji. Celem jest utrzymanie tego wskaźnika na stabilnym poziomie. Nie jest to jednak spójne z celem polityki polegającym na zwiększeniu indywidualnych zarobków osób zajmujących się rolnictwem przy jednoczesnym ograniczeniu potrzeby bezpośredniego wsparcia.

[20] Badanie oceniające wpływ środków WPR na realizację celu ogólnego „rentowna produkcja żywności”, 2020, s. 33–34, 53–54.

[21] Tamże, s. 49–50.

4.27. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. Komisja stwierdziła, że na tle zarobków w całej gospodarce rolnicy pozostawali w tyle pod względem dochodów. Zauważyła też, że w 2017 r. średni dochód w sektorze rolniczym wynosił około 46,5% średniego wynagrodzenia w gospodarce UE-28[22]. Komisja traktuje dochód przedsiębiorcy w gospodarstwie rodzinnym jako wskaźnik zastępczy dochodu rolniczego. W wartości tej jednak nie uwzględnia się różnic w charakterystyce demograficznej obu grup (wielu rolników jest w wieku emerytalnym) czy faktu, że wiele gospodarstw rolnych osiąga również dochody z działalności pozarolniczej. Dochód do dyspozycji, przy uwzględnieniu także dochodów z działalności pozarolniczej, jest kluczowym elementem oceny poziomu życia rolników[23].

4.28. W 2016 r. Trybunał zalecił[24], by Komisja opracowała „bardziej kompleksowe ramy statystyczne zapewniające informacje o dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych rolników oraz w celu lepszego odzwierciedlenia poziomu ich życia" i usprawniła „ramy porównywania dochodów rolników z dochodami w innych sektorach gospodarki". Komisja zaproponowała cztery wskaźniki dotyczące dochodów rolników w WPR na okres po 2020 r., jednak nie planuje gromadzić danych o dochodzie do dyspozycji.

4.29. Zgodnie z danymi Eurostatu w 2016 r. około dwóch trzecich gospodarstw rolnych w UE zajmowało obszar poniżej 5 ha. Ponieważ płatności bezpośrednie są związane z powierzchnią gospodarstw, około 80% wsparcia trafia do około 20% beneficjentów. W rzeczywistości ponad 30% płatności trafia do 2% beneficjentów, z których każdy otrzymuje płatności bezpośrednie na kwotę ponad 50 000 euro w (zob. ***rys. 4.6***). Rozmaite mechanizmy redystrybucyjne (np. zastosowanie górnego limitu i płatność redystrybucyjna) przyniosły jedynie marginalne skutki[25].

---

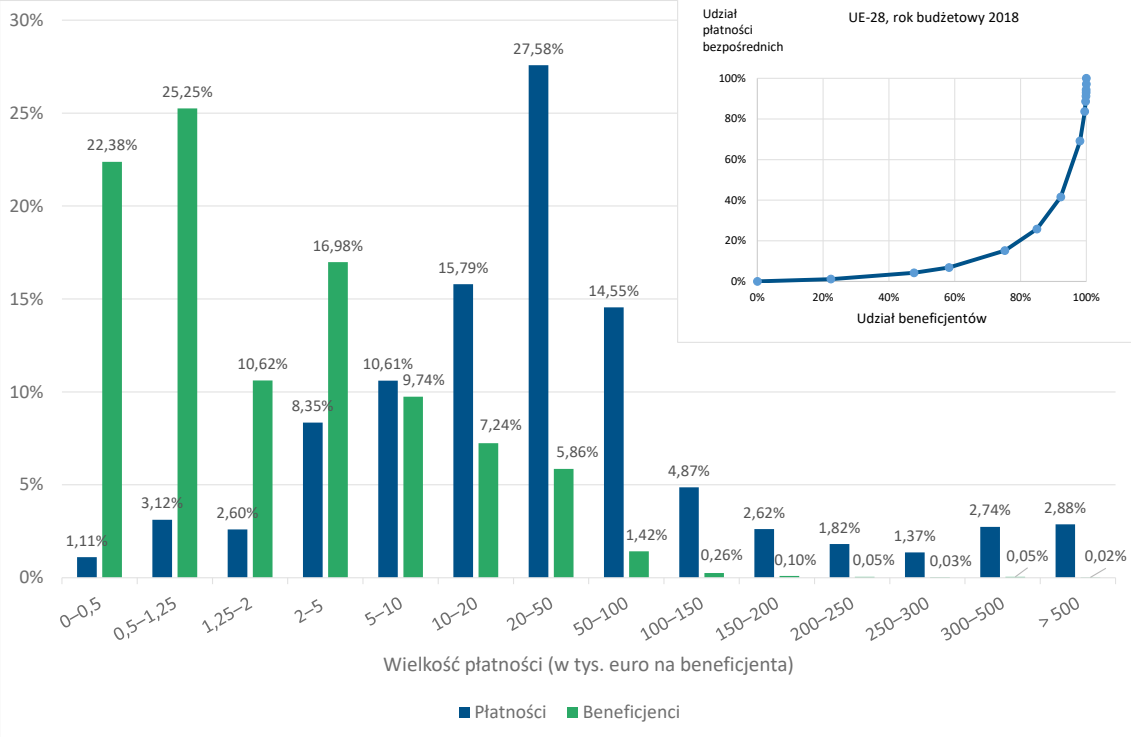
[22] Wyjaśnienie celów szczegółowych WPR – nota informacyjna nr 1, s. 2–3.

[23] Sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?", pkt 26.

[24] Sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?", zalecenie 1.

[25] Europejski Trybunał Obrachunkowy, dokument analityczny nr 2/2018 pt. „Przyszłość WPR", s. 16; sprawozdanie specjalne nr 10/2017 na temat systemu płatności podstawowej dla rolników, pkt 49–63.

Rys. 4.6 – Płatności bezpośrednie w podziale na wielkość płatności i na odsetek beneficjentów, Unia Europejska (2018)

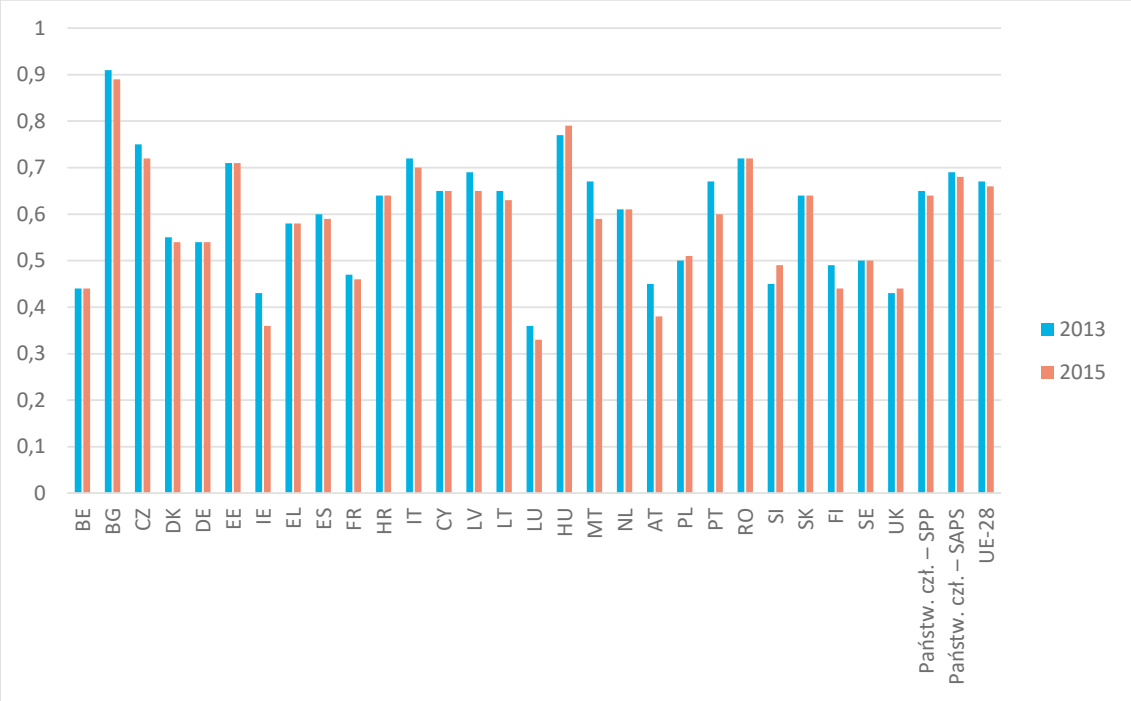


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

4.30. W badaniu wspierającym ocenę przeanalizowano również, czy podział wsparcia bezpośredniego był równomierny[26]. W oparciu o *współczynnik Giniego* stwierdzono, że koncentracja wsparcia w ramach płatności bezpośrednich w latach 2013–2015 zmieniła się tylko nieznacznie (zob. ***rys. 4.7***).

[26] Badanie oceniające wpływ środków WPR na realizację celu ogólnego „rentowna produkcja żywności", 2020, s. 108–122.

Rys. 4.7 – Współczynniki Giniego dotyczące koncentracji wsparcia w ramach płatności bezpośrednich, lata 2013 i 2015



Uwaga: wartość 0 to całkowita równomierność podziału, zaś wartość 1 to całkowity brak równomierności.

Źródło: EEIG Agrosynergie – Badanie oceniające wpływ środków WPR realizację celu ogólnego „rentowna produkcja żywności", s. 116.

4.31. Wskaźniki wykonania WPR nie mierzą efektywności płatności bezpośrednich. Badanie oceniające dotyczące rentownej produkcji żywności[27] miało na celu odpowiedzieć na pytanie, czy wsparcie w ramach WPR jest udzielane rzeczywiście tym, którzy najbardziej go potrzebują. Stwierdzono w nim, że odsetek gospodarstw rolnych otrzymujących płatności bezpośrednie i osiągających dochody na jednostkę pracy wyższe niż średnia krajowa produktywność pracy spadł z 29% w 2013 r. do 26% w 2015 r.[28] W badaniu wykazano, że 9% małych i ponad 30% dużych gospodarstw rolnych osiąga dochody na jednostkę pracy na poziomie przekraczającym tę wartość.

[27] Tamże, sekcja 10.

[28] Tamże, s. 224.

4.32. Dokonanie oceny, jaka część wsparcia trafia do beneficjentów znajdujących się poza grupą docelową, mogłoby usprawnić koncepcję polityki i zwiększyć efektywność WPR. Wymagałoby to określenia wysokości środków w ramach WPR wypłacanych rolnikom osiągającym dochody z rolnictwa przekraczające średni dochód z rolnictwa oraz środków wypłacanych tym beneficjentom, którzy prowadzą głównie działalność pozarolniczą. Takie dane mogłyby też przyczynić się do wykrywania wniosków o płatność powiązanych ze znaczną koncentracją gruntów (potencjalnie wskazujących na „masowy wykup gruntów rolnych"). Co więcej, płatności bezpośrednie przyczyniły się do zwiększenia dzierżawy gruntów w niektórych państwach członkowskich, szczególnie gruntów o niskiej wydajności[29]. W ocenie zalecono, by Komisja zbadała oddziaływanie płatności bezpośrednich na wzrost dzierżawy gruntów oraz rozważyła odpowiednie środki zaradcze[30].

Interwencje rynkowe przyczyniały się do stabilizacji rynków, lecz nie zawsze w efektywny sposób

4.33. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja podkreśla, że w 2018 r. nie było konieczności stosowania nowych interwencji na rynku. W przeprowadzonym dla Komisji badaniu wspierającym ocenę stwierdzono, że skuteczność środków, z których korzystano w latach 2014–2017, była zróżnicowana[31], co pokazano w ***tabeli 4.1***.

Tabela 4.1 – Wnioski z badania wspierającego ocenę dotyczącego wydatków na środki rynkowe

		Wielkość	Terminowość	**Skuteczność**
Produkty zdatne do przechowywania	Masło	Nie dotyczy	Szybka	Dobra
	Odtłuszczone mleko w proszku	Nieodpowiednia	Szybka/wolna	Niewielka
	Ser	Odpowiednia	Szybka	Bardzo dobra
	Wieprzowina	Odpowiednia	Szybka	Bardzo dobra
Warzywa i owoce	Owoce cytrusowe i inne	Odpowiednia	Szybka/przeciętna	Dobra
	Warzywa	Odpowiednia	Szybka	Bardzo dobra

Źródło: EEIG Agrosynergie dla DG AGRI, Badanie oceniające wpływ środków WPR na realizację ogólnego celu „rentowna produkcja żywności", 2020, s. 148.

[29] Tamże, s. 198.

[30] Tamże, s. 237.

[31] Tamże, s. 232.

4.34. Komisja wprowadziła tymczasowe, wyjątkowe środki wsparcia dla pewnych kategorii producentów owoców i warzyw w drugiej połowie 2014 r. w następstwie rosyjskiego embarga importowego. W badaniu wspierającym ocenę przeanalizowano skuteczność środków dotyczących owoców cytrusowych i innych owoców i uznano ją za „dobrą", zaznaczając, że lepsze zarządzanie systemem wycofywania z obrotu i środkami nadzwyczajnymi mogłoby tę skuteczność poprawić[32]. Trybunał uznał, że przez pierwsze trzy lata obowiązywania zakazu importu w poziomie wsparcia nie uwzględniono istnienia alternatywnych rynków zbytu i dochodziło do przypadków wypłat zbyt wysokich rekompensat w ramach środków kryzysowych[33].

Narzędzia zarządzania ryzykiem są wykorzystywane w nieznacznym stopniu

4.35. Wskaźnik „odsetek gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem" mierzy odsetek rolników otrzymujących wsparcie w ramach WPR na składki ubezpieczeniowe i uczestniczących w funduszach wspólnego inwestowania oraz innych narzędziach stabilizacji dochodów. W oparciu o dokumenty programowe należy zauważyć, że wskaźnik tennie osiągnął celu pośredniego przyjętego na 2018 r. Do końca 2018 r. osiągnięto bowiem 28,3% poziomu docelowego wyznaczonego na 2023 r. W dokumentach programowych Komisja stwierdziła, że niski poziom wykorzystania narzędzi wynika z faktu, że „tego typu wsparcie jest nowe i potrzeba czasu, aby móc nim w pełni zarządzać". Trybunał zauważył z kolei, że większość rolników, którzy zawierają umowy ubezpieczeniowe, robi to bez wsparcia UE oraz że płatności bezpośrednie same w sobie znacznie ograniczają zmienność dochodów[34].

---

[32] Badanie oceniające wpływ środków WPR w kierunku realizacji celu ogólnego „rentowna produkcja żywności", 2020, s. 148.

[33] Sprawozdanie specjalne nr 23/2019 na temat stabilizacji dochodów rolników, pkt 84, 89.

[34] Tamże, pkt 16–22, 41.

Niewiele jest dostępnych informacji na temat skuteczności środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wspierających rentowność gospodarstw rolnych

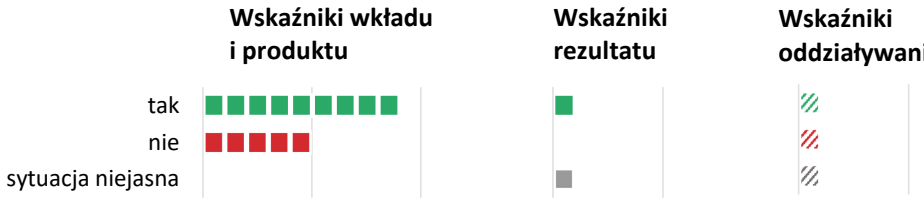
4.36. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników uznano, że poziomy docelowe EFRROW w zakresie poprawy rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych osiągnięto w stopniu „stosunkowo dobrym". Wskaźniki te jednak odzwierciedlają odsetek gospodarstw rolnych w UE, które otrzymały wsparcie, i nie potwierdzają wniosków dotyczących skuteczności. Dane dostępne w ramach badania wspierającego ocenę w zakresie rentownej produkcji żywności nie były wystarczające do tego, by sformułować jasne wnioski co do skuteczności środków EFRROW. Według stanu z początku 2020 r. państwa członkowskie wykorzystały mniej niż połowę budżetu EFRROW przewidzianego na wsparcie rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych w latach 2014–2020.

Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu

4.37. Na *rys. 4.8* przedstawiono przegląd wybranych wskaźników zawartych w dokumentach programowych związanych z celem ogólnym 2 (zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu).

Rys. 4.8 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym 2 oraz odnośnymi celami szczegółowymi

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wybrane wskaźniki związane z celem „zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 488 kt ekwiwalentu dwutlenku węgla. (2013) poziom docelowy: spadek najnowsze dane: 502 kt ekwiwalentu dwutlenku węgla. (2017)	nie	Wskaźnik oddziaływania
Pobór wody na potrzeby rolnictwa: objętość wody wykorzystanej do nawadniania (irygacji) gleb	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: niepełne dane poziom docelowy: spadek najnowsze dane: dane niepełne	sytuacja niejasna	Wskaźnik oddziaływania
Udział trwałych użytków zielonych w państwie członkowskim w całkowitej powierzchni użytków rolnych	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom bazowy: nieokreślony poziom docelowy: utrzymanie (w granicach) najnowsze dane: utrzymano	tak	Wskaźnik rezultatu
Udział powierzchni objętej praktykami w zakresie zazieleniania	poziom wyjściowy: 75% (2015) poziom docelowy: utrzymanie najnowsze dane: 79% (2018)	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek gruntów rolnych objętych umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do różnorodności biologicznej	95% (2018) cel pośredni 70% (2018) 2013 2023	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek obszarów leśnych objętych umowami o zarządzanie przyczyniającymi się do różnorodności biologicznej	20% (2018) 2013 2023	nie	Wskaźnik produktu
Odsetek gruntów nawadnianych, w przypadku których następuje przechodzenie na bardziej sprawny system nawadniania	40% (2018) 2013 2023	sytuacja niejasna	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2021 r.

4.38. Większość wskaźników przyjętych dla celów szczegółowych zawartych w dokumentach programowych w ramach celu ogólnego dotyczącego zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu dotyczy powierzchni użytków rolnych lub liczby zwierząt objętych różnymi środkami czy zobowiązaniami, nie mierzy natomiast uzyskanych korzyści środowiskowych. Wśród łącznie 19 wskaźników znalazły się jedynie dwa wskaźniki rezultatu (zob. pkt ***4.43*** i ***4.46***).

WPR może przyczyniać się do zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, jednak nie ma wystarczających danych, by ocenić jej skuteczność

4.39. W najnowszym rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja uznaje za osiągnięcie fakt, że w 2018 r. 79% całkowitej powierzchni użytków rolnych w UE było objęte co najmniej jednym zobowiązaniem w zakresie zazieleniania. Trybunał jednak stwierdził[35], że zazielenianie miało niewielki mierzalny wpływ na praktyki rolnicze i środowisko. Doprowadziło ono do zmian w praktykach rolniczych na około 5% gruntów rolnych w UE i wiązało się zwykle z koniecznością minimalnych modyfikacji w ustalonych praktykach rolniczych. Zazielenianie pozostało zasadniczo systemem wsparcia dochodów[36].

4.40. W ramach wzajemnej zgodności państwa członkowskie określają normy utrzymania gruntów w „dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska". Niektóre państwa ustanowiły te normy na poziomie niewymagającym większych wysiłków[37]. Dodatkowo różnice w stosowaniu tych norm między państwami członkowskimi, również pod względem kar administracyjnych za brak zgodności, nadwerężają koncepcję równych warunków działania[38]. Niektóre normy wzajemnej

---

[35] Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 na temat zazieleniania.

[36] Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 na temat zazieleniania, pkt 24–25.

[37] Ocena wpływu WPR na siedliska, krajobrazy, różnorodność biologiczną, 2020, s. 77–78.

[38] Komisja Europejska, „Modernising and simplifying the CAP: Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas", 2017, s. 21; sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie".

zgodności mogą sprzyjać różnorodności biologicznej, jednak ani Komisja, ani państwa członkowskie nie zmierzyły ich oddziaływania[39].

4.41. Przy odpowiednim ich ukierunkowaniu środki rolno-środowiskowo-klimatyczne mogą w znacznym stopniu sprzyjać różnorodności biologicznej. Jest to najbardziej prawdopodobne w przypadku, gdy systemy obejmują istotną część krajobrazu rolniczego lub koncentrują się na konkretnych zagrożeniach. Jedną z przeszkód w tym zakresie stanowi niski poziom wykorzystania przez rolników[40]. W przypadku niektórych środków EFRROW Trybunał stwierdził, że rekompensaty nie pokrywały kosztów udziału w programie (np. płatności w ramach programu Natura 2000 w niektórych państwach członkowskich[41]).

4.42. W odniesieniu do celu szczegółowego EFRROW dotyczącego ekosystemów wskaźniki produktu związane z gospodarką leśną na poziomie UE wykazały, że wykorzystanie środków w zakresie leśnictwa było niewielkie. W swej ocenie środków leśnych[42] Komisja stwierdza, że choć istnieje pole do poprawy, środki wspierały pewne działania, które albo nie zostałyby sfinansowane w takim stopniu, albo nie zostałyby w ogóle zrealizowane.

4.43. Wskaźnik „procent gruntów nawadnianych, w odniesieniu do których następuje przechodzenie na bardziej sprawny system nawadniania” odnosi się do celu szczegółowego 5 EFRROW. Poziom docelowy na 2023 r. wynosi 13,0%. Tymczasem w 2018 r. rezultat wynosił 5,26%[43], czyli 40% założonego poziomu docelowego. Nie jest jednak jasne, jaki jest ogólny postęp. Badanie wspierające ocenę wykazało w oparciu o próbę państw członkowskich, że nie można w wyraźny sposób zweryfikować poziomu oszczędności wody po zakończeniu inwestycji finansowanej z EFRROW[44].

---

[39] Sprawozdanie specjalne nr 13/2020 na temat różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, pkt 41–50.

[40] Ocena wpływu WPR na siedliska, krajobrazy, różnorodność biologiczną, 2020; sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 13/2020 na temat różnorodności biologicznej na użytkach rolnych.

[41] Sprawozdanie specjalne nr 1/2017 pt. „Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”, pkt 59–60.

[42] SWD(2019) 389 final.

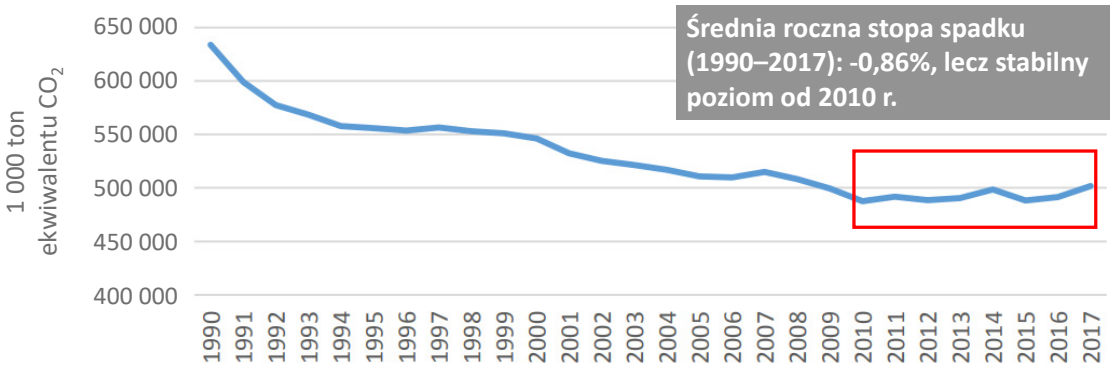
[43] Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r.

[44] Ocena wpływu WPR na zasoby wodne, 2019, s. 157–158.

Z uwagi na swoją koncepcję środki WPR mają niewielkie oddziaływanie w zakresie zaspakajania potrzeb w dziedzinie klimatu

4.44. Emisje z rolnictwa stanowiły około 12,6% całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE w 2017 r.[45] Emisje te zmniejszyły się o ponad 20% w porównaniu z 1990 r.[46], jednak od 2010 r. utrzymują się na stałym poziomie (zob. ***rys. 4.9***).

Rys. 4.9 – Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa w UE od 1990 r., UE-28



Źródło: roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2019 r., s. 38, ze zmianami.

4.45. UE przyjęła za ogólny cel ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 40% (w stosunku do poziomu z 1990 r.) do 2030 r.[47] W kontekście Zielonego Ładu i ambicji osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Komisja zaproponowała podwyższenie celów UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. do co najmniej 55% w stosunku do poziomu z 1990 r. W 2019 r. nie istniał konkretny plan działania dotyczący ograniczenia emisji w rolnictwie UE[48].

4.46. Wskaźnik „stosunek *trwałych użytków zielonych* lub pastwisk w danym państwie członkowskim do całkowitej powietrzni gruntów rolnych" opiera się na danych pochodzących od rolników i jest powiązany z jednym z nałożonych na nich obowiązków w zakresie zazieleniania. Trwałe użytki zielone są utrzymywane zgodnie

---

[45] Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2019 r., s. 38.

[46] Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2021 r.

[47] Komunikat Komisji „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii", COM(2014) 015 final.

[48] Sprawozdanie specjalne nr 18/2019 na temat emisji gazów cieplarnianych w UE.

z zasadami zazieleniania głównie w celu pochłaniania dwutlenku węgla[49]. Poziom docelowy w tym wypadku odnosi się do utrzymania stosunku w granicach 5% wobec wartości referencyjnej. W 2019 r. stosunek ten w żadnym z państw członkowskich nie wykraczał poza granicę 5% (dane są dostępne dla 21 państw członkowskich)[50]. Państwa członkowskie mogą zezwolić na oranie trwałych użytków zielonych. Badania wykazują, że zaorane i zasiane użytki zielone mają niższą wartość środowiskową i mogą prowadzić do wyższych emisji CO_2 w porównaniu z niezaoranymi użytkami zielonymi[51]. Brak jest wystarczających danych, by wykazać, że użytki zielone nie zostały zaorane[52]. W ramach prac kontrolnych na potrzeby *poświadczenia wiarygodności* Trybunał przeprowadził wywiady z 65 rolnikami uprawiającymi około 4 600 ha trwałych użytków zielonych. Niemal 37% z nich zaorało i obsiało część użytków zielonych co najmniej raz od 2015 r. 10% rolników orało i obsiewało użytki zielone co roku.

4.47. W badaniu wspierającym ocenę dotyczącym zmiany klimatu stwierdzono, że środki obowiązkowe (np. zazielenianie i wzajemna zgodność) nie prowadzą do ograniczenia w wystarczającym stopniu emisji gazów cieplarnianych pochodzących od zwierząt gospodarskich i z gospodarki gruntami uprawnymi. W ramach WPR nie ma środków, przy zastosowaniu których państwa członkowskie mogłyby zmusić rolników do podejmowania działań prowadzących do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z tych dwóch źródeł[53].

4.48. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja uznała potrzebę zwiększenia skuteczności i poprawy ukierunkowania WPR w celu przyczynienia się do osiągania celów środowiskowych i klimatycznych.

---

[49] Motyw 42 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

[50] Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2019 r., załącznik, s. 234.

[51] Badanie oceniające wpływ środków WPR na zmianę klimatu i emisje gazów cieplarnianych, 2019, s. 78–84.

[52] Tamże, s. 236.

[53] Badanie oceniające wpływ WPR na zmianę klimatu i emisje gazów cieplarnianych. Streszczenie, 2019, s. 2.

Zrównoważony rozwój terytorialny

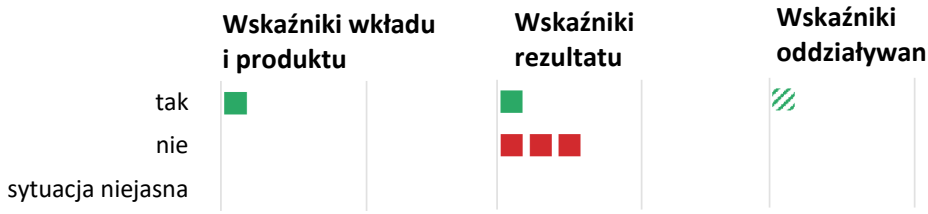
4.49. EFRG koncentruje się na utrzymaniu miejsc pracy w gospodarstwach rolnych, podczas gdy celem EFRROW jest także tworzenie miejsc pracy poza gospodarstwem rolnym. Na rolnictwo przypada jednak niewielka część PKB, nawet na obszarach wiejskich. Wsparcie z EFRROW jest postrzegane jako wsparcie o niewielkim oddziaływaniu na szerzej rozumianą gospodarkę obszarów wiejskich[54]. Roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników zawiera dane na temat miejsc pracy i dostępu do szerokopasmowego internetu, nie zapewnia jednak żadnych istotnych informacji na temat wyników związanych z celem zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

4.50. Na ***rys. 4.10*** przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem ogólnym „zrównoważony rozwój terytorialny".

[54] Parlament Europejski, „The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs", badanie przeprowadzone dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, IP/B/AGRI/IC/2015_158, 2016, s. 99.

Rys. 4.10 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym 3 oraz odnośnymi celami szczegółowymi

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem „zrównoważony rozwój terytorialny”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 63,4% (2013) poziom docelowy: wzrost najnowsze dane: 68,1% (2017)	tak	Wskaźnik oddziaływania
Liczba miejsc pracy utworzonych dzięki projektom objętym wsparciem (poza inicjatywą LEADER)	14% (2018) 2013 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Odsetek ludności wiejskiej objętej lokalnymi strategiami rozwoju	100% (2018) cel pośredni 98% (2018) 2013 2023	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek ludności wiejskiej korzystającej z nowych lub ulepszonych usług/infrastruktury	83% (2018) cel pośredni 24% (2018) 2013 2023	tak	Wskaźnik rezultatu
Liczba miejsc pracy utworzonych dzięki projektom objętym wsparciem (LEADER)	30% (2018) 2013 2023	nie	Wskaźnik rezultatu
Odsetek ludności wiejskiej korzystającej z nowej lub ulepszonej infrastruktury IT	17% (2018) cel pośredni 24% (2018) 2013 2023	nie	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

4.51. Jedyny wskaźnik w dokumentach programowych związany z celem ogólnym „zrównoważony rozwój terytorialny” to „wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich”[55]. Wartość tego wskaźnika wzrosła z 63,4% w 2012 r. do 68,1% w 2018 r. Wpływ WPR nie został potwierdzony, lecz z pewnością jest ograniczony (zob. ***4.52***). W tym samym okresie ogólna stopa zatrudnienia wzrosła bowiem z 68,4% do 72,2%. Na zatrudnienie na obszarach wiejskich wpływa zewnętrzna sytuacja gospodarcza oraz liczne krajowe strategie polityczne[56]. Komisja uznała wagę tych czynników zewnętrznych w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

WPR prowadzi do utworzenia niewielu miejsc pracy na obszarach wiejskich, zaś wsparcie dla młodych rolników wymaga koordynacji środków unijnych i krajowych

4.52. Liczba miejsc pracy, które uznaje się za utworzone bezpośrednio dzięki wsparciu z inicjatywy LEADER, do końca 2018 r. wyniosła 13 337 (30% poziomu docelowego na 2023 r.). To niespełna 0,05% całkowitego zatrudnienia na obszarach wiejskich. W przypadku innych środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich liczba utworzonych miejsc pracy wyniosła 10 784 (14% poziomu docelowego).
W dokumentach programowych Komisja stwierdza, że nie posiada wiarygodnych danych na temat miejsc pracy utworzonych w ramach inicjatywy LEADER.

4.53. Badania wspierające oceny[57] sugerują, że na zatrudnienie na obszarach wiejskich oddziałuje zasadniczo kontekst regionalny i sektorowy oraz że wpływ środków w ramach WPR na tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich jest niewielki.

4.54. Młodzi rolnicy mogą otrzymać dodatkowe płatności bezpośrednie w ramach EFRG oraz jednorazowe wsparcie z EFRROW na założenie swojego pierwszego gospodarstwa rolnego. Ustalenia Trybunału są zbieżne z ustaleniami badań wspierających oceny: oddziaływanie wsparcia dla młodych rolników z EFRG jest nieznaczne lub zerowe, natomiast wsparcie z EFRROW jest skuteczniejsze, przede

---

[55] Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2019 r., załącznik 12.

[56] Parlament Europejski, „The role of the EU’s Common Agricultural Policy in creating rural jobs”, badanie przeprowadzone dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2016, IP/B/AGRI/IC/2015_158.

[57] Ocena środków przewidzianych w art. 68, 2016; ocena wpływu WPR na wymianę pokoleń, rozwój lokalny i zatrudnienie na obszarach wiejskich, 2019.

wszystkim dlatego, że jest lepiej ukierunkowane[58]. Środki w ramach WPR dotyczące wymiany pokoleń uznano za skuteczne w przypadkach, gdy uzupełniane są i wzmacniane przez organy krajowe, regionalne i lokalne oraz w ramach polityki podatkowej[59].

Brak jest wystarczających dowodów na skuteczność środków inwestycyjnych

4.55. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja stwierdza, że dostęp do szerokopasmowego internetu na obszarach wiejskich znacznie się poprawił, jednak nie podaje żadnych dalszych informacji na temat wkładu EFRROW w rozwój tych obszarów. Badanie wspierające ocenę dotyczące ogólnego celu zrównoważonego rozwoju terytorialnego w latach 2014–2020 nie zostało jeszcze ukończone.

4.56. Wskaźniki zawarte w dokumentach programowych „procent ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury ” oraz „procent ludności wiejskiej korzystającej z udoskonalonych usług IT/infrastruktury IT” oblicza się, dzieląc „wielkość populacji korzystającej z usługi/infrastruktury na danym obszarze (np. w gminie, grupie gmin)” przez „całkowitą liczbę ludności wiejskiej w obszarze objętym PROW”[60]. W sprawozdawczości państwa członkowskie mogą podawać całkowitą liczbę ludności danej gminy, niezależnie od liczby użytkowników faktycznie korzystających z danego działania[61]. Trybunał zwrócił uwagę na ten sam problem w 2015 r., analizując okres 2007–2013[62].

---

[58] Ocena wpływu WPR na wymianę pokoleń, rozwój lokalny i zatrudnienie na obszarach wiejskich, 2019; sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”; projekt SURE-Farm – wpływ płatności dla młodych rolników na przemiany strukturalne, 2020.

[59] Ocena wpływu WPR na wymianę pokoleń, rozwój lokalny i zatrudnienie na obszarach wiejskich, 2019.

[60] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii_en.pdf

[61] Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2018, pkt 7.59.

[62] Sprawozdanie specjalne nr 25/2015 na temat wsparcia UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich, pkt 81.

4.57. Brak kompleksowych informacji na temat liczby projektów, wielkości produkcji energii ze źródeł odnawialnych i przepustowości instalacji uniemożliwia liczbowe przedstawienie wkładu z EFRROW na rzecz stosowania energii ze źródeł odnawialnych na obszarach wiejskich i jego ocenę[63].

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników

4.58. W ramach prac kontrolnych na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2019 r. Trybunał dokonał przeglądu wskaźników CMEF w odniesieniu do 135 projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku skontrolowanych projektów Trybunał stwierdził, że:

- W 27 projektach nie było wyraźnego powiązania między produktami i rezultatami działania a celami *obszarów docelowych*.
- W przypadku 42 projektów brak było odpowiedniego wskaźnika rezultatu CMEF, który mierzyłby natychmiastowe i bezpośrednie skutki działania. W przypadku 15 z tych projektów państwa członkowskie wyeliminowały lukę w sprawozdawczości, ustanawiając wskaźniki krajowe. W ***ramce 4.2*** Trybunał przedstawił przykład wymogu osiągnięcia rezultatów.

Ramka 4.2

Przykład wymogu osiągnięcia rezultatów

W Polsce beneficjenci środków inwestycyjnych, takich jak działanie 4.1 – „poprawa ogólnych wyników i zrównoważenia gospodarstwa rolnego”, muszą nie tylko wykazać produkty (na przykład nabyć maszyny rolnicze), lecz również osiągnąć rezultaty mierzone wzrostem wielkości ekonomicznej[64] gospodarstwa.

---

[63] Sprawozdanie specjalne nr 5/2018 na temat energii ze źródeł odnawialnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, pkt 65.

[64] Przybliżona wartość produkcji/obrotów gospodarstwa rolnego w skali roku, wyrażona w euro.

Wnioski

4.59. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. przedstawiono niewiele wyrażonych liczbowo informacji o rezultatach i oddziaływaniu WPR, a także zaprezentowano nadmiernie pozytywny obraz osiągnięć w ramach tej polityki, gdyż skoncentrowano się w nim na produktach, nie zaś na rezultatach. W sprawozdaniu tym Komisja przyznaje, że dążeniu do poprawy wyników WPR w dalszym ciągu towarzyszą znaczne wyzwania (pkt ***4.16***–***4.17***).

4.60. Wskaźniki zawarte w dokumentach programowych dostarczają przede wszystkim informacji o produktach, które w porównaniu z rezultatami i oddziaływaniem łatwiej zmierzyć i na które mniejszy wpływ mają czynniki zewnętrzne. Co do zasady Trybunał pozytywnie ocenia fakt, że wskaźniki zawarte w dokumentach programowych opisują kontekst gospodarczy, środowiskowy i społeczny WPR oraz że Komisja korzysta z danych z różnych źródeł w celu ustalenia wartości wskaźników. Podstawowe uchybienie polega jednak na tym, że Komisja nie opracowała wskaźników w oparciu o szczegółową logikę interwencji, która opierałaby się na analizie powiązań między bieżącą sytuacją, pożądanymi zmianami, wykorzystanymi zasobami i oczekiwanymi skutkami zarówno krótkoterminowymi, jak i długofalowymi (pkt ***4.16***–***4.21***).

4.61. Ocena może dać lepszy ogląd wyników i oddziaływania danej polityki niż same wskaźniki. W odniesieniu do celów ogólnych w zakresie rentownej produkcji żywności oraz zrównoważonych zasobów naturalnych i działań na rzecz klimatu przeprowadzono szereg badań wspierających oceny. Obecnie trwa również badanie wspierające ocenę dotyczące ogólnego celu zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Ponieważ bieżącą WPR zaczęto realizować dopiero w 2015 r., a dane z monitorowania są często niewystarczające, wiele wniosków zawartych w takich badaniach ma charakter wstępny. Komisja ma obowiązek sporządzić sprawozdanie podsumowujące główne wnioski z ocen *ex post* dotyczących EFRROW za okres programowania 2014–2020 do grudnia 2026 r. lub grudnia 2027 r., w zależności od długości okresu przejściowego. W obu przypadkach do tego czasu Komisja powinna już przedstawić wnioski ustawodawcze dotyczące okresu po 2027 r. (pkt ***4.14***-***4.15***).

4.62. W odniesieniu do celu ogólnego dotyczącego rentownej produkcji żywności płatności bezpośrednie przyczyniły się do zmniejszenia zmienności dochodów rolników. Jednocześnie brak wartości referencyjnych dotyczących odpowiedniego poziomu życia i brak dalszego ukierunkowania wydatków odbił się niekorzystnie na efektywności wsparcia bezpośredniego. Nie ma wystarczających informacji, by sformułować wnioski na temat wyników osiągniętych w ramach środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do tego celu ogólnego (pkt ***4.23***–***4.36***).

4.63. Jeżeli chodzi o cel ogólny „zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu", wskaźniki koncentrują się na wielkości obszaru objętego wsparciem w ramach środków, a nie na tym, co dzięki wsparciu osiągnięto. Jeżeli chodzi konkretnie o zmianę klimatu, uznaje się, że ze względu na swoją koncepcję środki w ramach WPR mają niewielkie oddziaływanie w zakresie zaspakajania potrzeb w dziedzinie klimatu (pkt ***4.37***–***4.48***).

4.64. Informacje przekazane przez Komisję w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz w dokumentach programowych w odniesieniu do celu ogólnego dotyczącego zrównoważonego rozwoju terytorialnego nie są wystarczające do tego, by ocenić wyniki osiągnięte w ramach wydatkowania środków UE (pkt ***4.49***–***4.57***).

Załączniki

Załącznik 4.1 – Cele EFRROW i EFRG

CELE OGÓLNE			
CEL NR	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLO-WANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
1	Promowanie rentownej produkcji żywności	Rentowna produkcja żywności	Tak
2	Promowanie równoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu	Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu	Tak
3	Promowanie zrównoważonego rozwoju terytorialnego	Zrównoważony rozwój terytorialny	Tak
CELE SZCZEGÓŁOWE			
CEL NR	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLO-WANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
(EFRG) 1	Poprawa konkurencyjności sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym	Konkurencyjność	Tak
(EFRG) 2	Zwiększanie stabilności rynku	Stabilność rynku	Tak
(EFRG) 3	Lepsze wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom konsumentów	nie dotyczy	Nie
(EFRG) 4	Utrzymanie stabilności dochodów rolników dzięki udzielaniu bezpośredniego wsparcia dochodu	Stabilność dochodu	Tak
(EFRG) 5	Promowanie rolnictwa bardziej zorientowanego na rynek dzięki zapewnieniu znacznego poziomu wsparcia dochodów niezwiązanego z produkcją	nie dotyczy	Tak

CELE SZCZEGÓŁOWE			
CEL NR	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLO-WANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
(EFRG) 6	Przyczynianie się do poprawy efektywności środowiskowej dzięki składnikowi ekologicznemu płatności bezpośrednich. Przyczynianie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa i sprawienie, by wspólna polityka rolna była bardziej spójna z oczekiwaniami społeczeństwa dzięki systemowi wzajemnej zgodności. Przyczynianie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby i jej struktury, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk naturalnych oraz ochrony wód i zarządzania nimi za pomocą norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.	Efektywność środowiskowa	Tak
(EFRG) 7	Wspieranie lokalnej produkcji rolnej i zapewnienie sprawiedliwego poziomu cen towarów przeznaczonych do bezpośredniej konsumpcji i do przetwarzania przez lokalny przemysł w regionach najbardziej oddalonych w UE oraz na wyspach na Morzu Egejskim	nie dotyczy	Nie
(EFRG) 8	Zapewnianie Komisji wystarczającej pewności, że państwa członkowskie wdrożyły systemy zarządzania i kontroli zgodnie z przepisami UE, których celem jest zapewnienie legalności i prawidłowości transakcji finansowanych z EFRG, EFRROW, SAPARD oraz IPARD oraz – tam gdzie nie jest to możliwe – wyłączenie konkretnych wydatków z finansowania UE, tak by chronić interesy finansowe Unii	nie dotyczy	Nie
(EFRG) 9	Informowanie społeczeństwa na temat WPR i poszerzanie świadomości przez utrzymanie skutecznego i regularnego dialogu z zainteresowanymi podmiotami, społeczeństwem obywatelskim i konkretnymi grupami docelowymi.	nie dotyczy	Nie
(EFRG) 10	Ułatwianie podejmowania decyzji w zakresie strategicznych wyborów WPR i wspieranie innych działań DG AGRI w drodze analiz i badań ekonomicznych i politycznych	nie dotyczy	Nie

CELE SZCZEGÓŁOWE			
CEL NR	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLO-WANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
(EFRROW) 1	Wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich	nie dotyczy	Nie
(EFRROW) 2	Zwiększanie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami	Rentowność i konkuren-cyjność gospodarstw rolnych	Tak
(EFRROW) 3	Wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie	nie dotyczy	Tak
(EFRROW) 4	Odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem	Ekosystemy	Tak
(EFRROW) 5	Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	nie dotyczy	Tak
(EFRROW) 6	Wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich	Rozwój obszarów wiejskich	Tak

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rozdział 5

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	5.1.-5.2.
Zakres prac i podejście Trybunału	5.3.-5.5.
Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)	5.6.-5.44.
Cel i funkcjonowanie FAMI	5.6.-5.10.
Opublikowane informacje na temat wyników	5.11.
Ocena wyników osiągniętych w ramach FAMI na podstawie dostępnych informacji na temat wyników	5.12.-5.44.
Uwagi ogólne	5.12.-5.20.
Pewne ograniczenia dotyczące wskaźników wykonania w ramach FAMI	5.13.-5.17.
Istnieją pewne istotne luki w informacjach na temat FAMI	5.18.-5.19.
Ocena śródokresowa potwierdziła adekwatność FAMI	5.20.
Wspólny europejski system azylowy	5.21.-5.27.
Brak porozumienia politycznego sprawił, że nawet przy wsparciu ze środków FAMI nie można było w pełni wykorzystać potencjału wspólnego europejskiego systemu azylowego	5.23.
FAMI przyczynił się do zwiększenia liczby przesiedleń, lecz nie osiągnięto założonego poziomu docelowego	5.24.
Istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem wskaźników przyznawania azylu Afgańczykom ubiegającym się o azyl	5.25.
FAMI przyczynił się do zwiększenia zdolności państw członkowskich do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, ale nadal istnieją zaległości	5.26.-5.27.
Integracja i legalna migracja	5.28.-5.34.
FAMI zapewnia wsparcie na rzecz środków integracyjnych, ale obecnie nie sposób stwierdzić, jakie będzie długoterminowe oddziaływanie tego wsparcia	5.30.
FAMI w ograniczonym stopniu wpływa na przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych pracowników	5.31.-5.34.
Polityka w zakresie powrotów i migracja nieuregulowana	5.35.-5.41.

Utrzymujący się niezadowalający odsetek powrotów **5.37.-5.41.**

Solidarność i podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi **5.42.-5.44.**

FAMI przyczynił się do zwiększenia solidarności, ale był mniej skuteczny pod względem współdzielenia odpowiedzialności przez państwa członkowskie **5.43.-5.44.**

Wnioski **5.45.-5.50.**

Załączniki

Załącznik 5.1 – Cele programu FAMI

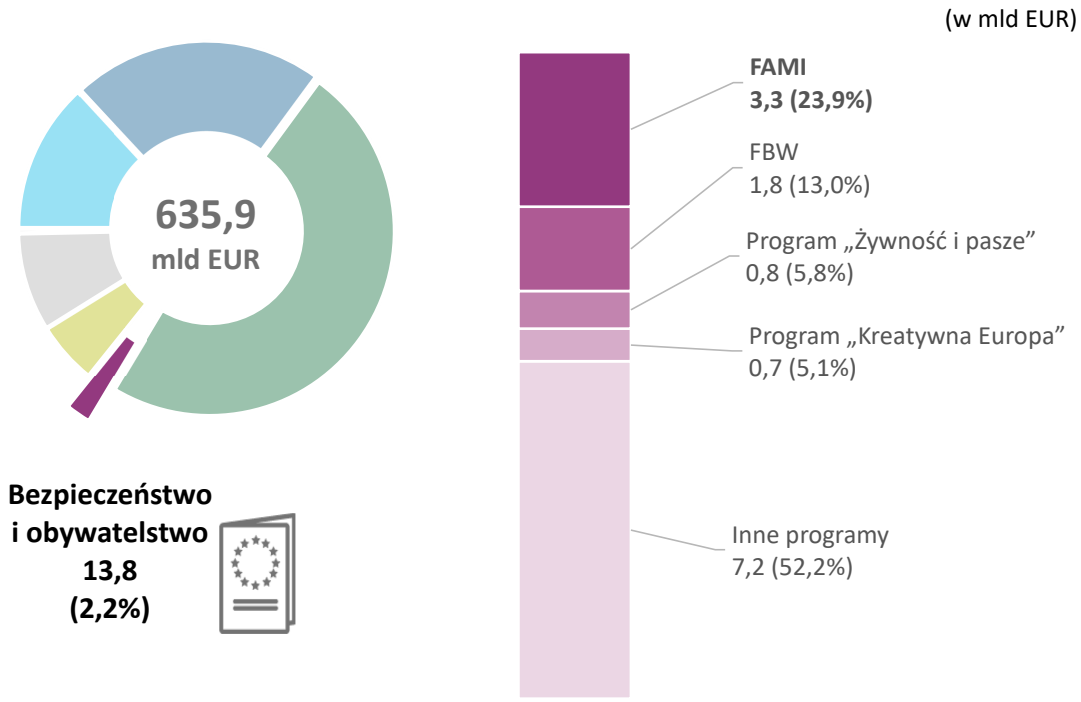
Wprowadzenie

5.1. Dział 3 WRF obejmuje wydatki związane ze strategiami politycznymi mającymi na celu wzmocnienie koncepcji obywatelstwa europejskiego przez stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Obejmuje on finansowanie na rzecz następujących obszarów:

- azyl i migracja;
- bezpieczeństwo wewnętrzne, obejmujące zharmonizowane zarządzanie granicami, rozwój wspólnej polityki wizowej, współpracę między organami ścigania oraz poprawę zdolności w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego;
- migracja i bezpieczeństwo, współpraca sądowa i zdrowie;
- zdrowie ludzi, zwierząt i roślin;
- sektor kultury i audiowizualny;
- sprawiedliwość, prawa konsumentów, równość i obywatelstwo.

5.2. Całkowite planowane wydatki w tym dziale na okres 2014–2020 wynoszą 17,7 mld euro, z czego 13,8 mld euro wypłacono do końca 2019 r. (zob. ***rys. 5.1***).

Rys. 5.1 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo – płatności w latach 2014–2019 z tytułu bieżących *zobowiązań* w WRF jako odsetek płatności w WRF we wszystkich działach oraz w rozbiciu na programy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres prac i podejście Trybunału

5.3. W ***dodatku*** przedstawiono metodykę zastosowaną do opracowania niniejszego rozdziału.

5.4. Spośród 11 programów w dziale 3 WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" Trybunał wybrał jeden – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), w ramach którego zrealizowano 24% dotychczasowych płatności w tym dziale. W ***załączniku 5.1*** wymieniono cel ogólny i cztery cele szczegółowe FAMI.

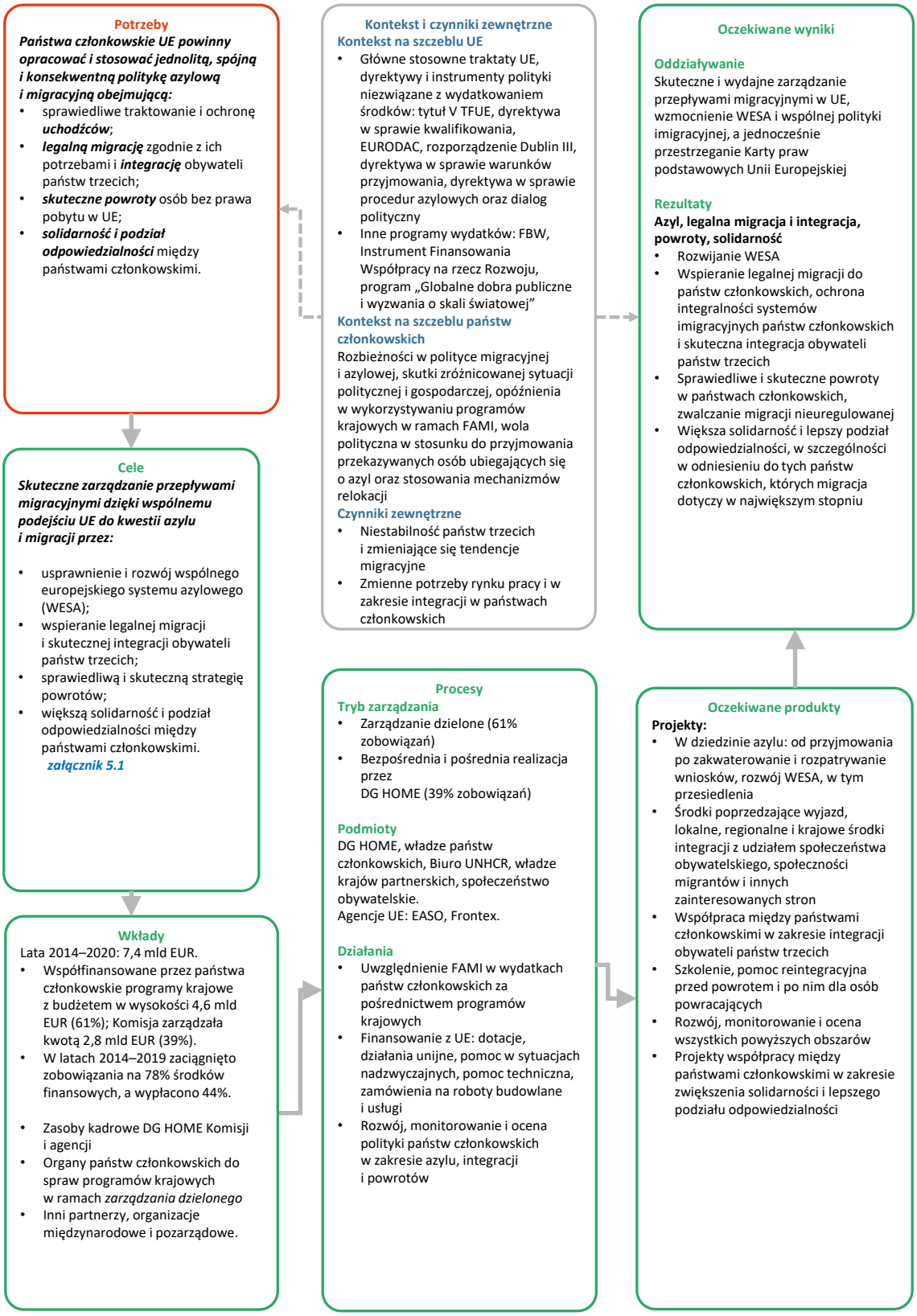
5.5. Niniejszy rozdział w znacznej mierze opiera się na przeglądzie informacji przekazanych przez Komisję, które uzupełniono w stosownych przypadkach o ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniach z kontroli i przeglądach. W całym tekście Trybunał podaje odniesienia do wykorzystanych źródeł.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)

Cel i funkcjonowanie FAMI

5.6. Na *rys. 5.2* przedstawiono w ogólnym zarysie Fundusz i kontekst funkcjonowania Funduszu w oparciu o odnośne akty prawne i dokumenty Komisji.

Rys. 5.2 – Przegląd FAMI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 516/2014 ustanawiającego FAMI i informacji przekazanych przez Komisję.

5.7. Ustanowiony w 2014 r. FAMI ma na celu przyczynianie się do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz do rozwoju, realizacji i wzmacniania wspólnej polityki UE w zakresie azylu, migracji, ochrony uzupełniającej, ochrony czasowej i imigracji, przy jednoczesnym poszanowaniu godności ludzkiej oraz praw i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

5.8. Funduszem tym zarządzają głównie państwa członkowskie za pośrednictwem programów krajowych (61% działań realizowanych w ramach FAMI), a pozostałą częścią zarządza bezpośrednio lub pośrednio Komisja.

5.9. W ramach Funduszu finansowane są szeroko zakrojone działania mające na celu:

- poprawę zdolności administracyjnych władz państw członkowskich w zakresie polityki azylowej i migracyjnej UE;
- zapewnienie migrantom pomocy prawnej, społecznej i materialnej;
- integrację obywateli państw trzecich;
- zapewnienie środków towarzyszących procedurom dobrowolnego lub niedobrowolnego powrotu obywateli państw trzecich;
- przesiedlenie i relokację osób korzystających z ochrony międzynarodowej;
- wzmacnianie współpracy w UE;
- zapewnianie państwom członkowskim pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i pomocy technicznej.

5.10. Fundusz prowadzi działania w trudnych i wciąż zmieniających się okolicznościach. Na wdrażanie stale oddziaływało szereg czynników:

- państwa członkowskie nie prowadzą wspólnej polityki migracyjnej i azylowej[1];

[1] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 20, oraz *dokument roboczy służb Komisji* pt. „Ocena adekwatności przepisów unijnych dotyczących legalnej migracji", SWD(2019) 1056 final.

- spolaryzowana opinia publiczna w kwestiach migracji utrudnia podejmowanie działań przez państwa członkowskie[2];
- znaczne opóźnienia w przyjęciu podstawy prawnej FAMI oraz programów krajowych poszczególnych państw członkowskich w ramach FAMI[3];
- sytuacja polityczna, ekonomiczna i w zakresie bezpieczeństwa w krajach pochodzenia i tranzytu;
- UE jest zależna od współpracy państw trzecich w zakresie powrotów ich obywateli[4];
- poszczególne państwa członkowskie mają różne potrzeby w zakresie integracji obywateli państw trzecich[5];
- państwa członkowskie mogą wykazywać brak woli politycznej do uczestnictwa w programach przekazywania (*przesiedleń*) osób ubiegających się o azyl i w mechanizmach relokacji[6].

---

[2] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 22–23 i wyzwanie 1.

[3] Zob. pkt 7.4 sprawozdania rocznego Trybunału za 2019 r.

[4] Roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2019 r., s. 17–18.

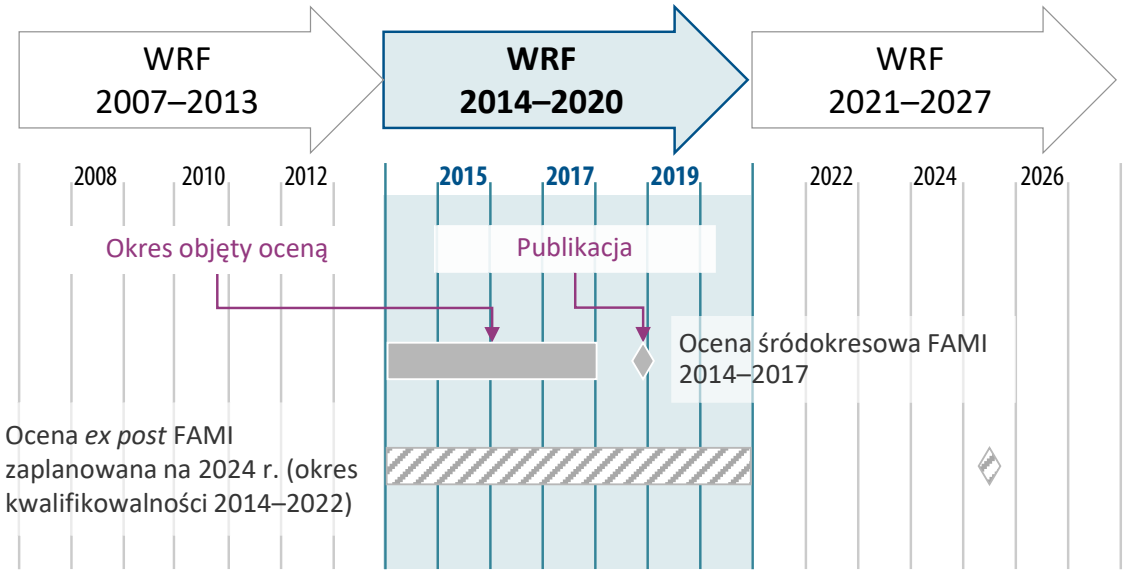
[5] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 20 oraz 40–42.

[6] Sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17 przed Trybunałem Sprawiedliwości, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach Komisja przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej w związku z odmową zastosowania się do tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Opublikowane informacje na temat wyników

5.11. Poza coroczną sprawozdawczością na temat osiągniętych wyników w *rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*, *dokumentach programowych* oraz *rocznych sprawozdaniach z działalności* (zob. pkt 1.3) Komisja przeprowadziła jedną śródokresową ocenę wyników osiągniętych w ramach FAMI[7] (zob. ***rys. 5.3***).

Rys. 5.3 – Ramy czasowe głównych ocen i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[7] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Ocena śródokresowa Funduszu Azylu, Migracji i Integracji" (SWD(2018) 339 final).

Ocena wyników osiągniętych w ramach FAMI na podstawie dostępnych informacji na temat wyników

Uwagi ogólne

5.12. Na *rys. 5.4* przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników FAMI zawartych w dokumentach programowych[8]. Bardziej dogłębny przegląd w podziale na poszczególne cele szczegółowe przedstawiono na rys. 5.5–5.8. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[9] wpływające na interpretację tych wskaźników.
W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami FAMI, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach FAMI. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

---

[8] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 452–469.

[9] Zob. pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Rys. 5.4 – Przegląd wszystkich wskaźników FAMI zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki FAMI są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

	Wskaźniki wkładu i produktu	Wskaźniki wyników programu	
		Wskaźniki rezultatu	Wskaźniki oddziaływania
Cel szczegółowy 1 „Wspólny europejski system azylowy”	■■■■■■	■	▨
Cel szczegółowy 2 „Integracja i legalna migracja”	■■■■■		■
Cel szczegółowy 3 „Polityka w zakresie powrotów i migracja nieuregulowana”	■■■■	■■	▨▨
Cel szczegółowy 4 „Solidarność i podział odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi”	■	■	

	Czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?		
	TAK	NIE	SYTUACJA NIEJASNA
Wskaźniki z określonymi ilościowo poziomami docelowymi	■	■	■
Wskaźniki bez określonych ilościowo poziomów docelowych	▨	▨	▨

Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach *programu* lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Pewne ograniczenia dotyczące wskaźników wykonania w ramach FAMI

5.13. Ustanowiono cztery ogólne wskaźniki *oddziaływania* (dotyczące liczby faktycznie zrealizowanych powrotów w porównaniu z liczbą decyzji nakazujących powrót, odsetka powrotów dobrowolnych, różnicy we wskaźnikach zatrudnienia między obywatelami UE a obywatelami państw trzecich oraz zbieżności wskaźników przyznawania azylu). Wskaźniki te nie są bezpośrednio związane z wynikami uzyskanymi w ramach FAMI, choć wydatki z Funduszu mogą przyczyniać się do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych.

5.14. Około dwóch trzecich wskaźników stanowią wskaźniki *produktu*, a zatem wskaźniki mierzące operacyjne wdrażanie FAMI ściśle powiązane z tempem wydatkowania budżetu.

5.15. Pięć z 24 związanych ze wskaźnikami celów pośrednich na 2020 r.[10] osiągnięto już w latach ubiegłych, tymczasem odnośnych poziomów docelowych nie skorygowano w górę, czego wymaga dobra praktyka zarządzania finansami. W ten sposób uwzględniono by możliwość uzyskania większego przyrostu efektywności.

[10] Wskaźniki dotyczące liczby osób, którym udzielono pomocy w zakresie przyjmowania i azylu, liczby osób, które wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej, liczby osób wspieranych dzięki środkom integracji, liczby środków integracji obywateli państw trzecich oraz liczby monitorowanych operacji wydalenia współfinansowanych z FAMI – zob. ***załącznik 5.1***.

5.16. Informacje na temat wyników opierają się na danych dostarczonych przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z realizacji programów krajowych[11]. W 2019 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji wskazała na potrzebę usprawnienia monitorowania realizacji programów krajowych oraz poprawy wiarygodności i spójności danych przekazywanych przez państwa członkowskie[12].

5.17. Poziomy docelowe oznaczają skumulowane wartości liczbowe ustanowione przez państwa członkowskie, ale w ramach sprawozdawczości na temat wyników nie uwzględnia się określonych ilościowo potrzeb. W związku z tym brak jest informacji pozwalających ocenić, w jakim zakresie FAMI lub działania państw członkowskich pozwoliły zaspokoić te potrzeby. Przykładowo w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby osób, którym udzielono pomocy w zakresie przyjmowania i azylu, nie wskazano, ile osób potrzebuje pomocy; w przypadku wskaźnika dotyczącego liczby miejsc w obiektach zakwaterowania i przyjmowania migrantów nie określono ilościowo potrzeb w zakresie zakwaterowania, a przy wskaźniku dotyczącym liczby osób powracających, których powrót sfinansowano, nie podano liczby potencjalnych kandydatów do powrotu. Bez tych informacji Trybunał nie może ocenić, jaką część potrzeb ogółem zaspokoił FAMI i działania podejmowane przez państwa członkowskie. Wskaźniki są natomiast wykorzystywane w jakościowej ocenie przydatności Funduszu, jeśli chodzi o wkład finansowania ze środków FAMI w realizację celów polityki.

---

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, art. 3 i załącznik II, oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/207 z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *wspólnych ram monitorowania i oceny* przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

[12] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 457.

Istnieją pewne istotne luki w informacjach na temat FAMI

5.18. Komisja zarządza pomocą w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI. Początkowy przydział środków w wysokości 100 mln euro zwiększono do 2,2 mld euro na okres do 2020 r., co stanowi 30% środków Funduszu. Komisja nie opracowała jednak ram monitorowania wyników w odniesieniu do projektów finansowanych ze środków na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych[13]. W konsekwencji dostępne są jedynie ograniczone zagregowane informacje na temat ogólnych wydatków związanych z tą pomocą.

5.19. Roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumenty programowe zawierają niewiele informacji na temat oszczędności i efektywności we wdrażaniu Funduszu lub na temat opłacalności działań FAMI.

Ocena śródokresowa potwierdziła adekwatność FAMI

5.20. Z oceny śródokresowej, którą przeprowadziła Komisja, wynika, że FAMI jest adekwatny oraz że ze środków Funduszu sfinansowano interwencje, które odpowiadały potrzebom państw członkowskich[14]. Stwierdzono, że finansowane działania wnoszą znaczną unijną wartość dodaną, ponieważ działając samodzielnie, państwa członkowskie nie są w stanie zarządzać kwestiami migracji i azylu oraz przepływami migracyjnymi[15]. W ocenie stwierdzono, że rozmiary, procedury, zakres i rola FAMI przyczyniają się do stosowania zasad solidarności, podziału obciążeń i budowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi[16] oraz że FAMI wspiera rozwój zdolności państw członkowskich i wymianę najlepszych praktyk za pośrednictwem różnych sieci, takich jak Europejska Sieć Migracyjna[17]. W ***ramce 5.1*** podano przykład objęty kontrolą Trybunału.

---

[13] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi *rezultatami*”, pkt 78.

[14] Sprawozdanie końcowe pt. „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund”, sekcja 5.4, s. 130–146.

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, motyw 58.

[16] Sprawozdanie końcowe pt. „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund”, s. 170–171.

[17] Sprawozdanie końcowe pt. „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund”, s. 173–174.

Ramka 5.1

Adekwatność i wartość dodana FAMI

Od momentu kryzysu migracyjnego w 2015 r. uruchomiono środki finansowe przeznaczone na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI w zwiększonej kwocie 2,2 mld euro. Wzrósł również istotnie budżet samego Funduszu – z 3,1 mld euro do 7,4 mld euro.

Komisja, agencje UE (EASO, Frontex i Europol) oraz państwa członkowskie oddelegowały ekspertów[18], aby pomóc Włochom, Grecji i innym państwom członkowskim w poradzeniu sobie z napływem dużej liczby osób ubiegających się o azyl w krótkim czasie. Podjęte działania obejmowały reagowanie na najpilniejsze potrzeby i utworzenie hotspotów, które zajmowały się rejestracją i obsługą migrantów.

Przyjęte rozwiązania stanowiły wymierny i konkretny akt solidarności UE. Podejście oparte na hotspotach, wspierane w ramach FAMI, przyczyniło się do poprawy zarządzania migracją w bardzo trudnych i stale zmieniających się warunkach w dwóch państwach członkowskich, do których w pierwszej kolejności trafiają migranci.

W ramach kontroli następczej Trybunał zbadał 20 projektów[19] i ustalił, że wszystkie te projekty zaspokajają potrzeby stwierdzone na miejscu.

---

[18] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”, pkt 28–30.

[19] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”, pkt 22 i załącznik II.

Wspólny europejski system azylowy

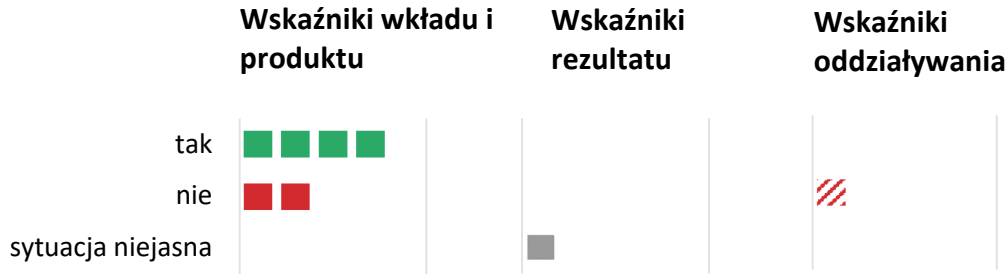
5.21. UE ustanowiła wspólne normy w zakresie polityki azylowej i migracyjnej, natomiast za wdrożenie tych norm odpowiedzialne są państwa członkowskie. Napływ uchodźców i migrantów po 2015 r. ujawnił istotne słabości strukturalne w koncepcji i wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz wskazał potrzebę zarówno ściślejszego przestrzegania międzynarodowych i unijnych norm i wartości, jak i przyjęcia środków mających na celu zwiększenie zaufania w UE. Wymagało to między innymi ograniczenia poziomu migracji nieuregulowanej do UE, skuteczniejszych i efektywniejszych procedur azylowych, szybszej integracji społeczno-ekonomicznej osób ubiegających się o azyl oraz zacieśnienia współpracy i partnerstw z państwami trzecimi do celów zarządzania migracją[20].

5.22. Na *rys. 5.5* przedstawiono przegląd wskaźników związanych z usprawnieniem WESA zawartych w dokumentach programowych.

[20] Badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego w dziedzinie polityki azylowej pt. „Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24", s. 188–190.

Rys. 5.5 – Przegląd wskaźników związanych z usprawnieniem WESA

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z usprawnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Zbieżność wskaźników przyznawania azylu przez państwa członkowskie osobom ubiegającym się o azyl pochodzącym z tego samego państwa trzeciego	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 20,1 pp (2013) wartość docelowa: spadek najnowsze dane: 24,4 pp (2018)	nie	Wskaźnik oddziaływania
Liczba osób należących do grup docelowych, którym udzielono pomocy w ramach projektów dotyczących systemów przyjmowania i systemów azylowych	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba miejsc zakwaterowania w obiektach nowej i zmodernizowanej infrastruktury przyjmowania migrantów	59% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik produktu
Liczba osób, które wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Odsetek osób, które wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba dokumentów informacyjnych na temat kraju pochodzenia i misji informacyjnych	92% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba projektów służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie azylu w państwach członkowskich	58% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik produktu
Liczba osób przesiedlonych	62% (2019) cel pośredni 30% (2017) 2012 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik rezultatu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Brak porozumienia politycznego sprawił, że nawet przy wsparciu ze środków FAMI nie można było w pełni wykorzystać potencjału wspólnego europejskiego systemu azylowego

5.23. Ze sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników[21] oraz dokumentów programowych[22] wyłania się pozytywny obraz osiągnięć FAMI – cztery wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych, przy czym sześć z ośmiu wskaźników dotyczy produktów. W ramach Funduszu udzielono wsparcia w zakresie przyjmowania i azylu dla ponad 2 mln osób oraz stworzono lub ulepszono zakwaterowanie dla 30 026 osób. Zapewniono pomoc na rzecz bezpiecznego i legalnego przesiedlenia 62 651 uchodźców spoza UE oraz zwiększono środki finansowe dostępne na te działania. Fundusz pomaga również państwom członkowskim w rozwijaniu, monitorowaniu i ocenie krajowej polityki azylowej. W ramach Funduszu sfinansowano także szkolenia poświęcone tematyce azylowej dla 52 709 osób. Niemniej:

- pomimo zgłaszanych postępów w odniesieniu do wskaźników dotyczących liczby osób otrzymujących pomoc w zakresie przyjmowania i azylu oraz wzrostu liczby miejsc w obiektach zakwaterowania, brak jest informacji wskazujących, w jakim stopniu zgłoszone wartości zaspokajają potrzeby (zob. pkt ***5.17***);

- dwa poziomy docelowe na 2020 r. nie zostały skorygowane, choć osiągnięto je z wyprzedzeniem (zob. pkt ***5.15***). W 2017 r. pomocy w zakresie przyjmowania i azylu udzielono 1 232 954 osobom, która to liczba znacznie przekracza wyznaczony na ten rok cel pośredni wynoszący 643 350 osób. Pomimo tego nie dostosowano poziomu docelowego na 2020 r. wyznaczonego na poziomie 1 286 700 osób. Podobnie liczba osób, które do 2017 r. wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce azylowej, wyniosła 21 752, co znacznie przewyższa cel pośredni na ten rok wyznaczony na poziomie 12 603. Liczba

[21] *Przegląd wyników programów* zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 154.

[22] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 459, 463–465.

uczestników szkoleń wzrosła do 52 709 dla okresu do końca 2019 r., a tymczasem poziom docelowy na 2020 r. (25 205) pozostał niezmieniony;

- wskaźnik pokazujący dużą liczbę dokumentów informacyjnych na temat kraju pochodzenia i misji informacyjnych odnosi się w większości do jednego państwa członkowskiego[23].

FAMI przyczynił się do zwiększenia liczby przesiedleń, lecz nie osiągnięto założonego poziomu docelowego

5.24. Przesiedlenie stanowi dla uchodźców bezpieczną i legalną drogę dostania się do UE. W latach 2015–2019 przy wsparciu w ramach Funduszu przesiedlono łącznie 62 651 osób, co stanowi 62% skumulowanej wartości docelowej, która zakłada przesiedlenie 101 116 osób[24]. Ze środków FAMI przeznaczono na te działania 1 mld euro, tj. 13% budżetu FAMI. Kwotę tę zwiększono do 1,07 mld euro w 2020 r., aby uwzględnić zobowiązania państw członkowskich do przesiedlenia uchodźców w UE do 2023 r. Osiągnięcie tego poziomu docelowego w zakresie przesiedleń będzie jednak zależało od rozwoju sytuacji i oddziaływania ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19.

Istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem wskaźników przyznawania azylu Afgańczykom ubiegającym się o azyl

5.25. W celu zapewnienia równego traktowania wszystkich osób ubiegających się o azyl, tak by nie zachęcać do wtórnych przepływów tych osób do innych państw członkowskich, wprowadzono jeden wskaźnik ogólny, który służy do pomiaru zbieżności wskaźników przyznawania azylu (odsetka decyzji azylowych o przyznaniu w pierwszej instancji statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej) w różnych państwach członkowskich w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl z tego samego kraju pochodzenia. Pokazuje on, czy państwa członkowskie traktują sprawy azylowe jednakowo. Afganistan znajduje się drugim miejscu pod względem liczby obywateli ubiegających się o azyl w UE. Poziom konwergencji wskaźników przyznawania azylu w państwach członkowskich przyjmuje postać odchylenia standardowego od średniego wskaźnika

---

[23] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 464.

[24] W latach 2017–2019 ten poziom docelowy podniesiono do 70 977 osób, tak aby odzwierciedlić zwiększone zobowiązania państw członkowskich. Dokonano przesiedlenia 37 807 osób.

przyznawania azylu. Im większe jest to odchylenie standardowe, tym większa jest rozbieżność między odsetkiem pozytywnych decyzji azylowych w poszczególnych państwach członkowskich. Wskaźniki przyznawania azylu Afgańczykom w różnych państwach członkowskich wahają się tymczasem od 6% do 98%, przy czym nie można znaleźć oczywistego wyjaśnienia tej rozbieżności w charakterze rozpatrywanych spraw[25].

FAMI przyczynił się do zwiększenia zdolności państw członkowskich do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, ale nadal istnieją zaległości

5.26. Wciąż utrzymuje się duża presja na krajowe systemy migracyjne[26]. W 2019 r. złożono około 721 000 wniosków o udzielenie azylu, w tym 657 000 po raz pierwszy, co stanowi wzrost o 11% w stosunku do 2018 r. Według danych Eurostatu pod koniec 2019 r. organy państw członkowskich nadal rozpatrywały 899 000 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – nieco więcej niż pod koniec 2018 r.

5.27. W sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019 na temat migracji Trybunał zwrócił uwagę, że zdolność do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu zwiększyła się w Grecji (dzięki wsparciu FAMI, EASO i Biura UNHCR) i we Włoszech (przy pośrednim wsparciu ze strony EASO). Liczba zaległych spraw wciąż jednak rosła w Grecji, a Włochy nie miały wystarczającej zdolności do rozpatrywania dużej liczby odwołań[27]. Trybunał zalecił, aby Komisja i EASO usprawniły zarządzanie krajowymi systemami azylowymi.

---

[25] Publikacja EASO z lutego 2020 r. pt. „Latest asylum trends, 2019 overview".

[26] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 459–465 oraz roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2019 r., s. 24.

[27] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami", pkt VI streszczenia, pkt 102–129, 161–193 oraz zalecenie 5.

Integracja i legalna migracja

5.28. Około 4,6% ludności UE stanowią obywatele państw trzecich, którzy przebywają legalnie w UE z powodów zawodowych, edukacyjnych, rodzinnych lub innych[28]. W pięciu państwach członkowskich zamieszkuje około 77% migrantów[29]. Zasadniczą odpowiedzialność za ich integrację ponoszą państwa członkowskie, a UE dąży tymczasem do opracowania kompleksowej polityki imigracyjnej, w ramach której cudzoziemcy spoza UE przebywający w UE legalnie (nazywani „obywatelami państw trzecich") będą traktowani w sposób sprawiedliwy i niedyskryminujący. Podejście sektorowe przyjęte w ramach prawnych UE, które nie obejmuje wszystkich obywateli państw trzecich, w połączeniu z współistnieniem wielu systemów krajowych i problemami związanymi z krajowymi systemami integracji (takimi jak uznawanie dyplomów uzyskanych w państwach trzecich) oznacza, że obywatele państw trzecich mogą znajdować się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. To z kolei może prowadzić w długim terminie do gorszych wyników w zakresie integracji i osłabia zdolność UE do przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE[3031].

5.29. Na *rys. 5.6* przedstawiono przegląd wskaźników związanych z integracją i legalną migracją zawartych w dokumentach programowych.

---

[28] Eurostat, publikacja pt. „Migrant integration", wydanie z 2017 r., w oparciu o dane z 2014b, z wyłączeniem Danii, Irlandii i Niderlandów.

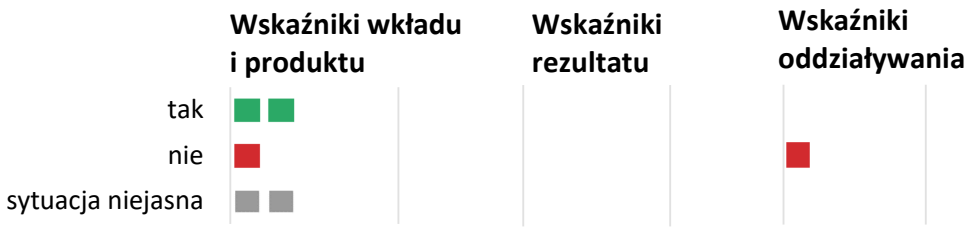
[29] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 5.

[30] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 20 oraz 40–42.

[31] Badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego w dziedzinie polityki azylowej pt. „Europe's two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019-24", s. 179 i 182.

Rys. 5.6 – Przegląd wskaźników związanych z integracją i legalną migracją

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z integracją i legalną migracją

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Różnice we wskaźnikach zatrudnienia między obywatelami państw trzecich a obywatelami Unii	0% (2018) cel pośredni 0% (2017) 2013 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Liczba osób należących do grup docelowych objętych środkami poprzedzającymi wyjazd	30% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu
Liczba osób należących do grup docelowych wspieranych za pomocą środków integracji	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Lokalne, regionalne i krajowe ramy, środki i narzędzia polityki służące integracji obywateli państw trzecich	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba projektów dotyczących współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie integracji obywateli państw trzecich	71% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu
Liczba projektów służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie integracji w państwach członkowskich	60% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

FAMI zapewnia wsparcie na rzecz środków integracyjnych, ale obecnie nie sposób stwierdzić, jakie będzie długoterminowe oddziaływanie tego wsparcia

5.30. Z rocznego sprawozdania na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumentów programowych wyłania się pozytywny obraz osiągnięć FAMI. Komisja stoi na stanowisku, że „komponent dotyczący integracji okazał się prawdziwym sukcesem”[32]. W ramach środków integracyjnych udzielono z FAMI wsparcia na rzecz prawie 6 mln osób. Niemniej:

- postępy w zakresie dwóch wskaźników są niejednoznaczne (liczba osób objętych środkami poprzedzającymi wyjazd oraz liczba projektów dotyczących współpracy między państwami członkowskimi w zakresie integracji obywateli państw trzecich); dwa wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych (wskaźnik dotyczący różnicy w poziomie zatrudnienia między obywatelami państw trzecich a obywatelami Unii, na którą to kwestię FAMI nie ma bezpośredniego wpływu, oraz liczba projektów służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie strategii politycznych); dwa osiągnięte cele dotyczą wskaźników, w odniesieniu do których poziomy docelowe osiągnięto już w latach ubiegłych (zob. pkt ***5.15***);

- powodzenia działań nie można rozpatrywać wyłącznie w kategoriach produktów. Na przykład uczestnictwo w zajęciach językowych i kursach wiedzy obywatelskiej, podobnie jak wsparcie na rzecz podnoszenia kwalifikacji i zdolności do zatrudnienia, niekoniecznie przekłada się na lepszą integrację. Długoterminowe oddziaływanie takich środków zostanie przeanalizowane w *ocenie ex post*, której publikację przewidziano na 2024 r.;

- docelowa wartość wskaźnika ogólnego, tj. różnica w wysokości 10 punktów procentowych w poziomach zatrudnienia obywateli państw trzecich i obywateli Unii, najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięta do końca okresu wydatkowania, zwłaszcza jeśli sytuacja gospodarcza UE pogorszy się zgodnie z prognozami[33].

---

[32] Przegląd wyników programów zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 155.

[33] Dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300”, czerwiec 2020 r., s. 462.

FAMI w ograniczonym stopniu wpływa na przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych pracowników

5.31. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za integrację obywateli państw trzecich, podczas gdy UE wspiera je finansowaniem i środkami zachęcającymi[34]. W 2004 r. Rada przyjęła 11 wspólnych podstawowych zasad polityki integracji imigrantów, w których integrację zdefiniowano jako „dynamiczny, długotrwały i ciągły dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowywania się" z udziałem zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego. W 2016 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz integracji migrantów, przy czym w planie tym zawarto szereg sugestii skierowanych do państw członkowskich. Poszczególne państwa różnie zareagowały na te sugestie[35].

5.32. Ramy prawne UE w zakresie legalnej migracji określono w siedmiu dyrektywach przyjętych w latach 2003–2016. Przepisy dyrektyw dotyczą warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich, równego traktowania i mobilności w obrębie UE. Dyrektywy te odnoszą się do różnych kategorii obywateli państw trzecich: członków rodzin migrantów (łączenie rodzin), rezydentów długoterminowych, studentów i naukowców, wysoko wykwalifikowanych pracowników (posiadających niebieską kartę), pracowników sezonowych i pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa. Jedna z dyrektyw – w sprawie jednego zezwolenia – obejmuje aspekty proceduralne przyjmowania. Ponieważ państwa członkowskie posiadają pewną swobodę, jeśli chodzi o sposób transpozycji tych dyrektyw do prawa krajowego, określone przepisy mające zastosowanie do migrantów nie są identyczne we wszystkich państwach członkowskich UE[36].

---

[34] Art. 79 ust. 4 TFUE.

[35] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt 35–37 oraz 40–42.

[36] Dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 4/2018 pt. „Integracja migrantów spoza UE", pkt III streszczenia oraz pkt 20, przypisy końcowe 21 i 22.

5.33. Z myślą o osiągnięciu zapisanego w Traktacie celu, jakim jest rozwijanie wspólnej polityki imigracyjnej UE[37], w 2019 r. Komisja przeprowadziła ocenę adekwatności przepisów, w ramach której stwierdzono szereg problematycznych kwestii i zwrócono uwagę, że „obowiązujące ramy w zakresie legalnej migracji miały ograniczone oddziaływanie wobec ogólnych wyzwań związanych z migracją, przed którymi stoi Europa”[38].

5.34. Roczne sprawozdanie na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumenty programowe nie zawierają informacji na temat działań służących przyciąganiu wysoko wykwalifikowanych pracowników do UE za pośrednictwem programów legalnej migracji, a ustanowione wskaźniki nie są odpowiednie do sprawozdawczości na temat takich działań[39]. Problemy mogą pojawić się również z powodu braku zgody między Parlamentem Europejskim i Radą jako współprawodawcami. Na przykład negocjacje w sprawie proponowanej reformy mającej na celu modernizację wizowego systemu informacyjnego i zwiększenie atrakcyjności niebieskiej karty utknęły w martwym punkcie w 2019 r., ponieważ współprawodawcy nie byli w stanie osiągnąć porozumienia w szeregu kluczowych kwestii[40].

---

[37] Art. 79 TFUE.

[38] Zob. sekcja 3 poświęcona działaniom następczym w dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Streszczenie oceny adekwatności dotyczącej przepisów UE w zakresie legalnej migracji”, SWD(2019) 1056 final.

[39] Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich umiejętności (COM(2016) 378 final), część 1 uzasadnienia poświęcona przyczynom i celom wniosku oraz motywy 2–6.

[40] Roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2019 r., s. 8 i 27.

Polityka w zakresie powrotów i migracja nieuregulowana

5.35. Zarówno migranci o nieuregulowanym statusie, jak i obywatele państw trzecich, których wnioski o azyl zostały odrzucone lub którzy nie są już uprawnieni do pozostania w UE, muszą zostać bezpiecznie odesłani do swoich krajów pochodzenia lub tranzytu w ramach systemu wspomaganych dobrowolnych powrotów lub przymusowych powrotów (wydaleń). Preferowane są dobrowolne powroty, ponieważ rozwiązanie to mniej szkodzi stosunkom z państwami trzecimi i powrót taki jest mniej kosztowny niż przymusowy[41].

5.36. Na ***rys. 5.7*** przedstawiono przegląd wskaźników związanych z powrotami migrantów o nieuregulowanym statusie, zawartych w dokumentach programowych.

[41] Przegląd wyników programów zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 156.

Rys. 5.7 – Przegląd wskaźników związanych z powrotami migrantów o nieuregulowanym statusie

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

Wskaźniki związane z polityką w zakresie powrotów i migracją nieuregulowaną

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Stosunek liczby odesłanych migrantów o nieuregulowanym statusie do liczby wydanych decyzji nakazujących powrót	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 39,2% (2013) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 37,8% (2019)	nie	Wskaźnik oddziaływania
Stosunek liczby dobrowolnych powrotów do liczby przymusowych powrotów	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 45,5% (2013) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 109,2% (2018)	tak	Wskaźnik oddziaływania
Liczba osób, które wzięły udział w szkoleniach poświęconych tematyce powrotów	88% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba osób powracających, które przed powrotem lub po nim otrzymały pomoc reintegracyjną	57% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik produktu
Liczba osób, które powróciły dobrowolnie	50% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik rezultatu
Liczba wydalonych osób powracających	39% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	nie	Wskaźnik rezultatu
Liczba monitorowanych operacji wydalenia	100% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	tak	Wskaźnik produktu
Liczba projektów służących opracowywaniu, monitorowaniu i ocenie polityk w zakresie powrotów w państwach członkowskich	66% (2019) cel pośredni 50% (2017) 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Utrzymujący się niezadowalający odsetek powrotów

5.37. W większości państw członkowskich celem o coraz większym znaczeniu była potrzeba zapewnienia sprawiedliwych, trwałych i skutecznych strategii powrotów. W ramach FAMI udzielono państwom członkowskim wsparcia w opracowaniu, monitorowaniu i ocenie polityki w zakresie powrotów, zapewniono szkolenia poświęcone tematyce powrotów dla ponad 25 000 osób oraz udzielono pomocy reintegracyjnej przed powrotem i po nim, która trafiła do 115 000 osób powracających.

5.38. Niemniej w całej UE odsetek powrotów osób, które nie posiadają już prawa do pobytu na terytorium UE, jest niezadowalający (31,5%), choć w przypadku dobrowolnych powrotów sytuacja jest nieco lepsza niż w przypadku powrotów przymusowych[42].

5.39. W ramach FAMI współfinansuje się zarówno powroty przymusowe, jak i dobrowolne oraz monitorowane operacje wydalenia[43]. Poziomy docelowe dotyczące liczby osób powracających nie są osiągane, tymczasem cel pośredni na 2017 r. dotyczący monitorowanych operacji wydalenia już zrealizowano, przy czym osiągnięto w tym roku wartość pięciokrotnie wyższą od założonej. Poziom docelowy na 2020 r. nie jest ambitny i nie został dostosowany, aby uwzględnić ten fakt (zob. pkt ***5.14***). Ponadto różnica między monitorowanymi operacjami a osobami powracającymi nie jest jasna, a informacje zawarte we wskaźnikach mogą być niewiarygodne. Ostatecznie skuteczna realizacja strategii powrotów zależy w dużej mierze od kontekstu politycznego.

---

[42] Przegląd wyników programów zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 156.

[43] W art. 8 ust. 6 dyrektywy Rady 2008/115/WE (dyrektywa powrotowa) zobowiązuje się państwa członkowskie do wdrożenia systemu monitorowania powrotów przymusowych, w przypadkach gdy w przymusowych wydaleniach uczestniczą organizacje lub organy inne niż ograny odpowiedzialne za realizację powrotu i niezależne od nich. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) wspiera monitorowanie powrotów przez delegowanie ekspertów („obserwatorów powrotu"), którzy niezależnie monitorują operacje powrotowe, aby zapewnić przestrzeganie praw podstawowych.

5.40. W sprawozdaniach Komisji na temat wyników wskazano niektóre przyczyny niskiego wskaźnika powrotów[44]. W szczególności kluczowym wyzwaniom można sprostać tylko wtedy, gdy państwa członkowskie w pełni wykorzystują możliwości wszystkich dostępnych instrumentów[45], a kraje pochodzenia lub tranzytu muszą być skłonne do przyjmowania osób powracających. Systemy migracyjne państw członkowskich wciąż jednak znajdują się pod znaczną presją (zob. pkt ***5.26***–***5.27***), a wersja przekształcona dyrektywy powrotowej nadal oczekuje na przyjęcie przez współprawodawców.

5.41. W sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019 na temat migracji Trybunał zwrócił uwagę, że system powrotów w Grecji i Włoszech stwarzał problemy – liczba odesłanych migrantów była znacznie mniejsza niż liczba decyzji nakazujących powrót. Przeprowadzenie powrotów stanowi problem w całej UE. Trybunał zidentyfikował pewne przyczyny obniżające skuteczność operacji powrotowych: długość trwania procedury azylowej, niewystarczająca liczba miejsc w ośrodkach detencyjnych, niezadowalająca współpraca z krajami pochodzenia lub po prostu ucieczki migrantów w przypadku podjęcia decyzji nakazującej powrót[46]. Trybunał stwierdził również, że istnieją równolegle dwa finansowane przez UE instrumenty, które zapewniają wsparcie na rzecz tego samego rodzaju działań w zakresie powrotów[47].

---

[44] Przegląd wyników programów zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 156; dokument pt. „Draft general budget of the EU for the financial year 2021, Working document part I: Programme statements of operational expenditure, COM(2020) 300", czerwiec 2020 r., s. 460 oraz roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2019 r., s. 17–19.

[45] Roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych za 2019 r., s. 17.

[46] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami", pkt VII streszczenia oraz pkt 130–145.

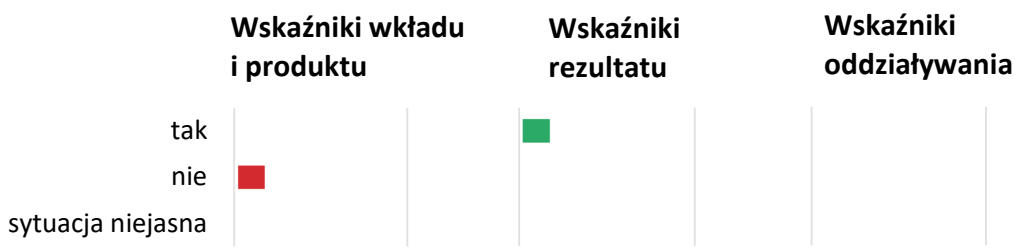
[47] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami", pkt 94–101, 160.

Solidarność i podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi

5.42. Na *rys. 5.8* przedstawiono przegląd wskaźników związanych z solidarnością i podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi zawartych w dokumentach programowych. Wydaje się, że wskaźnik dotyczący liczby osób objętych relokacją lub ochroną międzynarodową przekazywanych między państwami członkowskimi jest na dobrej drodze do osiągnięcia skorygowanych (w dół) poziomów docelowych na 2020 r., lecz nie można tego samego powiedzieć o liczbie projektów dotyczących współpracy między państwami członkowskimi w zakresie wzmocnienia solidarności i podziału odpowiedzialności.

Rys. 5.8 – Przegląd wskaźników związanych z solidarnością i podziałem odpowiedzialności

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z solidarnością i podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Liczba wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób korzystających z takiej ochrony przekazanych z jednego państwa członkowskiego do innego	88% (2019) 2020	tak	Wskaźnik rezultatu
Liczba projektów dotyczących współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie wzmocnienia solidarności i podziału odpowiedzialności	14% (2019) cel pośredni 43% (2017) 2020	nie	Wskaźnik produktu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

FAMI przyczynił się do zwiększenia solidarności, ale był mniej skuteczny pod względem współdzielenia odpowiedzialności przez państwa członkowskie

5.43. Podczas kryzysu migracyjnego w 2015 r. uruchomiono środki finansowe przeznaczone na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach FAMI, a także środki agencji UE (EASO, Frontexu i Europolu) oraz państw członkowskich[48][49], aby pomóc państwom członkowskim, do których w pierwszej kolejności trafiali migranci, w radzeniu sobie z dużym napływem osób ubiegających się o azyl w krótkim czasie (***ramka 5.1***). Mechanizmy relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych były nowością w europejskiej polityce migracyjnej[50]. Miały na celu przekazanie osób ubiegających się o azyl z państw pierwszej linii do innych państw członkowskich, poddanych mniejszej presji[51]. Istnieją jednak dowody na to, że niektóre państwa członkowskie wzięły na siebie niewystarczającą część odpowiedzialności w ramach inicjatyw wspieranych z FAMI, co osłabiło skuteczność tych działań:

- Funkcjonowanie hotspotów było uzależnione od oddelegowania ekspertów z innych państw członkowskich. Tych ekspertów krajowych delegowano często na krótki okres, co budziło wątpliwości co do efektywności takiego oddelegowania[52].

---

[48] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami", pkt 28–30.

[49] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Ocena śródokresowa Funduszu Azylu, Migracji i Integracji" (SWD(2018) 339 final), sekcja 3.2.2, streszczenie na s. 42, sekcje 5.1.4 i 5.1.5. We fragmentach tych stwierdzono, że pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych odegrała rolę we wzmacnianiu solidarności i podziału odpowiedzialności.

[50] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami", pkt 35–53.

[51] Na mocy rozporządzenia Dublin III (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca) odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony.

[52] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2017 „Podejście »Hotspot« – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy", pkt V streszczenia i pkt 49.

- Spośród 160 000 osób, które miały być relokowane na podstawie dwóch decyzji Rady z września 2015 r.[53], relokowano w państwach członkowskich i państwach stowarzyszonych w ramach Schengen zaledwie nieco ponad 34 700 osób. Odpowiada to 96% wniosków złożonych przez wnioskodawców, biorąc pod uwagę kryteria kwalifikowalności przewidziane w decyzjach Rady[54].

- W sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019 na temat migracji Trybunał zwrócił uwagę, że liczba osób objętych relokacją nie była wystarczająca, by skutecznie zmniejszyć presję na systemy azylowe w Grecji i we Włoszech oraz że dokonano relokacji bardzo niewielkiej części migrantów potencjalnie kwalifikujących się do objęcia mechanizmem, głównie ze względu na fakt, że zarejestrowano niewielką liczbę kwalifikujących się osób[55].

- Tymczasowe mechanizmy relokacji wygasły we wrześniu 2017 r. Do czerwca 2020 r. nie osiągnięto porozumienia odnośnie do wniosku Komisji w sprawie reformy systemu dublińskiego, w którym przewiduje się rozdzielenie osób ubiegających się o azyl między państwa członkowskie. Wobec braku formalnego mechanizmu relokacji na szczeblu UE Komisja koordynuje jednak system dobrowolnych relokacji na zasadzie doraźnej, który obejmuje głównie migrantów schodzących na ląd we Włoszech, na Malcie i w Grecji[56].

---

[53] Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. i decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r.

[54] Przegląd wyników programów zawarty w załączniku 1 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r., informacje na temat FAMI, s. 156.

[55] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”, pkt 35–47.

[56] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”, pkt 48–53.

5.44. Z ustaleń z oceny śródokresowej wynika, że pomimo udostępnienia środków z FAMI osiągnięto niewielkie postępy w zakresie przekazywania osób korzystających z ochrony międzynarodowej z jednego państwa członkowskiego do innego za pośrednictwem któregokolwiek z odnośnych instrumentów[57]. Ponadto odnotowano ograniczone postępy w kwestii projektów dotyczących współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie integracji obywateli państw trzecich, współpracy z państwami trzecimi w zakresie wsparcia przed powrotem i po nim oraz solidarności i podziału odpowiedzialności w obszarach innych niż wyżej wspomniane mechanizmy w sytuacjach nadzwyczajnych[58].

[57] Sprawozdanie końcowe pt. „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund", pkt 5.1.4.1., s. 86, oraz pkt 5.1.4.2., s. 88.

[58] Sprawozdanie końcowe pt. „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund", wniosek 4 punkt czwarty, s. 206.

Wnioski

5.45. W ramach FAMI udziela się istotnego wsparcia, aby pomóc państwom członkowskim sprostać kosztom i wyzwaniom związanym z działaniami w zakresie azylu i migracji. Wsparcie to obejmuje mechanizmy relokacji i programy przesiedleń, programy pomocy dla migrantów oraz finansowanie budowy i modernizacji infrastruktury zakwaterowania. Pomoc ta jest zapewniana w trudnym kontekście politycznym, wynikającym ze zróżnicowanych stanowisk państw członkowskich w tych kwestiach.

5.46. Informacje na temat wskaźników wykonania, które Komisja podaje w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz dokumentach programowych, dotyczą głównie wyników osiągniętych na poziomie działań państw członkowskich. Wiarygodność i spójność informacji leżących u podstaw wskaźników przekazywanych przez państwa członkowskie nie są jednak jeszcze w wystarczającym stopniu sprawdzone (zob. pkt ***5.16***). Informacje na temat środków finansowych przeznaczonych na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych (stanowiących 30% budżetu Funduszu) nie są objęte wskaźnikami wykonania (zob. pkt ***5.18***).

5.47. Chociaż w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. przedstawiono szersze informacje kontekstowe, nie wskazano w nim, czy Fundusz jest na dobrej drodze do zrealizowania wyznaczonego celu ogólnego. Dostępne informacje wskazują na adekwatność wydatków i ich unijną wartość dodaną, lecz ustanowione wskaźniki nie dostarczają dowodów na oszczędność i efektywność (zob. pkt ***5.19***). Fakt, że dwie trzecie wskaźników mierzy realizację działań i uzyskane produkty, może skutkować nadmiernie pozytywnym obrazem osiągnięć. Dziesięć z 24 wskaźników jest na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych na 2020 r., natomiast w przypadku kolejnych czterech dotychczasowe postępy nie pozwalają na jednoznaczną ocenę (***rys. 5.4***). Najlepsze wyniki Fundusz uzyskał w zakresie usprawnienia WESA, a najgorsze – w zakresie powrotów nielegalnych migrantów.

5.48. Chociaż ponad 2 mln osób otrzymało w ramach FAMI pomoc w zakresie azylu (zob. pkt ***5.23***), WESA wymaga dalszych usprawnień. Przykładowo między państwami członkowskimi występują znaczne różnice pod względem wskaźników przyznawania azylu osobom ubiegającym się o azyl z tego samego kraju pochodzenia (zob. pkt ***5.25***), a pomimo pomocy FAMI na rzecz zwiększania zdolności państw członkowskich nadal istnieją zaległości w rozpatrywaniu wniosków (zob. pkt ***5.26***–***5.27***). FAMI przyczynił się do zwiększenia liczby przesiedlonych uchodźców, ale liczba ta pozostaje niższa od poziomu docelowego (zob. pkt ***5.24***).

5.49. Wprawdzie wskaźniki produktu dotyczące działań związanych z integracją i legalną migracją pozwalają oceniać osiągnięcia FAMI pozytywnie – ponad 6 mln osób skorzystało ze środków integracyjnych – jeszcze nie wiadomo jednak, jakie mają one oddziaływanie długoterminowe, gdyż nadal istnieją znaczące różnice w perspektywach zatrudnienia migrantów w porównaniu z obywatelami Unii (zob. pkt ***5.30***). Wpływ FAMI na cel, jakim jest zachęcanie wysoko wykwalifikowanych pracowników do legalnej migracji do UE, jest ograniczony (zob. pkt ***5.31***–***5.34***).

5.50. W ramach FAMI udziela się państwom członkowskim pomocy w zakresie powrotów osób, które nie mają już prawa do pobytu w UE, lecz wskaźniki powrotów są ogólnie niezadowalające (zob. pkt ***5.37***–***5.41***). Jedynie 31,5% wydanych w UE decyzji nakazujących powrót migrantów o nieuregulowanym statusie do kraju pochodzenia skutkowało faktycznym powrotem (zob. pkt ***5.38***), a liczba powrotów dobrowolnych wspieranych ze środków FAMI osiągnęła 50% poziomu docelowego. W przypadku powrotów przymusowych osiągnięto 39% poziomu docelowego (***rys. 5.7***). W ramach obowiązujących w przeszłości obowiązkowych mechanizmów relokacji, które miały na celu podział odpowiedzialności między państwa członkowskie, również nie udało się osiągnąć założonych poziomów docelowych (zob. pkt ***5.43***).

Załączniki

Załącznik 5.1 – Cele programu FAMI

CELE OGÓLNE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CO 1	Celem ogólnym Funduszu jest przyczynianie się do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i do realizacji, wzmacniania i rozwoju wspólnej polityki w zakresie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej oraz wspólnej polityki imigracyjnej z pełnym poszanowaniem praw i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.	Nie dotyczy	TAK

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	**PEŁNE BRZMIENIE CELU**	**WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE**	**CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?**
CS 1	Wzmocnienie i rozwinięcie wszelkich aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym jego wymiaru zewnętrznego.	Wspólny europejski system azylowy	TAK
CS 2	Wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich zgodnie z ich potrzebami gospodarczymi i społecznymi, takimi jak potrzeby rynku pracy, przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności systemów imigracyjnych państw członkowskich, oraz promowanie skutecznej integracji obywateli państw trzecich.	Integracja i legalna migracja	TAK

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	**PEŁNE BRZMIENIE CELU**	**WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE**	**CZY UWZGLĘDNIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?**
CS 3	Ulepszanie sprawiedliwych i skutecznych strategii powrotów w państwach członkowskich, które to strategie przyczyniają się do walki z nielegalną imigracją, z naciskiem na zapewnienie trwałego charakteru powrotu oraz skutecznej readmisji w krajach pochodzenia i tranzytu.	Polityka w zakresie powrotów i migracja nieuregulowana	TAK
CS 4	Wzmocnienie – w tym przez praktyczną współpracę – solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do tych państw, których zjawisko przepływów migracyjnych i azylowych dotyczy w największym stopniu.	Solidarność i podział odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi	TAK

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rozdział 6

Globalny wymiar Europy

Spis treści

	Punkty
Wprowadzenie	6.1.-6.2.
Zakres prac i podejście Trybunału	6.3.-6.6.
Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	6.7.-6.27.
Cel i funkcjonowanie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju	6.7.-6.8.
Opublikowane informacje na temat wyników	6.9.-6.10.
Ocena wyników osiągniętych w ramach DCI na podstawie dostępnych informacji na temat wyników	6.11.-6.27.
Uwagi ogólne	6.11.-6.20.
Wskaźniki DCI są przede wszystkim źródłem informacji na temat kontekstu funkcjonowania Instrumentu	6.12.
Mniej konwencjonalne narzędzia przyczyniają się do realizacji celów DCI	6.13.
Brak spójności inicjatyw różnych podmiotów działających na rzecz rozwoju może spowalniać postępy	6.14.-6.16.
Dostępne są również inne wskaźniki, ale nie wykorzystuje się ich do pomiaru wyników osiągniętych w ramach DCI	6.17.
Luki w wiedzy	6.18.-6.20.
Wspieranie zrównoważonego rozwoju	6.21.-6.24.
Wskaźniki pozwalają dostrzec pozytywną tendencję, choć zmniejszył się zakres dostępnych danych	6.22.
Stwierdzono sukcesy na polu uwzględniania w strategiach politycznych zmiany klimatu i promowania ekologicznej gospodarki, ale w innych obszarach nie przeprowadzono należytych ocen	6.23.-6.24.
Konsolidowanie i wspieranie demokracji	6.25.-6.27.
Rezultaty w dziedzinie demokracji i praw człowieka są wciąż fragmentaryczne	6.26.
Uwzględnianie praw człowieka w strategiach politycznych wymaga dalszych wysiłków	6.27.

Europejski Instrument Sąsiedztwa 6.28.-6.56.

Cel i funkcjonowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa 6.28.-6.30.

Opublikowane informacje na temat wyników 6.31.-6.32.

Ocena wyników osiągniętych w ramach ENI na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników 6.33.-6.56.

Uwagi ogólne 6.33.-6.44.

Brak jest jasnych informacji na temat wyników w ramach wybranych celów szczegółowych, co oznacza, że nie można przeprowadzić rzetelnej oceny ogólnych wyników osiągniętych w ramach ENI 6.34.

Zacieśniono relacje UE, ale utrzymują się problemy dotyczące założeń koncepcyjnych polityki 6.35.-6.39.

DG NEAR przyznaje, że konieczne jest usprawnienie monitorowania ENI 6.40.

Luki w wiedzy 6.41.-6.44.

Ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji 6.45.-6.49.

Nie odnotowano wyraźnych postępów w ustanawianiu głębokiej i trwałej demokracji 6.46.-6.49.

Popieranie zrównoważonego rozwoju 6.50.-6.53.

W odniesieniu do rozwoju społecznego i rozwoju przedsiębiorstw odnotowano tendencję pozytywną 6.51.-6.53.

Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich 6.54.-6.56.

Odnotowano pewne postępy w odniesieniu do stabilności politycznej, przede wszystkim w odniesieniu do reformy sektora bezpieczeństwa 6.55.-6.56.

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników 6.57.

Wnioski 6.58.-6.62.

Załączniki

Załącznik 6.1 – Cele DCI i ENI

Wprowadzenie

6.1. Dział 4 *wieloletnich ram finansowych* (WRF) „Globalny wymiar Europy” obejmuje wydatki związane z wszystkimi *działaniami zewnętrznymi* finansowanymi z budżetu ogólnego UE. Polityka w tym obszarze jest ukierunkowana na:

— propagowanie poza granicami UE wartości unijnych, takich jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka oraz podstawowe wolności,

— rozwiązywanie największych problemów globalnych, takich jak zmiana klimatu czy utrata różnorodności biologicznej,

— zwiększanie wpływu unijnej współpracy na rzecz rozwoju, której celem jest pomoc w eliminowaniu ubóstwa, promowanie *zrównoważonego rozwoju* i wspieranie dobrobytu;

— promowanie stabilności i bezpieczeństwa w krajach kandydujących i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa,

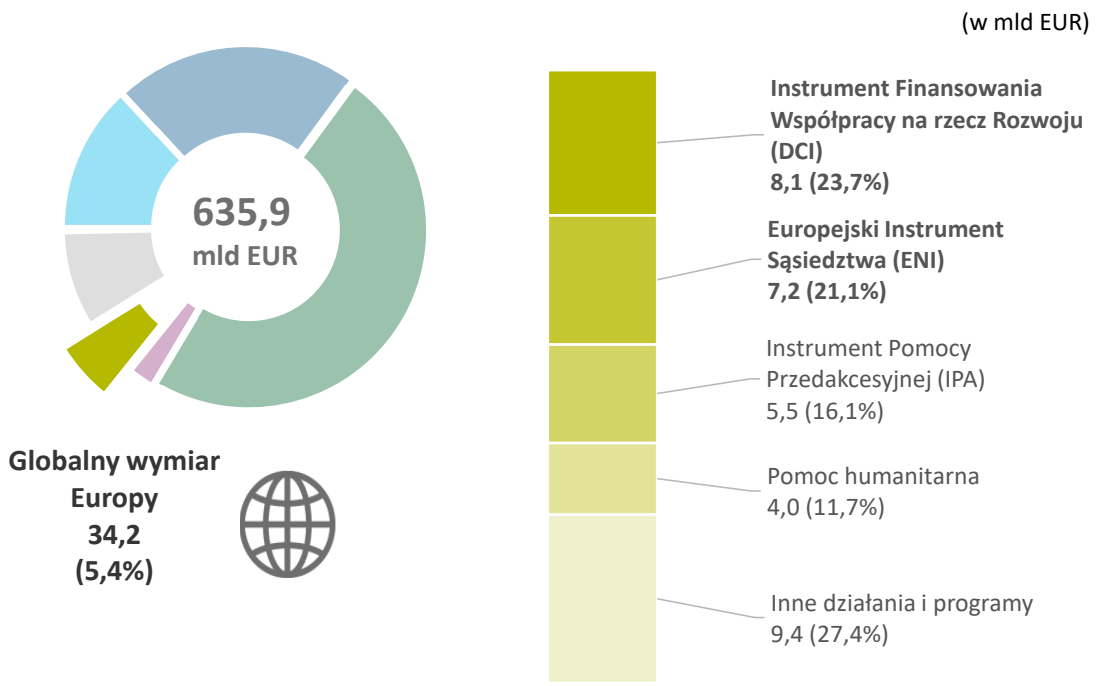
— wzmacnianie europejskiej solidarności w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka,

— poprawę zdolności w zakresie zapobiegania kryzysom i rozwiązywania konfliktów, utrzymywanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego i zacieśnianie współpracy międzynarodowej,

— promowanie na arenie międzynarodowej interesów UE i interesów, które UE dzieli z państwami trzecimi.

6.2. Całkowite planowane wydatki w tym dziale na okres 2014–2020 wynoszą 66 mld euro, z czego 34,2 mld euro wypłacono do końca 2019 r. (zob. ***rys. 6.1***).

Rys. 6.1 – Globalny wymiar Europy: płatności w latach 2014–2019 z tytułu bieżących zobowiązań w WRF jako odsetek płatności w WRF we wszystkich działach oraz w rozbiciu na programy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zakres prac i podejście Trybunału

6.3. W ***dodatku*** przedstawiono metodykę zastosowaną do opracowania niniejszego rozdziału.

6.4. Spośród 15 *programów* i instrumentów w dziale „Globalny wymiar Europy” Trybunał wybrał dwa: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) i Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI). W ramach tych instrumentów zrealizowano łącznie 44,8% dotychczasowych płatności dokonanych w tym dziale WRF w latach 2014–2019.

6.5. W ***załączniku 6.1*** zawarto wykaz wszystkich celów DCI i ENI oraz zaznaczono te cele, które zostały wybrane przez Trybunał do analizy. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał objął kontrolą wszystkie cele ustanowione dla DCI i wybrane cztery spośród ogólnej liczby siedmiu w przypadku ENI. Kontrola objęła wszystkie wskaźniki powiązane z tymi celami.

6.6. Niniejszy rozdział w znacznej mierze opiera się na przeglądzie informacji przekazanych przez Komisję, które uzupełniono w stosownych przypadkach o ustalenia Trybunału przedstawione w sprawozdaniach z kontroli i przeglądach. W całym tekście Trybunał podaje odniesienia do wykorzystanych źródeł.

Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

Cel i funkcjonowanie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju

6.7. Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) to podstawowe źródło finansowania unijnego dla krajów rozwijających się. Instrumentem zarządza Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) (na ***rys. 6.2*** przedstawiono w zarysie DCI i kontekst jego funkcjonowania). Cel ogólny Instrumentu zakładający wyeliminowanie ubóstwa został podzielony na dwa cele szczegółowe: „Wspieranie zrównoważonego rozwoju" oraz „Konsolidowanie i wspieranie demokracji"[1]. Aby osiągnąć założone cele, w ramach DCI zapewnia się środki na rzecz:

1) programów geograficznych, które obejmują określoną grupę krajów rozwijających się (na programy te przypada około 60% budżetu DCI);

2) programów tematycznych (stanowiących około 36% budżetu DCI);

3) programu panafrykańskiego, w ramach którego udziela się wsparcia na rzecz partnerstwa strategicznego między Unią Europejską a Afryką (stanowiącego około 4% budżetu DCI).

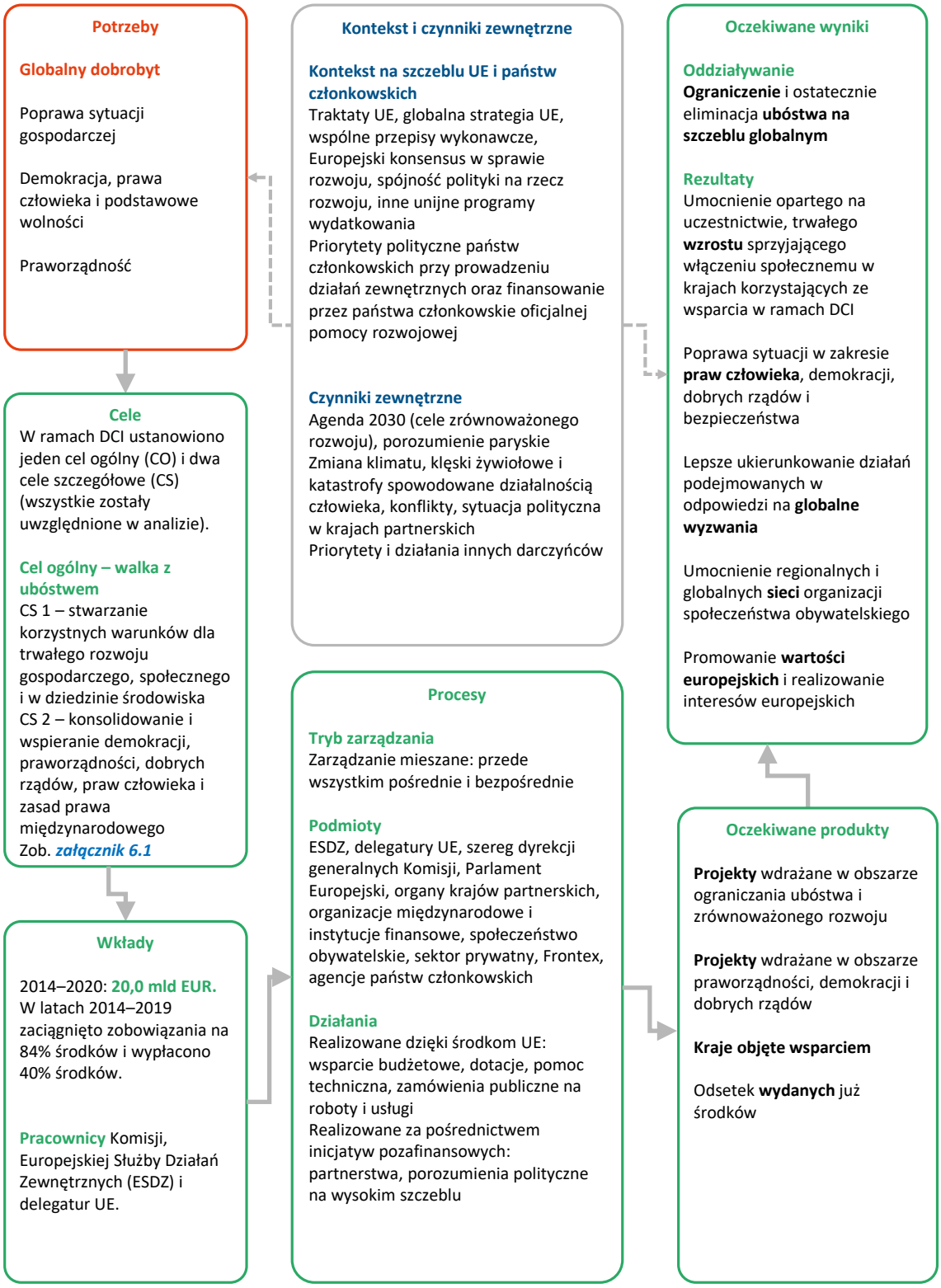
6.8. Budżet DCI w WRF na lata 2014–2020 wynosi około 20 mld euro. Łącznie do końca 2019 r. Komisja zaciągnęła zobowiązania obejmujące 84% przydzielonych środków i dokonała płatności obejmujących 40% budżetu[2].

---

[1] Cele te zostały przytoczone w pełnym brzmieniu w ***załączniku 6.1***.

[2] Zob. *przegląd wyników programów* w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników za 2019 r., załącznik I, s. 187.

Rys. 6.2 — Przegląd DCI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 233/2014 w sprawie DCI, dokumentów programowych Komisji, sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, przeglądu wyników programów w części dotyczącej DCI, rocznych sprawozdań z działalności oraz oceny DCI (SWD(2017) 600 final).

Opublikowane informacje na temat wyników

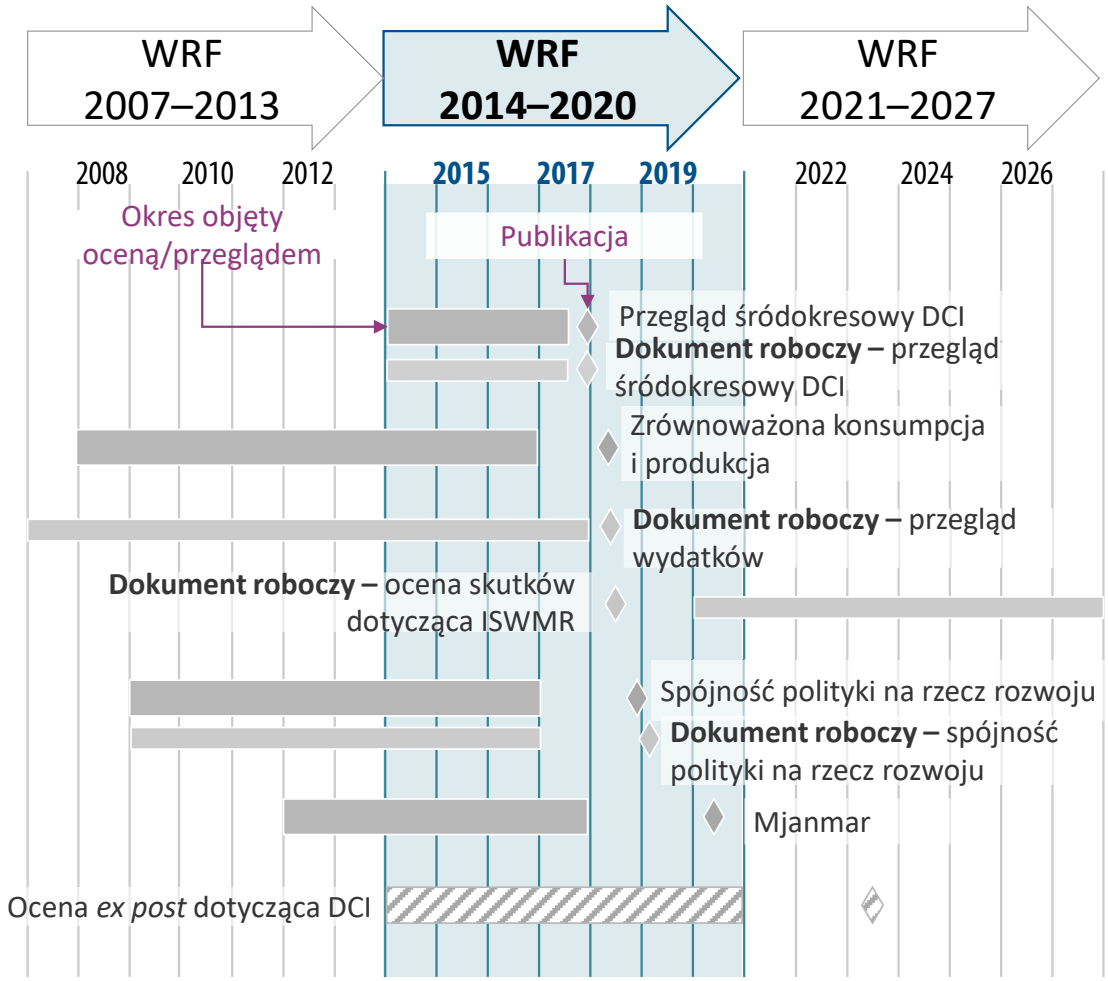
6.9. Poza tradycyjną coroczną sprawozdawczością wysokiego szczebla na temat osiągniętych *wyników* (*sprawozdaniem rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników*, *dokumentami programowymi* oraz *rocznymi sprawozdaniami z działalności*)[3] Komisja publikuje również sprawozdanie roczne z wdrażania *unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych*. W sprawozdaniu tym zawarte są informacje na temat realizowania przez UE zobowiązań na arenie międzynarodowej. Sporządza się je między innymi w oparciu o wskaźniki określone w unijnych ramach wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej[4].

6.10. Komisja zawarła informacje na temat wyników osiągniętych w ramach DCI w szeregu ocen. Na ***rys. 6.3*** przedstawiono wybór ocen, które zostały poddane przeglądowi przez Trybunał.

[3] Zob. pkt 1.3.

[4] W niniejszym rozdziale, podobnie jak w całym sprawozdaniu, Trybunał stosuje na określenie wskaźników następujące terminy: wskaźniki *wkładu*, wskaźniki *produktu*, wskaźniki *rezultatu* i wskaźniki *oddziaływania*. W tym przypadku termin „rezultat" odpowiada pojęciu „wynik" zgodnie z definicją zawartą w glosariuszu oficjalnej pomocy rozwojowej (publikacja OECD DAC pt. „Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management").

Rys. 6.3 – Ramy czasowe głównych ocen dotyczących DCI i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ocen i dokumentów roboczych służb Komisji.

Ocena wyników osiągniętych w ramach DCI na podstawie dostępnych informacji na temat wyników

Uwagi ogólne

6.11. Na *rys. 6.4* przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników DCI zawartych w dokumentach programowych, na *rys. 6.5* zaprezentowano natomiast wskaźniki związane z celem ogólnym. Bardziej dogłębny przegląd w podziale na poszczególne cele szczegółowe przedstawiono na *rys. 6.6* i *rys. 6.7*. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[5] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami DCI, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach DCI. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

[5] Zob. pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Rys. 6.4 — Przegląd wszystkich wskaźników DCI zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki DCI są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

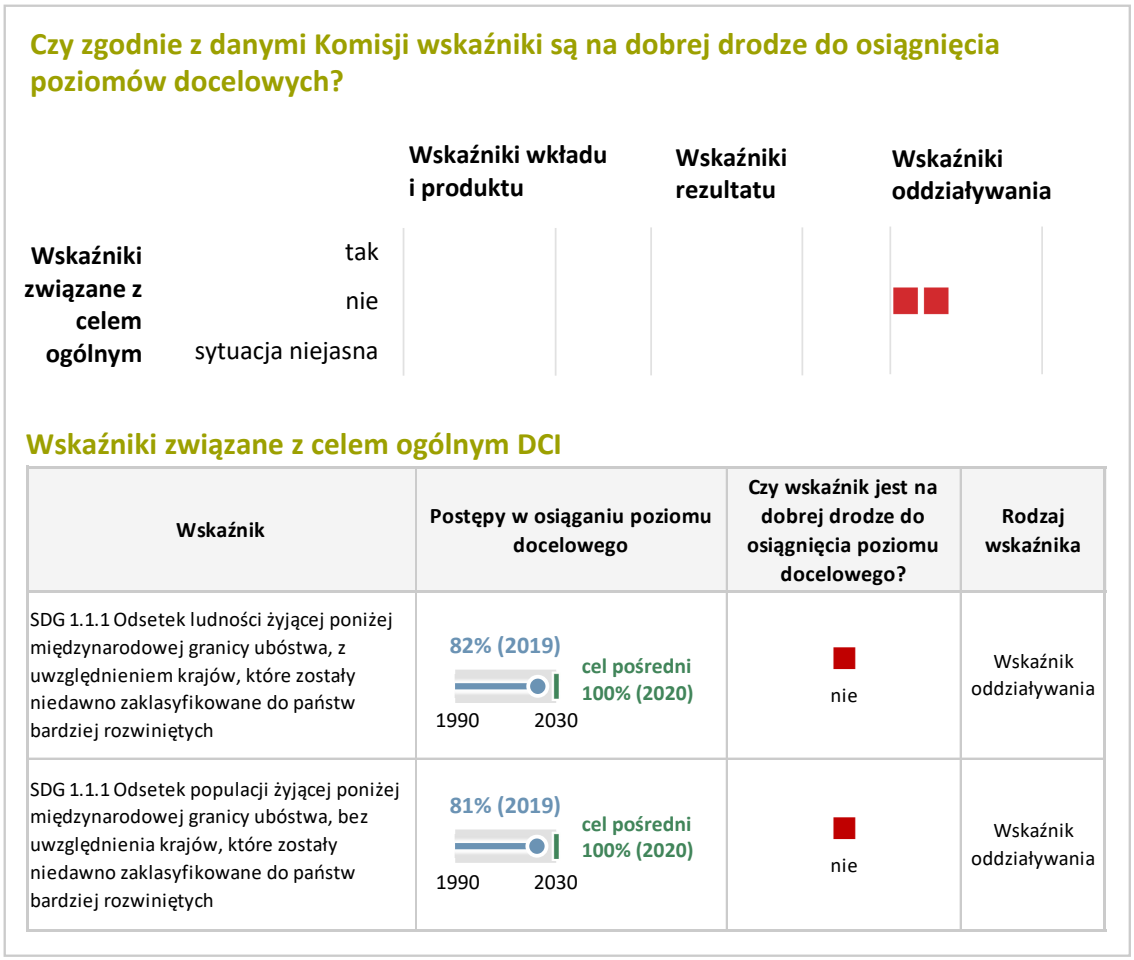
	Wskaźniki wkładu i produktu	Wskaźniki wyników programu	
		Wskaźniki rezultatu	Wskaźnik oddziaływania
Cel ogólny			
CS 1 Wspieranie zrównoważonego rozwoju			
CS 2 Konsolidowanie i wspieranie demokracji			

	Czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?		
	TAK	NIE	SYTUACJA NIEJASNA
Wskaźniki z określonymi ilościowo poziomami docelowymi			
Wskaźniki bez określonych ilościowo poziomów docelowych			

Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rys. 6.5 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym 1



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Wskaźniki DCI są przede wszystkim źródłem informacji na temat kontekstu funkcjonowania Instrumentu

6.12. Większość wskaźników ustanowionych w ramach DCI to wskaźniki oddziaływania, które ze względu na swój charakter nie pozwalają na dokonanie oceny osiągniętych wyników, dają natomiast pojęcie o kontekście funkcjonowania Instrumentu. W odniesieniu do DCI nie ustanowiono żadnych wskaźników *rezultatu* i jedynie jeden wskaźnik *produktu*. Wprawdzie w sprawozdaniach objętych przeglądem Trybunału zawarto informacje jakościowe, zabrakło w nich jednak szczegółowych danych ilościowych na temat osiągniętych wyników, co utrudniało jasne zrozumienie, jakie wyniki udało się osiągnąć w ramach poszczególnych aspektów programu. Uwaga ta odnosi się przykładowo do celu ogólnego DCI dotyczącego eliminacji ubóstwa i odnośnego wskaźnika „Odsetek ludności żyjącej poniżej międzynarodowej granicy ubóstwa”. Postępu w tym obszarze nie można przypisać wyłącznie działaniom podejmowanym przez UE.

Mniej konwencjonalne narzędzia przyczyniają się do realizacji celów DCI

6.13. Zaczęto wykorzystywać również inne formy finansowania, które przyczyniają się do realizacji celów DCI, takie jak finansowanie mieszane (łączenie *dotacji* unijnych z inwestycjami publicznymi i prywatnymi) za pośrednictwem *regionalnych instrumentów inwestycyjnych* w Ameryce Łacińskiej czy *funduszy powierniczych UE* w Afryce. W opublikowanych wcześniej sprawozdaniach z kontroli Trybunał zauważył, że w ramach ujętych w próbie projektów finansowanych ze środków funduszy powierniczych UE zaczęto uzyskiwać produkty oraz że fundusze te przyczyniły się do przyspieszenia realizacji tych projektów. Pomimo szeregu problematycznych kwestii, na które Trybunał zwrócił uwagę we wcześniejszych sprawozdaniach (dotyczących niewystarczającego łączenia dostępnych środków finansowych, a także uchybień z zakresu opracowywania koncepcji, zarządzania i monitorowania), fundusze powiernicze UE okazały się być elastycznymi narzędziami odpowiednimi do stosowania w sytuacjach nadzwyczajnych[6]. Jednym z założeń funduszy powierniczych UE jest pozyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania w celu zwiększenia wsparcia unijnego i tym samym uzyskania lepszych *rezultatów*. Do tej pory za pomocą tych funduszy udało się jednak pozyskać niewielką liczbę dodatkowych darczyńców[7] i źródeł finansowania[8].

---

[6] Zob. pkt 62–65 sprawozdania specjalnego nr 11/2017 dotyczącego unijnego funduszu powierniczego „Bêkou” na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej oraz pkt 39–44 sprawozdania specjalnego nr 32/2018 pt. „ Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – narzędzie elastyczne, lecz niewystarczająco ukierunkowane”.

[7] Zob. pkt 55–61 sprawozdania specjalnego nr 11/2017 dotyczącego unijnego funduszu powierniczego „Bêkou” na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej.

[8] Zob. pkt 6–9 sprawozdania specjalnego nr 32/2018 pt. „Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – narzędzie elastyczne, lecz niewystarczająco ukierunkowane”.

Brak spójności inicjatyw różnych podmiotów działających na rzecz rozwoju może spowalniać postępy

6.14. W śródokresowej ocenie DCI zwrócono uwagę na brak spójności między inicjatywami różnych podmiotów działających na rzecz rozwoju. Szereg państw członkowskich UE ma przedstawicielstwa w krajach partnerskich, w których wdrażany jest Instrument. W ramach DCI preferuje się przyjęcie przez kraj partnerski i UE wspólnej strategii, tak aby zapewnić jak największą spójność i wzajemne uzupełnianie działań. Mimo pewnych postępów nadal utrzymuje się opór przed stosowaniem *wspólnego programowania*. W niektórych przypadkach rządy krajów partnerskich obawiają się, że wspólne programowanie może poskutkować zmniejszeniem całkowitej kwoty pomocy. Niektóre państwa członkowskie uznają z kolei, że zastosowanie *wspólnego programowania* mogłoby ograniczyć widoczność ich zaangażowania i sprawić, że ich krajowe interesy i priorytety będą uwzględniane w mniejszym stopniu. Wspomniany opór przed wspólnym programowaniem oznacza, że zakres prowadzonych działań może się pokrywać[9].

6.15. UE i państwa członkowskie zobowiązały się do zapewnienia *spójności polityki na rzecz rozwoju*, co polega na ograniczeniu do minimum niespójności i budowaniu synergii między poszczególnymi unijnymi strategiami politycznymi w celu zwiększenia skuteczności współpracy na rzecz rozwoju. Jak wynika jednak z oceny zewnętrznej dotyczącej tej spójności w UE, w wewnętrznych unijnych strategiach politycznych nie uwzględniono w należytym stopniu ewentualnego oddziaływania na kraje rozwijające się. Ponadto UE różnie podchodziła do tej kwestii w poszczególnych obszarach polityki[10].

6.16. Jak odnotował Trybunał w toku prowadzonych kontroli, wspomniane problemy związane ze *wspólnym programowaniem* i zapewnieniem spójności polityki na rzecz rozwoju skutkowały wystąpieniem niespójności między działaniami prowadzonymi w ramach poszczególnych instrumentów unijnych oraz między działaniami UE i państw członkowskich[11].

---

[9] Zob. dokument pt. „External Evaluation of the Development Cooperation Instrument (2014-mid-2017)", s. 33 oraz SWD(2017) 600 final, s. 11 i 19.

[10] Zob. dokument pt. „External Evaluation of the European´s Union´s Policy Coherence for Development", lipiec 2018 r., s. VIII, IX i 23.

[11] Zob. sprawozdania Trybunału z kontroli dotyczące Mjanmy (pkt 44–45), Hondurasu (pkt 18–20) oraz funduszu powierniczego UE dla Afryki (pkt 33–38).

Dostępne są również inne wskaźniki, ale nie wykorzystuje się ich do pomiaru wyników osiągniętych w ramach DCI

6.17. W innych sprawozdaniach Komisji – takich jak roczne sprawozdania z działalności DG DEVCO czy sprawozdania roczne na temat wdrażania unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych – zawarto wskaźniki, które mogłyby być źródłem informacji na temat wyników osiągniętych w ramach DCI (zob. pkt ***6.9***). Do tej pory DG DEVCO nie wykorzystywała tych wskaźników w ramach sprawozdawczości na temat wyników DCI. Mimo że wskaźniki zawierają dane dotyczące ogólnie DG DEVCO lub dane odnoszące się łącznie do wszystkich instrumentów finansowania działań zewnętrznych, w przypadku niektórych wskaźników informacje te można rozbić na poszczególne instrumenty. Oznacza to, że można by je wykorzystać konkretnie do oceny wyników osiągniętych w ramach DCI.

Luki w wiedzy

6.18. Komisja zleca wykonawcom zewnętrznym przeprowadzanie zewnętrznej oceny programów pod kątem *skuteczności*, *efektywności*, istotności, spójności i wartości dodanej dla UE. Jednym z kluczowych produktów końcowych uzyskiwanych w ramach oceny[12] jest *dokument roboczy służb Komisji*, w którym przedstawia się wyniki oceny. W przypadku dwóch[13] z czterech ocen *ex post* poddanych przeglądowi przez Trybunał nie opublikowano tymczasem żadnych dokumentów roboczych, co oznacza, że opinia DG DEVCO na temat wniosków zawartych w ocenie przeprowadzonej przez wykonawców zewnętrznych nie została opublikowana. Wnioski te mają doniosłe znaczenie, ponieważ Komisja wykorzystuje je w uzasadnieniach późniejszych zmian wprowadzanych do programów.

[12] Zob. rozdział I dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa” (SWD(2017) 350).

[13] Zob. dokument z 11 kwietnia 2018 r. pt. „Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production” oraz dokument ze stycznia 2020 r. pt. „Evaluation of the EU cooperation with Myanmar”.

6.19. W monitorowaniu poszczególnych projektów występują uchybienia. W ramach kilku przeprowadzonych kontroli Trybunał odnotował przypadki, gdy nie określono wskaźników dla celów projektu lub gdy poziomy docelowe zdefiniowano dopiero po przyznaniu środków[14]. W innych przypadkach z kolei wskaźniki nie zostały szczegółowo określone[15], nie były istotne[16] lub też nie podano dla nich żadnych poziomów wyjściowych[17] ani docelowych[18]. Źródła wykorzystane do gromadzenia danych na temat wskaźników nie zawsze były wiarygodne[19], w innych przypadkach natomiast nie gromadzono żadnych danych[20]. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym Trybunału dotyczącym jakości danych wykorzystywanych na potrzeby *wsparcia budżetowego* również stwierdzono szereg uchybień dotyczących wskaźników[21].

6.20. Inny rodzaj luki w wiedzy wiąże się z nieuchronnym opóźnieniem między momentem przydziału środków i pojawieniem się pierwszych rezultatów. Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2020 r. 60% wszystkich środków przydzielonych na rzecz DCI w WRF na lata 2014–2020 nie zostało jeszcze wydanych (zob. pkt ***6.8***), co oznacza, że wiele rezultatów prawdopodobnie urzeczywistni się dopiero po 2020 r. Podobnie jak w przypadku wszystkich innych instrumentów działań zewnętrznych, Komisja jest zobowiązana do sporządzenia ostatecznego sprawozdania z oceny za okres 2014–2020 w ramach przeglądu okresowego w kolejnym okresie finansowania[22]. Przegląd ten ma zostać przeprowadzony po 2022 r.

---

[14] Zob. pkt 36 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Hondurasu.

[15] Zob. pkt 49 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego funduszu powierniczego UE dla Afryki.

[16] Zob. pkt 36 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Hondurasu.

[17] Zob. pkt 20 i 51 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego funduszu powierniczego dla Afryki oraz pkt 36 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Hondurasu.

[18] Zob. pkt 26 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Hondurasu.

[19] Tamże, pkt 36.

[20] Zob. pkt 46–48 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Mjanmy.

[21] Zob. pkt 26–32 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego jakości danych wykorzystywanych na potrzeby wsparcia budżetowego.

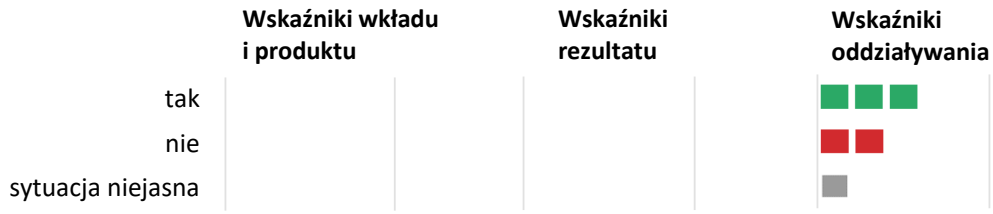
[22] Zob. art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych.

Wspieranie zrównoważonego rozwoju

6.21. Na *rys. 6.6* przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem szczegółowym 1 „Wspieranie zrównoważonego rozwoju”.

Rys. 6.6 – Przegląd wskaźników powiązanych z celem szczegółowym 1

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem „Wspieranie zrównoważonego rozwoju”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
MDG 3.1 Stosunek liczby dziewcząt do liczby chłopców uczęszczających do szkół podstawowych	100% (2017) cel pośredni 100% (2020) 2012 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
MDG 3.1 Stosunek liczby dziewcząt do liczby chłopców uczęszczających do szkół średnich	67% (2017) cel pośredni 100% (2020) 2012 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
MDG 3.1 Stosunek liczby dziewcząt do liczby chłopców uczęszczających do szkół wyższych	100% (2017) cel pośredni 100% (2020) 2012 2020	sytuacja niejasna	Wskaźnik oddziaływania
SDG 3.2.1 Wskaźnik umieralności dzieci do piątego roku życia (liczba zgonów na 1 000 żywych urodzeń)	34% (2018) cel pośredni 100% (2020) 2013 2030	nie	Wskaźnik oddziaływania
SDG 3.1.1 Wskaźnik umieralności matek (liczba zgonów na 100 000 żywych urodzeń)	20% (2017) cel pośredni 100% (2020) 2013 2030	nie	Wskaźnik oddziaływania
SDG 2.2.1 Częstość występowania zahamowania wzrostu wśród dzieci poniżej piątego roku życia	63% (2018) cel pośredni 67% (2018) 2012 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Wskaźniki pozwalają dostrzec pozytywną tendencję, choć zmniejszył się zakres dostępnych danych

6.22. W przypadku wszystkich wskaźników odnotowano pozytywne tendencje, a trzy z nich znajdują się na dobrej drodze do osiągnięcia założonych poziomów docelowych. Jednocześnie zaprzestano stosowania niektórych wskaźników ustanowionych pierwotnie dla celu szczegółowego 1[23]. W rezultacie przestano podawać dane ilościowe w odniesieniu do takich obszarów tematycznych jak zatrudnienie, wskaźnik kończenia nauki na poziomie podstawowym i emisje dwutlenku węgla. Ponadto w dokumencie programowym z 2019 r. dane na temat faktycznie osiągniętych rezultatów dla pozostałych czterech wskaźników odnoszą się do 2018, a nawet 2017 r. Niemniej wskaźniki pozwalają odnotować pewne pozytywne tendencje:

— w ramach DCI przekroczono założony poziom docelowy dotyczący stosunku liczby dziewcząt do liczby chłopców uczęszczających do szkół;

— wskaźnik zakładający zmniejszenie częstości występowania zahamowania wzrostu u dzieci był ogólnie na dobrej drodze do osiągnięcia założonego poziomu docelowego;

— mimo że nie było całkiem pewne, czy w przypadku wskaźników związanych z obniżeniem wskaźnika umieralności matek w trakcie porodu i dzieci poniżej piątego roku życia uda się osiągnąć założone poziomy docelowe, odnotowuje się w tym obszarze stałe postępy.

[23] Zob. dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na rok 2014, s. 272–274.

Stwierdzono sukcesy na polu uwzględniania w strategiach politycznych zmiany klimatu i promowania ekologicznej gospodarki, ale w innych obszarach nie przeprowadzono należytych ocen

6.23. Ze sprawozdawczości Komisji wynika, że w zakresie uwzględniania zmiany klimatu w działaniach zewnętrznych odniesiono sukces. Do tej pory na ten cel przeznaczono 21,5% finansowania z lat 2014–2019[24]. We wnioskach z zewnętrznej oceny dotyczącej współpracy UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji stwierdzono, że działania unijne promujące ekologiczną gospodarkę przyniosły pożądany efekt w Azji i w krajach śródziemnomorskich, lecz w Afryce ich skuteczność była niższa (zob. ***ramka 6.1***).

6.24. Jeśli chodzi o inne obszary związane ze zrównoważonym rozwojem, ze względu na brak ogólnych ocen opartych na solidnych dowodach trudno jest wyciągnąć wnioski. Przykładowo w odniesieniu do edukacji kontrolerzy Trybunału nie znaleźli dla wszystkich krajów korzystających z DCI oceny odnoszącej się do danego kraju. W niedawno przeprowadzonej ocenie dotyczącej Mjanmy stwierdzono, że jakość i dostęp do edukacji poprawiły się, co jest zgodne z wnioskami Trybunału z 2018 r.[25] Z kolei w sprawozdaniu specjalnym Trybunału z 2016 r. dotyczącym Hondurasu stwierdzono, że działania wspierane ze środków DCI podejmowane w sektorze edukacji przyniosły niejednoznaczne rezultaty. Pomimo szeregu pozytywnych zmian nie osiągnięto żadnego z ośmiu poziomów docelowych wyznaczonych na 2014 r., które zostały ustalone w planie krajowym, a dla sześciu wskaźników osiągnięte wartości były wręcz niższe od poziomów wyjściowych[26].

[24] Zob. załączniki do rocznego sprawozdania z działalności za 2019 r., s. 487 i 488.

[25] Zob. pkt 53 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Mjanmy.

[26] Zob. pkt 48–50 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Hondurasu.

Ramka 6.1

Wsparcie ze środków DCI na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji

SWITCH to Green to finansowana ze środków DCI inicjatywa promująca ekologiczną gospodarkę, która zapewni wzrost i miejsca pracy, a także doprowadzi do ograniczenia ubóstwa. Programy w ramach inicjatywy są ukierunkowane na rozpowszechnianie wzorców zachowań związanych ze zrównoważoną konsumpcją i produkcją, zwiększenie zdolności mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz dostawców usług biznesowych, a także sprzyjanie nawiązywaniu kontaktów między decydentami i przedsiębiorstwami. Od 2007 r. Komisja przeznaczyła na tę inicjatywę środki na kwotę ponad 257 mln euro[27].

Wspomniana ocena[28] objęła trzy regionalne programy w ramach inicjatywy SWITCH (SWITCH-Asia, SWITCH Africa Green i SwitchMed) oraz funkcjonowanie sekretariatu. Stwierdzono w niej, że realizowanie podobnych celów na różnych obszarach geograficznych stworzyło dobre warunki do wzajemnego uczenia się, lecz wciąż można było poprawić synergię między tymi trzema programami regionalnymi.

Element inicjatywy, w ramach którego udało się osiągnąć największe oddziaływanie — rozwój przedsiębiorstw przyjaznych środowisku — przyczynił się do szerszego stosowania praktyk związanych ze zrównoważoną produkcją i konsumpcją oraz zwiększenia inwestycji mikroprzedsiębiorstw i MŚP, a także pomógł w utworzeniu około 352 000[29] zielonych miejsc pracy. Szczególną skutecznością wykazał się program SWITCH-Asia, który przyczynił się między innymi do powstania bardziej ekologicznych łańcuchów dostaw w branży motoryzacyjnej w Tajlandii.

---

[27] Zob. dokument z 11 kwietnia 2018 r. pt. „Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production”.

[28] Tamże.

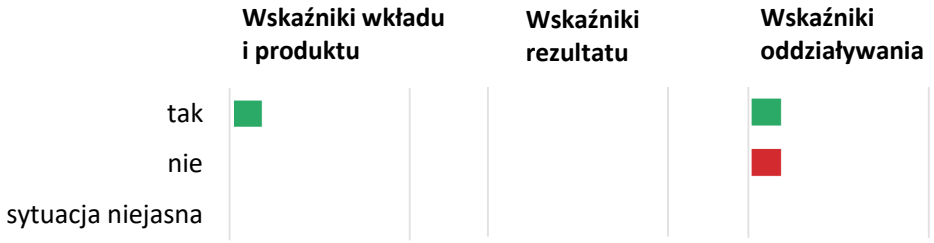
[29] Szacunkowa łączna liczba miejsc pracy utworzonych w ramach programów SWITCH-Asia i SWITCH African Green (tamże, s. 47).

Konsolidowanie i wspieranie demokracji

6.25. Na *rys. 6.7* przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem szczegółowym 2 „Konsolidowanie i wspieranie demokracji”.

Rys. 6.7 — Przegląd wskaźników związanych z celem szczegółowym 2

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem „Konsolidowanie i wspieranie demokracji”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Praworządność według wskaźnika dobrego rządzenia na świecie opracowywanego przez Bank Światowy	91% (2018) — cel pośredni 82% (2018) — 2008 — 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Liczba projektów promujących demokrację, praworządność, dobre rządy i poszanowanie praw człowieka	100% (2019) — cel pośredni 80% (2019) — 2012 — 2020	tak	Wskaźnik produktu
SDG 5.5.1 Odsetek mandatów sprawowanych przez kobiety w parlamentach narodowych	16% (2019) — cel pośredni 31% (2016) — 2011 — 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rezultaty w dziedzinie demokracji i praw człowieka są wciąż fragmentaryczne

6.26. W ocenie śródokresowej dotyczącej DCI przeprowadzonej przez Komisję w 2017 r. zwrócono uwagę na kilka przeszkód w rozwiązywaniu problemów związanych z demokracją i prawami człowieka w niektórych regionach (np. problemów z prawami człowieka w Iraku, problemów z wymiarem sprawiedliwości w Boliwii). Stwierdzono w niej, że rezultaty w obszarze praw człowieka „miały charakter

fragmentaryczny, a ich trwałość budzi wątpliwości”[30]. Ta niekorzystna tendencja dotycząca celu szczegółowego 2 znajduje potwierdzenie w kilku elementach. Pomimo że rośnie liczba projektów wspieranych ze środków DCI dotyczących praworządności, sytuacja w tym obszarze w krajach korzystających z DCI pogarsza się, a ograniczone postępy, które przejawiały się wcześniej w zwiększonej obecności kobiet w parlamentach narodowych, w 2019 r. zostały zaprzepaszczone. Trybunał zwraca jednocześnie uwagę, że postępy w tym obszarze nie są uzależnione wyłącznie od działań Komisji.

Uwzględnianie praw człowieka w strategiach politycznych wymaga dalszych wysiłków

6.27. Uwzględnianie praw człowieka w strategiach politycznych budzi coraz większe kontrowersje i w krajach korzystających ze środków DCI pozostaje wiele do zrobienia w tym względzie[31]. Jak zauważono przykładowo w ocenie dotyczącej Mjanmy, czynniki polityczne i kulturowe mogą utrudniać dokonywanie oceny dotyczącej konkretnych aspektów praw człowieka, takich jak uwzględnianie aspektu płci. Mimo inicjatyw podejmowanych przez Komisję w celu zwiększenia dostępu dziewcząt do edukacji w Mjanmie krajowy strategiczny plan dotyczący edukacji na lata 2016–2021[32] nie zawiera wyraźnych zapisów dotyczących równości płci. Promowanie wartości unijnych może być sprzeczne z zasadą, by umożliwiać zainteresowanym stronom z krajów rozwijających się sterowanie własnym rozwojem (tzw. współodpowiedzialność na szczeblu krajowym), a związane z tym napięcia mogą prowadzić do pogorszenia wyników uzyskanych w ramach DCI[33][34].

---

[30] Zob. ocena śródokresowa dotycząca DCI, s. 20 i 21.

[31] Tamże, s. VI oraz 19.

[32] Zob. dokument ze stycznia 2020 r. pt. „Evaluation of the EU cooperation with Myanmar”, s. 45 i 46.

[33] Zob. dokument roboczy służb Komisji dotyczący oceny Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, SWD(2017) 600 final, s. 15 i 19.

[34] Zob. pkt 53–57 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego wsparcia unijnego na rzecz zwalczania handlu ludźmi.

Europejski Instrument Sąsiedztwa

Cel i funkcjonowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa

6.28. Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) stanowi podstawowe źródło finansowania unijnego dla 16 krajów partnerskich. Instrument ten, zarządzany przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), służy wdrażaniu europejskiej polityki sąsiedztwa (przegląd ENI i kontekst jego funkcjonowania przedstawiono na ***rys. 6.8***). Ogólnym celem Instrumentu jest stworzenie obszaru wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa z krajami w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE[35] (zob. ***ilustracja 6.1***). Określono również sześć celów szczegółowych:

— „ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji”,

— „osiągnięcie integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym”,

— „wspieranie dobrze zarządzanej mobilności ludzi”,

— „popieranie zrównoważonego rozwoju”,

— „promowanie stosunków dobrosąsiedzkich”,

— „wzmacnianie współpracy regionalnej”.

6.29. W ramach ENI udostępnia się środki na rzecz:

1) programów dwustronnych (obejmujących do 80% środków z budżetu ENI)[36];

2) programów wielonarodowych ukierunkowanych na rozwiązanie problemów wspólnych dla niektórych lub wszystkich krajów partnerskich (do 35% budżetu ENI);

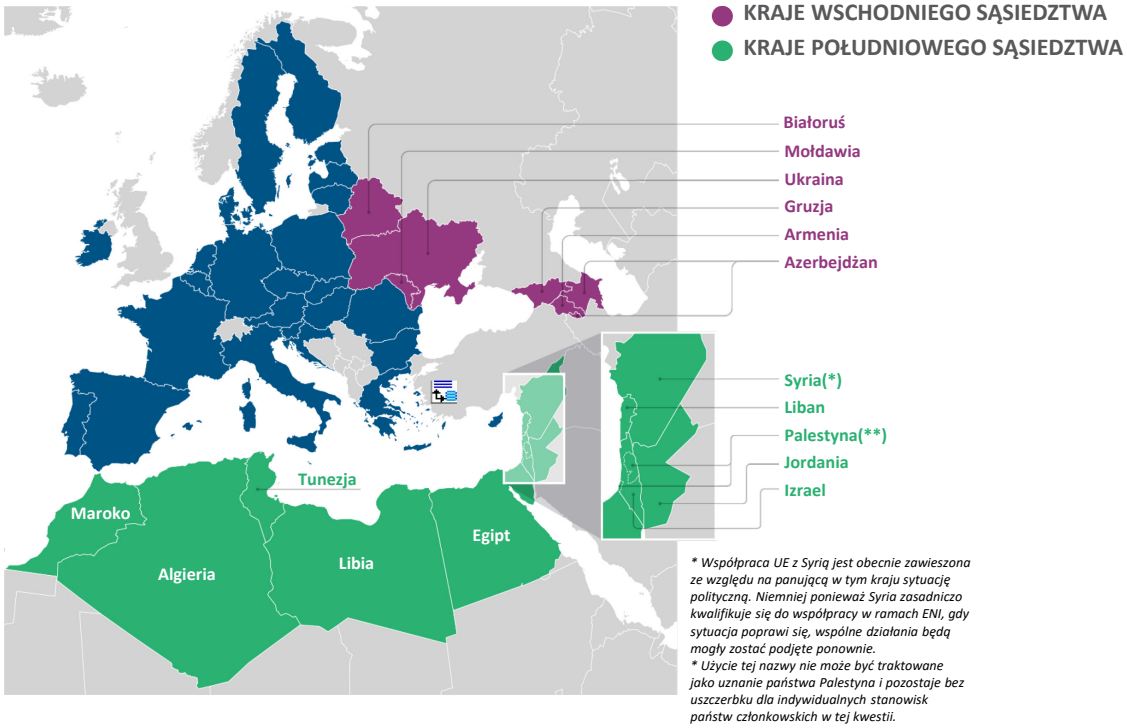
[35] Cel ogólny i cele szczegółowe ENI wymieniono w ***załączniku 6.1***.

[36] Zob. załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa.

3) programów współpracy transgranicznej realizowanych przez państwa członkowskie i kraje partnerskie wzdłuż współdzielonej przez nie zewnętrznej granicy UE (do 4%).

6.30. Budżet ENI w WRF na lata 2014–2020 wynosi w przybliżeniu 17 mld euro. Łącznie do końca 2019 r. Komisja zaciągnęła zobowiązania obejmujące 85% przydzielonych środków i dokonała płatności obejmujących 42% budżetu[37].

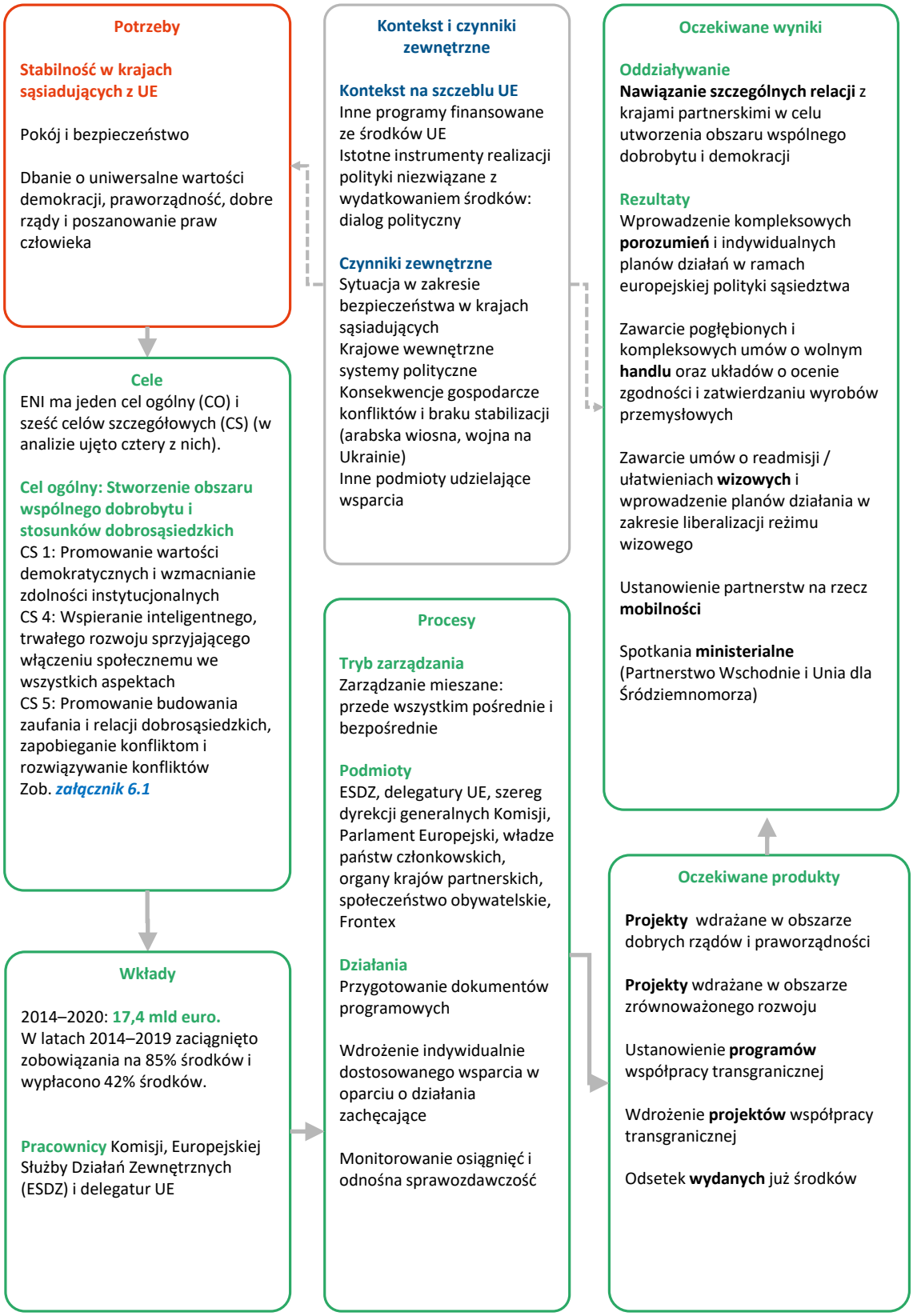
Ilustracja 6.1 — 16 krajów partnerskich objętych europejską polityką sąsiedztwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[37] Zob. przegląd wyników programów w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników za 2019 r., załącznik I, s. 184.

Rys. 6.8 — Przegląd ENI



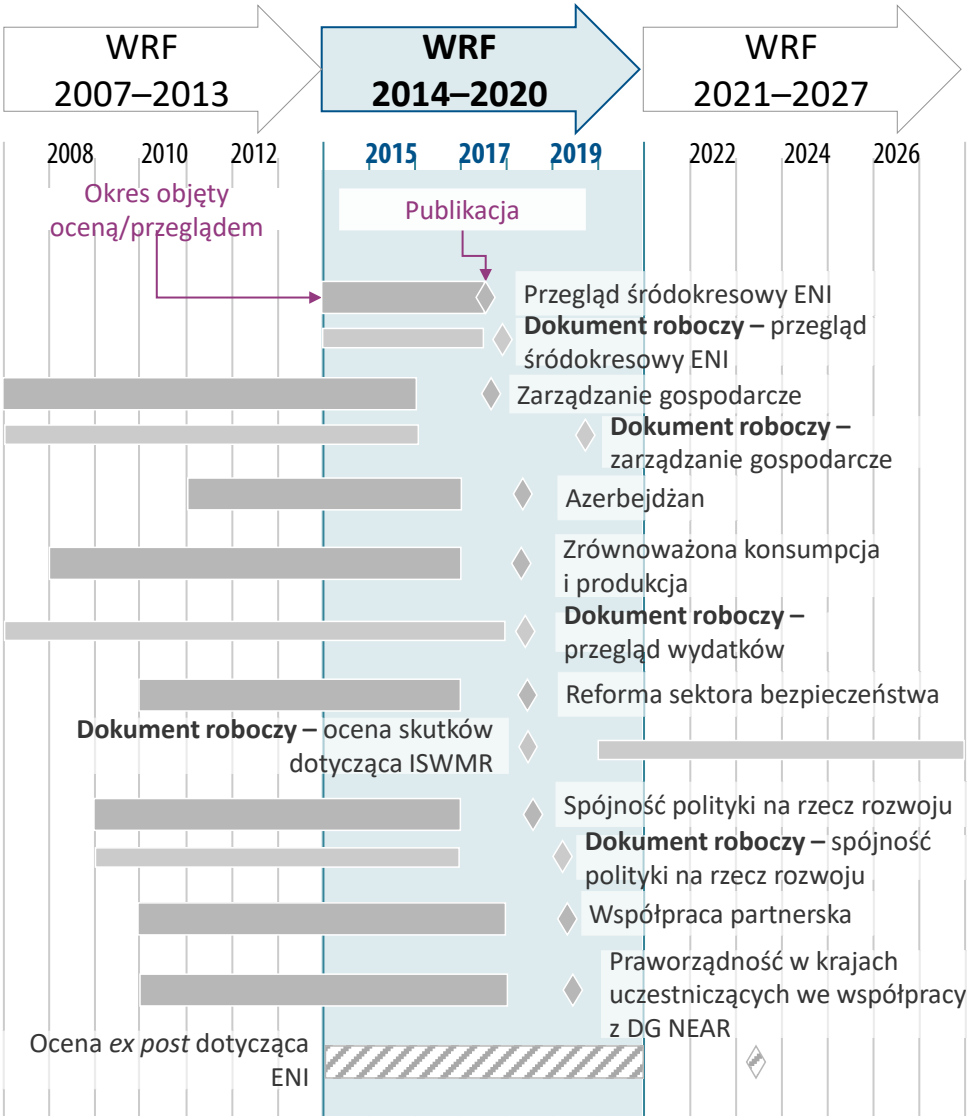
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 232/2014 w sprawie ENI, dokumentów programowych Komisji, sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, przeglądu wyników programów w części dotyczącej ENI, rocznych sprawozdań z działalności oraz oceny ENI (SWD(2017) 602 final).

Opublikowane informacje na temat wyników

6.31. Poza tradycyjną coroczną sprawozdawczością wysokiego szczebla na temat osiągniętych wyników (sprawozdaniem rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, dokumentami programowymi oraz rocznymi sprawozdaniami z działalności)[38] Komisja publikuje również sprawozdanie roczne z wdrażania unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych (zob. pkt *6.9*).

6.32. Komisja zawarła informacje na temat wyników osiągniętych w ramach ENI w szeregu ocen (zob. *rys. 6.9*).

Rys. 6.9 – Ramy czasowe głównych ocen dotyczących ENI i okresy objęte oceną



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie ocen i dokumentów roboczych służb Komisji.

[38] Zob. pkt 1.3.

Ocena wyników osiągniętych w ramach ENI na podstawie opublikowanych informacji na temat wyników

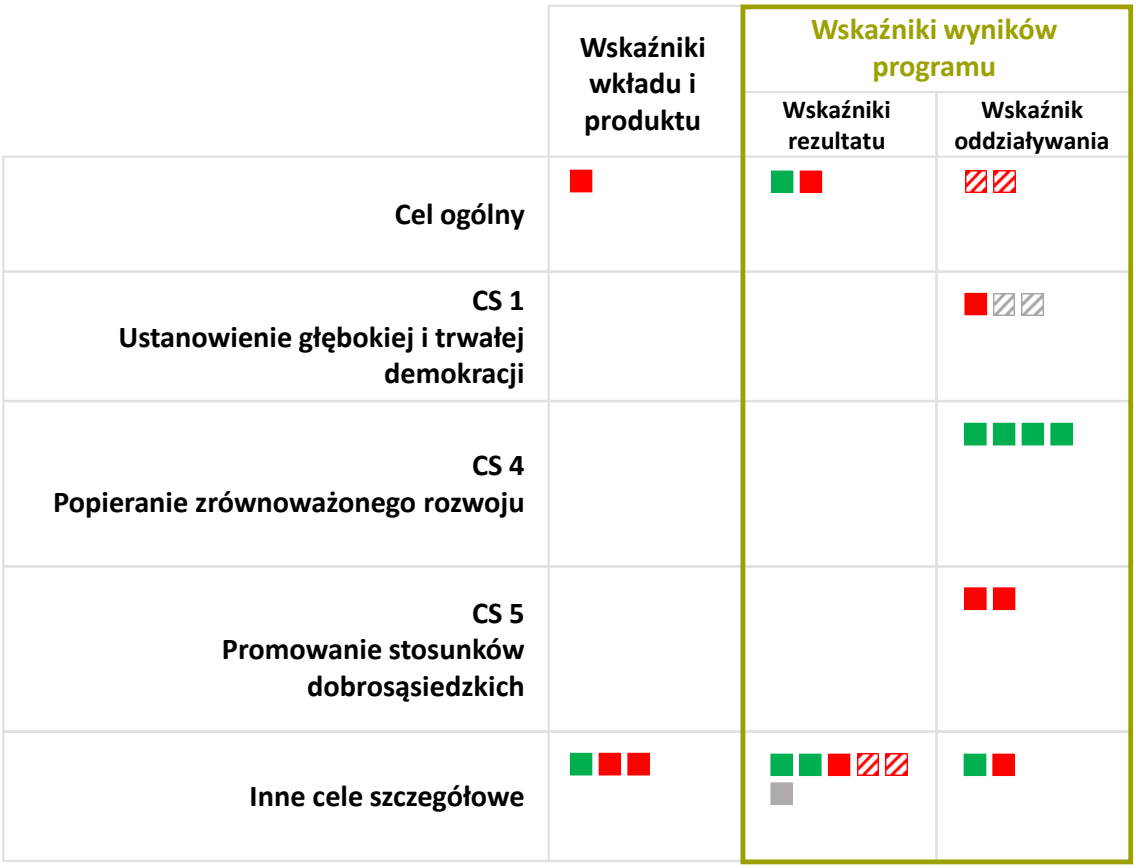
Uwagi ogólne

6.33. Na *rys. 6.10* przedstawiono przegląd wszystkich wskaźników ENI zawartych w dokumentach programowych, na *rys. 6.11* zaprezentowano natomiast wskaźniki związane z celem ogólnym. Więcej informacji na temat celów szczegółowych przedstawiono na *rys. 6.12*, *rys. 6.13* i *rys. 6.14*. W pkt 1.24 omówiono pewne ogólne ograniczenia[39] wpływające na interpretację tych wskaźników. W szczególności ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do prawdopodobieństwa osiągnięcia tego poziomu docelowego. W ocenie tej nie wzięto pod uwagę tego, czy i jak ściśle dany wskaźnik jest powiązany z działaniami i celami ENI, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla danego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Jest to zatem tylko pierwszy krok w analizie wyników uzyskanych w ramach ENI. Trybunał nie skontrolował również wiarygodności danych leżących u podstaw wskaźników, ale kwestię tę omówiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.13–1.23).

[39] Zob. również pkt 3.21–3.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Rys. 6.10 — Przegląd wszystkich wskaźników ENI zawartych w dokumentach programowych

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki ENI są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

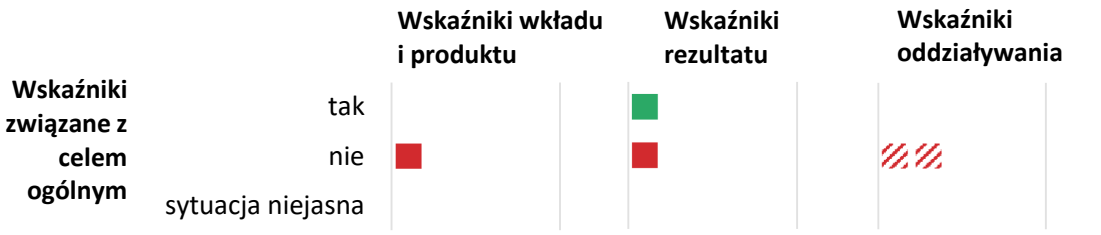


Uwaga: analiza Trybunału opiera się na danych Komisji, które nie zostały objęte kontrolą Trybunału. Powyższy przegląd tego, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, odnosi się do przeprowadzonej przez Trybunał oceny prawdopodobieństwa, że poziom docelowy danego wskaźnika zostanie osiągnięty. Niemniej wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. W związku z tym z faktu, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie musi koniecznie wynikać, że w ramach programu zostaną prawdopodobnie osiągnięte założone cele. Zob. również ***dodatek*** (pkt 18).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rys. 6.11 – Przegląd wskaźników związanych z celem ogólnym 1

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem ogólnym ENI

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Liczba umów kompleksowych — kraje sąsiedztwa wschodniego	83% (2019) 2012 2020	tak	Wskaźnik rezultatu
Liczba porozumień kompleksowych — kraje sąsiedztwa południowego	0% (2019) 2012 2020	nie	Wskaźnik rezultatu
Programy współpracy transgranicznej w ramach ENPI	**Nie dotyczy (brak jasno określonego poziomu wyjściowego) –** poziom wyjściowy: nieustalony (2012) poziom docelowy: 900 najnowsze dane: 484 (2019)	nie	Wskaźnik produktu
PKB na mieszkańca wyrażone jako odsetek PKB w UE-28 – kraje sąsiedztwa wschodniego	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 10,86% (2010) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 10,54% (2018)	nie	Wskaźnik oddziaływania
PKB na mieszkańca wyrażone jako odsetek PKB w UE-28 – kraje sąsiedztwa południowego	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: 14,76% (2010) wartość docelowa: wzrost najnowsze dane: 12,58% (2018)	nie	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Brak jest jasnych informacji na temat wyników w ramach wybranych celów szczegółowych, co oznacza, że nie można przeprowadzić rzetelnej oceny ogólnych wyników osiągniętych w ramach ENI

6.34. Trochę ponad połowa z wszystkich wskaźników ustanowionych w ramach ENI (13 z ogólnej liczby 25) to wskaźniki oddziaływania, które ze względu na swój charakter nie pozwalają na dokonanie oceny osiągniętych wyników, dają natomiast pojęcie o kontekście funkcjonowania Instrumentu. Pozostałe wskaźniki to wskaźniki rezultatu (9) i produktu (3). Dla wybranych celów szczegółowych, na rzecz których przydzielono 80% środków z budżetu ENI[40], ustanowiono 10 wskaźników oddziaływania, nie przewidziano natomiast żadnych wskaźników rezultatu. W konsekwencji brak jest jasnej oceny wyników osiągniętych w ramach programu w odniesieniu do wspomnianych celów. Niemniej wskaźniki zawarte w dokumentach programowych związane z celem ogólnym (jeden wskaźnik produktu, dwa wskaźniki rezultatu i dwa wskaźniki oddziaływania) dają pewien wgląd w ogólne wyniki uzyskane w ramach Instrumentu.

Zacieśniono relacje UE, ale utrzymują się problemy dotyczące założeń koncepcyjnych polityki

6.35. Cel ogólny ENI zakładał dążenie przez Komisję do ustanowienia szczególnie bliskich relacji z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Od 2003 r. UE wynegocjowała różnorakie porozumienia z wieloma krajami objętymi polityką sąsiedztwa. Ostatnio w przypadku krajów południowych objętych polityką sąsiedztwa UE udało się uzgodnić priorytety partnerskie z Jordanią, Libanem, Egiptem i Algierią, a także priorytety strategiczne z Tunezją i Marokiem. W przypadku krajów wschodnich objętych polityką sąsiedztwa natomiast obowiązują już pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą oraz kompleksowa i wzmocniona umowę o partnerstwie z Armenią.

[40] Zgodnie z dokumentami programowymi towarzyszącymi projektom budżetu na lata 2019, 2020 i 2021 Komisja zdecydowała o przyznaniu 80% budżetu ENI na rzecz realizacji celów szczegółowych 1, 4 i 5.

6.36. Komisja podpisała również 25 umów w sprawie finansowania z krajami partnerskimi uczestniczącymi w Instrumencie dotyczących wdrożenia programów współpracy transgranicznej w ramach ENI oraz zatwierdziła 16 z ogólnej liczby 17 planowanych programów dotyczących realizacji projektów współpracy transgranicznej. Do końca 2019 r. *instytucjom zarządzającym* w uczestniczących państwach członkowskich udało się wybrać 797 projektów[41] i podpisać 484 umowy z ogólnej liczby 900 zaplanowanej na ten okres wdrażania ENI[42] (zawieranie umów możliwe jest do 31 grudnia 2022 r.).

6.37. W niektórych przypadkach postęp był utrudniony ze względu na czynniki zewnętrzne. W relacjach UE z Libią i Syrią, gdzie trwają wojny domowe, panuje impas. Komisja Europejska i Białoruś nie były w stanie dojść do porozumienia w sprawie priorytetów partnerskich.

6.38. Istnieją dowody na to, że dialog i projekty *współpracy partnerskiej* (zob. ***ramka 6.2***) stanowiły przydatne narzędzia umożliwiające rozpoznanie potrzeb i wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego i organów administracji publicznej. Ustalono też, że fundusze powiernicze UE były zasadniczo skuteczne w sytuacjach kryzysowych (zob. pkt ***6.13***). W krajach, w przypadku których założenia dotyczące stosunków z UE są mniej ambitne, Instrument okazał się być użytecznym narzędziem przyspieszającym reformy techniczne. Przykładowo w ocenie dotyczącej współpracy UE z Azerbejdżanem stwierdzono, że ogólnie rzecz biorąc, lepsze wyniki osiągnięto w przypadku działań ukierunkowanych na cele niebudzące kontrowersji i o bardzo technicznym charakterze bądź ukierunkowanych na modernizację, np. działań dotyczących danych statystycznych, usług społecznych, opodatkowania, turystyki i edukacji. Realizacja inicjatyw w innych obszarach, takich jak wsparcie na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego czy promowanie energii ze źródeł odnawialnych, napotkała opór, a osiągnięte wyniki były gorsze[43].

---

[41] Zgodnie z informacjami wewnętrznymi przekazanymi przez DG NEAR.

[42] Zob. dokumenty programowe dotyczące ENI towarzyszące projektowi budżetu na rok 2020 oraz rok 2021, odpowiednio s. 459–478 i s. 641–664.

[43] Zob. ocena dotycząca współpracy Unii Europejskiej z Azerbejdżanem, 23 kwietnia 2018 r., s. 11.

Ramka 6.2

Współpraca partnerska – skuteczne narzędzie oparte na współpracy przeznaczone dla organów administracji publicznej

Współpraca partnerska (*twinning*) to narzędzie ułatwiające współpracę między organami administracji publicznej w krajach partnerskich i ich odpowiednikami w państwach członkowskich UE. W latach 2010–2017 (okres ten objęto oceną dotyczącą współpracy partnerskiej, która została poddana przeglądowi przez Trybunał) Komisja wdrożyła 272 projekty współpracy partnerskiej na obszarze objętym polityką sąsiedztwa. Całkowity koszt tych projektów wyniósł 303,6 mln euro.

Współpraca partnerska okazała się szczególnie skuteczna w zwiększaniu zdolności instytucjonalnych organów administracji publicznej w krajach objętych polityką sąsiedztwa. Mimo że koncepcja tego narzędzia nie była wolna od uchybień[44], a w ostatnich latach cieszyło się ono coraz mniejszym zainteresowaniem ze strony państw członkowskich, w podręczniku dotyczącym współpracy partnerskiej przyjętym w 2017 r. dołożono starań, by wiele z tych niedociągnięć wyeliminować.

Wartość dodana tego narzędzia wynika z udostępniania przez organy administracji publicznej państw członkowskich UE wyjątkowej wiedzy specjalistycznej, a także z partnerskiego charakteru współpracy. Narzędzie to może ponadto posłużyć do wzmocnienia innych instrumentów, np. wsparcia budżetowego, musi być jednak zastosowane w odpowiednim momencie[45].

6.39. Oceny potrzeb pozwalają lepiej opracować koncepcję wsparcia unijnego dzięki ukierunkowaniu go na obszary, w których pomoc jest najbardziej potrzebna. Oceny tego rodzaju są szczególnie konieczne w szybko zmieniającym się otoczeniu. We wcześniej opublikowanych sprawozdaniach Trybunał ustalił, że działania unijne nie zawsze opierają się na kompleksowych ocenach potrzeb[46]. W ocenach objętych przeglądem na potrzeby niniejszego sprawozdania nie zawsze doprecyzowano, czy taka ocena potrzeb została przeprowadzona[47].

---

[44] Zob. pkt 55 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Tunezji.

[45] Zob. pkt 50–52 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Maroka.

[46] Zob. pkt 16, 20 i 21 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego funduszu powierniczego UE dla Afryki.

[47] Zob. dokument pt. „Thematic Evaluation on Support to Economic Governance in Enlargement and Neighbourhood Countries”.

DG NEAR przyznaje, że konieczne jest usprawnienie monitorowania ENI

6.40. W innych niż wspomniane wyżej sprawozdaniach Komisji zawarto dodatkowe wskaźniki, które mogą pomóc w stworzeniu bardziej dokładnego obrazu sytuacji. Wskaźniki te zapewniają dane dotyczące całej DG NEAR (np. ogólne kluczowe wskaźniki efektywności działania Dyrekcji) lub dane dotyczące wszystkich instrumentów działań zewnętrznych (np. wskaźniki zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności, takie jak liczba wspólnych programów uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie czy liczba inwestycji realizowanych w ramach sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego dotyczących energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej). DG NEAR aktualnie rozważa, w jaki sposób dostosować te wskaźniki do istniejących systemów monitorowania (zob. pkt ***6.31***).

Luki w wiedzy

6.41. W odniesieniu do realizacji indywidualnych celów szczegółowych, a zwłaszcza celu szczegółowego 5 „Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich”, dostępnych jest niewiele dowodów. Nie przewidziano też żadnego wskaźnika rezultatu.

6.42. Jak stwierdził Trybunał w szeregu przeprowadzonych kontroli, w monitorowaniu poszczególnych projektów występują uchybienia. Wiele wskaźników przeanalizowanych w sprawozdaniach Trybunału nie było wystarczająco konkretnych[48], w wielu przypadkach nie określono poziomów wyjściowych[49] ani docelowych[50] i nie zapewniono monitorowania rezultatów[51]. W niedawno opublikowanym sprawozdaniu Trybunału dotyczącym jakości danych wykorzystywanych na potrzeby wsparcia budżetowego również stwierdzono szereg uchybień dotyczących wskaźników.

---

[48] Zob. pkt 49 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego funduszu powierniczego dla Afryki oraz pkt 55 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Tunezji.

[49] Zob. pkt 20, 21 i 51 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego funduszu powierniczego dla Afryki oraz pkt 48 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Maroka.

[50] Zob. pkt 48 sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego Maroka.

[51] Tamże, pkt 47.

6.43. Jak wspomniano w pkt ***6.18***, dokumenty robocze służb Komisji są jednym z kluczowych produktów końcowych uzyskiwanych w ramach oceny. Tymczasem w przypadku pięciu[52] z ośmiu ocen poddanych przeglądowi przez Trybunał nie opublikowano żadnych dokumentów roboczych, co oznacza, że opinia DG NEAR na temat wniosków zawartych w ocenie przeprowadzonej przez wykonawców zewnętrznych nie została opublikowana. Co więcej, Trybunał stwierdził występowanie uchybień w ocenach dotyczących trzech *obszarów priorytetowych*:

— w dokumencie roboczym służb Komisji odnoszącym się do **zarządzania gospodarczego** poparto wnioski zawarte w ocenie, a jednocześnie nie przywiązano wagi do istotnych uchybień, jakie wystąpiły w procesie oceny;

— po tym, jak Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała opinię negatywną w sprawie jakości dokumentu roboczego służb Komisji odnoszącego się do oceny **praworządności**, Komisja zadecydowała o opublikowaniu wyłącznie oceny przeprowadzonej przez wykonawcę zewnętrznego, ale nie dokumentu roboczego;

— Komisja rozwiązała umowę o przeprowadzenie oceny **reformy administracji publicznej**, w związku z czym nie opublikowano żadnej odnośnej oceny.

6.44. Między momentem wydatkowania środków w ramach programu wieloletniego i uzyskaniem wyników występuje nieuchronne opóźnienie. Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2020 r. 58% wszystkich środków przydzielonych na rzecz ENI w WRF na lata 2014–2020 nie zostało wydanych (zob. pkt ***6.30***), co oznacza, że wiele rezultatów prawdopodobnie urzeczywistni się dopiero po 2020 r. Podobnie jak w przypadku wszystkich innych instrumentów działań zewnętrznych, Komisja jest zobowiązana do sporządzenia ostatecznego sprawozdania z oceny za okres 2014–2020 w ramach przeglądu okresowego w kolejnym okresie finansowania[53]. Przegląd ten ma zostać przeprowadzony po 2022 r.

---

[52] Zob. oceny dotyczące Azerbejdżanu, zrównoważonej konsumpcji i produkcji, reformy sektora bezpieczeństwa, współpracy partnerskiej i praworządności w krajach sąsiedzkich, krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących do członkostwa.

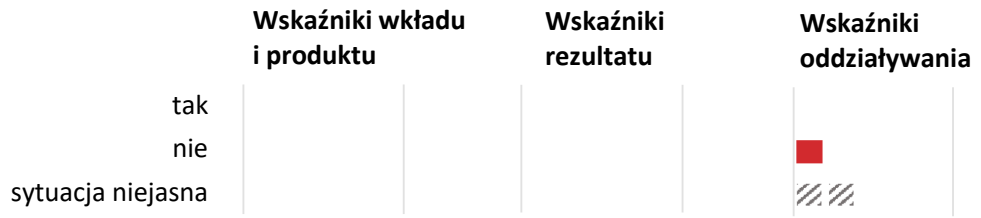
[53] Zob. art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych.

Ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji

6.45. Na *rys. 6.12* przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem szczegółowym 1 „Ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji”.

Rys. 6.12 — Przegląd wskaźników związanych z celem szczegółowym 1

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem „Ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Postęp we wprowadzaniu reform politycznych zgodnie z ocenami zawartymi w stosownych sprawozdaniach — kraje sąsiedztwa wschodniego	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: nie określono poziom docelowy: „dalsze postępy” (2020) najnowsze dane: „pewne postępy” (2019)	Dostępne dane nie pozwalają sformułować wniosków	Wskaźnik oddziaływania
Postęp we wprowadzaniu reform politycznych zgodnie z ocenami zawartymi w stosownych sprawozdaniach — kraje sąsiedztwa południowego	**Nie dotyczy (brak określonego ilościowo poziomu docelowego) –** poziom wyjściowy: nie określono poziom docelowy: „dalsze postępy” (2020) najnowsze dane: „pewne postępy” (2019)	Dostępne dane nie pozwalają sformułować wniosków	Wskaźnik oddziaływania
Wynik ważony na podstawie ośmiu źródeł zewnętrznych	33% (2018) cel pośredni 67% (2017) 2010 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Nie odnotowano wyraźnych postępów w ustanawianiu głębokiej i trwałej demokracji

6.46. Dwa pierwsze wskaźniki związane z tym celem szczegółowym pozwalają zmierzyć postępy, jakich dokonano w zakresie reform politycznych w południowych i wschodnich krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, lecz odnośne kryteria oceny nie zostały jasno sformułowane. Informacje dotyczące tych wskaźników uzyskano z rocznych sprawozdań z postępów, lecz publikacje te nie są już sporządzane i nie wskazano żadnego równoważnego sprawozdania, które miałoby je zastąpić.

Ponadto wartość docelowa wskaźników („dalsze postępy”) i zgłoszone rezultaty („pewne postępy”) są ogólnikowe.

6.47. DG NEAR dokonuje również pomiaru postępów poczynionych przez kraje partnerskie w zakresie budowania głębokiej i trwałej demokracji przy podejmowaniu decyzji, czy uzupełnić przyznane tym krajom środki finansowe o tzw. *programy parasolowe*. Niemniej wykonawcy zewnętrznemu opracowującemu ocenę nie zapewniono dostępu do kryteriów zastosowanych do tej oceny, a ponadto skuteczność programów parasolowych była ograniczona[54].

6.48. Trzecim wskaźnikiem jest punktacja ważona (w skali od 0 do 100) dotycząca aspektów takich, jak korupcja, wolność prasy, skuteczność rządu i praworządność (średni wynik w UE to 76,99). Wartość tego wskaźnika oddziaływania utrzymuje się od 2015 r. na poziomie 40, co oznacza, że cel pośredni na 2017 r. (42) nie został osiągnięty. Wartość ta jest także dużo niższa od poziomu docelowego na 2020 r. (44). Działania wspierające dobre rządy i praworządność nie przełożyły się na istotną poprawę sytuacji, po części ze względu na ciągle zmieniające się otoczenie[55].

6.49. W ocenie praworządności objętej przeglądem Trybunału zauważono, że wsparcie unijne było najskuteczniejsze w przypadkach, gdy było długoterminowe i intensywne. Przykładem takiego wsparcia może być pomoc techniczna świadczona w Gruzji. W ocenie stwierdzono jednak, że praworządność jest obszarem nastręczającym wielu trudności, w przypadku którego UE nie udało się całkowicie spełnić oczekiwań. Brak woli politycznej i koncepcja niektórych działań (np. inwestycje na rzecz sądów lub więzień, którym nie towarzyszyło wsparcie w innych obszarach takich jak służba kuratorska) zmniejszyły trwałość osiągniętych rezultatów[56].

---

[54] Zob. śródokresowa ocena ENI z czerwca 2017 r. pt. „External Evaluation of the European Neighbourhood Instrument (ENI)”, s. 37, 41 i 42.

[55] Tamże, s. 11.

[56] Zob. dokument pt. „Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession (2010-2017)”, s. IX, 66 i 67.

Popieranie zrównoważonego rozwoju

6.50. Na *rys. 6.13* przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem szczegółowym 4 „Popieranie zrównoważonego rozwoju”.

Rys. 6.13 — Przegląd wskaźników związanych z celem szczegółowym 4

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?

Wskaźniki związane z celem „Wspieranie zrównoważonego rozwoju”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Wskaźnik rozwoju społecznego po uwzględnieniu nierówności społecznych – kraje sąsiedztwa wschodniego	100% (2018) cel pośredni 100% (2016) 2011 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Wskaźnik rozwoju społecznego po uwzględnieniu nierówności społecznych – kraje sąsiedztwa południowego	83% (2018) cel pośredni 83% (2016) 2011 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej – kraje sąsiedztwa wschodniego	84% (2019) cel pośredni 63% (2017) 2012 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania
Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej – kraje sąsiedztwa południowego	0% (2019) cel pośredni 0% (2017) 2012 2020	tak	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

W odniesieniu do rozwoju społecznego i rozwoju przedsiębiorstw odnotowano tendencję pozytywną

6.51. Dwa pierwsze wskaźniki obejmują szereg krajów (odpowiednio południowych i wschodnich krajów objętych polityką sąsiedztwa), dla których wskaźnik rozwoju społecznego po uwzględnieniu nierówności społecznych (IHDI) jest wyższy niż 0,700 (tytułem porównania w 2018 r. wartości IHDI w państwach UE wahały się od 0,714 w Bułgarii do 0,876 w Finlandii). Dane z 2018 r. dotyczące tego wskaźnika wskazują na poprawę sytuacji w południowych i wschodnich krajach objętych polityką sąsiedztwa. Poza jednym krajem (Syrią) współczynnik IHDI we wszystkich tych państwach był wyższy niż 0,700.

6.52. Wskaźniki trzeci i czwarty dotyczące łatwości prowadzenia działalności są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych, lecz jak wynika z tych wskaźników sytuacja w poszczególnych regionach jest zróżnicowana. W krajach wschodnich objętych polityką sąsiedztwa wcześniejsza tendencja pozytywna uległa w 2019 r. nieznacznemu odwróceniu, co może zagrażać osiągnięciu poziomu docelowego na 2020 r. Z kolei w krajach południowych objętych polityką sąsiedztwa w 2014 r. wartość wskaźnika znajdowała się poniżej poziomu wyjściowego na 2012 r., ale od tamtego czasu poczyniono istotne postępy i różnica względem poziomu docelowego na 2020 r. została zniwelowana.

6.53. Wzrósł *potencjał handlowy* w handlu między UE a wschodnimi i południowymi krajami objętymi polityką sąsiedztwa. W krajach o najbardziej niestabilnej sytuacji pomoc makrofinansowa – mimo że niebędąca narzędziem w ramach ENI – uzupełniła wsparcie ze środków ENI i odegrała kluczową rolę w zapobieżeniu recesji (Tunezja) lub w zapobieżeniu pogłębieniu się recesji (Ukraina). Co najistotniejsze, pomogła ona uniknąć dużych cięć w budżecie państwa[57].

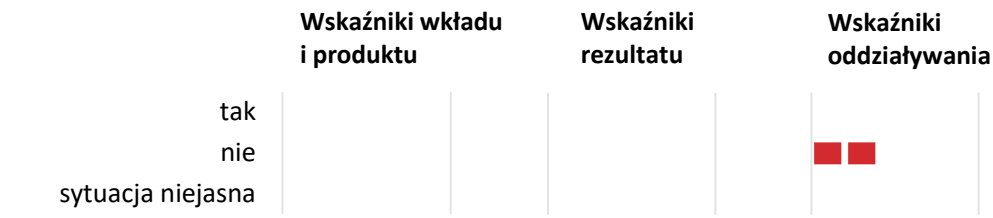
[57] Zob. śródokresowa ocena ENI, s. 12.

Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich

6.54. Na *rys. 6.14* przedstawiono przegląd wskaźników zawartych w dokumentach programowych powiązanych z celem szczegółowym 5 „Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich”.

Rys. 6.14 — Przegląd wskaźników związanych z celem szczegółowym 5

Czy zgodnie z danymi Komisji wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych?



Wskaźniki związane z celem „Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich”

Wskaźnik	Postępy w osiąganiu poziomu docelowego	Czy wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego?	Rodzaj wskaźnika
Stabilność polityczna i brak przemocy – liczba krajów mieszczących się powyżej zakresu percentyli 0–30 (najniższy poziom) — kraje sąsiedztwa wschodniego	0% (2018) cel pośredni 50% (2016) 2011 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania
Stabilność polityczna i brak przemocy – liczba krajów mieszczących się powyżej zakresu percentyli 0–30 (najniższy poziom) — kraje sąsiedztwa południowego	0% (2018) cel pośredni 50% (2016) 2011 2020	nie	Wskaźnik oddziaływania

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Odnotowano pewne postępy w odniesieniu do stabilności politycznej, przede wszystkim w odniesieniu do reformy sektora bezpieczeństwa

6.55. W krajach wschodnich objętych polityką sąsiedztwa wartości wskaźnika dotyczącego stabilności politycznej i braku przemocy poprawiły się nieznacznie, ale w ujęciu bezwzględnym nie nastąpił w tym obszarze żaden postęp. W krajach południowych z kolei w wyniku arabskiej wiosny sytuacja dotycząca tego wskaźnika była na początku trudna[58]. Od tego momentu dokonał się pewien postęp, ale istnieje ryzyko, że wartość tego wskaźnika wróci do poziomu wyjściowego. Niemniej na wspomniane wyżej wskaźniki wpływają czynniki zewnętrzne, a co za tym idzie wskaźniki te nie pozwalają bezpośrednio zmierzyć wyników osiągniętych w ramach ENI w odniesieniu do tego celu szczegółowego.

6.56. W ocenie dotyczącej reformy sektora bezpieczeństwa odnotowano osiągnięcia w realizacji celów szczegółowych 3 i 5. Wymagania dotyczące ruchu bezwizowego zostały spełnione przez kilka krajów wschodnich objętych polityką sąsiedztwa[59]. W ocenie zwrócono ponadto uwagę na pewne postępy poczynione w Libanie (współpraca między agencjami bezpieczeństwa) i na Ukrainie (służba graniczna przekształciła się z organizacji paramilitarnej w cywilną). W przypadku Ukrainy stwierdzono jednak pewien opór przed wprowadzaniem reform (w odniesieniu do przepisów dotyczących policji, wojska i służb bezpieczeństwa). Podobny wniosek wysunięto w odniesieniu do Gruzji (bezkarność urzędników egzekwujących prawo) i Palestyny (system sprawiedliwości wykorzystywano do represjonowania krytyków władzy)[60].

---

[58] Wartość wskaźnika wyniosła w 2014 r. cztery państwa (mieszczące się powyżej zakresu percentyli 0–10), czyli kształtowała się poniżej poziomu wyjściowego z 2011 r. wynoszącego siedem państw.

[59] Gruzja, Mołdawia i Ukraina spełniły wymagania dotyczące ram prawnych i możliwości instytucjonalnych, choć w przypadku Ukrainy wymagania zostały obniżone z przyczyn politycznych (zob. „Evaluation of EU Support for Security Sector Reform in Enlargement and Neighbourhood Countries”, 2018, s. 39).

[60] Tamże, s. 54–57.

Rezultaty badania transakcji pod kątem osiągniętych wyników

6.57. W ramach kontroli prowadzącej do wydania *poświadczenia wiarygodności* za 2019 r. Trybunał dokonał przeglądu wyników pięciu projektów realizowanych w ramach DCI i trzech projektów realizowanych w ramach ENI. W trzech spośród wybranych projektów DCI odnotowano problemy związane z osiągniętymi wynikami: w dwóch wystąpiły opóźnienia we wdrażaniu, w związku z czym nie zostaną uzyskane w wyznaczonym terminie wszystkie zaplanowane produkty i rezultaty, natomiast w trzecim (zob. ***ramka 6.3***) nie ustalono żadnego poziomu docelowego, który pozwoliłby zmierzyć osiągnięte wyniki. Z kolei w przypadku analizowanych projektów realizowanych w ramach ENI nie stwierdzono żadnych problemów związanych z wynikami.

Ramka 6.3

Projekt realizowany w ramach DCI, w którym nie określono jasno poziomów docelowych

W 2013 r. Komisja podpisała z bankiem rozwoju *umowę o delegowaniu zadań* dotyczącą wspierania rozwoju Republiki Południowej Afryki za pośrednictwem innowacyjnych *instrumentów finansowych*. W momencie podpisywania umowy *beneficjent* określił sześć wskaźników wykonania, lecz nie ustalił żadnych poziomów docelowych lub celów pośrednich pozwalających na skuteczne monitorowanie wyników osiągniętych w ramach projektu. W trakcie wizyty kontrolnej na miejscu w 2019 r. Komisja potwierdziła, że pracuje wspólnie z beneficjentem nad ustaleniem jasnych poziomów docelowych dotyczących wyników. Niemniej zgodnie ze stanem na kwiecień 2020 r. poziomów docelowych wciąż nie uzgodniono.

Wnioski

6.58. Publikowane przez Komisję sprawozdania wysokiego szczebla na temat wyników nie zapewniają wystarczających informacji, które pozwoliłyby ocenić wyniki osiągnięte w ramach DCI (zob. pkt ***6.12***). Informacje w nich zawarte pozwoliły Trybunałowi jedynie sformułować wstępne wnioski co do wyników osiągniętych w ramach ENI w odniesieniu do ogólnego celu zakładającego stworzenie obszaru wspólnego dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich z krajami z południowego i wschodniego sąsiedztwa UE. Postępy w realizacji tego celu były większe w krajach wschodnich niż w krajach południowych objętych europejską polityką sąsiedztwa (zob. pkt ***6.34***, ***6.35*** oraz ***6.55***).

6.59. Wskaźniki uwzględnione we wspomnianych sprawozdaniach pokazują ogólnie korzystną tendencję, jeśli chodzi o ograniczanie ubóstwa, zapewnienie równości płci w dostępie do edukacji, liczbę porozumień zawieranych z krajami sąsiadującymi i rozwój społeczny. Jednocześnie dało się zauważyć pogorszenie sytuacji w odniesieniu do konsolidowania demokracji, praworządności i stabilności politycznej (zob. ***rys. 6.4***–***rys. 6.7*** oraz ***rys. 6.10***–***rys. 6.14***). Wskaźniki te jednak nie zawierały informacji na temat wyników osiągniętych w samych programach — zawarte w nich informacje dotyczyły raczej kontekstu, w jakim programy te funkcjonowały. Zastosowana kombinacja wskaźników nie pozwoliła jasno zobrazować, w jakim zakresie udało się w ramach tych programów osiągnąć oczekiwane produkty i rezultaty, ani nie pozwoliła ustalić, jak te produkty i rezultaty wpływały na oczekiwane oddziaływanie samych programów (zob. pkt ***6.12*** oraz ***6.34***).

6.60. W sprawozdaniach wysokiego szczebla na temat wyników zwrócono uwagę na trudne warunki, w jakich funkcjonowały DCI i ENI, a także na problemy utrudniające promowanie demokracji (zob. pkt ***6.26*** i ***6.46***). Mimo tych przeciwności w obszarze zrównoważonego rozwoju odnotowano istotne postępy (zob. pkt ***6.22*** i ***6.52***).

6.61. W innych ocenach i sprawozdaniach rocznych Komisji oraz w sprawozdaniach Trybunału z kontroli zawarto mniej pozytywną ocenę, jeśli chodzi o realizację celu DCI i ENI zakładającego konsolidowanie i wspieranie demokracji (zob. pkt ***6.27***, ***6.47*** oraz ***6.49***) oraz celu ENI dotyczącego promowania stosunków dobrosąsiedzkich (zob. pkt ***6.56***). Pomimo odnotowanych niedociągnięć w koncepcji i wdrożeniu programów (zob. pkt ***6.14***–***6.16***, ***6.19***, ***6.24***, ***6.27***, ***6.39***–***6.43***, ***6.49***) w dokumentach tych podano przykłady obszarów, w których osiągnięte zostały postępy: zrównoważona konsumpcja i produkcja (zob. ***ramka 6.1***) oraz projekty o celach o charakterze technicznym (zob. pkt ***6.38***) i narzędzia, które pomogły przyspieszyć udzielenie wsparcia (fundusze powiernicze UE) (zob. pkt ***6.13***) lub lepiej ukierunkować wsparcie (współpraca partnerska) (zob. ***ramka 6.2***).

6.62. Zgodnie ze stanem na koniec 2019 r. Komisja wypłaciła około 40% środków z budżetu przeznaczonego łącznie na rzecz DCI i ENI. Decyzje o wydatkowaniu środków, które zostaną podjęte w kolejnych dwóch latach, wpłyną zatem na to, w jakim stopniu uda się osiągnąć cele założone dla tych instrumentów. Kwestia ta zostanie objęta oceną końcową, która ma zostać przeprowadzona po 2022 r. (zob. pkt ***6.20*** oraz ***6.44***).

Załączniki

Załącznik 6.1 – Cele DCI i ENI

CELE OGÓLNE			
NUMER CELU	PEŁNE BRZMIENIE CELU	WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE	CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?
CO 1 – DCI	Wspieranie zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach i regionach partnerskich, wspieranie demokracji, praworządności, dobrych rządów i poszanowania praw człowieka jak przewidziano w TUE, a przede wszystkim eliminacja ubóstwa	Eliminacja ubóstwa	TAK
CO 1 – ENI	Stworzenie obszaru wspólnego dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmującego UE oraz kraje partnerskie w drodze rozwijania szczególnych stosunków opartych na współpracy, pokoju i bezpieczeństwie, wzajemnej rozliczalności oraz wspólnym zaangażowaniu na rzecz uniwersalnych wartości: demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka zgodnie z TUE	Stworzenie obszaru wspólnego dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich	TAK
CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	**PEŁNE BRZMIENIE CELU**	**WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE**	**CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?**
CS 1 – DCI	Ograniczenie ubóstwa i stwarzanie korzystnych warunków dla trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie środowiska	Wspieranie zrównoważonego rozwoju	TAK
CS 2 – DCI	Konsolidowanie i wspieranie demokracji, praworządności, dobrych rządów, praw człowieka i odpowiednich zasad prawa międzynarodowego	Konsolidowanie i wspieranie demokracji	TAK
CS 1 – ENI	Propagowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, zasad równości i walki z wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji, propagowanie dobrych rządów, walka z korupcją, wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na wszystkich	Ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji	TAK

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	**PEŁNE BRZMIENIE CELU**	**WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE**	**CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?**
	szczeblach oraz rozwój dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego z udziałem partnerów społecznych		
CS 1 – ENI	Osiągnięcie stopniowej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym oraz zacieśnionej współpracy sektorowej i międzysektorowej, również za sprawą zbliżenia przepisów i konwergencji regulacyjnej z unijnymi normami oraz innymi stosownymi normami międzynarodowymi, a także lepszego dostępu do rynku między innymi przez pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu, powiązany rozwój instytucjonalny i inwestycje, głównie w obszarze wzajemnych połączeń	Osiągnięcie integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym	NIE
CS 3 – ENI	Stwarzanie warunków sprzyjających lepszej organizacji legalnej migracji i wspieraniu dobrze zarządzanej mobilności ludzi, realizacji istniejących lub przyszłych umów zawartych zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności, a także propagowaniu kontaktów międzyludzkich, w szczególności w odniesieniu do działalności kulturalnej, edukacyjnej, zawodowej i sportowej	Wspieranie dobrze zarządzanej mobilności ludzi	NIE
CS 4 – ENI	Wspieranie inteligentnego, trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich aspektach: ograniczanie ubóstwa, w tym poprzez rozwój sektora prywatnego i ograniczanie wykluczeń społecznych; promowanie budowania potencjału w nauce, edukacji, a w szczególności w szkolnictwie wyższym, technologii, badaniach i innowacjach; promowanie wewnętrznej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; rozwoju obszarów wiejskich; zdrowie publiczne; ochrona środowiska; działania na rzecz klimatu oraz odporności na katastrofy	Popieranie zrównoważonego rozwoju	TAK

CELE SZCZEGÓŁOWE			
NUMER CELU	**PEŁNE BRZMIENIE CELU**	**WERSJA SKRÓCONA ZASTOSOWANA W NINIEJSZYM ROZDZIALE**	**CZY UWZGLĘD-NIONO W PRÓBIE SKONTROLOWANEJ PRZEZ TRYBUNAŁ?**
CS 5 – ENI	Promowanie budowy zaufania, dobrosąsiedzkich stosunków i innych działań przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa pod każdą postacią oraz zapobiegania konfliktom — w tym konfliktom przedłużającym się — i ich rozwiązywanie	Promowanie stosunków dobrosąsiedzkich	TAK
CS 6 – ENI	Wzmacnianie współpracy subregionalnej, regionalnej oraz obejmującej całe sąsiedztwo, jak również współpracy transgranicznej	Wzmacnianie współpracy regionalnej	NIE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów programowych towarzyszących projektowi budżetu na rok 2021.

Rozdział 7

Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami

Spis treści

	Punkty
Wstęp	7.1.-7.14.
Trybunał przeanalizował realizację wszystkich zaleceń z 2016 r. skierowanych do Komisji i innych jednostek kontrolowanych	7.2.-7.4.
W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?	7.5.-7.12.
Jakie działania podjęły inne jednostki kontrolowane w związku z zaleceniami Trybunału?	7.13.-7.14.
Wnioski	7.15.
Załączniki	
Załącznik 7.1 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2016 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach – Komisja Europejska	
Załącznik 7.2 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2016 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach – inne jednostki kontrolowane	

Wstęp

7.1. Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie jednostki kontrolowane przez Trybunał podjęły działania w związku z jego zaleceniami. To monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z zaleceniami Trybunału stanowi ważny element cyklu kontroli wykonania zadań. Jest ono źródłem informacji zwrotnych na temat tego, czy jednostki skontrolowane przez Trybunał wdrożyły zalecone działania oraz czy rozwiązano problemy, na które Trybunał zwrócił uwagę, a jednocześnie stanowi zachętę dla jednostek kontrolowanych, by realizować otrzymane zalecenia. Ma ono również duże znaczenie przy opracowywaniu koncepcji i planowaniu przyszłych prac kontrolnych Trybunału oraz monitorowaniu zagrożeń.

Trybunał przeanalizował realizację wszystkich zaleceń z 2016 r. skierowanych do Komisji i innych jednostek kontrolowanych

7.2. W tym roku Trybunał przeanalizował zalecenia z 33 z ogólnej liczby 36 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2016 r. Zalecenia zawarte w sprawozdaniach specjalnych nr 9/2016 pt. „Wydatki na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE w państwach południowego regionu Morza Śródziemnego i państwach objętych Partnerstwem Wschodnim do 2014 r." oraz nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy" wykraczają poza zakres niniejszego opracowania i zostaną objęte monitorowaniem w ramach odrębnych zadań kontrolnych. Ponadto Trybunał odroczył monitorowanie działań następczych podjętych w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniu specjalnym nr 29/2016 pt. „Jednolity Mechanizm Nadzorczy – dobry początek, lecz konieczne są dalsze usprawnienia" ze względu na okoliczności związane z pandemią COVID-19.

7.3. Łącznie monitorowaniem objęto 315 zaleceń. Z tej liczby 270 było skierowanych do Komisji[1]. Pozostałe 45 zaleceń skierowano do innych jednostek kontrolowanych, w tym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i agencji UE. Podobnie jak w poprzednich latach zalecenia skierowane do państw członkowskich nie zostały objęte niniejszym opracowaniem. W 2016 r. sformułowano łącznie 38 zaleceń tego rodzaju.

[1] Łącznie do Komisji skierowano 284 zalecenia. 14 spośród tych zaleceń zawarto w sprawozdaniach specjalnych nr 9/2016 i nr 32/2016, które znalazły się poza zakresem niniejszego opracowania.

7.4. Na potrzeby monitorowania realizacji zaleceń Trybunał dokonał przeglądów dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami jednostek kontrolowanych. Aby zapewnić rzetelny i wyważony przegląd, Trybunał przesłał swoje ustalenia tym jednostkom i uwzględnił otrzymane odpowiedzi w końcowej analizie. Wyniki prac Trybunału odpowiadają sytuacji na koniec maja 2020 r.

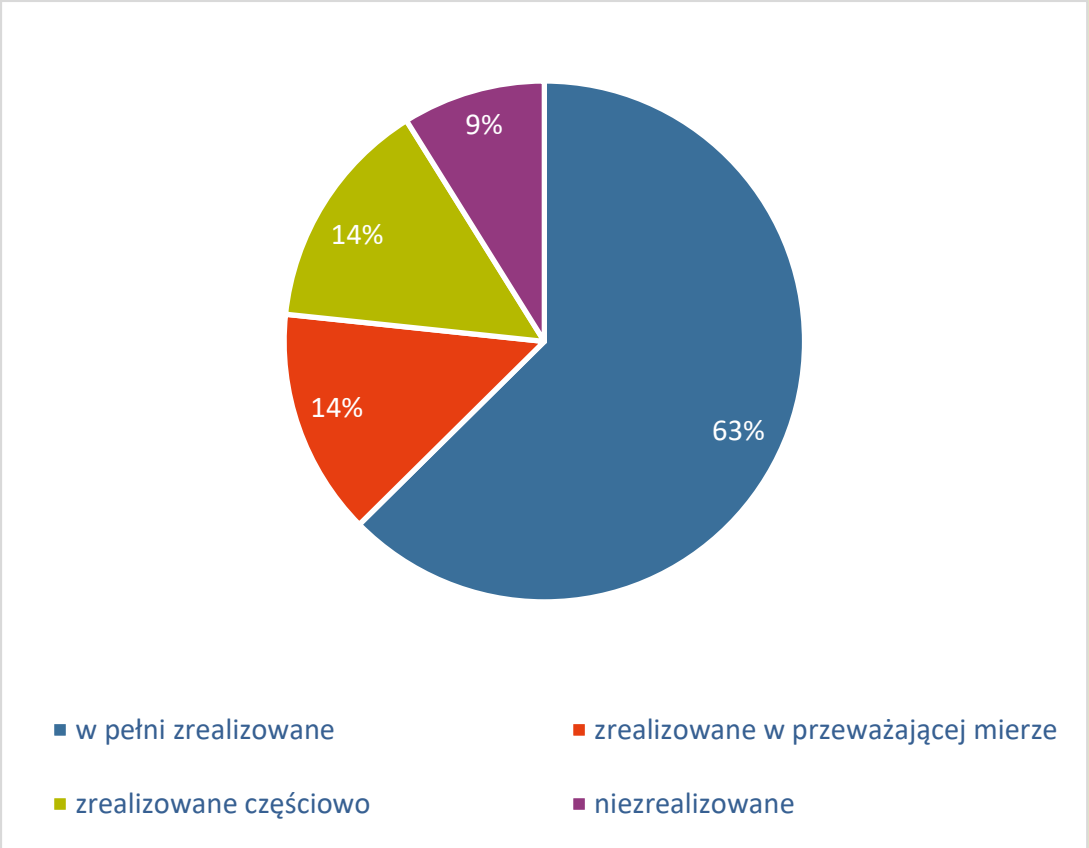
W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?

7.5. Z 270 zaleceń Trybunału Komisja w pełni zrealizowała 169 (63%), natomiast dalsze 38 zaleceń (14%) – w przeważającej mierze.

7.6. Spośród pozostałych zaleceń 39 (14%) zrealizowała częściowo, a 24 (9%) nie zrealizowała wcale (zob. ***ramka 7.1***). Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono bardziej szczegółowo w ***załączniku 7.1***. W załączniku zamieszczono również opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień, które dotyczą zaleceń zrealizowanych częściowo.

Ramka 7.1

Realizacja zaleceń Trybunału z 2016 r. sformułowanych w ramach kontroli wykonania zadań i skierowanych do Komisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.7. W niektórych obszarach Komisja była szczególnie aktywna we wdrażaniu zaleceń Trybunału. W pełni lub w przeważającej mierze zrealizowała zalecenia zawarte w 13 sprawozdaniach specjalnych Trybunału. W ***ramce 7.2*** przedstawiono odnośne przykłady.

Ramka 7.2

Przykłady sprawozdań specjalnych, w przypadku których Komisja zrealizowała wszystkie zalecenia w pełni lub w przeważającej mierze

- Sprawozdanie specjalne nr 3/2016 pt. „Przeciwdziałanie eutrofizacji w Morzu Bałtyckim – wymagane są dalsze, bardziej skuteczne działania”
- Sprawozdanie specjalne nr 16/2016 pt. „Cele UE w dziedzinie edukacji – programy są spójne, ale występują niedociągnięcia w pomiarze wyników”
- Sprawozdanie specjalne nr 20/2016 pt. „Wzmacnianie zdolności administracyjnych w Czarnogórze – mimo dokonanych postępów potrzeba skuteczniejszych działań w wielu ważnych obszarach”
- Sprawozdanie specjalne nr 25/2016 pt. „System identyfikacji działek rolnych – użyteczne narzędzie do określania kwalifikowalności gruntów rolnych wymagające udoskonaleń w zakresie zarządzania”
- Sprawozdanie specjalne nr 35/2016 pt. „Wykorzystanie wsparcia budżetowego w celu poprawy mobilizacji dochodów krajowych w Afryce Subsaharyjskiej”

7.8. Sytuacje, w których Komisja nie zrealizowała zaleceń Trybunału, wynikały najczęściej z tego, że uprzednio w samym sprawozdaniu specjalnym Komisja ich nie przyjęła lub przyjęła je częściowo. Z 24 niezrealizowanych zaleceń Komisja wcześniej nie przyjęła 20 (w ***ramce 7.3*** przedstawiono przykłady takich sytuacji).

Ramka 7.3

Przykłady zaleceń, które nie zostały przyjęte i zrealizowane

Komisja nie przyjęła zalecenia 12 ze sprawozdania specjalnego nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013". Trybunał zwrócił się w tym zaleceniu do Komisji o przeprowadzenie analizy porównawczej kosztów wdrażania dotacji i zwrotnego wsparcia finansowego w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. Uznał bowiem, że precyzyjne informacje dotyczące tych kosztów byłyby szczególnie przydatne podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r. oraz podczas ustalania odpowiedniego poziomu pomocy technicznej. Komisja nie przyjęła zalecenia, powołując się na względy dotyczące wykonalności, proporcjonalności i istotności. Parlament Europejski zdecydowanie poparł treść zalecenia w ramach późniejszej procedury udzielenia absolutorium za 2015 r.[2]

Komisja nie przyjęła zalecenia 6 ze sprawozdania specjalnego nr 17/2016 pt. „Instytucje Unii Europejskiej mogą w większym stopniu ułatwić dostęp do swoich zamówień publicznych". W zaleceniu tym Trybunał zalecił Komisji, by zaproponowała zmiany w rozporządzeniu finansowym UE, tak aby umożliwić szybkie rozpatrywanie skarg otrzymanych od oferentów, którzy uważają, że zostali niesprawiedliwie potraktowani. Trybunał zalecił ponadto, by tego zastosowanie tego rodzaju mechanizmu było etapem obowiązkowym, zanim oferenci skorzystają z możliwości zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub do sądów UE. Komisja nie przyjęła zalecenia, argumentując, że tego rodzaju zmiany w rozporządzeniu nie są konieczne, ponieważ w rozporządzeniu finansowym przewidziano już odpowiednie przepisy w tym względzie. Parlament Europejski przychylił się do tego zalecenia w ramach późniejszej procedury udzielenia absolutorium za 2015 r.[3]

Komisja nie przyjęła zalecenia 3 ze sprawozdania specjalnego nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie". W zaleceniu Trybunał zalecił, by w odniesieniu do WPR po 2020 r. Komisja zaproponowała przyjęcie przepisów dotyczących kontroli na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności, co pozwoliłoby na skuteczniejsze ukierunkowanie głównych punktów kontroli. Komisja nie przyjęła tego zalecenia, argumentując, że nie doprowadziłoby to do uproszczenia zasady wzajemnej zgodności, ale *de facto* zmniejszyłoby jej zakres. W rezultacie to zalecenie mogłoby skutkować liberalizacją przepisów w zakresie kontroli na miejscu, co ostatecznie podważyłoby skuteczność zasady wzajemnej zgodności. W ramach procedury udzielenia absolutorium za 2015 r.[4] Parlament Europejski również zwrócił się do Komisji, by w odniesieniu do WPR po 2020 r. rozważyła udoskonalenie zasad dotyczących kontroli na miejscu w zakresie zasady wzajemnej zgodności.

7.9. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja nie przyjęła 27 zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału opublikowanych w 2016 r., przy czym 20 z tych zaleceń nie zostało zrealizowanych, pięć zrealizowano częściowo, a dwa zostały zrealizowane w pełni, choć pierwotnie nie zostały przyjęte (zob. przykład opisany w ***ramce 7.4***).

Ramka 7.4

Przykład zalecenia, które zostało zrealizowane, choć pierwotnie nie zostało przyjęte

Komisja nie przyjęła zalecenia 2 lit. a) zawartego w sprawozdaniu specjalnym nr 34/2016 pt. „Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności", aby nie brać na siebie zobowiązań, które ograniczałyby jej inicjatywę ustawodawczą. Analiza Trybunału wykazała, że Komisja wdrożyła jednak to zalecenie w ramach wniosku dotyczącego WPR przedstawionego w czerwcu 2018 r.

7.10. Korzystając z odpowiedniej bazy danych[5], Komisja monitoruje zalecenia, które przyjęła, ale które nie zostały jeszcze w pełni zrealizowane. Dotyczy to również zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2015 r., które pozostały niezrealizowane od czasu monitorowania realizacji zaleceń przeprowadzonego przez Trybunał w zeszłym roku[6]. Komisja nie monitoruje aktywnie ani nie rejestruje we własnej bazie danych żadnych zmian dotyczących zaleceń, które uznaje za zrealizowane, nawet jeśli Europejski Trybunał Obrachunkowy nie uważa, by zostały one zrealizowane w pełni.

7.11. W ramach monitorowania działań następczych przeprowadzonego w zeszłym roku[7] Trybunał stwierdził, że Komisja nie zrealizowała jeszcze 62 zaleceń zawartych

---

[2] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie sprawozdań specjalnych Trybunału Obrachunkowego w kontekście absolutorium dla Komisji za rok 2015 (2016/2208(DEC)).

[3] Tamże.

[4] Tamże.

[5] Baza danych dotyczących zaleceń, działań i absolutorium pn. „Recomendations, Actions, Discharge".

[6] Zob. pkt 3.72–3.78 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

[7] Zob. załącznik 3.3 sprawozdania rocznego za 2018 r.

w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2015 r. W tym roku 51 z tych 62 zaleceń pozostało niezrealizowanych, a jednocześnie Komisja zaprzestała ich monitorowania. W samych sprawozdaniach specjalnych Komisja nie przyjęła 14 z tych 51 zaleceń, natomiast pozostałe 37 w momencie przeprowadzania zeszłorocznego monitorowania przez Trybunał uznawała za w pełni zrealizowane, choć Trybunał miał odmienną opinię w tym względzie.

7.12. Komisja wciąż monitorowała pozostałe 11 z 62 zaleceń, które nie zostały zrealizowane w pełni. Zgodnie z danymi w bazie Komisji zakończyła ona realizację czterech z tych 11 zaleceń (odnośny przykład przedstawiono w ***ramce 7.5***). Pozostałe siedem zaleceń Komisja uznaje za zrealizowane częściowo i oczekuje, że większość pozostałych do wykonania etapów zostanie wdrożonych w 2020 r.

Ramka 7.5

Przykład zalecenia z 2015 r., które zdaniem Komisji zostało przez nią zrealizowane już po przeprowadzeniu przez Trybunał monitorowania działań następczych w zeszłym roku

Zgodnie z wynikami monitorowania działań następczych przeprowadzonego w zeszłym roku, które zamieszczono w sprawozdaniu rocznym za 2018 r., Trybunał uznał, że zalecenie 1 lit. a) ze sprawozdania specjalnego nr 10/2015 pt. „Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności” zostało zrealizowane w przeważającej mierze.

Trybunał zalecił rozszerzenie funkcjonalności bazy danych, tak aby umożliwić udostępnianie większej ilości informacji jej użytkownikom. Od czasu zeszłorocznego monitorowania Komisja wprowadziła w bazie dalsze usprawnienia. W związku z tymi zmianami Komisja uznaje obecnie, że zalecenie 1 lit. a) zostało w pełni zrealizowane, choć sam Trybunał nie dokonał jeszcze przeglądu tego nowego systemu.

Jakie działania podjęły inne jednostki kontrolowane w związku z zaleceniami Trybunału?

7.13. W 2016 r. w czterech sprawozdaniach specjalnych (zob. ***ramka 7.6***) objętych zakresem bieżącego monitowania zawarto 45 zaleceń skierowanych do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja. Niektóre zalecenia były skierowane jednocześnie do różnych jednostek kontrolowanych.

Ramka 7.6

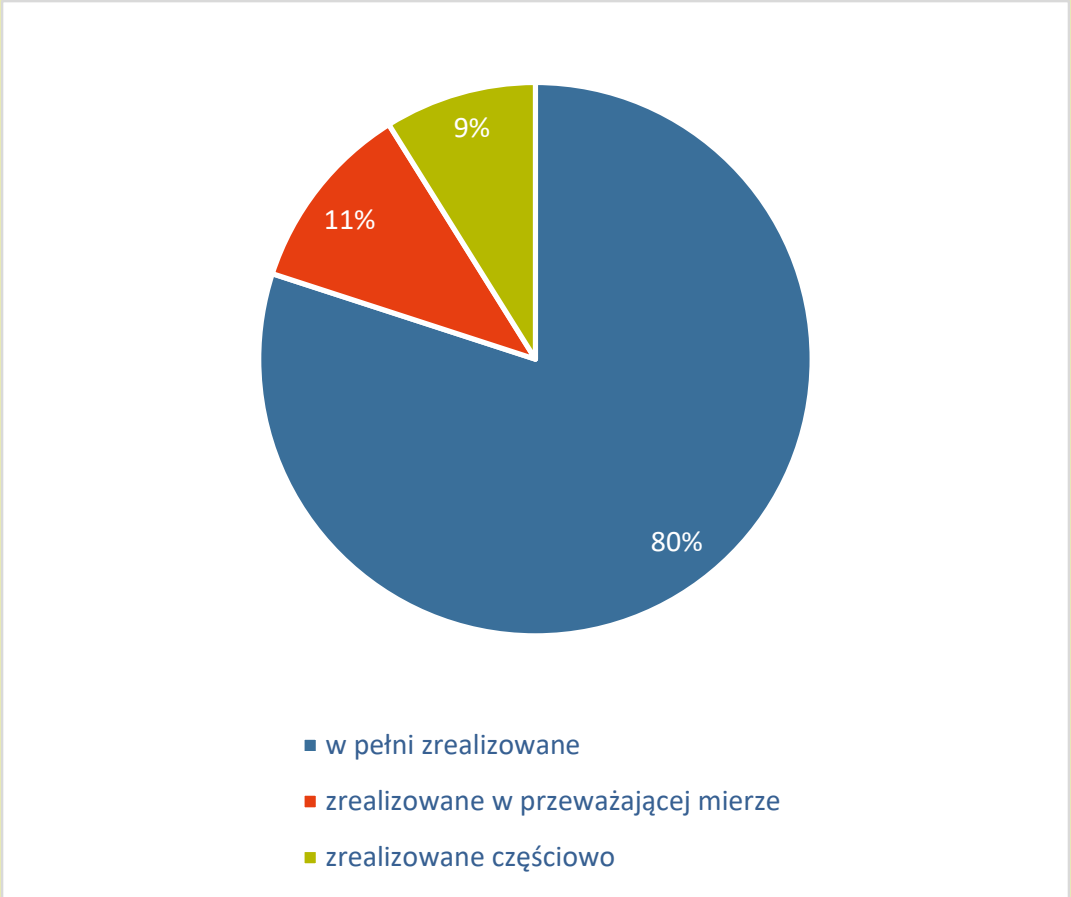
Sprawozdania specjalne z 2016 r. zawierające zalecenia skierowane do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja

- Sprawozdanie specjalne nr 4/2016 pt. „Europejski Instytut Innowacji i Technologii musi zmodyfikować swoje mechanizmy operacyjne oraz pewne elementy koncepcji w celu osiągnięcia spodziewanego oddziaływania”
- Sprawozdanie specjalne nr 7/2016 pt. „Zarządzanie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych należącymi do niej budynkami na całym świecie”
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2016 pt. „Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób”, w którym zawarto zalecenia skierowane do Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejskiej Agencji Środowiska, Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Europejskich UE
- Sprawozdanie specjalne nr 17/2016 pt. „Instytucje Unii Europejskiej mogą w większym stopniu ułatwić dostęp do swoich zamówień publicznych”, w którym zawarto zalecenia skierowane do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego

7.14. Instytucje i organy UE wdrożyły większy odsetek skierowanych do nich zaleceń niż Komisja. Zrealizowały one w pełni 36 (80%) z ogólnej liczby 45 skierowanych do nich zaleceń, a kolejne pięć (11%) – w przeważającej mierze (zob. ***ramka 7.7***). Pozostałe cztery zalecenia (9%) zostały zrealizowane częściowo. W ***załączniku 7.2*** przedstawiono bardziej szczegółowo status realizacji poszczególnych zaleceń, a ponadto zamieszczono opis wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień, które dotyczą zaleceń zrealizowanych częściowo.

Ramka 7.7

Realizacja zaleceń Trybunału z 2016 r. sformułowanych w ramach kontroli wykonania zadań i skierowanych do jednostek kontrolowanych innych niż Komisja



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski

7.15. Większość zaleceń sformułowanych przez Trybunał w wyniku kontroli wykonania zadań została zrealizowana. Wskaźnik realizacji zaleceń przez Komisję jest niższy niż w przypadku innych jednostek kontrolowanych. Istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o zalecenia, które nie zostały zrealizowane lub które nie zostały zrealizowane w pełni.

Załączniki

Załącznik 7.1 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2016 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach – Komisja Europejska

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 1/2016	Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?	1	92			Komisja udoskonaliła proces gromadzenia danych statystycznych, w związku z czym dane te lepiej odzwierciedlają poziom życia rolników i zapewniają lepsze informacje o dochodach z działalności rolniczej. Dane opracowywane przez Komisję wciąż nie zapewniają jednak informacji o dochodach do dyspozycji rolników, które byłyby konieczne do dokonania porównań z dochodami do dyspozycji w innych sektorach gospodarki w celu uzasadnienia	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						unijnego wsparcia dochodów rolników.	
		2 (tiret pierwsze)	94			Komisja wprowadziła zmiany w rozporządzeniu w sprawie rachunków ekonomicznych dla rolnictwa (EEA), tak aby dostosować je do standardów rachunków narodowych w europejskim systemie rachunków (ESA 2010). Wprowadzenie tej zmiany nie nastręczało większych trudności, wpłynęła ona jednak w niewielkim stopniu albo nie wpłynęła wcale na szacowanie dochodów rolników w niektórych państwach. Komisja nie rozpoczęła jeszcze badania, w jaki sposób ocenić czynniki rozpoznane przez Trybunał jako istotne z punktu widzenia dochodów rolników. Ponadto Komisja nie przedstawiła jeszcze wniosku	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						dotyczącego rozporządzenia, które wprowadzałoby wymóg gromadzenia danych dotyczących cen i dzierżawy gruntów.	
		2 (tiret drugie)	94			Komisja podjęła decyzję o wprowadzeniu wymogu prawnego dotyczącego gromadzenia danych na poziomie regionalnym, nie wydała jednak jeszcze odnośnego aktu zmieniającego na podstawie rozporządzenia w sprawie EEA.	
		2 (tiret trzecie)	94	X			
		2 (tiret czwarte)	94			Komisja zaczęła zwracać uwagę na brak możliwości porównywania wskaźników dochodowych opierających się na EEA z poszczególnych państw członkowskich, lecz	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						wskaźniki te wciąż nie są wykorzystywane prawidłowo.	
		3	95		X		
		4	96			Komisja uzyskała wykaz informacji na temat metod stosowanych przez 24 państwa członkowskie do sporządzania EEA i powiązane sprawozdania jakościowe oraz opublikowała te dokumenty, niemniej wciąż nie przeprowadziła oceny jakości EEA na szczeblu całej UE.	
		5	98			Komisja przeprowadziła kontrole na miejscu w trzech państwach członkowskich i zachęciła wszystkie państwa UE do lepszego wykorzystania potencjału systemu. Podjęła również działania mające na celu poprawę jakości danych FADN, lecz nie udało się jej	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						uzgodnić jasno określonych harmonogramów eliminowania stwierdzonych uchybień z państwami członkowskimi, w których przeprowadzono wizyty. Statystyczna dokładność badania ankietowego nie jest jeszcze znana, ale ma zostać określona w ramach badania, które zapoczątkowano w 2018 r.	
		6 (tiret pierwsze)	100			Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący nowej WPR na okres po 2020 r. Zgodnie z treścią wniosku dla poszczególnych państw członkowskich opracowane zostaną plany strategiczne. W planach tych wskazane zostaną cele operacyjne, scenariusze odniesienia oraz cele pośrednie i końcowe. Niemniej żaden z tych elementów nie został jeszcze	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						ustalony, ponieważ plany strategiczne WPR nie zostały jeszcze sporządzone i zatwierdzone przez Komisję. Jak dotąd nie jest jasne, w jaki sposób Komisja mogłaby zagwarantować, że w planach zostaną określone ambitne cele. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie stwierdzono bowiem, że należy przedstawić dowody na poparcie danego scenariusza odniesienia, co pozwoliłoby Komisji ocenić, na ile ambitne są założone poziomy docelowe. W przepisach rozporządzenia nie wskazano też żadnych określonych ilościowo celów końcowych dla całej UE.	
		6 (tiret drugie)	100		X		

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		6 (tiret trzecie)	100		X		
Sprawozdanie specjalne nr 2/2016	Sprawozdanie za 2014 r. dotyczące działań następczych związanych ze sprawozdaniami specjalnymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego		29 lit. a)			Komisja zapoczątkowała dwuletni proces dokumentowania działań w 2016 r. W ramach procesu odpowiednie DG są zachęcane do przekazywania i analizowania informacji na temat skierowanych do nich zaleceń pozostałych do realizacji, a także powiązanych odpowiedzi, uzasadnień, terminów realizacji i dokumentacji poświadczającej. Proces analizy zaleceń pozostałych do realizacji można by jednak usprawnić, tak aby zaprezentować zakres poczynionych terminowych postępów we wdrażaniu działań naprawczych, odpowiedzi natomiast mogłyby	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						zawierać większą ilość informacji o stanie faktycznym i jaśniejsze odniesienia do dokumentacji poświadczającej. Obecnie trwają dyskusje dotyczące utworzenia nowej bazy danych.	
			29 lit. b)		X		
			29 lit. c)		X		
			29 lit. d)			Komisja wprowadziła kategorię zaleceń „częściowo zrealizowanych” i monitoruje zalecenia pozostałe do realizacji. Jak wynika jednak z analizy, kategorii zaleceń „częściowo zrealizowanych” nie stosuje się w kompleksowy i spójny sposób. Szereg zaleceń znajdujących się na początkowym etapie realizacji (tj. po przyjęciu) można by również zaliczyć do tej	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						kategorii i nie są one objęte odrębnym monitorowaniem.	
Sprawozdanie specjalne nr 3/2016	Przeciwdziałanie eutrofizacji w Morzu Bałtyckim – wymagane są dalsze, bardziej skuteczne działania	1 lit. a)	117		X		
		1 lit. b)	117	X			
		2 lit. a)	121	X			
		2 lit. b)	121	X			
		2 lit. c)	121	X			
		2 lit. d)	121	X			
		3	125	X			
Sprawozdanie specjalne nr 4/2016	Europejski Instytut Innowacji i Technologii musi zmodyfikować swoje mechanizmy operacyjne oraz pewne elementy koncepcji w celu osiągnięcia	1	106	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
	spodziewanego oddziaływania						
Sprawozdanie specjalne nr 5/2016	Czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie dyrektywy usługowej?	1	112	X			
		2	113	X			
		3	114	X			
		4	116	X			
		5	117	X			
		6	118	X			
		7	119			Komisja ustanowiła procedury dotyczące wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bez zastosowania mechanizmu EU Pilot. Miało to na celu przyspieszenie całego postępowania w stosownych przypadkach. Nie zgodziła się jednak na przekazywanie	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						informacji dotyczących problemów rozwiązanych za pośrednictwem mechanizmu EU Pilot.	
		8	120	X			
Sprawozdanie specjalne nr 6/2016	Programy zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierząt		72 lit. a)			Komisja podjęła wprawdzie starania, by ustanowić system ułatwiający wymianę danych epidemiologicznych, system ten działa jednak obecnie w ograniczonym zakresie. Wynika to z faktu, że system informowania o chorobach zwierząt (ADIS) nie jest jeszcze funkcjonalny. Konieczne będzie przeanalizowanie, w jakim zakresie system ten wniesie wartość dodaną, jeśli chodzi o zapewnienie bardziej szczegółowych danych epidemiologicznych oraz ułatwienie aktualizacji tych	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						danych za pomocą systemu WAHIS+.	
			72 lit. b)	X			
			72 lit. c)	X			
			72 lit. d)	X			
Sprawozdanie specjalne nr 8/2016	Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze	1	97	X			
		2 lit. a)	97	X			
		2 lit. b)	97	X			
		3 lit. a)	97	X			
		3 lit. b)	97	X			
		4 lit. a)	97			Matryce monitorowania zostały częściowo opracowane, ale nie określono żadnych celów pośrednich. Wciąż konieczna jest poprawa jakości danych.	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		4 lit. b)	97			Przeprowadzona ankieta nie uwzględnia szerokiego zakresu lub istotnej liczby użytkowników sieci kolejowej. Nie obejmuje ponadto swoim zasięgiem całej sieci.	
		4 lit. c)	97	X			
		5	97	X			
		6 lit. a)	100		X		
		6 lit. b)	100		X		
		7 lit. a)	100		X		
		7 lit. b)	100	X			
		8	100			Zarządcy infrastruktury opracowali biznesplany i strategie i przekazali je Komisji, lecz weryfikacja znajduje się dopiero na początkowym etapie.	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 10/2016	Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia	1	131	X			
		1	131	X			
		2	132	X			
		3	135	X			
		3	135			Wprawdzie ze sprawozdań z wizyt kontrolnych wynika, że Eurostat zwracał się o przekazanie określonych danych podczas wizyt na miejscu, lecz wciąż powinien on przeprowadzać ocenę źródeł danych i weryfikować, czy proces zestawiania danych – od źródeł przez korekty aż po dane końcowe – jest zgodny z odpowiednimi standardami.	
		3	135			Eurostat dokonał przeglądu i usprawnił procedury wewnętrzne dotyczące harmonogramu publikacji sprawozdań z wizyt. Osiągnięto	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						pewne postępy, jeśli chodzi o skrócenie czasu koniecznego do opublikowania tych dokumentów, niemniej Eurostat wciąż nie stosuje się do własnych wewnętrznych wytycznych dotyczących publikacji.	
		4	136	X			
		5	137	X			
		6	139	X			
		7 (tiret pierwsze)	141	X			
		7 (tiret drugie)	141	X			
		7 (tiret trzecie)	141				X
		7 (tiret czwarte)	141	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		8	143			Komisja skoncentrowała się w większym stopniu na poziomach zadłużenia i wykazała, że narzędzia dostępne w ramach zreformowanego paktu stabilności i wzrostu można skutecznie wykorzystać do egzekwowania ściślejszego przestrzegania reguły dotyczącej zadłużenia. Dopiero przyszłe procedury nadmiernego deficytu pozwolą stwierdzić, czy wymagane korekty zapewniają realistyczną i wiarygodną ścieżkę konwergencji prowadzącą do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, zwłaszcza przez uwzględnienie początkowego poziomu zadłużenia. Ponadto Komisja nie określiła rocznych wartości relacji długu do PKB	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						spójnych z docelowymi poziomami zadłużenia wskazanymi w zaleceniach kierowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu do pięciu państw członkowskich, które były objęte tą procedurą po publikacji sprawozdania specjalnego nr 10/2016. Kolejną kwestią, która istotnie wpływa na przedmiotową procedurę, jest pandemia COVID-19 i jej konsekwencje gospodarcze. 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat przewidujący uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu. 23 marca 2020 r. uruchomienie tej klauzuli poparli unijni ministrowie finansów. Nie skutkuje ono zawieszeniem procedur	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						przewidzianych w ramach paktu stabilności i wzrostu, ale pozwala państwom członkowskim odstąpić od spełnienia wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach. W związku z powyższym Komisja opublikowała 20 maja 2020 r. szereg sprawozdań sporządzonych na mocy art. 126 ust. 3. Nie zaproponowała jednak wówczas Radzie wydania decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. Komisja wyjaśniła, że wybór ten był podyktowany wyjątkowo niepewną sytuacją spowodowaną wybuchem pandemii COVID-19, co wpłynęło również na	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						możliwość opracowania wiarygodnego scenariusza dla prowadzenia polityki budżetowej.	
		9	145	X			
		9	145				X
		10	147	X			
		10	147				X
		11	149				X
Sprawozdanie specjalne nr 11/2016	Wzmacnianie zdolności administracyjnych w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii – ograniczone postępy w skomplikowanej sytuacji	1 ppkt (i)	68	X			
		1 ppkt (ii)	68	X			
		1 ppkt (iii)	68	X			
		2 ppkt (i)	69	X			
		2 ppkt (ii)	69	X			
		3	70	X			
		4 ppkt (i)	71	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		4 ppkt (ii)	71		X		
		5	72	X			
		6 ppkt (i)	73	X			
		6 ppkt (ii)	73	X			
		6 ppkt (iii)	73	X			
		6 ppkt (iv)	73	X			
Sprawozdanie specjalne nr 13/2016	Pomoc UE na rzecz wzmocnienia administracji publicznej w Mołdawii	1	77	X			
		2	77	X			
		3	77		X		
		4	77	X			
		5	77		X		

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		6	77	X			
Sprawozdanie specjalne nr 14/2016	Unijne inicjatywy polityczne i wsparcie finansowe na rzecz integracji Romów – w ostatnim dziesięcioleciu osiągnięto istotne postępy, potrzebne są jednak dodatkowe działania w terenie	2 lit. a)	127		X		
		2 lit. b)	127	X			
		4	131		X		
		7	131		X		
		8 lit. a)	133				X
		8 lit. b)	133				X
Sprawozdanie specjalne nr 15/2016	Czy Komisja skutecznie zarządzała pomocą humanitarną na rzecz społeczności dotkniętych skutkami konfliktów w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich?	1	58		X		
		2	59		X		
		3	60		X		
		4	60		X		
		5	61	X			
		6	62	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		7	62	X			
		8	63	X			
Sprawozdanie specjalne nr 16/2016	Cele UE w dziedzinie edukacji – programy są spójne, ale występują niedociągnięcia w pomiarze wyników	1	93	X			
		2 (tiret pierwsze)	93	X			
		2 (tiret drugie)	93	X			
		4	93	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 17/2016	Instytucje Unii Europejskiej mogą w większym stopniu ułatwić dostęp do swoich zamówień publicznych	1	103	X			
		2	104	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		6	107				X
		7	108	X			
		8	108	X			
		9	109	X			
Sprawozdanie specjalne nr 18/2016	Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw	1 lit. a)	76			W drugiej dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych wzięto pod uwagę kwestię pośredniej zmiany użytkowania gruntów przez określenie pewnych limitów dotyczących produkcji biopaliw wiążącej się z wysokim ryzykiem zmiany użytkowania gruntów.	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						Dyrektywa ta nie uwzględnia jednak potencjalnych negatywnych skutków społeczno-gospodarczych, ponieważ nie są one objęte zakresem przeprowadzanej przez Komisję oceny systemów dobrowolnych. W związku z tym transpozycja przedmiotowej dyrektywy nie została jeszcze zakończona.	
		1 lit. b)	76				X
		1 lit. c)	76		X		
		2 lit. a)	77		X		
		2 lit. b)	77		X		
		3 lit. a)	78			Akty wykonawcze mają zostać przyjęte w terminie do 31 czerwca 2021 r., niemniej nie określono jeszcze „odpowiednich działań”, które Komisja ma podjąć w razie	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						zgłoszenia obaw przez państwa członkowskie. Sama Komisja nie posiada żadnych bezpośrednich uprawnień do przeprowadzania kontroli w państwach członkowskich w celu sprawdzenia, czy procedury certyfikacji systemu są zgodne z normami.	
		3 lit. b)	78			W najnowszym szablonie oceny stosowanym przez Komisję zawarto punkt, w którym bezpośrednio wspomina się o systemach rozpatrywania skarg. Istnienie systemów tego rodzaju nie jest jednak obecnie uwzględnione w żadnym prawnie wiążącym dokumencie. Ponadto szablon ma jedynie ograniczony zakres, ponieważ nie ujęto w nim żadnych elementów szczegółowych wskazanych w zaleceniu Trybunału.	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		4	79		X		
		5	80	X			
Sprawozdanie specjalne nr 19/2016	Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013	1 lit. a)	151	X			
		1 lit. b)	151	X			
		2	151	X			
		3	154			Komisja przedstawiła definicje efektu mnożnikowego w odpowiednich rozporządzeniach, jak również dodatkowe wytyczne dotyczące obliczeń, niemniej w tych definicjach i wytycznych nie uwzględniono kwestii wyodrębnienia zasobów przyciągniętych dzięki środkom UE. Oznacza to, że wskaźnik dźwigni będzie nadal zawyżony w niektórych przypadkach.	
		4	154		X		
		5	154	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		6	154	X			
		7	154	X			
		8	157	X			
		9	157	X			
		10 lit. a)	162	X			
		10 lit. b)	162				X
		11 lit. a)	162	X			
		12	162				X
Sprawozdanie specjalne nr 20/2016	Wzmacnianie zdolności administracyjnych w Czarnogórze – mimo dokonanych postępów potrzeba skuteczniejszych działań w wielu ważnych obszarach	1	42	X			
		2	44	X			
		3 ppkt (i)	45	X			
		3 ppkt (ii)	45	X			
		4 ppkt (i)	46	X			
		4 ppkt (ii)	46	X			
		5	47	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 21/2016	Unijna pomoc przedakcesyjna na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych na Bałkanach Zachodnich – meta-kontrola	1	68	X			
		2	69	X			
		3	72	X			
		4	74		X		
		5	75	X			
Sprawozdanie specjalne nr 22/2016	Programy pomocy unijnej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych na Litwie, w Bułgarii i na Słowacji – od 2011 r. poczyniono pewne postępy, lecz wciąż należy zmierzyć się z najpoważniejszymi wyzwaniami	1 lit. c)	111	X			
		2 lit. a)	112	X			
		4	117		X		
		5	117		X		
		6	118		X		
		7	119	X			
		8	120	X			
Sprawozdanie specjalne nr 23/2016	Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele	1 lit. a)	105			Przeprowadzono szereg badań i uruchomiono bazę danych TENtec, choć dostępne są w niej jedynie ograniczone	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
	nieskutecznych i nietrwałych inwestycji					informacje na temat przepustowości portów. Nie funkcjonuje wciąż żaden system monitorowania, który umożliwiałby regularne monitorowanie przepustowości wszystkich 104 portów bazowych.	
		1 lit. b)	105				X
		1 lit. c)	105			Trwają prace nad ostatnią aktualizacją szczegółowego planu wykonania, ale nie opracowano jeszcze odnośnego planu.	
		2 lit. a)	110	X			
		2 lit. b)	110	X			
		2 lit. c)	110		X		
		3 lit. a)	110	X			
		3 lit. b)	110	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		4 lit. a)	110		X		
		4 lit. b)	110				X
		5 lit. a)	114				X
		5 lit. b)	114	X			
		5 lit. c)	114	X			
		7 lit. a)	114				X
		7 lit. b)	114	X			
Sprawozdanie specjalne nr 24/2016	Należy dołożyć starań, by szerzyć wiedzę na temat zasad pomocy przyznawanej przez państwa w obszarze polityki spójności i egzekwować ich przestrzeganie	1	117		X		
		2 lit. a)	120		X		
		2 lit. b)	120	X			
		2 lit. c)	120	X			
		3 lit. a)	122	X			
		4 lit. a)	124	X			
		4 lit. b)	124				X
		4 lit. c)	124	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		4 lit. d)	124				X
		4 lit. e)	124				X
		5 lit. a)	130	X			
		5 lit. b)	130	X			
Sprawozdanie specjalne nr 25/2016	System identyfikacji działek rolnych – użyteczne narzędzie do określania kwalifikowalności gruntów rolnych wymagające udoskonaleń w zakresie zarządzania	2	76	X			
		4	78	X			
		5	80	X			
		6	80	X			
Sprawozdanie specjalne nr 26/2016	Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią	1	74			Komisja rozważała wprowadzenie wskaźnika dotyczącego nieprzestrzegania wymogów do zestawu wskaźników w ramach WPR na okres po 2020 r. Nie opracowała jednak jeszcze	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
	systemu nadal stanowi wyzwanie					zestawu wskaźników służących ocenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności.	
		2	75			Komisja usprawniła wymianę informacji między poszczególnymi służbami na temat naruszeń zasady wzajemnej zgodności. DG ENV przeprowadza obecnie analizę danych statystycznych DG AGRI. W razie konieczności dwie dyrekcje generalne wspólnie przeanalizują potencjalne przyczyny leżące u podstaw wszelkich systemowych naruszeń i zaproponują rozwiązania.	
		3	76				X
		4	77	X			
		5	78			Opracowano i zastosowano metodykę pomiaru kosztów związanych z zasadą wzajemnej	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						zgodności. Badanie dotyczące pomiaru kosztów było jednak przedsięwzięciem jednorazowym – wyników badania nie wykorzystano do zmniejszenia kosztów wdrażania zasady wzajemnej zgodności ani oceny, czy poniesione koszty były proporcjonalne do osiągniętych rezultatów.	
		6	79			We wniosku dotyczącym WPR na okres po 2020 r. ustanowiono minimalne wymogi ogólne dotyczące kar. System kontroli i kar pozostał niezmieniony. Aby zapewnić bardziej zharmonizowane stosowanie kar na szczeblu UE, wciąż konieczne jest doprecyzowanie pojęć dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności i umyślności. Wciąż nie rozstrzygnięto, czy	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						takie ujednolicone stosowanie kar zostanie uwzględnione w zasadach stosowania lub aktach delegowanych.	
Sprawozdanie specjalne nr 27/2016	Administracja w Komisji Europejskiej – przykład najlepszej praktyki	1	66		X		
		2 lit. a)	66	X			
		2 lit. b)	66	X			
		2 lit. c)	66	X			
		2 lit. d)	66	X			
		2 lit. e)	66		X		
		2 lit. f)	66			Komisja poprawiła jakość informacji na temat poziomu błędu, które publikuje w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. Trybunał prowadzi obecnie kontrolę, w ramach której sprawdzi wiarygodność poziomów błędu	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						podawanych przez Komisję w obszarze polityki spójności.	
		2 lit. g)	66		X		
		2 lit. h)	66		X		
Sprawozdanie specjalne nr 28/2016	Postępowanie w obliczu poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia w UE – podjęto istotne działania, lecz konieczne są dalsze kroki	1 lit. a)	118	X			
		1 lit. b)	118	X			
		1 lit. c)	118	X			
		1 lit. d)	118	X			
		2 lit. a)	119	X			
		2 lit. b)	119	X			
		3 lit. a)	120		X		
		3 lit. b)	120		X		
		3 lit. c)	120	X			
		4 lit. a)	121	X			
		4 lit. b)	121	X			
		4 lit. c)	121	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 30/2016	Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie	1 lit. a)	64	X			
		1 lit. b)	64	X			
		1 lit. c)	64	X			
		2 lit. a)	65	X			
		2 lit. b)	65	X			
		2 lit. c)	65	X			
		3	66	X			
		4	67	X			
Sprawozdanie specjalne nr 31/2016	Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty	1	95	X			
		2 lit. a)	95			Komisja przedstawia co roku skonsolidowane informacje na temat postępów w realizacji celu ogólnego na poziomie 20% w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, a także w *preliminarzu dochodów i wydatków* oraz *przeglądzie wyników programów*.	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						Informacje tego rodzaju są również zawarte w niektórych rocznych sprawozdaniach z działalności, Komisja nie uwzględnia jednak kompleksowych informacji na temat postępów w realizacji celów szczegółowych dotyczących działań w zakresie klimatu we wszystkich właściwych sprawozdaniach tego rodzaju.	
		2 lit. c)	95				X
		3	96			W celu dokonania przeglądu obecnych mechanizmów uwzględniania kwestii klimatu w strategiach politycznych oraz monitorowania wydatków na rzecz klimatu Komisja zleciła wykonanie badania zewnętrznego na temat potrzeb w zakresie finansowania. W ocenach	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						Komisji omawia się potrzeby w zakresie finansowania konieczne do zrealizowania celu polegającego na uwzględnieniu kwestii klimatu, lecz nie potrzeby związane ze zmianą klimatu.	
		4	100			We wniosku dotyczącym WPR na okres po 2020 r. wartość współczynnika zmniejszono ze 100% do 40% w odniesieniu do płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. Proponowane zastosowanie współczynnika 100% do wszystkich zobowiązań w zakresie klimatu i środowiska nie jest zgodne z zasadą zachowawczości.	
		5	102				X
		6 lit. a)	103				X

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		6 lit. b)	103			Komisja uwzględniła wskaźniki rezultatu związane z klimatem we wnioskach dotyczących WPR oraz EFRR i Funduszu Spójności na okres po 2020 r. Te obszary polityki odpowiadają ponad 70% oczekiwanych wydatków na rzecz klimatu z całego budżetu UE na okres 2021–2027. Niemniej wskaźniki związane z klimatem dla wszystkich obszarów zapewniających wkład w realizację celów w zakresie klimatu wciąż wymagają określenia (z wyjątkiem WPR oraz EFRR i Funduszu Spójności, dla których przedstawiono już propozycje).	
		6 lit. c)	103	X			
		7 lit. a)	109				X

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		7 lit. b)	109			Komisja zaproponowała zwiększenie celu dotyczącego uwzględnienia kwestii klimatu w ramach WPR na okres po 2020 r. Zaproponowała również zaostrzenie wymogów związanych z klimatem w ramach rozszerzonej warunkowości. Pomimo stanowczego zobowiązania Komisji, by przeciwdziałać zmianie klimatu, na tym etapie pozostaje wciąż niejasne, czy przyjęte podejście przyczyni się do zwiększenia kwoty wydatków na rzecz klimatu.	
Sprawozdanie specjalne nr 33/2016	Unijny Mechanizm Ochrony Ludności – koordynacja reagowania na klęski żywiołowe poza terytorium UE	1 lit. a)	74	X			
		1 lit. b)	74	X			
		1 lit. c)	74	X			
		1 lit. d)	74	X			
		2 lit. a)	74	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
	była zasadniczo skuteczna	2 lit. b)	74	X			
		2 lit. c)	74	X			
		2 lit. d)	74	X			
		3 lit. a)	74	X			
		3 lit. b)	74	X			
		3 lit. c)	74	X			
		3 lit. d)	74	X			
		4	74	X			
		5 lit. a)	74	X			
		5 lit. b)	74	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 34/2016	Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności	1	84			Rozszerzenie mandatu Unijnej Platformy ds. Strat i Marnotrawienia Żywności oraz ogłoszenie nowego priorytetu w tej dziedzinie w ramach Europejskiego Zielonego Ładu wskazują na znaczenie zwalczania marnotrawienia żywności w ramach polityki UE. Nadal oczekiwane jest opracowanie nowego planu działania. Tymczasem realizacja niektórych działań opisanych w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym wciąż trwa i ma zostać zakończona w 2021 r.	
		2 lit. a)	86	X			
		2 lit. b)	86	X			
		2 lit. c)	86			Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności jest	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						zaangażowany w prace przygotowawcze dotyczące opracowywania przyszłych wytycznych, a państwa członkowskie wymieniają informacje na temat praktyk dotyczących redystrybucji nadwyżek żywności. W przypadku niektórych przygotowywanych wytycznych datę ukończenia prac zaktualizowano na 31 grudnia 2021 r.	
		3 lit. a)	87			Unijne wytyczne dotyczące darowizn żywności zostały opublikowane w październiku 2017 r. Rozpoznanie i analiza ram regulacyjnych i prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich utknęły – jak się wydaje – w martwym punkcie, co stawia pod znakiem zapytania możliwość	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						dotrzymania zaktualizowanego terminu zakończenia prac – 30 czerwca 2020 r.	
		3 lit. b)	87				X
		3 lit. c)	87	X			
		3 lit. d)	87	X			
Sprawozdanie specjalne nr 35/2016	Wykorzystanie wsparcia budżetowego w celu poprawy mobilizacji dochodów krajowych w Afryce Subsaharyjskiej	1 lit. a)	70	X			
		1 lit. b)	70	X			
		2 lit. a)	72	X			
		2 lit. b)	72	X			
		3	73	X			
		4	74	X			
		5	75	X			
		6	76	X			
		1	118				X

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 36/2016	Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013	2	127			We wniosku Komisji dotyczącym okresu po 2020 r. wprowadzono nowy mechanizm przeglądu wyników. Pozwala on Komisji ocenić, czy cele programu zostały osiągnięte oraz, w razie konieczności, nałożyć korekty finansowe w przypadku niezadowalających wyników. W przypadku EFRROW Komisja nie oblicza poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu programu z uwzględnieniem korekt finansowych wynikających z kontroli zgodności. W związku z tym nie ma pewności, że poziom błędu utrzymujący się w danym programie nie przekracza progu istotności.	
		3	127			Nie przewidziano żadnego szczegółowego sprawozdania na temat osiągniętych	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						rezultatów i uzyskanych wyników końcowych w momencie zamknięcia całego okresu programowania.	
		4	131			Wprowadzono pewne usprawnienia mające na celu ograniczenie nakładania się na siebie okresów kwalifikowalności. Niemniej zjawisko to wciąż będzie w pewnej mierze występowało. Jeśli chodzi o obszar polityki spójności, państwa członkowskie nie są zobowiązane do złożenia wszystkich dokumentów na potrzeby zamknięcia nie później niż sześć miesięcy po końcowej dacie kwalifikowalności.	
		6	133	X			
		7	141	X			

Załącznik 7.2 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2016 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach – inne jednostki kontrolowane

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
Sprawozdanie specjalne nr 4/2016	Europejski Instytut Innowacji i Technologii musi zmodyfikować swoje mechanizmy operacyjne oraz pewne elementy koncepcji w celu osiągnięcia spodziewanego oddziaływania	**Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT)**					
		2	107	X			
		3	108	X			
		4	109	X			
Sprawozdanie specjalne nr 7/2016	Zarządzanie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych należącymi do niej budynkami na całym świecie	**Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)**					
		1	68		X		
		2	68	X			
		3	70		X		
		4	71			Zawarto pewne umowy dotyczące renegocjowania czynszu i warunków najmu w odniesieniu do budynków delegatur UE i rezydencji. Ogólnie rzecz	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						biorąc, warunki poprawiły się w porównaniu z sytuacją sprzed pięciu lat. ESDZ utrzymała pod kontrolą wzrost wydatków związanych z budynkami w ramach własnego budżetu. Wciąż jednak nie wprowadzono mechanizmu przeglądu zasobów nieruchomości (tablicy wskaźników), który pozwoliłby monitorować stawki rynkowe dla budynków delegatur UE i rezydencji. Należy podjąć szczególne starania w celu uwzględnienia 50 najbardziej kosztownych spośród obowiązujących umów dotyczących budynków delegatur UE i rezydencji.	
		5	71			Opracowano standardy w zakresie obmiarów na potrzeby delegatur UE, a ponadto dla pracowników delegatur zorganizowane zostały sesje informacyjne. Oprogramowanie do zarządzania nieruchomościami Immogest zostało zaktualizowane z wykorzystaniem danych pochodzących z ponownych obmiarów,	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						wymaga ono jednak wciąż znacznych usprawnień, by mogło w pełni zaspokoić zapotrzebowanie. Powinno ono zawierać więcej informacji na temat kosztów związanych z budynkiem i czynszem, kategorii powierzchni użytkowej (w podziale na rodzaj użytkowania) oraz informacji na temat współdzielenia powierzchni i czynszów. Należy udoskonalić interfejsy oprogramowania Immogest zapewniające połączenie z innymi bazami danych, tak aby ograniczyć konieczność ręcznego wprowadzania danych pochodzących z innych systemów.	
		6	72		X		
		7	72			Trybunał odnotowuje, że w okresie od 2015 do 2019 r. ESDZ usprawniła proces określania priorytetów na następne dwa lata w zakresie robót, które mają zostać zrealizowane, i umów, które mają zostać zawarte. Musi jednak wciąż udoskonalić	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						planowanie średnioterminowe dotyczące budynków. Nawet jeśli ESDZ uznaje, że siedmioletni plan kroczący obejmuje bardzo długi okres, należałoby opracować również plan na co najmniej trzy lub cztery lata. Wdrażanie takiego planu należałoby monitorować ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów, kosztów i harmonogramu. Takie planowanie w średnim terminie ma zasadnicze znaczenie i zapewniłoby konkretne wsparcie na rzecz realizacji strategii ESDZ w zakresie budynków. Dwa kluczowe dokumenty planistyczne (strategia w zakresie budynków i plan średnioterminowy) powinny być lepiej zharmonizowane.	
		8	72			W około połowie umów najmu jest obecnie zawarta opcja zakupu. Poprawa jakości informacji zawartych w dokumentacji budynków i zgromadzonych w ramach rozpoznania rynku pozwoliła podejmować lepsze decyzje co do tego,	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
						czy budynek ma zostać zakupiony, czy wynajęty, Wciąż jednak nie wprowadzono mechanizmu przeglądu zasobów budynków i analizy możliwości w zakresie najmu lub kupna, który byłby uruchamiany przez centralę Komisji i zarządzany centralnie. Należy opracować metodę odpowiedniego analizowania możliwości zakupu zamiast najmu, przy czym powinna ona opierać się na stosownych wskaźnikach, takich jak wartość bieżąca netto. Ten sam wskaźnik powinien być stosowany w przypadku wszystkich możliwości. W razie rozważania zakupu należy oszacować i uwzględnić w obliczeniach (rynkową) wartość końcową budynku po zakończeniu okresu eksploatacji.	
Sprawozdanie specjalne nr 12/2016	Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób	**Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC)**					
		1	53	X			
		2	54	X			
		4	56	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		5	57	X			
		Europejska Agencja Środowiska (EEA)					
		1	53		X		
		2	54		X		
		4	56	X			
		5	57	X			
		Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		5	57	X			
		Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		3	55	X			
		4	56	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		5	57	X			
Sprawozdanie specjalne nr 17/2016	Instytucje Unii Europejskiej mogą w większym stopniu ułatwić dostęp do swoich zamówień publicznych	**Parlament Europejski**					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
		Rada Unii Europejskiej					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	zrealizowane częściowo (zwięzłe podsumowanie wprowadzonych usprawnień i utrzymujących się uchybień)	nie-zrealizowane
		Europejski Bank Centralny					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			

Załącznik

Podejście kontrolne i metodyka kontroli

1) Metodykę Trybunału w zakresie kontroli wykonania zadań przedstawiono w „Podręczniku kontroli wykonania zadań” dostępnym na stronie internetowej Trybunału. W ramach prowadzonych kontroli Trybunał stosuje Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) dotyczące kontroli wykonania zadań.

CZĘŚĆ 1 – Rozdział 1 – Ramy wykonania

2) Każdego roku Trybunał obejmuje analizą inny aspekt *ram wykonania*. W tegorocznym sprawozdaniu jako temat przewodni Trybunał wybrał ogólną sprawozdawczość Komisji na temat wyników realizowaną za pośrednictwem sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem i jego wyników oraz dokumentów programowych. Trybunał przeanalizował, czy Komisja opracowała solidną procedurę sporządzania tych sprawozdań oraz czy dokumenty te dają jasny, kompleksowy i wyważony ogląd wyników uzyskiwanych w unijnych programach wydatkowania.

3) Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, Trybunał dokonał przeglądu między innymi:

   a) sprawozdań rocznych na temat zarządzania budżetem i jego wyników za 2019 r. i poprzednie lata;

   b) dokumentów programowych towarzyszących projektom budżetu na 2021 r. i lata poprzednie;

   c) *rocznych sprawozdań z działalności* opublikowanych przez Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) oraz Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) za 2019 r. i poprzednie lata;

   d) aktualnych i wcześniej obowiązujących wersji instrukcji i szablonów na potrzeby sporządzania dokumentów programowych i rocznych sprawozdań z działalności.

4) W ramach swoich prac Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w Komisji (Sekretariacie Generalnym, Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG), DG AGRI oraz DG REGIO), aby zbadać i omówić założenia koncepcyjne i przebieg procedur dotyczących:

   a) gromadzenia danych na temat wyników od państw członkowskich oraz weryfikowania tych danych pod kątem jakości i wiarygodności;

   b) sporządzania, poddawania przeglądowi i przyjmowania rocznych sprawozdań z działalności, dokumentów programowych i sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem i jego wyników.

CZĘŚĆ 2 – Rozdziały 2–6 – Wyniki uzyskane w ramach unijnych programów wydatkowania

5) W rozdziałach 2–6 analizą objęto rezultaty osiągnięte w programach UE realizowanych w działach 1a, 1b, 2, 3 i 4 wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020. Celem Trybunału było ustalenie, na ile dostępne są adekwatne informacje na temat wyników, a następnie ocena – na podstawie tych informacji – jakie wyniki udało się faktycznie uzyskać w ramach unijnych programów wydatkowania.

Próba kontrolna Trybunału

6) WRF na lata 2014–2020 obejmują 58 programów wydatkowania. Na potrzeby oceny Trybunał dobrał próbę dziewięciu takich programów (zob. ***tabela 1***). Próba objęła po dwa programy na każdy z działów WRF (z wyjątkiem działu 3 WRF, najmniejszego spośród wszystkich, w przypadku którego Trybunał wytypował tylko jeden program). Do próby wybrano programy należące do grona czterech największych (pod względem wielkości budżetu) w poszczególnych działach WRF. W miarę możliwości w próbie ujęto pary ściśle powiązanych ze sobą programów (działy 1b, 2 oraz 3), co do których można oczekiwać, że wspólnie przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Łącznie w dziewięciu programach wydatkowania objętych kontrolą Trybunału dokonano 74% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2019 r. w ramach zobowiązań przewidzianych w bieżących WRF.

Tabela 1 – Dobrana przez Trybunał próba programów wydatkowania objętych analizą w rozdziałach 2–6

Rozdział	Dział WRF	Wybrane programy wydatkowania
2	1a – „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	Program „Horyzont 2020” *Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych*
3	1b – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego *Fundusz Spójności*
4	2 – „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”	*Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji* *Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*
5	3 – „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
6	4 – „Globalny wymiar Europy”	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju Europejski Instrument Sąsiedztwa

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7) W każdym programie wydatkowania określono od jednego do dwudziestu celów (ogólnych lub szczegółowych). Trybunał zbadał wyniki osiągnięte w ramach programów wydatkowania w odniesieniu do wybranej grupy tych celów (zob. załączniki 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 oraz 6.1). Badaniem objęto wszystkie cele ogólne, a także wybrane cele szczegółowe, które zostały wytypowane ze względu na ich istotność i powiązania z danym celem ogólnym i nadrzędnymi celami UE.

Przegląd

8) Za podstawę do dokonania oceny przez Trybunał posłużyły informacje na temat wyników opublikowane przez Komisję, w tym:

   a) sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r.;

   b) odpowiednie dokumenty programowe towarzyszące rocznemu projektowi budżetu na 2021 r.;

   c) roczne sprawozdania z działalności odnośnych dyrekcji generalnych za 2019 r.;

d) oceny dotyczące wyników osiągniętych w programach realizowanych w bieżących i poprzednich WRF;

e) różne sprawozdania dotyczące wyników osiągniętych w poszczególnych programach.

9) Trybunał uzupełnił powyższe informacje o aktualne ustalenia, jakie sformułował w ramach własnych prac przeglądowych i kontrolnych. Niemniej w przypadku nie wszystkich wybranych celów programów dysponował wynikami własnych prac kontrolnych.

10) Trybunał skontrolował informacje na temat wyników przedstawione przez Komisję pod kątem tego, na ile są one realistyczne i spójne z ustaleniami Trybunału, nie skontrolował jednak ich wiarygodności.

11) Uwagę skupiono przede wszystkim na najbardziej aktualnych informacjach odnoszących się do najnowszych edycji unijnych programów wydatkowania realizowanych w WRF na lata 2014–2020. Ponieważ oceny *ex post* tych programów zostaną sporządzone na długo po zakończeniu okresu obowiązywania obecnych WRF, oceny okresowe natomiast nie są dostępne w odniesieniu do wszystkich programów, Trybunał musiał często odwoływać się do informacji na temat wyników dotyczących wcześniejszych programów, które były realizowane w WRF na lata 2007–2013. Przy dokonywaniu takich porównań uwzględniono zakres zmian między dwoma okresami WRF, jeśli chodzi o założenia koncepcyjne i realizację programów.

Analiza wskaźników

12) W ramach oceny wykonania zadań Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania zawarte w odpowiednich dokumentach programowych towarzyszących rocznemu projektowi budżetu na 2021 r. Dokonał również porównania z wcześniejszymi dokumentami programowymi.

13) W dziewięciu programach dobranych do próby Trybunału zastosowano łącznie 262 wskaźniki, tj. więcej niż zostało wymienione w samych dokumentach programowych. Taki stan rzeczy spowodowany jest tym, że wskaźniki podane w dokumentach programowych często składają się z dwóch lub większej liczby wskaźników cząstkowych, przy czym dla każdego z nich określono odrębne poziomy wyjściowe i docelowe oraz podano zestaw faktycznie osiągniętych wartości. Trybunał uznawał każdy z takich wskaźników cząstkowych za odrębny wskaźnik.

14) Trybunał podzielił wszystkie wskaźniki na wskaźniki wkładu, produktu, rezultatu lub oddziaływania. Choć w przepisach dotyczących niektórych programów wprowadzono podobne pogrupowanie, Komisja nie klasyfikuje wszystkich stosowanych przez siebie wskaźników w ten sposób. W niektórych przypadkach klasyfikacja zaproponowana przez Trybunał, która opiera się na wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa, może różnić się od klasyfikacji ustanowionej w przepisach prawnych.

15) Przeprowadzona przez Trybunał analiza wskaźników objęła pomiar dotychczasowych postępów na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, każdorazowo z uwzględnieniem odpowiedniego poziomu wyjściowego (zob. ***tabela 2***). Taki pomiar jest możliwy wyłącznie w przypadkach, gdy dostępne są dane ilościowe dotyczące poziomu wyjściowego, docelowego i aktualnych faktycznych wartości wskaźnika.

Tabela 2 – Pomiar postępów na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego (względem poziomu wyjściowego)

Poziom wyjściowy	Aktualna faktyczna wartość wskaźnika	Poziom docelowy	Obliczenia	Postęp na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego
20	40	70	(40-20)/(70-20)	40%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

16) Trybunał ocenił również w odniesieniu do poszczególnych wskaźników, czy jest prawdopodobne, że osiągnięty zostanie poziom docelowy, i przedstawił graficznie stosowne informacje w ramach przeglądu wskaźników (zob. ***tabela 3***).

Tabela 3 – Graficzne przedstawienie wyników analizy dotyczącej postępów w ramach poszczególnych wskaźników

Symbol	Znaczenie	Uwagi
■	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego	Na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że w przypadku tego wskaźnika poziom docelowy prawdopodobnie zostanie osiągnięty w terminie.

Symbol	Znaczenie	Uwagi
	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	Na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że w przypadku tego wskaźnika poziom docelowy prawdopodobnie zostanie osiągnięty w terminie. Poziom docelowy nie został określony ilościowo, ale jest na tyle szczegółowy, by można ustalić prawdopodobieństwo jego osiągnięcia.
	Poziom docelowy wskaźnika prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty	Na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że w przypadku tego wskaźnika NIE jest prawdopodobne, by poziom docelowy został osiągnięty w terminie.
	Poziom docelowy wskaźnika prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	Na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że w przypadku tego wskaźnika NIE jest prawdopodobne, by poziom docelowy został osiągnięty w terminie. Poziom docelowy nie został określony ilościowo, ale jest na tyle szczegółowy, by można ustalić prawdopodobieństwo jego osiągnięcia.
	Sytuacja niejasna	Na podstawie dostępnych danych nie sposób stwierdzić z pewnością, czy w przypadku tego wskaźnika poziom docelowy prawdopodobnie zostanie, czy też nie zostanie osiągnięty.
	Sytuacja niejasna Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	Na podstawie dostępnych danych nie sposób stwierdzić z pewnością, czy w przypadku tego wskaźnika poziom docelowy prawdopodobnie zostanie, czy też nie zostanie osiągnięty. Nie określono ilościowo poziomu docelowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

17) W *tabeli 4* zilustrowano na przykładach, w jaki sposób Trybunał ocenił, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia założonego poziomu docelowego, i wyjaśniono zastosowane kryteria. Trybunał nie stosował podanych kryteriów w sposób automatyczny, ale przeprowadził odrębne analizy dla poszczególnych wskaźników, opierając się przy tym na dostępnych informacjach i własnym osądzie zawodowym.

Tabela 4 – Przykładowe oceny postępów w ramach poszczególnych wskaźników przeprowadzone przez Trybunał

Informacje zawarte w dokumentach programowych	Ocena Trybunału	Zastosowane kryteria i argumentacja
Poziom wyjściowy (2013) – 50 Poziom docelowy (2023) – 150 **Cel pośredni (2018) – 100** **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 90** Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 80; 2016 – 70	Poziom docelowy wskaźnika prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty	**Kryterium:** Jeśli w odniesieniu do roku, dla którego dostępne są ostatnie dane, określono cel pośredni, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, o ile cel pośredni został zrealizowany. **Argumentacja:** Cel pośredni nie został zrealizowany.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 Poziom docelowy (2023) – 150 **Cel pośredni (2019) – 100** **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 90** **Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 80; 2016 – 70**	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego	**Kryterium:** Jeśli nie określono żadnego celu pośredniego dla roku, dla którego dostępne są ostatnie dane, ale określono taki cel dla innego roku, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, jeśli dotychczasowe postępy są zbieżne z ustanowionym celem pośrednim. **Argumentacja:** Biorąc pod uwagę konsekwentne postępy na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego w latach 2016–2018, poziom docelowy na 2019 r. prawdopodobnie zostanie osiągnięty.

Informacje zawarte w dokumentach programowych	Ocena Trybunału	Zastosowane kryteria i argumentacja
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy (2023) – 150** Cel pośredni – brak **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 80** **Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 75; 2016 – 70; 2015 – 60; 2014 – 55**	Poziom docelowy wskaźnika prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty	**Kryterium:** Jeśli nie określono żadnego celu pośredniego, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, jeśli dotychczasowe postępy odpowiadają z grubsza wzrostowi liniowemu od poziomu wyjściowego do docelowego lub jeśli dotychczasowe wartości wskaźnika wskazują na bardziej wykładniczy postęp, z powolnym tempem na początku i przyspieszeniem w kolejnych latach. **Argumentacja:** Postęp na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego wynosi 30%, tj. znacznie mniej niż 50%, której to wartości można by oczekiwać w połowie okresu realizacji w przypadku wzrostu liniowego. Ponadto dotychczas osiągnięte wartości nie wskazują na przyspieszenie realizacji.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy (2023) – 150** Cel pośredni – brak **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 80** **Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 63; 2016 – 55; 2015 – 52; 2014 – 51**	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego	**Kryterium:** Jeśli nie określono żadnego celu pośredniego, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, jeśli dotychczasowe postępy odpowiadają z grubsza wzrostowi liniowemu od poziomu wyjściowego do docelowego lub jeśli dotychczasowe wartości wskaźnika wskazują na bardziej wykładniczy postęp, z powolnym tempem na początku i przyspieszeniem w kolejnych latach. **Argumentacja:** Postęp na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego wynosi 30%, tj. znacznie mniej niż 50%, której to wartości można by oczekiwać w połowie okresu realizacji w przypadku wzrostu liniowego.

Informacje zawarte w dokumentach programowych	Ocena Trybunału	Zastosowane kryteria i argumentacja
		Faktyczne wartości wskaźnika wskazują jednak na istotne przyspieszenie postępów, co sprawia – o ile tempo to zostanie utrzymane – że poziom docelowy zostanie prawdopodobnie osiągnięty.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy (2023) – wzrost** Cel pośredni – brak **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 60** **Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 56; 2016 – 55; 2015 – 52; 2014 – 51**	Wskaźnik na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	**Kryterium:** Jeśli poziom docelowy nie został określony ilościowo, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu końcowego, jeśli ustanowione warunki docelowe zostały do tej pory spełnione lub prawdopodobnie zostaną spełnione. **Argumentacja:** Nieokreślony ilościowo cel końcowy zakłada „wzrost”, a wszystkie wartości zarejestrowane do tej pory są większe od poziomu wyjściowego, w związku z czym spełnione są warunki docelowe.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy (2023) – utrzymać na tym samym poziomie** Cel pośredni – brak **Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 40** **Wcześniejsze wartości wskaźnika – 2017 – 46; 2016 – 49; 2015 – 52; 2014 – 51**	Poziom docelowy wskaźnika prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty	**Kryterium:** Jeśli poziom docelowy nie został określony ilościowo, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu końcowego, jeśli ustanowione warunki docelowe zostały spełnione lub prawdopodobnie zostaną spełnione. **Argumentacja:** Cel końcowy zakłada utrzymanie wskaźnika „na tym samym poziomie”, tymczasem ostatnia zarejestrowana wartość jest o 20% mniejsza od poziomu wyjściowego.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy (2023) – 150** **Cel pośredni – brak**	Sytuacja niejasna Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	**Kryterium:** Jeśli nie określono żadnego celu pośredniego, uznaje się, że wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, jeśli dotychczasowe postępy odpowiadają z grubsza wzrostowi

Informacje zawarte w dokumentach programowych	Ocena Trybunału	Zastosowane kryteria i argumentacja
Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 90		liniowemu od poziomu wyjściowego do docelowego lub jeśli dotychczasowe wartości wskaźnika wskazują na bardziej wykładniczy postęp, z powolnym tempem na początku i przyspieszeniem w kolejnych latach. **Argumentacja:** Postęp na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego wynosi 40%, tj. o 10 punktów procentowych mniej niż 50%, której to wartości można by oczekiwać w połowie okresu realizacji w przypadku wzrostu liniowego. Brak jest innych danych, które wskazywałyby, czy postępy na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego mają przebieg liniowy czy też raczej przebieg wykładniczy.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 **Poziom docelowy – nie określono** Cel pośredni – brak Aktualna wartość wskaźnika (2018) – 90	Sytuacja niejasna Brak określonego ilościowo poziomu docelowego	**Argumentacja:** W sytuacji, gdy brak jest poziomu docelowego, nie sposób stwierdzić, czy wskaźnik prawdopodobnie osiągnie ten poziom.
Poziom wyjściowy (2013) – 50 Poziom docelowy (2023) – 150 Cel pośredni (2019) – 100 **Ostatnia wartość wskaźnika – brak danych**	Sytuacja niejasna	**Argumentacja:** W sytuacji, gdy brak jest danych na temat postępów na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie sposób stwierdzić, czy wskaźnik prawdopodobnie osiągnie ten poziom.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

18) Przeprowadzona przez Trybunał analiza wskaźników opiera się na danych Komisji, które nie zostały przez Trybunał skontrolowane. Ocena Trybunału, czy wskaźniki są na dobrej drodze do osiągnięcia założonych poziomów docelowych, dotyczy prawdopodobieństwa, że wartość danego wskaźnika osiągnie odnośny poziom docelowy. Analiza Trybunału nie dotyczy jednak tego, na ile dany wskaźnik jest adekwatny względem celów i działań w ramach programu, ani tego, na ile ambitny był ustanowiony poziom docelowy. Przykładowo wartości wskaźnika mogą nie zmienić się pod wpływem działań realizowanych w ramach programu lub wskaźnik może być nieistotny z punktu widzenia celu określonego w programie, a ponadto ustanowiony poziom docelowy może być niewystarczająco ambitny. Z tego względu same wskaźniki nie zawsze pozwalają zmierzyć osiągnięcie celów programu. Pełna analiza wyników osiągniętych w ramach programu wymaga zbadania danych ze wskaźników w połączeniu z innymi informacjami o charakterze jakościowym i ilościowym.

19) Trybunał uznaje jednak, że ogólnie rzecz biorąc, wskaźniki pozwalają uzyskać informacje na temat pewnych aspektów związanych z wynikami osiąganymi w ramach programów. W rozdziałach 2–6 sprawozdania zaprezentowano przegląd wskaźników w formie graficznej. Ponadto w rozdziale 1 oraz w stosownych przypadkach w innych miejscach dokumentu w tekście towarzyszącym przeglądowi wskaźników wskazano ograniczenia co do informacyjnej wartości poszczególnych wskaźników.

Badanie transakcji pod kątem osiągniętych wyników

20) Odrębną częścią kontroli prowadzonej przez Trybunał była ocena wyników osiąganych w programach. W tym celu wykorzystano próbę transakcji zbadanych przez Trybunał w ramach prac kontrolnych na potrzeby wydania poświadczenia wiarygodności. Trybunał sprawdził, czy transakcje te były spójne z odpowiednimi celami programu oraz czy w ich ramach osiągnięto lub prawdopodobnie osiągnie się wszelkie ustanowione wartości docelowe dotyczące wyników.

CZĘŚĆ 3 – Rozdział 7 – Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami

21) Trybunał regularnie monitoruje działania podjęte w związku z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach specjalnych Trybunału. W rozdziale 7 przeanalizowano, w jakim zakresie zrealizowane zostały zalecenia sformułowane w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2016 r. Trybunał klasyfikuje zalecenia jako zrealizowane w pełni, w przeważającej mierze, częściowo lub zalecenia niezrealizowane.

Odpowiedzi instytucji do sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r.

Spis treści

		Strona
Rozdział 1	Ramy wykonania	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	339
Rozdział 2	Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	349
Rozdział 3	Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	357
Rozdział 4	Zasoby naturalne	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	364
Rozdział 5	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	376
Rozdział 6	Globalny wymiar Europy	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	387
Rozdział 7	Monitorowanie działań podjętych w związku z zaleceniami	
	Odpowiedzi Komisji Europejskiej	395

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYNIKÓW WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

„ROZDZIAŁ 1 – RAMY WYKONANIA”

WSTĘP

Komisja nadaje realizacji unijnych programów wydatkowania rangę najwyższego priorytetu i dokłada wszelkich starań, aby przedstawić wysokiej jakości informacje na temat wyników. Komisja z zadowoleniem przyjmuje prace Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie wykonania budżetu UE oraz uznanie przez niego usprawnień, jakie Komisja wprowadziła w swojej sprawozdawczości na temat wyników wykonania budżetu UE. Komisja będzie kontynuowała udoskonalanie tego systemu w przyszłości, w tym poprzez wdrożenie zaleceń w obszarach wymagających usprawnień wskazanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w przedmiotowym sprawozdaniu. Wzmocnione i usprawnione ramy wykonania na potrzeby wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 stanowią doskonałą okazję do osiągnięcia dalszych postępów w oparciu o doświadczenia i wnioski.

Najważniejsze przykłady usprawnień wprowadzonych w ostatnich latach obejmują przedstawianie informacji na temat wyników w bardziej syntetycznym i przyjaznym dla czytelnika dokumencie (przegląd wyników programów); włączenie przeglądu wyników programów jako załącznika do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, tworząc w ten sposób powiązanie między procedurą budżetową a procedurą udzielania absolutorium; systematyczną ocenę wyników programów w dokumentach programowych oraz przeglądach wyników programów; oraz fakt, że sprawozdania stały się bardziej wyważone, podkreślając zarówno sukcesy, jak i obszary wymagające usprawnień.

W rozdziałach 2 i 6 przedmiotowego sprawozdania przedstawiono wyniki przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oceny wyników dziewięciu wybranych programów wydatkowania według stanu na koniec 2019 r. Zdaniem Komisji programy te znacząco przyczyniają się do osiągnięcia unijnych priorytetów i celów. Z dostępnych informacji jakościowych i ilościowych na temat wyników na koniec 2019 r. wynika, że realizacja tych programów przebiega pomyślnie w kierunku osiągnięciu wartości docelowych wyznaczonych na początku okresu programowania. Proces wdrażania nabiera tempa, zwłaszcza w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w odniesieniu do których wyznaczono wartości docelowe do 2023 r. Sformułowanie ostatecznych wniosków w odniesieniu do wykonania tych programów będzie możliwe dopiero po ich zamknięciu, w oparciu o ewaluacje końcowe.

1.3. Komisja publikuje wiele sprawozdań dotyczących ogólnie wyników. Większość szczegółowych sprawozdań przedstawionych na rys. 1.1 koncentruje się na wynikach wykonania budżetu UE.

Podpunkt pierwszy – sekcja 1 sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania zawiera wysokiej jakości przegląd wyników wykonania budżetu UE, koncentrując się na kluczowych programach.

W tym roku sprawozdanie to uzupełniono bardziej szczegółowymi informacjami na temat wyników poszczególnych programów zawartymi w „Przeglądzie wyników programów” (załącznik 1). Przegląd zawiera podsumowanie kluczowych komunikatów dotyczących wyników, które to komunikaty znajdują się w dokumentach programowych dołączonych do projektu budżetu na 2021 r.

Podpunkt pierwszy – sekcja 2 poświęcona kontroli wewnętrznej i zarządzaniu finansami zawiera informacje na temat działań podjętych przez Komisję w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami w ramach budżetu UE.

Podpunkt drugi – dokumenty programowe zawierają informacje na temat wyników programów wydatkowania, uwzględniając zarówno informacje ilościowe pochodzące ze wskaźników wykonania, jak i informacje jakościowe. Kluczowe dla zrozumienia wyników programów są informacje jakościowe, m.in.: kontekst polityczny i gospodarczy, etap cyklu programowego, na jakim znajduje się dany program, oraz wskazanie elementów znajdujących się poza kontrolą Komisji, które mają wpływ na wyniki programu.

1.4. W odniesieniu do załącznika 1.1. dotyczącego monitorowania działań podjętych w związku z zaleceniem 5 opublikowanym w 2016 r. od 2017 r. służby centralne włączają do instrukcji dotyczących rocznych sprawozdań z działalności obowiązek swoich służb w zakresie ujawniania źródeł wszystkich danych na temat wyników oraz dokonania oceny wiarygodności tych danych. Dane uznane za niewiarygodne powinny być odrzucane, chyba że służby uznają je za niezbędne do przedstawienia pewnych elementów kontekstowych. W takich przypadkach, w celu zapewnienia przejrzystości, służby powinny wprowadzić zastrzeżenie prawne dotyczące jakości tych danych na temat wyników. Jeśli chodzi o dokumenty programowe, Komisja dąży do wprowadzenia dalszych usprawnień, o których mowa w odpowiedziach Komisji na przedmiotowe sprawozdanie.

W odniesieniu do załącznika 1.1 dotyczącego monitorowania działań podjętych w związku z zaleceniem 6 opublikowanym w 2016 r. Komisja częściowo przyjęła to zalecenie, mimo że jej ogólna obecność w sieci została niedawno przeorganizowana w strukturę portalu obejmującego strony internetowe zawierające informacje na temat wyników.

Komisja wprowadziła szczegółowe usprawnienia w zakresie prezentowania informacji na temat wyników w internecie[1]. Usprawnienia te dotyczyły obszarów takich jak reorganizacja treści w celu zapewnienia bardziej przyjaznego dla użytkownika dostępu do dokumentów dotyczących wykonania i wyników, zapewnienia lepszych opisów dokumentów strategicznych i sprawozdań, wprowadzenia lepszej funkcji wyszukiwania dla długich wykazów dokumentów dotyczących wyników, a także poprawy w zakresie architektury informacji, etykiet i linków.

Podjęte działania odzwierciedlają sensowne i odpowiedzialne wykorzystanie zasobów, uwzględniając wielkość grupy docelowej odbiorców informacji na temat wyników. Obecność Komisji w sieci oraz informacje udostępniane w internecie są stale rozwijane w oparciu o badania, potrzeby użytkowników, cele organizacyjne i technologie.

PROCES OPRACOWYWANIA SPRAWOZDAŃ WYSOKIEGO SZCZEBLA NA TEMAT WYNIKÓW

1.7. Podpunkt trzeci – w dokumentach programowych opracowanych na potrzeby projektu budżetu na 2014 r. – opublikowanego w 2013 r. – nie zamieszczono informacji na temat wyników programów z lat 2007–2013 w związku z przejściem od opisów zadań (obejmujących lata 2007–2013) na dokumenty programowe (obejmujące lata 2014–2020).

1.11. Okólnik budżetowy zapewnia dyrekcjom generalnym szczegółowe wyjaśnienia dotyczące działań operacyjnych podejmowanych w celu opracowania przeglądu wyników programów (sekcja 4.12). Jak wspomniano w pkt 1.6, przegląd wyników programów zawiera podsumowanie informacji przedstawionych w dokumentach programowych, w odniesieniu do których szczegółowe instrukcje

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy_en.

zawarto w okólniku budżetowym. Ponadto służby centralne omawiają proces opracowywania przeglądu wyników programów ze służbami Komisji podczas posiedzeń budżetowych dotyczących przygotowania projektu budżetu.

1.12. Kryteria wyboru wskaźników przedstawionych w przeglądzie wyników programów wyraźnie określono w uwagach metodologicznych:

- dostępność danych;
- znaczenie wskaźnika w odniesieniu do celów szczegółowych i działań w ramach programu.

Różnica w postępach między pełną listą wskaźników z dokumentów programowych a wskaźnikami, które wybrano w ramach przeglądu wyników programów, różni się w poszczególnych programach (od różnic negatywnych do pozytywnych w niektórych przypadkach).

Przegląd wyników programów zawiera jedynie wskaźniki, w odniesieniu do których dostępne są niezbędne dane konieczne do obliczenia ich postępów w osiąganiu wartości docelowych. Wymóg ten wyjaśnia częściowo różnicę w obliczeniu udziału wskaźników, w przypadku których wartość docelowa zostanie z dużym prawdopodobieństwem osiągnięta, w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów.

1.14. Komisja uznaje znaczenie solidnych i wiarygodnych informacji na temat wyników i dąży do przedstawienia wysokiej jakości informacji na temat wyników.

Chociaż Komisja nie jest w stanie w pełni kontrolować czy zagwarantować wiarygodności informacji na temat wyników, podejmuje działania mające na celu ograniczenie odnośnego ryzyka.

1.15. Dane przedstawiane w poszczególnych sprawozdaniach na temat wyników są oparte na najnowszych dostępnych informacjach w momencie przedstawiania sprawozdania. W przypadku gdy dostępne są zaktualizowane dane liczbowe, odzwierciedlające między innymi opóźnienie czasowe w gromadzeniu danych w państwach członkowskich lub przez inne osoby trzecie, dane te są przedstawiane w kolejnym zestawie dokumentów programowych. Tego typu aktualizacje są nieodłączną cechą gromadzenia danych w złożonym i szybko zmieniającym się środowisku.

1.17. Na podstawie artykułów 20–22 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy rezerwa wykonania miała zastosowanie do Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w taki sam sposób jak do innych funduszy ESI.

DG AGRI położyła nacisk na zapewnienie solidności i wiarygodności wartości celów pośrednich oraz powiązanych sprawozdań. Na rok przed przeglądem wyników proces ten został wyjaśniony w Komitecie ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi DG AGRI przeprowadziła szczegółową kontrolę wskaźników ram wykonania i związanych z nimi sprawozdań.

1.18. Podpunkt pierwszy – audyt przeprowadzono na wczesnym etapie wdrażania wspólnych ram monitorowania i oceny (CMEF). Po przeprowadzeniu audytu uzupełniającego Służba Audytu Wewnętrznego uznała szeroko zakrojone prace przeprowadzone przez DG AGRI w zakresie przygotowania WPR 2021–2027 oraz związanych z nią ram realizacji celów, monitorowania i ewaluacji (PMEF), które miały pozytywny wpływ na bieżące monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie WPR 2014–2020.

Podpunkt drugi – Komisja wskazuje, że w odpowiedzi na trzy zalecenia wydane przez Służbę Audytu Wewnętrznego w jej sprawozdaniu z audytu w zakresie monitorowania wyników poddane audytowi

dyrekcje generalne przygotowały plan działań, który Służba Audytu Wewnętrznego Komisji zaakceptowała w dniu 2 marca 2020 r.

Dwa zalecenia dla DG REGIO (jedno bardzo ważne i jedno ważne) zgłoszono już Służbie Audytu Wewnętrznego w sprawozdaniu w lipcu 2020 r. jako wdrożone, a trzecie (bardzo ważne) zostanie w pełni wdrożone do końca 2022 r. zgodnie z planem działania.

1.19. Ocena *ex ante* (ocena skutków) zapewnia wsparcie dla nowych programów i instrumentów finansowych, z kolei przedmiotem oceny retrospektywnej (*ex post*) jest funkcjonowanie istniejących programów i instrumentów (zgodnie z wytycznymi i narzędziami dotyczącymi lepszego stanowienia prawa – narzędzie #10 oraz narzędzie #43). Przedmiotem opartej na dowodach oceny jest stopień, w jakim istniejące interwencje są skuteczne, wydajne, odpowiednie w kontekście aktualnych potrzeb, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w odniesieniu do innych unijnych interwencji, a także w jakim przyczyniły się do osiągnięcia europejskiej wartości dodanej. Przedmiotem oceny *ex ante* i *ex post* są najistotniejsze skutki. Zakres, w jakim skutki działań z zakresu polityki mogą być podane ocenie, zależy od czasu i charakteru tych ocen określonych w podstawie prawnej oraz często od danych przekazanych przez państwa członkowskie i innych partnerów czy organizacje.

1.22. Komisja dąży do zaprezentowania wysokiej jakości informacji na temat wyników, którym poświęca się wiele uwagi w instrukcjach i przy sporządzaniu sprawozdań na temat wyników. Chociaż Komisja polega i będzie polegać na państwach członkowskich i innych stronach w zakresie dostarczania wiarygodnych i terminowych informacji na temat wyników, służby Komisji są zobowiązane do zapewnienia, aby wszelkie wątpliwości dotyczące wiarygodności były zgłaszane w przejrzysty sposób.

1.23. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania nie uwzględniono danych, które uznano za niewiarygodne. Jeśli chodzi o dokumenty programowe, Komisja jest zobowiązana do składania sprawozdań na temat wszystkich wskaźników wykonania określonych w przepisach dotyczących programów. Oczekuje się, że źródła danych zostaną zidentyfikowane, a wszelkie wątpliwości dotyczące wiarygodności zostaną oznaczone; wymóg ten zostanie w przyszłości ujęty w sposób bardziej wyraźny w stałych instrukcjach dotyczących sporządzania okólnika budżetowego.

JAKOŚĆ SPRAWOZDAŃ WYSOKIEGO SZCZEBLA NA TEMAT WYNIKÓW

1.24. Wskaźniki wykonania uwzględnione w dokumentach programowych określono w odpowiednich przepisach. Niektórych aspektów wyników wskaźniki nie oddają wcale lub oddają je w niezadowalającym stopniu z uwagi na ich nieodłączne ograniczenia. Komisja zasadniczo uważa jednak, że dla oceny wyników programów istotne są wszystkie wskaźniki.

W rozporządzeniu (UE) 2018/1046 (rozporządzeniu finansowym) wymaga się, aby Komisja składała w dokumentach programowych sprawozdania na temat wszystkich wskaźników określonych w podstawach prawnych programów wydatkowania, zgodnie z uzgodnieniem Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie wniosków Komisji.

1.25. W dokumentach programowych oraz przeglądzie wyników programów dotyczących projektu budżetu na 2021 r. Komisja jeszcze bardziej poprawiła jakość informacji na temat wyników, na przykład:

- w obliczeniach dotyczących postępów w osiąganiu wartości docelowej w przeglądzie wyników programów poprzez uwzględnienie wartości wyjściowych (w stosownych przypadkach); oraz
- poprzez wykorzystanie bardziej spójnego podejścia w zakresie stosowania wzorów.

Komisja zauważa, że należy wziąć pod uwagę kwestie dotyczące wykonalności i kosztów, a także fakt, że wymagane jest odpowiednie zaangażowanie, w szczególności państw członkowskich i beneficjentów, w terminowe przekazanie wysokiej jakości danych.

Podpunkt pierwszy – wskaźniki produktu są bezpośrednio związane z daną interwencją, a zatem mają kluczowe znaczenie dla monitorowania wyników programów.

Właściwe połączenie rodzajów wskaźników (wkładu, produktu, rezultatu, oddziaływania) zależy od charakterystyki programu.

Podpunkt drugi – więcej informacji na temat wyników zostanie udostępnionych pod koniec cyklu WRF 2014–2020, w szczególności w odniesieniu do wskaźników rezultatu i oddziaływania. Fakt, że dostępność informacji na temat wyników jest w pierwszych latach bardziej ograniczona odzwierciedla połączenie różnych rodzajów wskaźników wykonania. Nie wszystkie wskaźniki są aktualizowane co roku ze względu na gromadzenie danych lub inne kwestie strukturalne. Nie jest to kwestia jakości, a raczej wynik specyfiki tych wskaźników. Jeśli chodzi o projekt budżetu na 2021 r., dostępnych danych brakuje tylko w odniesieniu do 1 % wskaźników, a w przypadku 6 % wskaźników dostępne są informacje sprzed ponad 2 lat.

Podpunkt trzeci – Komisja uważa, że istnieje szereg jakościowych wartości docelowych, które można przełożyć na ilościowe wartości docelowe. Dokonano tego na przykład w ramach przeglądu wyników programów w odniesieniu do wskaźników EFRG. Podejście to skutkuje niższym odsetkiem wskaźników, w odniesieniu do których nie można obliczyć postępów w osiąganiu wartości docelowych.

Podpunkt czwarty – w przypadku niektórych programów, np. w ramach zarządzania dzielonego, korekta wartości docelowych jest normalnym procesem, który stanowi odpowiedź na zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze w państwach członkowskich lub na zmiany w alokacji finansowej.

W odniesieniu do tabeli 1.6 w podstawie prawnej programu „Horyzont 2020”[2] określono, po raz pierwszy w programie w zakresie badań naukowych i innowacji, wykaz obowiązkowych kluczowych wskaźników efektywności do stosowania w ramach jego systemu oceny i monitorowania. W 2015 r., rok po rozpoczęciu tego programu oraz dążąc do zapewnienia jak największej przejrzystości, Komisja opublikowała kompleksowy przegląd[3] wszystkich wskaźników dotyczących programu „Horyzont 2020”. Przedstawiono w nim definicje, rodzaj i źródło danych wymaganych do obliczenia tych wskaźników, wartości wyjściowe, jeśli były dostępne, oraz wartości docelowe wyznaczone do końca programu „Horyzont 2020”, uwzględniając również odstęp czasu między zakończeniem programu a osiągnięciem produktów i rezultatów projektów.

Metodyka wykorzystywana do szacowania wartości wyjściowych i docelowych w odniesieniu do wskaźników wykonania dla WRF 2021–2027 zostanie opublikowana wraz z wykazem nowych wskaźników.

1.26. Komisja uważa, że cele te są wzajemnie powiązane oraz że się uzupełniają. Na przykład cele związane z klimatem określone na szczeblu międzynarodowym są odpowiednio odzwierciedlone w priorytetach politycznych Unii oraz w celach programów wydatkowania.

[2] https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_en.pdf

[3] https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_en.pdf

1.27. Komisja od wielu lat angażuje się w promowanie równouprawnienia płci, a w ostatnim czasie w realizację celów zrównoważonego rozwoju. Działania na rzecz równouprawnienia płci są wspierane w ramach wielu unijnych strategii politycznych i instrumentów, a 45 z 60 programów wydatkowania w bieżącym okresie programowania przyczynia się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Dokumenty programowe zawierają dwie sekcje poświęcone sprawozdawczości w zakresie wkładu programów w realizację tych priorytetów.

Komisja nieustannie dąży do wzmocnienia swoich działań w zakresie sprawozdawczości. W odniesieniu do projektu budżetu na 2021 r. jeszcze bardziej wzmocniono sekcję dotyczącą celów zrównoważonego rozwoju w celu przedstawienia obrazowych przykładów, w jaki sposób poszczególne programy przyczyniają się do realizacji odpowiednich celów zrównoważonego rozwoju, oraz wykazania spójności polityki między projektem budżetu UE a celami zrównoważonego rozwoju.

Ponadto, jak ogłoszono w strategii Komisji na rzecz równouprawnienia płci, Komisja pracuje obecnie nad opracowaniem systemu śledzenia wydatków związanych z działaniami na rzecz równouprawnienia płci na poziomie programów.

W uzupełnieniu dokumentów programowych i sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania Komisja przekazuje sprawozdania dotyczące tych priorytetów również w innych publikacjach (np. w sprawozdaniu monitorującym Eurostatu na temat celów zrównoważonego rozwoju, w tym celu zrównoważonego rozwoju 5 dotyczącego równouprawnienia płci).

1.28. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą włączenia przeglądu wyników programów jako załącznika do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania. Komisja uważa, że usprawnienie to przyczynia się do wzmocnienia powiązania między procedurą udzielenia absolutorium a procedurą budżetową.

1.30. Podpunkt pierwszy – zasady dotyczące należytego zarządzania finansami (skuteczności, efektywności i oszczędności) są ważnymi aspektami zarządzania finansami w Komisji. W szerokim zakresie znalazło to odzwierciedlenie zarówno w sekcji 1, jak i sekcji 2 sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania.

Skuteczność dotyczy poziomu osiągnięcia celów programów i w związku z tym jest w znacznym stopniu uwzględniana w sprawozdaniach na temat wyników. Informacje dotyczące oszczędności i efektywności programów nie są dostępne w ujęciu rocznym. Aspekty te wynikają w dużej mierze z ram regulacyjnych i są zazwyczaj mierzone w dłuższej perspektywie czasowej.

1.32. Wpływ czynników zewnętrznych zależy od charakterystyki danego unijnego programu wydatkowania.

Na przykład program „Horyzont 2020” funkcjonuje w ogólnie stabilnym środowisku i jest mniej narażony na wpływ czynników zewnętrznych niż inne programy. Jednak w przypadku kryzysów takich jak kryzys związany z pandemią COVID-19 badania naukowe i innowacje znalazły się wśród pierwszych obszarów polityki, w ramach których oczekiwano reakcji w formie kompleksowego podejścia. Jak stwierdzono w dokumencie programowym dotyczącym projektu budżetu na 2021 r., program „Horyzont 2020” wykazał zdolność do szybkiego reagowania na kryzys związany z pandemią poprzez zmobilizowanie łącznie ponad 1 mld EUR na rozwój diagnostyki, leczenia i szczepionek.

1.34. Komisja przyjmuje z zadowoleniem pozytywny wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w odniesieniu do systematycznego wprowadzania sekcji dotyczących oceny

osiągniętych wyników i będzie nadal dążyła do ciągłego usprawniania sprawozdawczości na temat wyników w nadchodzących latach.

1.35. Komisja zauważa, że w zależności od danego programu bardziej zasadne może być skoncentrowanie sekcji dotyczącej oceny wyników na programie jako całości lub na pewnych aspektach lub filarach programu, które obejmują wiele celów szczegółowych.

W przypadku programu „Horyzont 2020" w sekcji dotyczącej wyników w dokumencie programowym towarzyszącym projektowi budżetu na 2021 r. przedstawiono analizę wyników programu w podziale na filary (doskonała baza naukowa, wiodąca pozycja w przemyśle, wyzwania społeczne). Przedstawiono w niej również wskaźniki oraz – w zależności od dostępności danych – postępy w osiąganiu wartości docelowych i celów pośrednich w odniesieniu do wszystkich 18 celów szczegółowych.

Dokument programowy EFRG towarzyszący projektowi budżetu na 2021 r. zawiera informacje jakościowe w odniesieniu do wszystkich trzech celów ogólnych oraz celów szczegółowych nr 1, 2, 3 oraz 8, a także informacje ilościowe dotyczące wszystkich celów szczegółowych.

Dokument programowy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa towarzyszący projektowi budżetu na 2021 r. zawiera analizę najnowszych wskaźników wykonania w sekcji odpowiadającej poszczególnym celom szczegółowym. Komisja udostępnia również kompleksowe informacje na temat wyników za pośrednictwem swojego rocznego sprawozdania na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych.

1.36. Ogólnie Komisja uważa, że informacje przedstawione w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów właściwie odzwierciedlają instrukcje odnoszące się do sekcji dotyczących wyników. W oparciu o doświadczenia i wnioski z pierwszego zadania w tym roku Komisja będzie dążyła do dalszego usprawnienia sprawozdawczości, w tym w odniesieniu do wyzwań związanych z wdrażaniem, w przyszłorocznych dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów. Dotyczy to zarówno kwestii przedstawienia szczegółowej analizy wyników, wraz z jasną i zwięzłą oceną, jak i usprawnienia sposobu prezentacji informacji w sekcjach dotyczących wdrażania oraz oceny osiągniętych wyników.

1.39. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że jej sprawozdawczość stała się bardziej wyważona. Komisja twierdzi, że sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania oraz przegląd wyników programów, który stanowi obecnie integralną część sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, przedstawiają wyważony obraz wyników wszystkich programów, z uwzględnieniem przykładów obszarów polityki, które można dalej udoskonalić, również pod względem wniosków i doświadczeń przedstawionych we wnioskach Komisji dotyczących nowej generacji programów.

Ramka 1.5 – Przykłady wyważonej sprawozdawczości w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów

W przypadku programu „Horyzont 2020" dokument programowy odnosi się do wciąż aktualnych dla programu wyzwań takich jak konieczność udoskonaleń pod względem innowacji tworzących rynek, likwidacji luki innowacyjnej oraz wzmocnienia wiodącej pozycji w przemyśle. Ponadto nie osiągnięto jeszcze wartości docelowej w zakresie inwestycji na rzecz działań w dziedzinie klimatu.

WNIOSKI I ZALECENIA

1.40. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że prowadzona przez nią sprawozdawczość na temat wyników stoi na coraz wyższym poziomie.

Obejmuje to opracowanie przeglądu wyników programów oraz jego późniejsze włączenie do sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, wprowadzenie w dokumentach programowych sekcji dotyczących oceny osiągniętych wyników oraz fakt, że sprawozdania stają się bardziej wyważone, uwzględniając zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty.

Komisja będzie dążyć do dalszych usprawnień w przyszłorocznych sprawozdaniach. W pierwszych latach okresu nowych WRF w dokumentach programowych oraz przeglądach wyników programów Komisja przedstawi sprawozdania na temat najistotniejszych wskaźników dotyczących okresu 2014–2020 wraz z kompleksowymi informacjami dotyczącymi programów, które będą realizowane w latach 2021–2027, a sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania będzie zawierało informacje podsumowujące.

1.42. Komisja będzie nadal polegać na informacjach na temat wyników przekazywanych przez państwa członkowskie i innych partnerów lub inne organizacje i z tego względu nie jest w stanie w pełni kontrolować lub zagwarantować wiarygodności informacji na temat wyników. Komisja zgadza się jednak co do znaczenia ciągłej poprawy jakości informacji na temat wyników zawartych w dokumentach programowych oraz sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania. Komisja dąży do zaprezentowania wysokiej jakości informacji na temat wyników, którym poświęca się wiele uwagi w instrukcjach i przy sporządzaniu sprawozdań na temat wyników.

1.43. Rozporządzenie finansowe zawiera wymóg, aby Komisja składała sprawozdania na temat wszystkich wskaźników określonych w podstawach prawnych programów wydatkowania.

Nie wszystkie wskaźniki są aktualizowane co roku ze względu na gromadzenie danych lub inne kwestie strukturalne. Nie jest to kwestia jakości, a raczej wynik specyfiki tych wskaźników. Więcej informacji na temat wyników zostanie udostępnionych pod koniec cyklu WRF 2014–2020, w szczególności w odniesieniu do wskaźników rezultatu i oddziaływania.

W tym roku Komisja nadal podnosiła jakość informacji na temat wyników, przykładowo w obliczeniach dotyczących postępów w osiąganiu wartości docelowej w przeglądzie wyników programów – poprzez uwzględnienie wartości wyjściowych (w stosownych przypadkach) – oraz bardziej spójne podejście w zakresie stosowania wzorów.

Komisja zauważa, że należy wziąć pod uwagę kwestie dotyczące wykonalności i kosztów, a także fakt, że wymagane jest odpowiednie zaangażowanie, w szczególności państw członkowskich i beneficjentów, w terminowe przekazanie wysokiej jakości danych.

1.45. Zasady dotyczące należytego zarządzania finansami (skuteczności, efektywności i oszczędności) uwzględniono zarówno w sekcji 1, jak i w sekcji 2 sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania.

Skuteczność dotyczy poziomu osiągnięcia celów programów i w związku z tym jest w znacznym stopniu uwzględniana w sprawozdaniach na temat wyników. Informacje dotyczące oszczędności i efektywności programów nie są dostępne w ujęciu rocznym. Aspekty te wynikają w dużej mierze z ram regulacyjnych i są zazwyczaj mierzone w dłuższej perspektywie czasowej.

Celem dorocznej sprawozdawczości na temat wyników nie jest przedstawienie kompleksowej i szczegółowej oceny poszczególnych celów i czynników mających wpływ na dany program, ale raczej przekazanie informacji na temat wyników programu jako całości, z ostrzeżeniem w przypadku, gdy pewne aspekty wymagają szczególnej uwagi. W tym kontekście analiza czynników zewnętrznych w dorocznej sprawozdawczości powinna być proporcjonalna.

Niemniej jednak Komisja uznaje rolę, jaką odgrywają czynniki zewnętrzne w oddziaływaniu na ogólne wyniki programów. Uznaje ona konieczność zapewnienia, aby analizę ilościową uzupełniano oceną kluczowych aspektów jakościowych, w zależności od charakterystyki danego programu. W związku z tym Komisja będzie dążyła do uwzględnienia bardziej systematycznej analizy czynników zewnętrznych w dokumentach programowych na nadchodzący cykl sprawozdawczy.

1.46. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, że sekcje dotyczące nowej oceny osiągniętych wyników w dokumentach programowych i przeglądzie wyników programów stanowią znaczący pozytywny krok w kierunku jaśniejszej, bardziej przejrzystej i kompleksowej sprawozdawczości na temat wyników programów. Komisja dąży do ciągłego podnoszenia jakości swojej sprawozdawczości. Tegoroczne doświadczenia i wnioski umożliwią Komisji udoskonalenie tej sekcji w nadchodzących latach.

1.47. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że jej sprawozdawczość stała się bardziej wyważona. Komisja będzie nadal dążyć do wprowadzania usprawnień w sprawozdaniach sporządzanych w kolejnych latach i dostosuje okólnik budżetowy w oparciu o tegoroczne doświadczenia i wnioski.

Zalecenie 1: Komisja przyjmuje zalecenie 1.

Komisja zamierza kontynuować przekazywanie informacji na temat zakończenia realizacji programów na lata 2014–2020, biorąc pod uwagę rok, dla którego wyznaczono cele końcowe programów (w wielu przypadkach: 2023). Większość płatności na potrzeby zakończenia programów na lata 2014–2020 zostanie do tego czasu zrealizowana. Komisja zaprzestanie sporządzania sprawozdań, gdy tylko powiązane informacje przestaną być użyteczne. Komisja przedstawi również sprawozdania na temat wyników ewaluacji końcowych programów na lata 2014–2020.

Zalecenie 2: Komisja przyjmuje zalecenie 2.

Komisja dąży do zaprezentowania wysokiej jakości informacji na temat wyników, którym poświęca się wiele uwagi w instrukcjach i przy sporządzaniu sprawozdań na temat wyników. Komisja jest otwarta na zwiększanie wiarygodności i podnoszenie jakości przekazywanych informacji, gdy jest to możliwe, i wyraźne wskazywanie wszelkich kwestii dotyczących wiarygodności informacji przedstawianych w dokumentach programowych oraz sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 pozwolą Komisji czynić dalsze postępy w tym zakresie. Komisja nie jest jednak w stanie w pełni kontrolować czy zagwarantować wiarygodności informacji na temat wyników przekazywanych przez inne podmioty.

Zalecenie 3: Komisja przyjmuje zalecenie 3.

Komisja zwraca uwagę na znaczenie analiz Rady ds. Kontroli Regulacyjnej dla poprawy jakości wybranych ewaluacji oraz znaczącą rolę, jaką upowszechnienie wniosków z analiz przeprowadzonych przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej odgrywa we wszystkich ewaluacjach, aby uniknąć możliwych uchybień we wstępnym projekcie metodycznym. Komisja będzie wspierać takie upowszechnianie, organizując w dalszym ciągu szkolenia i zapewniając wewnętrzne wytyczne równolegle do działań informacyjnych Rady ds. Kontroli Regulacyjnej.

Zalecenie 4: Komisja przyjmuje zalecenie 4.

Komisja wzmocni przejrzystość i jakość sprawozdawczości na temat wyników w odniesieniu do wskaźników wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, informując między innymi o źródłach danych leżących u ich podstaw oraz metodyce stosowanej w celu określenia wartości docelowych. Informacje te zostaną uwzględnione w zestawie dokumentów na potrzeby projektu budżetu na 2022 r.

Zalecenie 5: Komisja nadal zobowiązuje się do przedstawiania wysokiej jakości informacji na temat wyników. Będzie nadal dążyć do wprowadzania dalszych usprawnień w nadchodzących latach poprzez instrukcje oraz opracowywanie sprawozdań na temat wyników.

a) Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. a).

Informacje dotyczące oszczędności i efektywności programów nie są dostępne w ujęciu rocznym. Aspekty te wynikają w dużej mierze z ram regulacyjnych i są zazwyczaj mierzone w dłuższej perspektywie czasowej.

Komisja udoskonali sprawozdawczość na temat efektywności i oszczędności, gdy zostaną udostępnione informacje na ten temat. Informacje te są zawarte przykładowo zarówno w sekcji 1, jak i w sekcji 2 sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania.

b) Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. b).

Komisja uznaje rolę, jaką odgrywają czynniki zewnętrzne w oddziaływaniu na ogólne wyniki programów. Uznaje ona konieczność zapewnienia, aby analizę ilościową uzupełniano oceną kluczowych aspektów jakościowych, w tym czynników zewnętrznych, w zależności od charakterystyki danego programu.

Celem dorocznej sprawozdawczości na temat wyników jest przekazanie informacji na temat wyników danego programu jako całości. W ramach tego Komisja będzie dążyła do uwzględnienia w dokumentach programowych na nadchodzący cykl sprawozdawczy bardziej systematycznej analizy istotnych czynników zewnętrznych, które mogą mieć wypływ na wyniki programów, w zakresie, w jakim jest to istotne, i w miarę dostępności danych.

c) Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. c).

Komisja przedstawia oceny wyników programów w dokumentach programowych oraz przeglądach wyników programów.

Ponadto w dokumentach programowych na potrzeby projektu budżetu na 2022 r. Komisja zamierza systematycznie przekazywać informacje na temat tego, czy istnieje duże prawdopodobieństwo, że wartości docelowe zostaną osiągnięte.

d) Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. d).

Komisja dąży do ciągłego podnoszenia jakości swojej sprawozdawczości na temat wyników. W tym roku (projekt budżetu na 2021 r.) po raz pierwszy dokumenty programowe oraz przeglądy wyników programów zawierały szczegółową sekcję dotyczącą oceny osiągniętych wyników. W oparciu o tegoroczne doświadczenia i wnioski Komisja przedstawi bardziej szczegółowe instrukcje i uwzględni dobre praktyki w okólniku budżetowym na kolejne lata, tak aby jeszcze bardziej poprawić jakość sekcji dotyczącej oceny osiągniętych wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYNIKÓW WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

„ROZDZIAŁ 2 – KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

WPROWADZENIE HORYZONT 2020

Od ponad 35 lat w sytuacji, w której działania prowadzone tylko na poziomie krajowym lub regionalnym okazują się niewystarczające, podejmowana jest interwencja na szczeblu UE za pośrednictwem kolejnych programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji. Programy te umożliwiają dzielenie ryzyka i unikanie dublowania działań w różnych państwach dzięki gromadzeniu i pozyskiwaniu zasobów w celu uzyskania masy krytycznej. Służy to lepszemu, szybszemu lub efektywniejszemu osiągnięciu wspólnych celów. W programach tych główny nacisk kładzie się na wspieranie współpracy między różnymi państwami i konkurencyjności opartej na kryteriach doskonałości ponad barierami geograficznymi, sektorowymi lub między dyscyplinami.

Projekty w zakresie badań naukowych i innowacji to długoterminowe przedsięwzięcia obejmujące wiele procesów opartych na metodzie prób i błędów, generujące konkretne wyniki dopiero po upływie 15–20 lat, przy czym wyniki te często nie są takie, jak początkowo zakładano i oczekiwano. Sposób i czas pomiaru wyników tego typu inwestycji nie może zatem zniechęcać do prowadzenia nieukierunkowanych badań, podejmowania ryzyka lub prezentowania innowacyjnych zachowań. Wskaźniki dotyczące produktów, wyników lub oddziaływania takich inwestycji należy zatem analizować w kontekście informacji jakościowych.

„Horyzont 2020” to atrakcyjny, przynoszący dobre wyniki program, który wykazuje się spójnością wewnętrzną i jest wysoce odpowiedni z punktu widzenia zidentyfikowanych potrzeb i wyzwań oraz wnosi szczególną unijną wartość dodaną w ramach działań realizowanych w oparciu o kryterium doskonałości oraz transgraniczną współpracę i mobilność. Program jest atrakcyjny dla środowiska naukowego i przyciąga wielu chętnych do wzięcia w nim udziału, co skutkuje zbyt wieloma zgłoszeniami w konkursach.

W ramach programu „Horyzont Europa” dąży się do osiągnięcia dalszego uproszczenia poprzez opieranie się w większym stopniu na finansowaniu w formie kwot ryczałtowych prowadzącym do usprawnienia funkcjonowania i ułatwienia zrozumienia krajobrazu europejskich partnerstw obejmujących państwa członkowskie, przemysł, społeczeństwo obywatelskie i organizacje finansujące. Zasady dotyczące polityki spójności proponowane w nowych WRF obejmują przepisy szczegółowe dotyczące transferów środków pieniężnych między programami finansowania unijnego, co wzmacnia synergie m.in. między środkami finansowymi z programu „Horyzont Europa” a środkami przyznawanymi w ramach polityki spójności. Ponadto program „Horyzont Europa” będzie charakteryzował się nowymi ramami monitorowania i sprawozdawczości opartymi na wyraźnie zdefiniowanych kluczowych ścieżkach oddziaływania i zmienionym zestawie odpowiednich wskaźników, metod i wartości bazowych.

HORYZONT 2020

2.12 Komisja zauważa, że wybrane wskaźniki to wskaźniki kontekstowe, które dają jedynie orientacyjny obraz pośredniego oddziaływania programu w zakresie ogólnego celu i nie mierzą wyników programu „Horyzont 2020” jako takiego. Komisja zwraca uwagę na znaczenie programu „Horyzont 2020” dla osiągnięcia celu dotyczącego badań i rozwoju w strategii Europa 2020. Przypomina jednak, że „Horyzont 2020” odpowiada za mniej niż 10 % łącznych inwestycji publicznych w badania i rozwój w UE. Osiągnięcie tego celu końcowego wymagałoby zatem

w pierwszej kolejności zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych na szczeblu krajowym i regionalnym.

Wykres 2.4 – Zdaniem Komisji zasadniczo wszystkie wskaźniki wykonania uwzględnione w dokumentach programowych mają znaczenie dla osiągnięcia celów programowych.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w toku realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programowych.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika cel jest (lub nie jest) „na dobrej drodze" do realizacji niekoniecznie oznacza, że cele samego programu są (lub nie są) „na dobrej drodze" do realizacji.

Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi ilościowymi i jakościowymi informacjami.

Wykres 2.5 – Komisja zauważa, że trzy wybrane wskaźniki dają jedynie orientacyjny obraz pośredniego oddziaływania programu w zakresie celu ogólnego.

2.13 Komisja przeprowadzi ocenę docelowych wartości wskaźników na podstawie osiągnięć po upływie kilku lat od roku 2020, gdy większość działań objętych finansowaniem zostanie już zakończona. W zależności od danego wskaźnika śródokresowe wyniki projektu nie zawsze są zgłaszane w sposób odpowiedni i terminowy, przez co nie zostają wliczone do ustalonych celów pośrednich lub celów końcowych.

2.14 Komisja zauważa, że uproszczenie i przekazanie zadań wykonawczych agencjom wykonawczym przyczynia się do wzrostu wydajności programu.

***Ramka 2.1* – Nasze zdanie nt. działań upraszczających program „Horyzont 2020"**

Zdaniem Komisji pozytywne ustalenia zawarte w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego wynikają z prowadzonych przez Komisję w sposób ciągły działań na rzecz uproszczeń. Zgodnie z zaleceniem Trybunału Obrachunkowego dotyczącym dalszego upraszczania Komisja ustanowiła projekt pilotażowy dotyczący stosowania kwot ryczałtowych w ramach programu „Horyzont 2020" i zorganizowała kampanie informacyjne w różnych formatach i o różnej treści adresowane do konkretnych odbiorców, takich jak MŚP i przedsiębiorstwa wchodzące na rynek, w przypadku których ryzyko popełnienia błędów w składanych wnioskach o zwrot kosztów wydaje się większe. W ramach „Horyzont Europa" – nowego programu ramowego na lata 2021–2027 – opracowane zostaną dalsze nowe inicjatywy, takie jak na przykład szersze uznawanie powszechnie stosowanych praktyk w zakresie rachunkowości analitycznej oraz większe wykorzystanie dotacji w formie uproszczonej na podstawie doświadczeń i wniosków z projektu pilotażowego dotyczącego stosowania kwot ryczałtowych w ramach programu „Horyzont 2020". Jednocześnie zapewnione są ciągłość i spójność z punktu widzenia beneficjentów dzięki utrzymaniu zasady jednolitego zbioru przepisów i sprawdzonego modelu finansowania „Horyzont 2020".

2.15 Komisja zgadza się z opinią, że fakt, iż w programie przede wszystkim stawia się na współpracę badawczą i w zakresie innowacji ponad granicami, nadaje mu szczególną unijną wartość dodaną.

2.16 Komisja regularnie zgłasza trudności i utracone szanse wynikające z tej sytuacji. Komisja ubolewa nad niskim wskaźnikiem sukcesu w odniesieniu do wniosków, który częściowo wynika ze

spadku krajowych inwestycji publicznych w zakresie badań naukowych i innowacji w szeregu państw członkowskich. Jednocześnie zbyt wiele zgłoszeń w konkursach i silna konkurencja o granty pozwalają na osiągnięcie doskonałości, zapewniając wysoką jakość wybranych projektów, oraz stanowią dowód atrakcyjności programu.

2.17 Pieczęć doskonałości stanowiła pierwszą próbę stworzenia konkretnych synergii między programem „Horyzont 2020" a funduszami[1]. Komisja przypomina, że uznanie „pieczęci doskonałości" pozostaje w gestii organów krajowych i regionalnych. Komisja nie ma prawa ani zamiaru zmuszać do uznania tego znaku, korzysta natomiast z każdej okazji, aby promować jego stosowanie. O ile inicjatywa cieszy się pewnym powodzeniem, Komisja przyznaje, że jej oddziaływanie jest ograniczone. Inicjatywa ta przyczyni się jednak do stworzenia synergii między programem „Horyzont Europa" i funduszami, z zastrzeżeniem zgodności z przyszłym rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

2.18 Komisja zgadza się z opinią, że struktura trójfilarowa wpływa korzystnie na spójność między działaniami w ramach programu. Kwestie zidentyfikowane w śródokresowej ocenie „Horyzont 2020" skutkowały w szczególności tym, że w ramach programu „Horyzont Europa" usprawniono funkcjonowanie i ułatwiono zrozumienie krajobrazu europejskich partnerstw obejmujących państwa członkowskie, przemysł, społeczeństwo obywatelskie i organizacje finansujące[2]. Ponadto zasady dotyczące polityki spójności proponowane w nowych WRF obejmują przepisy szczegółowe dotyczące transferów środków pieniężnych między programami i instrumentami finansowania unijnego (np. z EFRR lub EFS+ do „Horyzont Europa" i w drugą stronę), dzięki czemu ulegają wzmocnieniu synergie między unijnymi programami.

2.19 Mając na uwadze, że tylko nieznaczna część projektów objętych programem „Horyzont 2020" została zakończona, na tym etapie trudno jest przedstawić kompleksowe informacje na temat efektywności programu. Takie informacje będą stawały się dostępne stopniowo w kolejnych latach. Komisja wskazuje, że na podstawie dostępnych ograniczonych produktów programu „Horyzont 2020" już teraz można zauważyć postęp w kierunku osiągnięcia celów programu. Bardziej kompleksowa analiza efektywności zostanie przeprowadzona w ramach oceny *ex post* programu „Horyzont 2020", zaplanowanej na rok 2023, która będzie obejmować długoterminowe oddziaływanie poprzedniego programu, 7PR, na podstawie analizy ilościowej i jakościowej.

2.25 Komisja zgadza się, że cel końcowy dotyczący liczby zgłoszeń patentowych ustalony na podstawie śródokresowych danych 7PR mógł zostać przeszacowany. Chociaż wskaźnik liczby przyznanych patentów stanowi lepszy miernik wydajności, pełne dane dotyczące programu „Horyzont 2020" będą dostępne dopiero po upływie kilku lat od jego zakończenia. Na przykład procedura udzielania patentu europejskiego zajmuje około 3–5 lat od daty złożenia wniosku. Trwają prace nad udoskonaleniem gromadzenia danych na potrzeby programu „Horyzont Europa" w oparciu o rozwój rozwiązań IT i wzmocnione podejście do sprawozdawczości w zakresie rozpowszechniania i wykorzystania.

---

[1] Na fundusze ESI składają się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności.

[2] SWD(2018) 307 final, sekcja 3.2.

2.26 Komisja przypomina, że w związku z brakiem jakichkolwiek istotnych danych określenie wartości docelowej lub celów pośrednich dla tego wskaźnika było niemożliwe. Dzięki systematycznemu gromadzeniu istotnych danych Komisja będzie jednak mogła określić odpowiednie cele pośrednie i wartość docelową dla programu „Horyzont Europa".

2.27 Komisja odnotowuje, że działania w ramach filaru wiodącej pozycji w przemyśle charakteryzują się dobrym zorientowaniem na potrzeby rynku i cieszą się zainteresowaniem wnioskodawców, w tym MŚP. Jeżeli chodzi o MŚP, Komisja przypomina, że do końca 2019 r. środki przydzielone na rzecz MŚP wyniosły 24,74 % finansowania w ramach programu „Horyzont 2020", co przekracza cel końcowy wynoszący 20 % na rok 2020 r. i znacznie przekracza przydział środków dla MŚP w ramach 7PR, który wyniósł 17 %. Bariery na etapie składania wniosków nie uniemożliwiły osiągnięcia takiego znacznego wzrostu wskaźników uczestnictwa MŚP, które przypisuje się działaniom promujących program wśród MŚP i uproszczeniom wprowadzonym w celu ułatwienia uczestnictwa MŚP. Komisja jest świadoma obciążeń, z którymi nadal mierzą się MŚP na etapie realizacji projektów, i stale podejmuje te kwestie w ramach organizacji ukierunkowanych kampanii informacyjnych.

2.28 Komisja odnotowuje, że duże projekty finansowane w ramach działań objętych filarem wiodącej pozycji w przemyśle wnoszą szczególną unijną wartość dodaną.

2.29 Komisja potwierdza, że cele określa się dla całego filaru wyzwań społecznych, a ocenę ich osiągnięcia można przeprowadzić dopiero po zakończeniu wszystkich działań finansowanych w ramach tego filaru. Faktyczne wartości przedstawia się w podziale według poszczególnych celów szczegółowych wyłącznie do celów informacyjnych. W przyszłości Komisja rozważy, w jaki sposób można udoskonalić prezentację tych danych.

2.33 Komisja z zastosowaniem przyjmuje uwagę, że wszystkie ocenione projekty spełniają cele programu i mających zastosowanie programów roboczych. Oprócz zgłaszania danych w podziale na cele szczegółowe Komisja opracowuje system zgłaszania portfeli zdefiniowanych przez użytkowników, w którym to systemie projekty grupuje się stosownie do ich znaczenia dla portfela i na tej podstawie prezentuje się zagregowane rezultaty i produkty. W ten sposób Komisja będzie mogła odpowiednio zgłaszać unijny wkład nie tylko w odniesieniu do celów szczegółowych programu, ale również w obszarach badań wykraczających poza jeden cel szczegółowy.

2.34 Projekty w zakresie badań naukowych i innowacji w większości przypadków przynoszą oczekiwane produkty i rezultaty. Tego typu projekty siłą rzeczy obarczone są dużym ryzykiem i brakiem pewności. Istnieje proces monitorowania projektów mający na celu ocenę postępów w realizacji projektów oraz podjęcie w razie potrzeby stosownych działań. Nie da się jednak zawsze zagwarantować z góry możliwości osiągnięcia celów naukowych i technologicznych.

2.35 Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Obrachunkowy potwierdził, iż w obszarze badań naukowych i innowacji siłą rzeczy od sfinansowania projektu do zmaterializowania się jego wyników i przeprowadzenia oceny oddziaływania upływa dość długi okres czasu. Ocenę docelowych wartości wskaźników można przeprowadzić dopiero po upływie kilku lat od roku 2020 po zakończeniu większości działań objętych finansowaniem. Ocena *ex post* programu „Horyzont 2020", planowana na 2023 r., będzie obejmować kompleksową ocenę wyników programu, w tym analizę długoterminowych skutków 7PR. Choć Komisja przyznaje, że słusznie zaobserwowano, iż niektóre

wskaźniki wykonania są ograniczone, to jednak pragnie przypomnieć, że dane śródokresowe i wyniki w zakresie wdrożenia i wykonania programu są dostępne *online* i aktualizowane niemal w czasie rzeczywistym wraz z publikowanymi okresowo analizami kluczowych aspektów programu „Horyzont 2020".

2.36 Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek Trybunału Obrachunkowego, że nic nie wskazuje na to, że wydajność programu jest zagrożona, a ponadto jest też wiele przykładów projektów uwieńczonych sukcesem. Komisja zgadza się ponadto z opinią Trybunału Obrachunkowego, że budżet programu „Horyzont 2020" nie jest wystarczający, by sfinansować wszystkie, zbyt liczne zgłoszenia w konkursach. Jednocześnie nadmierna liczba zgłoszeń w konkursach i silna konkurencja o granty pozwalają na osiągnięcie doskonałości, zapewniając wysoką jakość wybranych projektów, oraz stanowią dowód atrakcyjności programu. Jeżeli chodzi o efektywność programu, Komisja przypomina, że uproszczenie i delegowanie zadań wykonawczych agencjom wykonawczym przyczynia się do wzrostu efektywności programu.

2.37 Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Trybunału Obrachunkowego na temat adekwatności programu, spójności oraz unijnej wartości dodanej. Jeżeli chodzi o spójność, kwestie zidentyfikowane w śródokresowej ocenie „Horyzont 2020" skutkowały w szczególności tym, że w ramach programu „Horyzont Europa" usprawniono funkcjonowanie i ułatwiono zrozumienie krajobrazu europejskich partnerstw obejmujących państwa członkowskie, przemysł, społeczeństwo obywatelskie i organizacje finansujące. Ponadto zasady dotyczące polityki spójności proponowane w nowych WRF obejmują przepisy szczegółowe dotyczące transferów środków pieniężnych między programami i instrumentami finansowania unijnego, dzięki czemu ulegają wzmocnieniu synergie między unijnymi programami.

2.38 Sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania jest sprawozdaniem podsumowującym informacje na temat tego, jak budżet UE przyczyniał się do realizacji priorytetów politycznych Unii Europejskiej, oraz kluczowych wyników osiągniętych dzięki budżetowi UE. W ramach działań na rzecz udoskonalenia sposobu prezentacji efektywności unijnych programów wydatków w załączniku Komisja przedstawiła przegląd wyników programu, w którym podsumowano kluczowe ustalenia dotyczące wyników, zawarte w dokumencie programowym. Dokument programowy zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat wyników.

WPROWADZENIE EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU NA RZECZ INWESTYCJI STRATEGICZNYCH

Jednym z głównych priorytetów Komisji jest pobudzenie inwestycji i tworzenie miejsc pracy. Utrzymujące się niskie poziomy inwestycji stanowią dla UE problem od czasu światowego kryzysu gospodarczego i finansowego. Zwłaszcza do 2014 r. inwestycje spadły do poziomu znacznie poniżej długoterminowej historycznej średniej. W listopadzie 2014 r. w związku z niskimi poziomami inwestycji Komisja wprowadziła plan inwestycyjny dla Europy.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) to instrument zależny od popytu, w ramach którego oferuje się wsparcie zwrotne na rzecz ostatecznych odbiorców. W rezultacie jego wykonanie zależy w dużej mierze od warunków rynkowych i istniejących niedoskonałości rynku związanych z finansowaniem inwestycji. W związku z tym pomiar wyników EFIS odbywa się w drodze oceny osiągnięcia jego głównych celów i celów końcowych określonych w rozporządzeniu EFIS.

Do lipca 2020 r. wartość uruchomionych inwestycji w UE w ramach EFIS wyniosła 524,4 mld EUR, dzięki czemu udało się zaradzić problemowi luki inwestycyjnej[3]. Z danych dotyczących zatwierdzonych projektów wynika, że EFIS przekroczył więc cel końcowy przed końcem okresu inwestycyjnego tego funduszu. Osiągnięto również wszystkie pozostałe kluczowe cele EFIS. Fundusz wsparł inwestycje we wszystkich państwach członkowskich UE i we wszystkich obszarach priorytetowych. Dzięki EFIS zwiększono dostęp do finansowania dla ponad 1,4 mln MŚP. Ponadto ponad 40 % inwestycji w obszarze infrastruktury i innowacji przeznaczono na działania w dziedzinie klimatu zgodnie z celem klimatycznym EFIS 2.0.

Kryzys gospodarczy na bezprecedensową skalę spowodowany pandemią COVID-19 uwidocznił znaczenie unijnego wsparcia w zakresie finansowania i inwestycji. Należy nadal podejmować starania, aby przywrócić długoterminowy stały trend inwestycyjny i, co najważniejsze, aby rozwiązać kwestię zawirowań gospodarczych spowodowanych pandemią. W związku z powyższym w kolejnych wieloletnich ramach finansowych Komisja między innymi zaproponowała kontynuację programu wsparcia inwestycyjnego – Program InvestEU.

EUROPEJSKI FUNDUSZ NA RZECZ INWESTYCJI STRATEGICZNYCH

2.49 Wskaźnik określający część finansowania z EFIS w ramach obszaru infrastruktury i innowacji wspierającą projekty zawierające komponenty, które przyczyniają się do działań w dziedzinie klimatu, można również uznać za wskaźnik rezultatu, gdyż oblicza się go na podstawie kwoty rzeczywistych kosztów projektu związanych ze wsparciem działań w dziedzinie klimatu. Biorąc pod uwagę, że poziom inwestycji uruchomionych w ramach EFIS szacuje się na podstawie kosztów projektów, wskaźnik ten mierzy konkretne koszty inwestycji, które mają być zrealizowane w ramach działań w dziedzinie klimatu, jako część oczekiwanego całkowitego kosztu inwestycji.

Ponadto wskaźnik liczby projektów publikowanych na Europejskim portalu projektów inwestycyjnych (EPPI) również można uznać za wskaźnik rezultatu. Zgodnie z rozporządzeniem EFIS EPPI powinien służyć „przede wszystkim zapewnieniu widoczności dla inwestorów i celom

[3] Źródło: miesięczne sprawozdania EBI z wyników EFIS. Najnowsze dostępne dane pochodzą z dnia 15 lipca 2020 r.

informacyjnym”. Dzięki publikacji projektu na tym portalu zapewnia się jego widoczność dla potencjalnych inwestorów z całego świata.

Wykres 2.11 – Zdaniem Komisji zasadniczo wszystkie wskaźniki wykonania uwzględnione w dokumentach programowych mają znaczenie dla osiągnięcia celów programowych.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w toku realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programowych.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika cel jest (lub nie jest) „na dobrej drodze” do realizacji niekoniecznie oznacza, że cele samego programu są (lub nie są) „na dobrej drodze” do realizacji.

Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi ilościowymi i jakościowymi informacjami.

2.50 Poziom ryzyka jest jednym z kryteriów dodatkowości i ma zastosowanie na poziomie całego portfela. Wskaźnik operacji EFIS obarczonych „wyższym ryzykiem” jest już dostępny w sprawozdaniach EBI dla Komisji zgodnie z rozporządzeniem EFIS w ramach wskazania udziału działań specjalnych EBI. Jak przyznał Trybunał Obrachunkowy w pkt 2.57 i 2.58, wyższy profil ryzyka projektów udokumentowano między innymi w sprawozdaniu EBI nt. EFIS za 2019 r. i w ramach niezależnej oceny Komisji.

Finansowanie z EFIS zależy do popytu i docieranie do kluczowych obszarów jest stale monitorowane. Ustalenie celów sektorowych jest jednak niemożliwe, gdyż jest to niezgodne z charakterem EFIS uzależnionym od popytu.

2.52 Celem wskaźników jest śledzenie postępów w kierunku osiągnięcia ustalonych celów końcowych. Fakt osiągnięcia danego celu końcowego nie oznacza, że taki wskaźnik jest mniej wartościowy. Fakt, że program w krótkim czasie zaczął być realizowany w całej UE, świadczy o jego efektywnym geograficznym rozdziale.

2.55 Celem metodologii wyliczania mnożnika EFIS jest pomiar inwestycji uruchomionych w ramach całej operacji, a nie wyłącznie w ramach EFIS.

Uruchomione inwestycje odzwierciedlają najlepsze szacunki w momencie zatwierdzenia oczekiwanych inwestycji w gospodarce realnej, z uwzględnieniem korekty faktycznych kwot po zakończeniu projektu. W związku z tym z definicji uruchomione inwestycje oszacowane *ex ante* oznaczają szacunki w momencie zatwierdzenia, a nie przeszacowanie lub niedoszacowanie.

W metodykach dotyczących obliczania mnożnika EFIS przewiduje się eliminowanie wszelkich przypadków podwójnego zliczenia zaraz po ich wykryciu, a na etapie zatwierdzania uwzględnia się wyłącznie uruchomione inwestycje dodatkowe. W przypadkach poddanych przeglądowi przez Trybunał Obrachunkowy w ramach audytu EFIS w 2019 r. EBI dokonał korekty wyniku z uwzględnieniem podwójnego zliczenia natychmiast po tym, jak informacje te zostały udostępnione.

2.59 Trybunał Obrachunkowy odnosi się do ściślej określonego ustalenia, stosując kryteria wykraczające poza przepisy rozporządzenia EFIS. Analizy przykładów przedstawione w ocenie EBI z 2018 r. obejmują przykłady wyjątkowych nakładów finansowych w porównaniu ze środkami, które byłyby dostępne na rynku, a także ze środkami, które EBI mógłby zapewnić w przypadku braku

EFIS: innowacyjne produkty, takie jak quasi-kapitał własny, pożyczki hybrydowe, uzgodnienia dotyczące podziału ryzyka oraz instrumenty dłużne o długich okresach zapadalności.

2.69 Poziom ryzyka jest jednym z kryteriów dodatkowości EFIS i ma zastosowanie na poziomie całego portfela, jak wyjaśniono w odpowiedzi do pkt 2.50. Wskaźnik operacji EFIS obarczonych „wyższym ryzykiem" jest już dostępny w sprawozdaniach EBI dla Komisji w ramach wskazania udziału działań specjalnych EBI.

Finansowanie z EFIS zależy do popytu i docieranie do kluczowych obszarów, choć jest stale monitorowane, w dużej mierze pozostaje poza kontrolą Komisji i EBI. Udokumentowano jednak postępy i szereg ukierunkowanych inicjatyw.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYNIKÓW WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

„ROZDZIAŁ 3 – SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

WPROWADZENIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzony przez Trybunał Obrachunkowy audyt dotyczący sprawozdawczości w zakresie efektywności EFRR i Funduszu Spójności. W programach realizowanych w okresie 2014–2020 położono nacisk na efektywność działań i logikę interwencji, a także na szersze wykorzystanie wspólnych wskaźników dotyczących konkretnych funduszy, niż miało to miejsce w okresie programowania 2007–2013, dzięki czemu sprawozdania dotyczące efektywności działań inwestycyjnych i produktów inwestycji stały się bardziej rzetelne i spójne. Szersze wykorzystanie unijnych wspólnych wskaźników na okres 2014–2020 przyczyniło się do znacznej poprawy jakości informacji dotyczących efektywności dostępnych na szczeblu UE. Znacznie wzrosła wartość rocznych sprawozdań z wdrażania programów jako źródeł informacji na temat efektywności. Chociaż poziom poczynionych postępów jest zróżnicowany w zależności od państwa członkowskiego i programu operacyjnego, dane dotyczące efektywności według stanu na koniec 2018 r. wskazują na pewne istotne osiągnięcia:

- ponad 400 000 przedsiębiorstw objętych wsparciem, czyli dwa razy więcej niż na koniec 2017 r.;
- ponad 100 000 nowych miejsc pracy, w porównaniu z 40 000 na koniec 2017 r.;
- ponad 170 000 gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, czyli dwa razy więcej niż łączna liczba takich gospodarstw w ciągu poprzednich czterech lat;
- 27,5 mln osób skorzystało z udoskonalonych świadczeń zdrowotnych, czyli o ponad 10 mln więcej niż na koniec 2017 r.

W celu uwzględnienia efektywności EFRR i Funduszu Spójności należy rozważyć szereg konkretnych elementów. Środki zaangażowane w ramach EFRR i Funduszu Spójności dotyczą lat 2014–2020, ale koszty kwalifikują się do roku 2023. W związku z tym okres wdrożenia EFRR i Funduszu Spójności wynosi 10 lat. W przypadku długoterminowych strategii inwestycyjnych zawsze występuje opóźnienie czasowe między etapem programowania, wyborem operacji, wdrożeniem i pojawieniem się rezultatów. Wdrożenie zostało dodatkowo opóźnione za sprawą późnego przyjęcia przez współprawodawców ram legislacyjnych na lata 2014–2020 dotyczących polityki spójności. Z dowodów z poprzednich okresów wynika, że większość wymiernych osiągnięć pojawia się w drugiej połowie cyklu programowania. Jest to ściśle związane z procesem realizacji finansowej, który często przebiega powoli w pierwszych latach okresu wdrożenia, po czym znacznie przyspiesza w kolejnych latach. Znajduje to potwierdzenie w szeregu wskaźników efektywności dotyczących zarówno EFRR, jak i Funduszu Spójności, w przypadku których wartości wskaźników za 2018 r. wykazują gwałtowny wzrost w porównaniu z łącznymi osiągnięciami w latach 2014–2017.

Ustalenia z poprzednich okresów programowania dotyczące konkretnych programów będących przedmiotem analiz mogą wskazywać na kwestie wymagające ponownej oceny w okresie 2014–2020. Takie ustalenia niekoniecznie odzwierciedlają efektywność działań w bieżącym okresie programowania.

O ile nadrzędnym celem strategicznym polityki spójności jest zmniejszenie różnic terytorialnych, gospodarczych i społecznych wewnątrz państw członkowskich i między nimi, inwestycje dokonywane w ramach ponad 300 krajowych i regionalnych programów operacyjnych finansowanych ze środków

EFRR oraz Funduszu Spójności dotyczą wielu różnych działań odpowiadających konkretnym potrzebom rozwojowym regionów. Wskaźniki wykorzystywane na potrzeby ustalenia celów i przygotowywania sprawozdań dotyczących efektywności są dostosowane do konkretnych działań finansowanych w ramach programów operacyjnych. W sprawozdaniach wysokiego szczebla dotyczących efektywności Komisja koncentruje się na wspólnych wskaźnikach stosowanych w wielu programach i agregowanych na szczeblu UE. Szacuje się, że wspólne wskaźniki obejmują 50–60 % finansowanych działań. Wskaźniki dotyczące konkretnych programów, które są równie istotne z punktu widzenia oceny efektywności funduszy na szczeblu krajowym i regionalnym, choć nie są wykorzystywane w sporządzanych przez Komisję sprawozdaniach wysokiego szczebla, to jednak umożliwiają monitorowanie efektywności konkretnego programu zgodnie z konkretnymi potrzebami regionalnymi. W ocenie efektywności Komisja uwzględniła wszystkie osiągnięcia w ramach wskaźników zgłoszone w przypadku programów operacyjnych.

Zdaniem Komisji z dostępnych danych z monitorowania wynika, że oprócz już uzyskanych istotnych wymiernych osiągnięć istnieją duże szanse na osiągnięcie ustalonych celów w ramach procesu wdrożenia funduszy. We wstępnych ustaleniach dotyczących oddziaływania interwencji finansowanych w ramach programów w latach 2014–2020, opracowanych na podstawie najrzetelniejszych ewaluacji przeprowadzonych przez państwa członkowskie[1], wskazano pozytywne rezultaty i sformułowano zalecenia dotyczące rozwoju interwencji celem utrwalenia i rozszerzenia korzyści z nich wynikających.

EFRR i FS

3.13. Ustalenia z ewaluacji i audytów przeprowadzonych w odniesieniu do poprzednich okresów programowania dotyczą konkretnych programów będących przedmiotem analiz. Takie ustalenia niekoniecznie odzwierciedlają efektywność działań w bieżącym okresie programowania.

Zakres, w jakim można ocenić oddziaływanie działań z zakresu polityki, zależy od harmonogramu i charakteru ewaluacji, które to elementy określono w podstawie prawnej, oraz często od dostępności i jakości danych zapewnianych przez państwa członkowskie i innych partnerów lub organizacje. Ocena oddziaływania programów niezmiennie wiąże się z istotnymi kwestiami związanymi z czasem potrzebnym na urzeczywistnienie się oddziaływania. Wcześniejsze przeprowadzenie ewaluacji wiązałoby się ze znacznymi ograniczeniami w zakresie rezultatów lub z tym, że na danym etapie oddziaływanie się nie urzeczywistniło.

Komisja jest zdania, że harmonogram ewaluacji wyważono w odpowiedni sposób umożliwiający właściwą ocenę oddziaływania finansowania w ramach polityki spójności. Oceny śródokresowe przewidziane we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów po 2020 r. nie tylko dostarczają danych na potrzeby drugiej części okresu programowania, ale także stanowią podstawę oceny skutków wniosków ustawodawczych na kolejny okres programowania.

3.14. Ewaluacja *ex post* w okresie 2007–2013 miała ograniczony charakter ze względu na niedostateczne wyznaczenie celów, niewystarczające dane z monitorowania i ograniczone krajowe ewaluacje oddziaływania. Elementy te udoskonalono w okresie 2014–2020 za sprawą bardziej przejrzystego i lepiej ukierunkowanego określenia celów programów, doprecyzowanej logiki interwencji, szerszego wykorzystania wspólnych wskaźników i obowiązku przeprowadzenia ewaluacji oddziaływania w odniesieniu do każdej osi priorytetowej przynajmniej raz w okresie programowania.

Realizacja polityki spójności przyczynia się do osiągnięcia celów określonych dla obszarów polityki

[1] Dokument roboczy służb Komisji SWD(2019) 445 final z dnia 17 grudnia 2019 r. „Zestawienie ustaleń z ewaluacji programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”.

sektorowej wyłącznie w stopniu, w jakim cele te są zgodne z celami polityki spójności. Ewaluacja *ex post* w latach 2007–2013 obejmowała między innymi tematyczne pakiety robocze, w ramach których analizowano wkład polityki spójności w osiąganie celów określonych dla danych sektorów. W ramach tej ewaluacji zbadano również związek między interwencjami w zakresie polityki spójności a strategią „Europa 2020".

3.15. We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 przewiduje się, że do końca 2024 r. Komisja przeprowadzi ocenę śródokresową każdego funduszu.

3.16. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.13.

(1) Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Obrachunkowy uznaje znaczenie tych czynników (stopień realizacji finansowej, nieliniowy charakter postępów w realizacji wartości docelowych wskaźników na przestrzeni czasu) dla oceny efektywności. Dzięki temu Komisja może przyjąć bardziej pozytywne podejście do analizy osiągnięć, w szczególności w przypadku punktów dotyczących ocen wskaźników (przedmiotowe sprawozdanie pkt 3.20, 3.26, 3.34, 3.42, 3.54), biorąc pod uwagę przede wszystkim tempo postępów finansowych programów operacyjnych.

3.19. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.16 (1).

3.20. Zdaniem Komisji w przypadku większości wskaźników realizacja zmierza do osiągnięcia wartości docelowych. Z dostępnych danych z monitorowania wynika, że osiągnięcia w ramach wskaźników ściśle wiążą się z poziomem wydatków na współfinansowane operacje. Co więcej, wartości wskaźników wybranych operacji świadczą o tym, że cele wielu programów mogą zostać zrealizowane, gdyż istnieje niezbędna lista przygotowanych projektów na potrzeby osiągnięcia uzgodnionych rezultatów w ciągu pozostałych pięciu lat realizacji (tj. do 2023 r.).

Rysunek 3.4:

Zdaniem Komisji zasadniczo wszystkie wskaźniki efektywności uwzględnione w dokumentach programowych mają znaczenie dla osiągnięcia celów programowych.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w toku realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programowych.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika realizacja zmierza (lub nie) do osiągnięcia wartości docelowej niekoniecznie oznacza, że realizacja samego programu zmierza (lub nie) do osiągnięcia założonych celów.

3.21. Źródłem danych dotyczących wskaźników związanych z konkretnymi celami są programy operacyjne. Takie wartości docelowe wskaźników, stanowiące integralną część programów operacyjnych, mogą być zmieniane na podstawie art. 30 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów po zatwierdzeniu danej zmiany przez Komisję. Głównymi przyczynami zmiany wartości docelowych wskaźników są: (1) zmiany w alokacji finansowej; (2) zmiany warunków społeczno-ekonomiczne; oraz (3) zastosowanie błędnych założeń przy początkowym ustalaniu celów końcowych.

3.22. Podstawę prognoz stanowią zatwierdzone projekty. Ponieważ realizacja celów końcowych w zakresie produktów ma nieliniowy przebieg w czasie, informacje dotyczące zatwierdzonych

projektów stanowią cenne źródło informacji na temat wiarygodności wartości docelowych i prawdopodobieństwa ich osiągnięcia.

3.26. Z dostępnych danych z monitorowania wynika, że osiągnięty poziom realizacji wartości docelowych trzech wskaźników odnotowany w 2018 r. ściśle odpowiada stopniowi realizacji finansowej na koniec 2018 r. (19 % w przypadku zarówno EFRR, jak i FS). Ponadto oczekiwane produkty wybranych projektów wykazują wartości świadczące o tym, że osiągnięcie celów końcowych jest możliwe.

3.28. Komisja uważa, że to właśnie pandemia COVID-19 stanowi zagrożenie dla osiągnięcia pierwotnych celów określonych w programach operacyjnych. Aby umożliwić podjęcie działań w ramach polityki spójności w odpowiedzi na bezpośrednie negatywne skutki kryzysu dla sektora opieki zdrowotnej i gospodarki (reagowanie kryzysowe), w ramach programów możliwe jest dostosowanie i ponowne ukierunkowanie ich celów. Cele określone w postaci wartości docelowych wskaźników w dużej mierze zależą od kwoty wsparcia przydzielonej na realizację odpowiednich działań. W przypadku realokacji środków finansowych, które są wynikiem pandemii COVID-19 i zostały ułatwione w ramach inicjatywy CRII+ (rozporządzenie (UE) 2020/558), wartości docelowe wskaźników są odpowiednio dostosowywane.

3.29. Komisja jest zdania, że najlepszym podejściem w kwestii efektywności kosztowej jest prowadzenie ewaluacji, gdyż oprócz porównania nakładów i produktów konieczne jest uwzględnienie poszczególnych rodzajów działań, poszczególnych grup docelowych oraz szczególnych potrzeb rozwojowych w regionach.

3.31. Realizacja polityki spójności przyczynia się do osiągnięcia celów określonych dla obszarów polityki sektorowej wyłącznie w stopniu, w jakim cele te są zgodne z celami polityki spójności. Wyzwania utrzymujące się w tych obszarach polityki nie wynikają wyłącznie z poziomu efektywności EFRR i FS.

W odniesieniu do celów w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r. w komunikacie COM(2019) 285 final Komisja zauważyła, że unijne cele na 2020 r. są zagrożone ze względu na odnotowane w ostatnich latach zwiększone zużycie energii. Wszystkim państwom członkowskim, których wkłady zostaną na etapie oceny uznane za niewystarczające, Komisja zaleciła ich przegląd i rozważenie zwiększenia poziomu ambicji.

W odniesieniu do celów na 2020 r. w zakresie energii ze źródeł odnawialnych Komisja odnotowuje, że do 2017 r. połowa państw członkowskich osiągnęła już swoje cele na 2020 r. albo była bliska ich osiągnięcia. Pozostałe państwa członkowskie będą musiały dołożyć dalszych starań, aby osiągnąć cele krajowe. Komisja monitoruje postępy związane z rozwojem odnawialnych źródeł energii i pozostaje w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi. Trwa mobilizacja wysiłków.

3.32. Obecnie zmiana klimatu stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań, a celem UE jest uporanie się z tym problemem. W orędziu o stanie Unii przewodnicząca Komisji ogłosiła bardziej ambitne cele w zakresie redukcji emisji CO_2 do 2030 r., tj. odstąpienie od celu zakładającego spadek o 40 % w porównaniu z poziomami w 1990 r. i przyjęcie celu zakładającego spadek o co najmniej 55 %. Aby to osiągnąć, Komisja wprowadzi zmiany we wszystkich unijnych przepisach w dziedzinie klimatu i energii do następnego lata.

3.34. Z dostępnych danych z monitorowania wynika, że spośród pozostałych sześciu wskaźników w przypadku dwóch poziom realizacji wartości docelowych odnotowany w 2018 r. odpowiada stopniowi realizacji finansowej na koniec 2018 r. (34 % zarówno w przypadku EFRR, jak i FS). W przypadku kolejnych dwóch wskaźników poczyniono znaczne postępy w porównaniu z poprzednim

rokiem. W przypadku pięciu z tych sześciu wskaźników oczekiwane produkty wybranych projektów wykazują wartości świadczące o możliwości osiągnięcia celów końcowych.

3.36. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.31.

3.37. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 3.31.

3.38. W ramach tej samej ewaluacji stwierdzono również, że chociaż tego rodzaju projekty stanowią przede wszystkim odpowiedź na potrzeby środowiskowe, to generują one szersze korzyści i mają wpływ na rozwój gospodarczy i jakość życia, umożliwiając wydajne i zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz zapewniając podstawowe usługi ekosystemowe na obszarach wcześniej nieobjętych wsparciem.

Ramka 3.1 Przykłady spadku efektywności w projektach lub programach związanych ze środowiskiem, współfinansowanych przez UE

Jeżeli chodzi o plany zarządzania ryzykiem powodziowym, Komisja odnotowuje, że w okresie 2014–2020 wkład EFRR i FS w zakresie realizacji tych planów był ograniczony.

3.40. Ustalenie z 2018 r. zostaje obecnie przejęte.

Przykładowo obwód sofijski jest beneficjentem dwóch działań w ramach programu operacyjnego na rzecz ochrony środowiska na lata 2014–2020 ukierunkowanych na kwestie jakości powietrza związane z ogrzewaniem budynków mieszkalnych.

3.43. W okresie 2014–2020 wskaźniki rezultatu w ramach EFRR i FS stosuje się do pomiaru oddziaływań społeczno-ekonomicznych interwencji, mierzonych za pomocą wskaźników statystycznych, na które wpływają współfinansowane interwencje i czynniki zewnętrzne. Komisja nie jest zobowiązana do gromadzenia na poziomie projektów informacji na przykład na temat bezpośrednich rezultatów operacji.

Projekty z zakresu Przewodniej infrastruktury transportowej stanowią główne projekty infrastrukturalne, których realizacja trwa przez kilka dziesięcioleci, a żaden z nich nie został jeszcze ukończony. W przypadku projektów objętych zarządzaniem bezpośrednim Komisja zastosuje pomiar oddziaływania i rezultatów w toku ewaluacji *ex post* programu. Na obecnym etapie, gdy projekty są wdrażane, takich wskaźników nie można zastosować na potrzeby nadzoru technicznego nad projektami ani na potrzeby terminowego przydzielenia dofinansowania ze środków UE.

3.47. Ukończenie transeuropejskiej sieci transportowej stanowi jeden z najważniejszych celów stojących przed Unią, która wspiera państwa członkowskie w realizacji tego zadania.

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że dzięki działaniom podejmowanym przez państwa członkowskie i zarządców infrastruktury, a także dzięki wsparciu ze strony Komisji, udało się poczynić istotne postępy w kierunku zakończenia procesu tworzenia sieci bazowej TEN-T. Wyznaczenie wspólnego terminu na 2030 r. dla wszystkich państw członkowskich przyczyniło się do nadania tempa podejmowanym działaniom, co w wielu przypadkach sprawiło, że państwa członkowskie odpowiednio rozplanowały swoje prace w tym zakresie.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 3.48.–3.49.

Komisja jest zdania, że ramy TEN-T, unijne wsparcie finansowe i interwencje polityczne stanowiły główne czynniki umożliwiające realizację transgranicznych projektów uwzględnionych

w sprawozdaniu na temat TFI. Realizacja tych złożonych i trudnych projektów wymaga stałej współpracy między państwami członkowskimi i znacznego zaangażowania koordynatorów europejskich.

Komisja przyznaje, że długi czas rozwoju i realizacji jest cechą charakterystyczną dużych projektów infrastrukturalnych, a w szczególności projektów transgranicznych. Komisja pragnie podkreślić, że projekty transgraniczne są na dobrej drodze do tego, aby można było zakończyć ich realizację do 2030 r., co potwierdzają zainteresowane państwa członkowskie. Będzie się to wiązało z koniecznością podjęcia dalszych wysiłków. Komisja będzie kontynuowała ścisłą współpracę z odpowiednimi stronami. Komisja zamierza zaproponować dokonanie przeglądu rozporządzenia w sprawie TEN-T w 2021 r.

Finansowanie w ramach polityki spójności koncentruje się na szczególnych potrzebach rozwojowych danych regionów, aby jak najlepiej przyczyniać się do realizacji celów polityki spójności. Według Komisji należy rozważyć odpowiednie wyważenie projektów TEN-T i projektów służących zaspokojeniu lokalnych i regionalnych potrzeb.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 3.31.

3.51. Komisja nie uznaje opisu dotyczącego podwyższonego ryzyka w kontekście faktu, że takie współfinansowane inwestycje nie są już zatwierdzane w ramach procedury dotyczącej dużych projektów. Duże projekty nie stanowią przedmiotu trwających negocjacji w sprawie rozporządzeń dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027. Instytucje wdrażające programy nadal będą musiały zapewnić, aby wszystkie kryteria wyboru projektów były prawidłowo stosowane, a w szczególności aby wybrane operacje zapewniały najkorzystniejszą relację między kwotą wsparcia, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami. W niektórych przypadkach może to oznaczać przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści zgodnie z międzynarodową najlepszą praktyką i szczególnymi uregulowaniami krajowymi. Komisja nadal będzie zachęcać państwa członkowskie do dalszego udoskonalania (w tym upraszczania) oceny ekonomicznej projektów, aby możliwe było osiągnięcie najlepszego stosunku wartości do ceny.

3.52. Komisja nie podziela opinii Trybunału Obrachunkowego dotyczącej zagrożenia linii stwierdzonego w ramach audytu TFI. Chodzi o linie mieszane (pasażerskie i towarowe). Ponadto nie uwzględniono w tej ocenie w wystarczający sposób wpływu TFI na sieć. Takie TFI stanowią strategiczne segmenty dłuższych korytarzy, a ruch będzie pochodził także z dalszych obszarów niż fizyczna lokalizacja projektu.

3.56. Ustalenia z przedmiotowej ewaluacji dotyczą poprzedniego okresu programowania i niekoniecznie odzwierciedlają sytuację w bieżącym okresie.

Obecnie nie ma dostępnej żadnej ewaluacji dotyczącej obecnego okresu programowania.

3.57 Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.13.

Komisja jest zdania, że nowe elementy podejścia w zakresie programowania w latach 2014–2020, takie jak bardziej przejrzyste i lepiej ukierunkowane określanie celów, warunki wstępne, powiązania z unijnym zarządzaniem gospodarczym i udoskonalone monitorowanie, wprowadzono w celu poprawy strategicznego ukierunkowania programów.

Wnioski

3.62. Biorąc pod uwagę osiągnięcia w podstawowej realizacji finansowej, Komisji jest zdania, że w przypadku większości wskaźników realizacja zmierza do osiągnięcia wartości docelowych. Wartości wskaźników wybranych operacji świadczą o tym, że cele wielu programów mogą zostać zrealizowane, gdyż istnieje niezbędna lista przygotowanych projektów na potrzeby osiągnięcia uzgodnionych rezultatów w ciągu pozostałych pięciu lat realizacji.

3.63. Realizacja polityki spójności przyczynia się do osiągnięcia celów określonych dla obszarów polityki sektorowej wyłącznie w stopniu, w jakim cele te są zgodne z celami polityki spójności. Wyzwania utrzymujące się w tych obszarach polityki nie wynikają wyłącznie z poziomu efektywności EFRR i FS.

3.65. Wskaźniki zgłoszone przez Komisję wyraźnie wskazują na wkład EFRR i FS w realizację celów ogólnych i szczegółowych. Oceny wkładu interwencji w ramach polityki spójności w realizację celów ogólnych i szczegółowych oraz oddzielenia ich od czynników zewnętrznych należy dokonać w ramach ewaluacji.

Państwa członkowskie corocznie zgłaszają osiągnięcia (produkty) w podziale na programy operacyjne, przy czym w pierwszej połowie okresu programowania dostępnych jest niewiele wyników ewaluacji (szczególnie tych, które dotyczą oceny oddziaływania), gdyż po prostu brak jest wystarczających dowodów, które stanowiłyby solidną podstawę na potrzeby ewaluacji.

Wskaźniki rezultatu stały się istotnym elementem programów operacyjnych w okresie programowania 2014–2020. Stanowiły one jedną z nowości w porównaniu z okresem 2007–2013. Dostarczają one bardzo przydatnych danych do ewaluacji, w szczególności na szczeblu krajowym.

Jeżeli chodzi o platformę danych otwartych, o jej uznaniu może świadczyć między innymi pierwsza w historii nagroda przyznana przez Europejską Rzecznik Praw Obywatelskich dla otwartej administracji publicznej w 2017 r.

3.66. Komisja ściśle monitoruje wdrażanie programów operacyjnych we wszystkich państwach członkowskich i w razie potrzeby udziela im wsparcia. Z dostępnych danych z monitorowania wynika, że wskaźnik wyboru projektów jest na podobnym poziomie co w okresie programowania 2007–2013, co świadczy o tym, że tempo praktycznego wdrażania jest zbliżone do tempa osiągniętego w poprzednim okresie programowania.

Komisja odnotowuje, że rośnie tempo wykonania budżetu, co widać na przykładzie budżetu korygującego 8/2020, który przyjęto w odpowiedzi na dodatkowe potrzeby w zakresie płatności w obszarze spójności wynikające z przyjęcia inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+).

Komisja zobowiązuje się do przeprowadzenia przeglądu kwestii efektywności i regularności pod koniec okresu programowania oraz do prowadzenia regularnych audytów legalności i prawidłowości wydatków.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

„ROZDZIAŁ 4 – ZASOBY NATURALNE”

WPROWADZENIE

Od czasu powstania wspólnej polityki rolnej (WPR) w 1962 r. – najstarszej unijnej wspólnej polityki – polityka ta jest stale zmieniana, aby można było realizować wyraźnie określone cele Traktatu związane z wydajnością rolnictwa, poziomem życia społeczności rolniczej, stabilnością rynku i dostępnością/ceną dostaw.

Wsparcie w ramach WPR umożliwia reagowanie unijnego sektora rolniczego na publiczne zapotrzebowanie na bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo, jakość i zrównoważoność na wysoce zintegrowanym jednolitym rynku. W kontekście rosnącej globalnej presji na zasoby naturalne WPR gwarantowała bezpieczeństwo żywnościowe ludności liczącej około 500 milionów osób i umożliwiała zarządzanie zrównoważonymi wspólnymi wymogami mającymi zastosowanie do 48 % terytorium UE.

Od lat 80. udział WPR w ogólnym budżecie UE systematycznie malał; w przypadku wieloletnich ram finansowych (WRF) 2014–2020 wynosił 37,6 %. Jednocześnie kształtowanie polityki przestawiono na podejście otwarte i ukierunkowane na rynek, dzięki czemu unijni rolnicy mogą reagować na sygnały rynkowe rozwiązując problemy niskiej rentowności i kosztów powiązanych z wysokimi unijnymi normami produkcji.

Unijny sektor rolniczy konkuruje obecnie w większości sektorów w oparciu o ceny na rynku światowym, jest liderem pod względem różnorodności, bezpieczeństwa i jakości produktów spożywczych oraz największym światowym eksporterem produktów rolno-spożywczych. Dzięki zmianom w WPR od 2005 r. sektor poprawił wydajność o 10 % (bez utraty znacznego areału na rzecz intensyfikacji) i zmniejszył wykorzystanie nawozów, jednocześnie zwiększając plony. Ponadto od 1990 r. o 24 % zmalały emisje gazów cieplarnianych (aczkolwiek nie w ostatnich latach). Jednocześnie WPR umożliwiła zachowanie działalności rolniczej w całej UE, zapobieganie porzucaniu gruntów i zmniejszenie luki między dochodami z rolnictwa a dochodami w innych sektorach. Zapewnianie obfitych i przystępnych cenowo dostaw żywności pociągnęło jednak za sobą koszty, a znaczące oddziaływania na glebę, wodę, powietrze, a zwłaszcza na bioróżnorodność sprawiły, że w WPR coraz większą uwagę przywiązuje się do zarządzania zasobami naturalnym.

Aby rozwiązać liczne problemy w sektorze rolnictwa, w WPR uwzględnia się fakt, że cele gospodarcze i środowiskowe można osiągnąć tylko wtedy, gdy są one realizowane łącznie. W WPR uwzględniane są zatem wielowarstwowe związki między instrumentami a celami. Aby ocenić wyniki WPR i poprawić jej skuteczność, Komisja ustanowiła wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) na okres 2014–2020. Ponadto w celu wsparcia swojej oceny wyników WPR Komisja monitoruje rozwój sytuacji na rynkach rolnych, rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie funduszy WPR na podstawie wskaźników kontekstu, produktu, wyników i oddziaływania. Ponadto ewaluacja jest narzędziem służącym do oceny skutków interwencji w ramach polityki. Dostarcza ona dowodów związanych z procesem decyzyjnym oraz zwiększa skuteczność, znaczenie i skuteczność interwencji.

We wniosku Komisji w sprawie przyszłej WPR z 2018 r. umiejscowiono działania na rzecz klimatu i środowiska naturalnego w centrum jej priorytetów. Europejski Zielony Ład zwiększa również poziom ambicji w tych obszarach i oznacza dalszą zmianę w kierunku sprawiedliwego, zdrowego

i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego w kontekście większego nacisku na spójność i synergie między strategiami politycznymi UE.

Komisja zaproponowała dalsze wzmocnienie systemu monitorowania i oceny w odniesieniu do przyszłej WPR w celu osiągnięcia równowagi między korzyściami płynącymi z monitorowania i oceny a związanymi z nimi kosztami i obciążeniem administracyjnym.

Wspólna polityka rolna (WPR)

4.14 Zakres, w jakim można ocenić skutki działań z zakresu polityki, zależy od harmonogramu i charakteru ewaluacji, które to elementy określono w podstawie prawnej, oraz często od dostępności i jakości danych zapewnianych przez państwa członkowskie i innych partnerów lub organizacje. Wcześniejsze przeprowadzenie ewaluacji wiązałoby się ze znacznymi ograniczeniami pod względem rezultatów lub brakiem urzeczywistnienia się oddziaływań na tym etapie.
Komisja jest zdania, że harmonogram ewaluacji wyważono w odpowiedni sposób umożliwiający właściwą ocenę wpływu finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Ocena śródokresowa, jak określono we wniosku Komisji dotyczącym WPR po 2020 r., nie tylko dostarczy danych na potrzeby drugiej części okresu programowania, ale także stanowi podstawę oceny skutków na potrzeby wniosku ustawodawczego na kolejny okres programowania.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.16–4.21

Proponując reformy WPR, dzięki towarzyszącej ocenie skutków Komisja może określić obszary, w których wymagane są działania, odzwierciedlić je w wyraźnych celach polityki i opracować szereg „logik interwencji”[1] obejmujących szeroki zakres interwencji w ramach WPR.

W każdej polityce, w ramach której dąży się do rozwiązania licznych wyzwań w sektorze rolnictwa, należy uwzględnić fakt, że cele gospodarcze i środowiskowe można osiągnąć tylko wtedy, gdy są one realizowane wspólnie. Oznacza to, że w ramach skutecznych polityk rolnych należy odzwierciedlać wielowarstwowy związek między instrumentami a celami, a nie stosować uproszczoną logikę interwencji. W związku z tym audytorzy polityki opracowują szczegółową logikę interwencji i analizują skuteczność WPR pod kątem realizacji jej celów.

Jeśli chodzi o okres 2014-2020, Komisja ustanowiła wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) w celu oceny wyników WPR i zwiększenia jej skuteczności. Wyniki monitorowania i oceny:

- stanowią pomoc w zakresie ustalania celów polityki i programów i są wykorzystywane do pomiaru stopnia, w jakim cele te są osiągane w perspektywie długoterminowej;

- przyczyniają się do poprawy rozliczalności wydatków publicznych, odgrywając tym samym istotną rolę w udzielaniu odpowiedzi na obawy i pytania ogółu społeczeństwa dotyczące wydatkowania pieniędzy podatników oraz

- zapewniają solidną podstawę analityczną dla przyszłego kształtowania polityki.

[1] Aby zapoznać się z WPR na okres 2014–2020, zob.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf

W celu wsparcia swojej oceny wyników WPR Komisja monitoruje rozwój sytuacji na rynkach rolnych, rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie funduszy WPR na podstawie wskaźników kontekstu, produktu, wyników i oddziaływania.

Ocena CMEF jest narzędziem służącym do oceny skutków interwencji w ramach polityki. Dostarcza ona dowodów związanych z procesem decyzyjnym oraz zwiększa skuteczność, znaczenie i skuteczność interwencji. Przyczynia się ona również do poprawy przejrzystości, zdobywania wiedzy i zwiększania rozliczalności.

W przypadku dokumentu programowego cele określono w odniesieniu do wskaźników rezultatu związanych zarówno z EFRG, jak i EFRROW. Niektóre z celów określono ilościowo, a inne (w przypadku których bardziej istotne jest wskazanie pożądanego „kierunku podróży") określają dany trend. Na przykład w świetle wpływu czynników zewnętrznych, takich jak susza i choroba, na dochody rolników, celem WPR jest przyczynienie się do zwiększenia dochodów z rolnictwa.

Chociaż realizację polityki można obserwować w ujęciu rocznym i stosunkowo wiarygodnie na poziomie produktów, znaczny wpływ czynników zewnętrznych (takich jak zjawiska klimatyczne lub kryzysy zdrowotne) staje się ważniejszy, gdy dąży się do pomiaru wyników oraz – w szczególności – oddziaływań. Mimo to – pod warunkiem, że działanie w ramach WPR okazało się skuteczne w osiąganiu swojego celu – śledzenie postępów jej realizacji w ujęciu rocznym będzie samo w sobie stanowić dobrą wskazówkę, czy WPR jest na właściwej drodze Środków odnoszących się do poszczególnych wskaźników również nie można rozpatrywać osobno – wymagają one interpretacji w danym kontekście. Ostatecznie oceny będą zawierać w możliwie najpełniejszym zakresie fakty i ustalenia dotyczące wyników WPR.

W świetle powyższego Komisja jest zdania, że może wykazać, iż WPR wypełnia swoje cele, oraz uważa, że skoncentrowanie się na produktach wydatków nie daje ogólnie optymistycznego obrazu osiągnięć. Jeśli chodzi o przykłady przytoczone przez ETO, należy zauważyć, że sprawozdawczość Komisji opiera się na faktach i przedstawia najnowsze dostępne informacje statystyczne oraz wykorzystanie przez rolników środków według celów WPR w obszarach, w których konkretne działania mierzone wskaźnikami produktu okazały się skuteczne w osiąganiu konkretnego celu.

Na przykładzie działań w dziedzinie klimatu (ramka 4.1, podpunkt pierwszy): przed zatwierdzeniem programów rozwoju obszarów wiejskich Komisja ocenia wkład zobowiązań w zakresie zarządzania w realizację celów, np. długoterminowych redukcji emisji gazów cieplarnianych.- Realizacja takich zobowiązań będzie się przyczyniać do osiągania takich celów. Im wyższy cel, tym wyższy potencjalny wkład. Niektóre państwa członkowskie próbowały już oszacować zakres wkładu i oceny *ex post* zapewnią pełniejszy obraz.

Jeśli chodzi o sieci szerokopasmowe na obszarach wiejskich (ramka 4.1, podpunkt drugi), istnieje bardzo bezpośrednie powiązanie między finansowanymi operacjami a oddziaływaniem, które ma zostać osiągnięte. Ma to miejsce np. w przypadku Szwecji i Litwy. W Litwie dostęp nowej generacji do sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich wzrósł w latach 2015–2019 z 15,6 % do 28,7 %, natomiast w Szwecji wzrósł z 13,9 % do 40,9 %. Istnieje kilka przykładów projektów w obszarze sieci szerokopasmowych, których realizacja została umożliwiona dzięki wkładom finansowym z EFRROW[2].

Należy zauważyć, że wskaźnik wykonania nie musi odzwierciedlać poziomu zaawansowania środków. Ponieważ istnieje wiele przypadków, w których wydatki są zgłaszane dopiero po

[2] Zob. strona jednolitego rynku cyfrowego na portalu Europa https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/projects/75980/3608

ukończeniu projektu, z danych liczbowych wynika, że projekt nie jest wdrażany, gdy tymczasem jego wdrażanie trwa.

Wykres 4.3 Zdaniem Komisji wszystkie wskaźniki wykonania uwzględnione w dokumentach programowych zasadniczo mają znaczenie dla osiągnięcia celów programowych.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w trakcie realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programowych.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika cel jest (lub nie jest) „na dobrej drodze" do realizacji niekoniecznie oznacza, że cele samego programu są (lub nie są) „na dobrej drodze" do realizacji.

Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi ilościowymi i jakościowymi informacjami.

Ramka 4.1 **– Przykłady nadmiernie optymistycznego zgłaszania wyników w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania –** zob. odpowiedź Komisji do pkt 4.16–4.21.

4.21 W ramach audytu uzupełniającego Służba Audytu Wewnętrznego Komisji uznała szeroko zakrojone prace DG AGRI nad przygotowaniem WPR na lata 2021–2027 oraz pozytywne skutki uboczne w odniesieniu do obecnego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie WPR na lata 2014–2020.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.23–4.24

Wyniki WPR można obserwować stosunkowo wiarygodnie na poziomie wskaźników produktu. Wpływ czynników zewnętrznych staje się ważniejszy, gdy dąży się do pomiaru wyników oraz – w szczególności – oddziaływań na miejscu. Oznacza to, że celów ustanowionych w odniesieniu do wskaźników w ramach „rentownej produkcji żywności" nie można rozpatrywać osobno – wymagają one interpretacji w danym kontekście. W związku z tym, biorąc pod uwagę specyfikę sektora rolnego, cele określone w rocznym sprawozdaniu z działalności i dokumencie programowym wskazują pożądany „kierunek podróży", ponieważ wartości końcowe będą zależały od wielu innych czynników. Wskaźniki te mają poziomy bazowe, a cele jakościowe umożliwiają Komisji ocenę postępów.

Dowody potwierdzają wkład WPR w zapewnianie rentownych dochodów gospodarstw. Na przykład w ramach analizy wspierającej ocenę dotyczącej wpływu WPR na rentowną produkcję żywności ustalono, że środki WPR w tym obszarze odgrywają ważną rolę we wspieraniu dochodów gospodarstw, nawet jeśli jest to spowodowane głównie innymi czynnikami, takimi jak nakłady pracy i rozwój rynku. Ponadto płatności bezpośrednie przyczyniają się do stabilności dochodów gospodarstw, tak jak środki rynkowe, które pomagają w ograniczeniu zmienności cen krajowych – z badania wynika, że dzięki środkom WPR ceny są bardziej stabilne w UE niż na rynku światowym. Bank Światowy[3] ustalił, że płatności w ramach filara II (rozwój obszarów wiejskich itp.) przyczyniają

[3] Bank Światowy (2017), „Myślenie w kategoriach WPR: Wspieranie miejsc pracy i dochodów w rolnictwie UE", Cykliczny raport ekonomiczny 4,Waszyngton D.C., Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju,

się do wzrostu wydajności rolnictwa. Ponadto ocena skutków, która towarzyszyła wnioskowi ustawodawczemu dotyczącemu WPR po 2020 r., pokazuje, że eliminacja WPR poskutkowałoby spadkiem o średnio 18 % unijnych dochodów gospodarstw, co zagrażałoby opłacalności ekonomicznej rolnictwa i atrakcyjności obszarów wiejskich; świadczy to o znaczeniu WPR i jego środków na rzecz wspierania dochodu.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.25–4.32

Zgodnie z Traktatem głównym celem WPR jest wspieranie dochodów rolników. Cel ten realizuje poprzez wspieranie działalności rolniczej. W związku z tym uzasadnione jest monitorowanie dochodów generowanych przez tą działalność. Dane na temat dochodów gospodarstw domowych rolników na szczeblu UE są interesujące, ale nie mogą warunkować potrzeby wsparcia ukierunkowanego konkretnie na działalność rolniczą. „Dochód do dyspozycji gospodarstw domowych rolników" i „dochody gospodarstw" to dwie różne koncepcje.

Płatności bezpośrednie mają na celu wspieranie rentownego poziomu dochodów gospodarstw i faktyczne znaczne przyczynianie się do stabilizacji tych dochodów. W obecnych ramach prawnych przewidziano kilka narzędzi politycznych w celu ich bardziej precyzyjnego ukierunkowania (na przykład średnia płatność bezpośrednia na hektar zmniejsza się wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa, natomiast średni dochód na pracownika rośnie).

Jednocześnie płatności bezpośrednie wydają się skoncentrowane, ponieważ 20 % beneficjentów otrzymuje 80 % wsparcia. Należy jednak podkreślić, że profesjonalne rodzinne gospodarstwa zarządzające 5–250 hektarami otrzymują 71,5 % całkowitych płatności bezpośrednich. Ponadto wskaźnik ten jest dokładnym odzwierciedleniem koncentracji gruntów. Ponadto wskaźnik sam w sobie nie stanowi problemu – liczy się dalsza poprawa dystrybucji płatności bezpośrednich pod względem sprawiedliwości, skuteczności i wydajności. Uwzględniając kilka nowych narzędzi do zapewniania bardziej sprawiedliwej i skuteczniejszej dystrybucji płatności bezpośrednich we wniosku Komisji dotyczącym WPR po 2020 r. dąży się właśnie do tego.

4.26 Komisja uważa, że biorąc pod uwagę znaczny wzrost produktywności pracy w rolnictwie, stabilność tego wskaźnika nie jest niespójna z celem polityki dotyczącym zwiększenia indywidualnych zarobków osób zajmujących się rolnictwem.

4.27 Dochód z działalności na jednostkę przeliczeniową pracy członków rodziny jest przedstawiany jedynie na szczeblu sektora rolnictwa i nie może być podzielony ze względu na wiek.

Jeśli chodzi o dochód do dyspozycji gospodarstw domowych rolników, zob. nasza odpowiedź do pkt 4.25–4.32.

4.32 Zaproponowana przez Komisję klauzula „osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą" wymaga od państw członkowskich wyłączenia z płatności bezpośrednich tych osób fizycznych, które prowadzą działalność rolnicza, ale nie są zależne od rolnictwa pod względem zarabiania na życie (ponieważ działalność ta stanowi jedynie nieznaczną część ich ogólnej działalności gospodarczej).

Tabela 4.1 – Komisja jest zdania, że przy ocenie skuteczności środków w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku audytorzy nie dokonali ich oceny w porównaniu z alternatywami dostępnymi w kontekście ram prawnych.

Bank Światowy. http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf

Komisja uważa, że dopłata do prywatnego przechowywania wsparła przedsiębiorców gospodarcze w okresie, w którym poszukiwali oni alternatywnych rynków zbytu. Zakup dużych ilości w ramach interwencji publicznej pomógł zahamować spadki cen chociaż zaważyło to na równowadze na rynku odtłuszczonego mleka w proszku i przyczyniło się do opóźnienia w odbiciu cen. Zapasy odsprzedano na rynek w latach 2018/2019 w stosunkowo krótkim okresie, kiedy pozwalały na to warunki rynkowe.

4.34 Komisja powtarza swoją uwagę przedstawioną w odpowiedzi na Stabilizację dochodów rolników (Sprawozdanie specjalne nr 23/2019 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego), mianowicie, że w przypadku rodzaju produktu, o których mowa, nie było gotowych alternatyw dla rynku rosyjskiego. Rynek rosyjski przyjmował około 2 mln ton owoców i warzyw, w tym 700 000 ton jabłek „Idared" z Polski, na które nie było popytu zastępczego gdzie indziej. W tych okolicznościach adaptacja do nowych rynków musiała z konieczności następować stopniowo, dlatego na przestrzeni tego okresu wsparcie UE było stopniowo zmniejszane.

Służby Komisji aktualnie pracuje nad zmianą prawną przeciwdziałającą ryzyku nadmiernych wypłat.

4.35 Odsetek gospodarstw rolnych biorących udział w różnych systemach zarządzania ryzykiem w ramach EFRROW jest do pewnego stopnia mniejszy, niż prognozowano. Komisja stwierdza jednak pewne różnice pomiędzy poszczególnymi oferowanymi narzędziami oraz rosnące zainteresowanie państw członkowskich opracowywaniem odpowiednich instrumentów w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności w obliczu licznych i rosnących wyzwań, przed którymi stoją dziś rolnicy. Komisja jest zdecydowana poprawić sytuację w ramach przyszłej WPR; z tego względu Komisja zaproponowała, aby narzędzia zarządzania ryzykiem stały się obowiązkowe dla państw członkowskich i aby dalej doskonalić ich atrakcyjność i elastyczność w połączeniu z innymi narzędziami WPR, w celu zwiększenia odporności sektora.

4.36 Poprawa rentowności gospodarstw jest czasochłonna i skuteczność wsparcia nie jest mierzalna w ujęciu rocznym. Wiele projektów, takich jak inwestycje, trwa dłużej niż rok, a wyniki są zgłaszane dopiero po zakończeniu projektów, dlatego odnośne wskaźniki celu zazwyczaj wzrastają na koniec okresu programowania. Wczesne oceny już pokazują, że środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mają pozytywny wpływ na wskaźniki WPR „dochody z działalności rolniczej" i „dochód czynników produkcji". Oceny pokazują również, że wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności dzięki restrukturyzacji i modernizacji sektora oraz poprawie relacji między gospodarstwami a rynkiem[4].

Bank Światowy[5] stwierdził ponadto, że płatności w ramach filara II odgrywają ważną role w zakresie zwiększania konkurencyjności dzięki wkładowi we wzrost wydajności rolnictwa.

4.38 Środki WPR wspierają praktyki korzystne dla zasobów naturalnych i dla klimatu. Roczne monitorowanie ich wykorzystywania już dostarcza cennych informacji dotyczących możliwości WPR pod względem osiągania wyników w tych obszarach. Faktyczne korzyści dla środowiska można ocenić tylko poprzez przeprowadzanie ocen i to z pewnym opóźnieniem czasowym.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.39–4.43.

---

[4] Evaluation Helpdesk report – Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 and Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production" (Sprawozdanie punktu informacyjnego ds. oceny – Synteza sprawozdania podsumowującego komponenty oceny udoskonalonego rocznego sprawozdania z wdrażania 2019 r., rozdział 7, grudzień 2019 r. oraz analiza wspierająca ocenę wpływu środków WPR na realizację celu ogólnego „rentowna produkcja żywności").

[5] Zob. przypis 3.

Celem pewnych kluczowych instrumentów WPR jest promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych w powiązaniu z innymi instrumentami WPR. Skutków poszczególnych instrumentów polityki nie da się wyszczególnić w ramach obserwowanych tendencji, które wynikają z różnych czynników.

- Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska stanowią część zasady wzajemnej zgodności i odzwierciedlają podstawowe praktyki, które nie są wspierane za pomocą środków WPR i stanowią część podstawy, na której opierają się bardziej wymagające praktyki otrzymujące wsparcie. Państwa członkowskie dysponują pewną elastycznością w zakresie ustalania krajowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w celu uwzględnienia krajowych potrzeb i sytuacji, istnieją jednak wspólne obowiązkowe ramy UE wspierające możliwość konkurowania na równych warunkach działania.

- „Zazielenianie" to środowiskowy i klimatyczny składnik płatności bezpośrednich, który stanowi wynagrodzenie dla rolników za dostarczanie dóbr publicznych na podstawie określonych wymogów. Im większy obszar objęty wymogami zazieleniania, tym większy wkład w realizację celu środowiskowego i klimatycznego. Zazielenianie niekoniecznie zmienia praktyki rolników, gdy są one już dostatecznie ambitne, lecz gdy praktyki nie są na wymaganym poziomie, wymogi w zakresie zazieleniania zobowiązują rolników do ich dostosowania. We wszystkich przypadkach zazielenianie zapobiega dalszej intensyfikacji przekraczającej poziom ustalony na szczeblu UE.

- Środki rolno-środowiskowo-klimatyczne przyczyniają się do zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i mogą opierać się na dużym zbiorze wdrożonych dobrych przykładów. W latach 2014–2020 na ponad 17 % obszaru rolnego wykorzystywanego w UE stosowano praktyki zarządzania gospodarstwami sprzyjające bioróżnorodności. Obejmują one praktyki wspierane ze środków rolno-środowiskowo-klimatycznych, rolnictwa ekologicznego i sieci Natura 2000. W oparciu o ramy EFRROW programy państw członkowskich oferują wachlarz zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, z których zarządcy gruntu mogą wybrać te, które są najbardziej odpowiednie dla ich konkretnych warunków, poczynając od łatwiejszych do spełnienia, szerszych zobowiązań, do bardzo ukierunkowanych zobowiązań stosowanych na ograniczonych obszarach. Wszystkie te zobowiązania obejmują ambitne z punktu widzenia ochrony środowiska praktyki rolnicze, które zawsze wykraczają poza wymogi zasady wzajemnej zgodności, a tym samym zapewniają dodatkowe środowiskowe dobra publiczne. To samo podejście ma zastosowanie w sektorze leśnictwa, choć w bardziej ograniczonym zakresie, a poziom wykorzystywania programu przez potencjalnych beneficjentów jest dotychczas znacznie niższy ze względu na charakter tego sektora.

Wniosek Komisji dotyczący WPR po 2020 r. jest ambitny w odniesieniu celów środowiskowych i klimatycznych UE. „Zielona architektura" przyszłej WPR zachowa wszystkie obecne praktyki zazieleniania w ramach wzmocnionych zasad warunkowości. Narzędzia filara II, takie jak zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne, inwestycje nieprodukcyjne oraz wymiana wiedzy/informacji, będą utrzymane i wzmocnione. Nowa WPR będzie ponadto dysponować nowym narzędziem w postaci ekoprogramów finansujących praktyki korzystne dla środowiska i klimatu. Ponadto dla osiągnięcia solidnych wyników w zakresie realizacji celów środowiskowo-klimatycznych zasadnicze znaczenie będzie miało ukierunkowanie na wydajność i planowanie strategiczne w przypadku obu filarów.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.44–4.48

W analizie wspierającej ocenę oddziaływania WPR na zmianę klimatu z 2018 r.[6] stwierdza się, że WPR dysponuje skutecznymi instrumentami do celów uwzględnienia potrzeb klimatycznych, lecz ich wpływ jest trudny do zmierzenia, gdyż zależy on od szeregu czynników.

„Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu" to jeden z trzech głównych celów WPR. Przyjazne dla klimatu użytkowanie gruntów i praktyki gospodarowania gruntami oraz finansowanie inwestycji przyjaznych dla klimatu wspiera się za pomocą połączenia obowiązkowych i dobrowolnych instrumentów WPR. Od 1990 r. ograniczono emisje w rolnictwie o 20 % i WPR miała w tym swój udział. Jest jednak prawdą, że emisje w ciągu ostatnich kilku lat pozostają na stałym poziomie, co może wynikać z następujących przyczyn:

- rolnictwo jest sektorem, w którym ograniczenie emisji innych niż dwutlenku węgla jest niezwykle trudne[7] i który ma niższy potencjał ich ograniczania niż inne sektory[8], ze względu na biologiczny charakter emisji oraz wielorakie funkcje, jakie spełnia (zapewnienie dostępu do żywności, zapewnienie pracy i dochodów itp.); oraz
- w politykach UE nie określa się celów sektorowych. W gestii każdego państwa członkowskiego leży określenie na podstawie opłacalności działań i ich potencjału ograniczania emisji sposobu i sektora/sektorów w zakresie działań zmierzających do ograniczania emisji. Ze względu na fakt, że rolnictwo ma niższy potencjał ograniczania emisji, państwa członkowskie mogły postanowić, że zajmą się najpierw problemami w innych sektorach.

Komisja przyjęła niedawno komunikat[9] proponujący ogólnounijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. Rolnictwo i leśnictwo odegrają kluczową rolę w osiągnięciu przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r. Rolnictwo jest częścią strategii długoterminowej Unii do 2050 r., która stanowi podstawę Zielonego Ładu. Rolnictwo jest w pełni włączone do krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, długoterminowych strategii Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz planów strategicznych WPR. Jeżeli mamy osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r., sektor ten musi zrealizować swoją część zadań i przyczynić się do osiągnięcia ambitniejszego celu klimatycznego do 2030 r.

Zgodnie z tym komunikatem[10] Komisja planuje również rozpoczęcie przeglądów kluczowych instrumentów ustawodawczych w celu osiągnięcia tego nowego celu. Plany strategiczne WPR, które mają opracować państwa członkowskie, stanowią kluczową szansę na skierowanie większej ilości zasobów w celu osiągnięcia trwałego ograniczenia emisji w rolnictwie przy jednoczesnym wzmocnieniu jego zrównoważenia ekonomicznego i środowiskowego oraz odporności.

Zielony Ład, strategia „od pola do stołu" oraz plan w zakresie celów klimatycznych do 2030 r. – wszystkie one wskazują na korzyści związane z działaniami w tym sektorze, istotne ograniczenie emisji przy jednoczesnym zapewnieniu stałego bezpieczeństwa żywnościowego w UE. Efektywne korzystanie z nawozów, rolnictwo precyzyjne, zdrowsze stada i fermentacja beztlenowa (pozwalająca

---

6 Analiza oceny wpływu WPR na zmianę klimatu i emisję gazów cieplarnianych, 2018.
7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0015
8 https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-ghg-mitigation-policy-options-eu-agriculture-ecampa-2
9 https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate_en
10 Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-562-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF

wytwarzać biogaz i utylizować odpady organiczne) – to przykłady istniejących technologii o istotnym niewykorzystanym potencjale.

Komisja przygotuje zalecenia dla państw członkowskich podkreślające obszary, w których pragniemy zaobserwować działania w ramach planów WPR, ze szczególnym naciskiem na cele Zielonego Ładu.

Wykres 4.9 – Dane liczbowe wyraźnie wskazują, że emisje z rolnictwa w UE w latach 2010–2018 oscylują wokół podobnych wartości, bez istotnego wzrostu ani spadku, pozostają zatem nierozstrzygające.

Tendencje w zakresie całkowitej emisji gazów cieplarnianych w krajach UE-28 są prawdopodobnie bardziej dokładne niż roczne bezwzględne wartości szacunkowe dla poszczególnych państw, które nie są od siebie niezależne. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) sugeruje, że niepewność w odniesieniu do tendencji w zakresie całkowitej emisji gazów cieplarnianych wynosi około 4–5 %.

Dane za 2018 r. na temat emisji pochodzących z rolnictwa są już dostępne i wskazują spadek.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.49–4.51

EFRROW przyczynia się do zrównoważonego rozwoju terytorialnego, lecz jego przeznaczeniem nie jest rozwiązywanie we własnym zakresie wszystkich problemów obszarów wiejskich w UE.

W sprawozdaniu Banku Światowego „Thinking CAP”[11] podkreśla się, że WPR związana jest z ograniczaniem ubóstwa i tworzeniem lepszych miejsc pracy dla rolników w całej UE. W sprawozdaniu stwierdzono, że „WPR ma daleki i szeroki zasięg i może być potężnym instrumentem transformacji strukturalnej”. Luka między dochodami w rolnictwie a dochodami w innych sektorach zanika, a dochody z rolnictwa w obrębie UE stają się coraz bardziej zbliżone do siebie. Oba filary WPR przyczyniają się do tych osiągnięć. Ocena oddziaływania WPR na „zrównoważony rozwój terytorialny” (która ma zostać opublikowana w 2021 r.) będzie źródłem dodatkowych informacji.

Wspólne ramy monitorowania zawierają szeroką gamę wskaźników do monitorowania postępów w realizacji celu ogólnego „zrównoważonego rozwoju terytorialnego”; obejmują one stopę bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia oraz strukturę gospodarki (zob.https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf).To samo dotyczy wniosku w sprawie przyszłej WPR (załącznik I do projektowanego rozporządzenia w sprawie planu strategicznego WPR).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.52–4.54

WPR przyczynia się do wymiany pokoleń w rolnictwie, co przynosi korzystne efekty domina w zakresie zatrudnienia.

Cele takie jak wymiana pokoleń w rolnictwie i tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich nie mogą być osiągane za pomocą tylko jednego instrumentu wsparcia, lecz są one wynikiem synergii pomiędzy różnymi instrumentami krajowymi i unijnymi, a także szczególnymi uwarunkowaniami

[11] World Bank (2017), “Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU” (Myślenie w kategoriach Wspólnej Polityki Rolnej – wspieranie miejsc pracy i dochodów w rolnictwie w UE). Cykliczny raport ekonomiczny 4.Waszyngton D.C.Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju.Bank Światowy. http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf

krajowymi lub regionalnymi. WPR oferuje szereg instrumentów przyczyniających się do realizacji tych celów. Z charakteru wspieranych projektów (zwłaszcza w przypadku projektu LEADER) wynika, że tworzenie miejsc pracy następuje dopiero po pewnym czasie. Ponadto wsparciu EFRROW często nie przypisuje się bezpośrednich zasług w tej kwestii, chociaż stwarza on warunki dla oferowania miejsc pracy i udostępnienia ich osobom, dla których są one przeznaczone.

Opracowana ostatnio analiza wspierająca ocenę[12] sugeruje, że środki WPR na rzecz młodych rolników mają pozytywny wpływ na zatrudnienie i wymianę pokoleń (w stosunku do alternatywy), w tym również wsparcie ze strony Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji. Środki te mają istotny wpływ na wyniki i odporność gospodarstw rolnych. Częściej jednak niż zachęcanie do dziedziczenia gospodarstw zwiększają one raczej społeczno-ekonomiczną zrównoważoność gospodarstw rolnych po przejęciu ich przez młodych rolników.

Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania na obszarach wiejskich oraz bariery wejścia dla młodych rolników (takie jak ceny gruntów i dostęp do kapitału) stanowią silne czynniki odstraszające osoby rozpoczynające działalność, których sama WPR nie jest w stanie przezwyciężyć.

Wniosek ustawodawczy Komisji w sprawie WPR na okres po 2020 r. przewiduje nowe ramy wsparcia dla młodych rolników, obejmujące silniejsze synergie między wsparciem w ramach filarów I i II, co ma na celu zapewnienie spójności między interwencjami, ukierunkowanych i indywidualnie dopasowanych rozwiązań oraz maksymalizacji efektywnego kosztowo wdrażania wszystkich dostępnych zasobów w sposób najlepiej odpowiadający lokalnym warunkom i realnym potrzebom. Ze względu na wpływ czynników krajowych na wymianę pokoleń państwa członkowskie będą musiały przeanalizować wzajemne oddziaływania instrumentów krajowych i interwencji UE i zapewnić spójność między nimi.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.55–4.57

EFRROW zapewnia szeroką gamę instrumentów wsparcia dla inwestycji na obszarach wiejskich obejmujący różne rodzaje inwestycji i różne cele rozwoju obszarów wiejskich. Nie jest możliwe objęcie wszystkich projektów za pomocą ograniczonego zestawu wskaźników. Ponadto skuteczność wsparcia można mierzyć tylko za pomocą ocen, korzystając z dodatkowych informacji w celu przeprowadzenia analizy. Komisja zaproponowała rozwiązania szeregu problemów związanych z dalszym wzmocnieniem systemu monitorowania i oceny na okres programowania 2014–2020, lecz zawsze konieczne będzie zachowanie równowagi między korzyściami płynącymi z monitorowania i oceny a związanymi z nimi kosztami i obciążeniem administracyjnym. Jeżeli chodzi o kwestię zasięgu łączności szerokopasmowej na obszarach wiejskich, zob. również odpowiedź dotyczącą ramki 4.1.

4.58 W kontekście rozwoju obszarów wiejskich oczekiwane rezultaty i odpowiadające im wartości docelowe ustala się na poziomie celów (tj. obszarów docelowych), a nie na poziomie poszczególnych działań. Wykorzystuje się je do ustalania celów operacyjnych, które mają zostać osiągnięte dzięki wdrożeniu szeregu istotnych środków wsparcia w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Ze względu na dużą liczbę możliwych środków wskaźniki rezultatu określone na tym poziomie nie byłyby funkcjonalne. Państwa członkowskie mogą jednak, oprócz wspólnych wskaźników, określić wskaźniki specyficzne dla danego programu w celu monitorowania konkretnych osiągnięć w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich.

[12] Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas, 2019 (Ocena wpływu WPR na wymianę pokoleń, rozwój lokalny i miejsca pracy na obszarach wiejskich, 2019).

WNIOSKI

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 4.59–4.60
Komisja uważa, że sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania za 2019 r. zapewnia dostateczne informacje ilościowe na temat rezultatów i oddziaływania WPR, a także przedstawia zrównoważony obraz osiągnięć polityki dzięki koncentrowaniu się zarówno na produktach, jak i na rezultatach.
Stałe monitorowanie przez Komisję rozwoju sytuacji na rynkach rolnych, rozwoju obszarów wiejskich oraz wykorzystania funduszy WPR na podstawie kontekstu, produktu, rezultatów oraz wskaźników wspierających ocenę wyników WPR generuje informacje, które stają się coraz bardziej przejrzyste, przyjazne dla użytkownika i terminowe, oraz zapewniają podstawę do wewnętrznych i zewnętrznych analiz wyników WPR. Nie byłoby to możliwe, gdyby informacje nie zostały ujęte ilościowo.

Chociaż realizację polityki można obserwować w ujęciu rocznym i stosunkowo wiarygodnie na poziomie produktów, znaczny wpływ czynników zewnętrznych (takich jak zjawiska klimatyczne lub kryzysy zdrowotne) staje się ważniejszy, gdy dąży się do pomiaru wyników oraz – w szczególności – oddziaływań. Mimo wynikających stąd ograniczeń, roczny postęp dotyczący wdrażania danego działania WPR zapewni dobrą wskazówkę w kwestii tego, czy działanie jest na dobrej drodze do osiągnięcia swojego celu, i przyczyni się do oceny jego skuteczności.

W każdej polityce, w ramach której dąży się do rozwiązania licznych wyzwań stojących przed sektorem rolnictwa i obszarami wiejskimi, należy uwzględnić fakt, że cele gospodarcze i środowiskowe można osiągnąć tylko wtedy, gdy są one realizowane wspólnie. Ważne jest obserwowanie wskaźników w szerszym kontekście i w świetle potencjalnych synergii/kompromisów niż w izolacji.

Oznacza to, że w ramach skutecznych polityk rolnych, aby uchwycić zarówno napięcia, jak i możliwości w zakresie zwiększania efektywności ekonomicznej i środowiskowej, jakie wynikają z zastosowania wszelkiego rodzaju nowoczesnych praktyk rolniczych, należy odzwierciedlać wielowarstwowe związki między instrumentami a celami, a nie stosować uproszczoną logikę interwencji. Szczegółową logikę interwencji w ramach WPR odzwierciedla ocena oddziaływania przeprowadzona przez Komisję w 2018 r.; logika ta jest rozwijana w każdej ocenie skuteczności polityki w realizacji jej celów.

4.61. Zob. pierwszy akapit odpowiedzi Komisji do pkt 4.14.

4.62 W świetle wpływu na dochody rolników czynników zewnętrznych, takich jak susze i choroby, celem WPR jest przyczynienie się do zwiększenia dochodu z rolnictwa. Ponadto wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności dzięki restrukturyzacji i modernizacji sektora gospodarstw rolnych UE oraz poprawie relacji między gospodarstwami a rynkiem[13].

4.63 Obecne ramy działań UE w dziedzinie klimatu nie określają celów sektorowych lecz przewidują cele krajowe redukcji emisji w sektorach nieuczestniczących w systemie handlu emisjami, w tym

[13] Evaluation Helpdesk report – Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019 and Evaluation support study of the impact of the CAP measures towards the general objective “viable food production”. (Sprawozdanie punktu informacyjnego ds. oceny – Synteza sprawozdania podsumowującego komponenty oceny udoskonalonego rocznego sprawozdania z wdrażania 2019 r., rozdział 7, grudzień 2019 r. oraz analiza wspierająca ocenę wpływu środków WPR na realizację celu ogólnego „rentowna produkcja żywności”).

dotyczące rolnictwa, transportu, odpadów i budynków. W gestii każdego państwa członkowskiego leży określenie na podstawie opłacalności działań i ich potencjału ograniczania emisji sposobu i sektora/sektorów w zakresie działań zmierzających do ograniczania emisji Ze względu na fakt, że koszty dalszej redukcji emisji w rolnictwie są dość wysokie w porównaniu z innymi sektorami, państwa członkowskie mogły postanowić, że zajmą się najpierw problemami w innych sektorach. Jednak bardziej ambitne cele zawarte w nowym planie w zakresie celów klimatycznych do 2030 r. będą wymagały przeprowadzenia ponownej oceny obecnych ram i doprowadzą w połowie 2021 r. do sformułowania wniosków obejmujących odnośne sektory.

4.64 Na temat WPR istnieje wiele dostępnych informacji i badacze mogą uzyskać dostęp do bardziej szczegółowych informacji dotyczących (licznych) wskaźników CMEF.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYNIKÓW WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

ROZDZIAŁ 5 – BEZPIECZEŃSTWO I OBYWATELSTWO

WPROWADZENIE

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) propaguje wydajne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz procesem wdrażania, wzmacniania i rozwoju wspólnego unijnego podejścia do problematyki azylu i migracji. Jego celem jest wspieranie działań związanych z azylem, uwzględniając przesiedlenia i relokacje, legalną migrację oraz integrację obywateli państw trzecich, a także operacji powrotowych.

W okresie realizacji obecnych WRF Komisja ukierunkowała wsparcie w ramach FAMI na działania służące zapewnieniu możliwości skutecznego reagowania na kryzys uchodźczy, gwarantując tym samym wdrożenie Europejskiego programu w zakresie migracji. Elastyczny mechanizm reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych („pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych"), którym Komisja zarządza w ramach zarządzania bezpośredniego, jest uznawany za szczególnie skuteczne narzędzie służące zaspokajaniu nieprzewidzianych potrzeb. W tym kontekście ważnym priorytetem było zapewnienie ściślejszego powiązania FAMI z celami potylicznymi i konkretnymi potrzebami operacyjnymi, aby skutecznie wspierać wdrażanie zaproponowanych rozwiązań problemu kryzysu uchodźczego oraz zwiększać synergie i komplementarność między FAMI a innymi unijnymi instrumentami finansowania (w szczególności europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, Instrumentem Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju oraz instrumentami UE w obszarze pomocy humanitarnej).

Sprawozdawczość w zakresie wykonania zadań funduszu wdrażanego w ramach zarządzania dzielonego jest prowadzona regularnie na dwóch poziomach: pierwszy poziom obejmuje dane z monitorowania, które państwa członkowskie gromadzą i przekazują Komisji w swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji. Dane te uwzględniają wskaźniki określone w rozporządzeniu ustanawiającym FAMI (rozporządzenie nr 516/2014). Drugi poziom sprawozdawczości w zakresie wykonania zadań to oceny. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi rozporządzeniami państwa członkowskie i Komisja są zobowiązane do przeprowadzania ocen śródokresowych i ocen *ex post*. Każdy z tych dwóch zbiorów danych służy innemu celowi. Podczas gdy dane z monitorowania dostarczają ogólnych informacji na temat postępów we wdrażaniu funduszu, oceny pozwalają oszacować wpływ wsparcia. Przeprowadzana przez Komisję ocena *ex post* pozwoli w szczególności ocenić wpływ na możliwość skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi do Unii, rozwój wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz sprawiedliwe i równe traktowanie obywateli państw trzecich. Ocenę śródokresową zakończono w czerwcu 2018 r. Z uwagi na późne przyjęcie rozporządzeń, co przełożyło się na późne rozpoczęcie wdrażania programu, w ramach oceny śródokresowej dokonano zaledwie bardzo pobieżnych szacunków dotyczących początkowego okresu wdrażania FAMI. Prowadzona przez Komisję ocena *ex post*, która ma zostać sfinalizowana pod koniec czerwca 2024 r., dostarczy o wiele bardziej wyczerpujących danych na temat wykonania zadań FAMI.

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)

5.10. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji zapewnia środki finansowe na realizację kompleksowego unijnego programu w zakresie migracji w zmiennym otoczeniu oraz w trudnej sytuacji migracyjnej w latach 2014–2019.

Rysunek 5.3 – Program będzie realizowany do końca 2022 r.; Komisja przeprowadzi następnie końcową ocenę wykonania zadań FAMI w zestawieniu z wyznaczonymi celami końcowymi. W art. 57 rozporządzenia nr 514/2014 na państwa członkowskie nałożono obowiązek przedstawienia Komisji sprawozdania z oceny *ex post* do końca grudnia 2023 r. Na podstawie tych sprawozdań Komisja przedstawi sprawozdanie z oceny *ex post* do dnia 30 czerwca 2024 r.

Wykres 5.4 **–** Zdaniem Komisji zasadniczo wszystkie wskaźniki wykonania uwzględnione w dokumentach programowych mają znaczenie dla osiągnięcia celów programu.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w toku realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programu.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika realizacja zmierza (lub nie) do osiągnięcia wartości docelowej niekoniecznie oznacza, że realizacja samego programu zmierza (lub nie) do osiągnięcia założonych celów.

Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi informacjami ilościowymi i jakościowymi.

5.14. Ani w rozporządzeniu nr 516/2014, ani w załączniku IV do rozporządzenia nr 516/2014 ustanawiającym wspólne wskaźniki nie sklasyfikowano wskaźników jako wskaźniki produktu ani jako wskaźniki rezultatu.

5.15. Ponieważ wskaźniki służą do monitorowania postępów w realizacji programów krajowych, cele końcowe wyznacza się na początku okresu programowania i z reguły koryguje się je następnie w górę lub w dół w chwili przekazania dodatkowego finansowania na realizację tych programów. Przekraczanie celów końcowych samo w sobie odzwierciedla potencjał większego przyrostu wydajności.

5.16. W sprawozdaniu z kontroli następczej przeprowadzonej przez IAS w 2020 r. stwierdzono, że „zalecenie zostało odpowiednio i skutecznie wdrożone”.

5.17. Państwa członkowskie wyznaczają cele końcowe w swoich programach krajowych na początku okresu programowania, a następnie korygują je w chwili przyznania dodatkowego finansowania na realizację tych programów.

Jeżeli chodzi o ocenę potrzeb:

- w ramach każdego programu analizuje się potrzeby w poszczególnych obszarach objętych programem (sekcja 2 zatwierdzonych programów). Wspomniane potrzeby stanowią główny czynnik brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących przydziału środków finansowych, a co za tym idzie – poziomu celów końcowych. Dlatego też cele końcowe wyznaczone przez państwo członkowskie i zatwierdzone przez Komisję uznaje się za istotne informacje w kontekście oceny postępów w ramach FAMI;

- po przeprowadzeniu oceny śródokresowej stwierdzono, że interwencje wspierane w ramach FAMI były odpowiednio dostosowane do potrzeb zidentyfikowanych przez państwa członkowskie (zob. pkt 5.20 i tekst w ramce 5.1).

Na państwa członkowskie nie nałożono zobowiązania prawnego do gromadzenia i przekazywania danych ilościowych dotyczących całkowitego poziomu ich potrzeb. Podejście to jest zgodnie z zobowiązaniem podjętym przez trzy instytucje w ramach Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa – wspomniane instytucje zobowiązały się, w stosownych przypadkach, do ustanowienia wymogów w zakresie sprawozdawczości, monitorowania i oceny w obowiązujących przepisach oraz do unikania nadmiernej regulacji i nakładania obciążeń administracyjnych, w szczególności na państwa członkowskie.

5.18. Wszystkie wnioski złożone w ramach EMAS ocenia się zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego, zestawiając je z szeregiem kryteriów; w tym kontekście sprawdza się m.in., czy cel ogólny (oczekiwane oddziaływanie) pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych oraz odpowiedź na tę pomoc zostały dostosowane do celów funduszu i celów politycznych oraz czy wyznaczone cele szczegółowe (oczekiwane rezultaty) przyczyniają się do osiągnięcia celu ogólnego. W odniesieniu do każdego celu szczegółowego opracowuje się odpowiednie wskaźniki służące do pomiaru postępów w jego realizacji, takie jak: jednostka miary oraz wartość wyjściowa i wartość docelowa, które monitoruje się w miarę wdrażania umowy o udzielenie dotacji, aby zagwarantować wydatkowanie środków zgodnie z planem. Przez cały okres wdrażania wsparcia EMAS Komisja monitoruje wykonanie zadań pod kątem efektywności i wydajności procesu wykorzystywania funduszy unijnych, zapewniając komplementarność z innymi funduszami i działaniami UE. Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi informacjami ilościowymi i jakościowymi.

Jeżeli chodzi o przyszły FAM, Komisja opracuje kryteria przydziału funduszy EMAS do dnia 30 czerwca 2021 r. w nawiązaniu do zalecenia ETO, o ile przyjęte zostaną stosowne rozporządzenia dotyczące WRF na lata 2021–2027.

5.19. Informacje na temat oszczędności i wydajności we wdrażaniu programów nie są udostępniane każdego roku. Na kwestie te w dużej mierze wpływają ramy regulacyjne, a pomiar powiązanych z nimi wskaźników przeprowadza się zazwyczaj w bardziej długoterminowej perspektywie.

Bardziej kompleksowych szacunków w zakresie wykonania zadań wyznaczonych w programach wydatków dokonuje się zazwyczaj w kontekście ocen, przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych danych jakościowych i ilościowych. Informacje na temat wydajności gromadzi się w ramach ocen. Zgodnie z rozporządzeniem nr 514/2014 w odniesieniu do FAMI należy przeprowadzić dwie oceny: jedną ocenę śródokresową w 2017 r. i jedną ocenę *ex post* po zakończeniu realizacji programu.

Wyniki oceny śródokresowej z 2017 r. zostały opisane w dokumentach programowych sporządzonych w związku z projektem budżetu na 2020 r.

Do dnia 31 grudnia 2023 r. państwa członkowskie przedstawią sprawozdanie z oceny *ex post* dotyczące wyników działań objętych programami krajowymi, a do dnia 30 czerwca 2024 r. Komisja przedstawi sprawozdanie z oceny *ex post* dotyczące skutków wywieranych przez akty stanowiące podstawy prawne. W ocenie *ex post* Komisja przeanalizuje również wpływ rozporządzeń szczegółowych na rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pod względem ich wkładu w realizację wybranego zbioru celów.

5.20. Ogólnie rzecz biorąc, fundusz wygenerował istotną europejską wartość dodaną, pomimo stosunkowo niewielkiej ilości środków finansowych znajdujących się do jego dyspozycji, zważywszy na powagę wyzwań związanych z kryzysem migracyjnym.

5.23. Tiret pierwsze – w ramach FAMI zapewnia się stosunkowo niewielką kwotę finansowania w tym obszarze, biorąc pod uwagę ogólne zapotrzebowanie w państwach członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że środki zapewniane w ramach funduszu nie będą wystarczające do pokrycia tego zapotrzebowania w 100 %. FAMI może jednak przyczynić się do zaspokojenia istniejących potrzeb.

Potrzeby, które państwa członkowskie zamierzają zaspokoić przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszu, zostały wskazane w programach krajowych (sekcja 2) na początku okresu programowania.

Po przeprowadzeniu oceny śródokresowej stwierdzono, że interwencje wspierane w ramach FAMI były odpowiednio dostosowane do potrzeb zidentyfikowanych przez państwa członkowskie (zob. pkt 5.20 i tekst w ramce 5.1).

Ponadto przeprowadzenie oceny *ex post* pozwoli ustalić, czy wyniki finansowanych ze środków FAMI działań podejmowanych w ramach programów krajowych rzeczywiście przyczyniły się do zaspokojenia tych potrzeb.

Tiret drugie – zob. odpowiedź Komisji do pkt 5.15.

5.24. Wsparcie udzielane za pośrednictwem FAMI wniosło istotny wkład w rozwój programów przesiedleń i przyczyniło się do podjęcia działań w tym obszarze przez zdecydowaną większość państw członkowskich. Liczba przesiedleń do UE stale zwiększała się od 2015 r. Mimo że pandemia COVID-19 tymczasowo wstrzymała proces przesiedleń – choć w niektórych państwach członkowskich od jesieni zaczęto stopniowo wznawiać operacje w tym obszarze – w ogólnym rozrachunku Komisja uważa, że przy ponad 60 000 przesiedleń zrealizowanych w 2019 r. politykę tę można uznać za sukces, na którym Komisja zamierza opierać swoje przyszłe działania.

5.25. FAMI może przyczynić się do zapewnienia konwergencji wskaźników przyznawania azylu dzięki zacieśnieniu współpracy między państwami członkowskimi. Sposób postępowania z wnioskami o udzielenie azylu pozostaje kwestią o charakterze politycznym, którą nie zawsze można rozstrzygnąć przy wykorzystaniu samych środków finansowych.

5.26. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu EASO dotyczącym tendencji w dziedzinie azylu z 2020 r. nie we wszystkich państwach członkowskich stwierdzono poważne zaległości w zakresie przetwarzania wniosków o udzielenie azylu. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na zmniejszenie zaległości w Niemczech oraz na fakt, że w Belgii, Grecji, Francji i Hiszpanii liczba nierozstrzygniętych spraw była znacząca i wciąż rosła.

W dniu 23 września 2020 r. – po intensywnych konsultacjach z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i różnymi zainteresowanymi stronami – Komisja przyjęła nowy pakt o migracji i azylu. Pakt ten obejmuje wszystkie poszczególne elementy niezbędne do opracowania spójnego europejskiego podejścia do migracji.

Zaproponowano w nim skuteczniejsze i szybsze procedury poprzez ustanowienie zintegrowanej procedury granicznej, która uwzględnia kontrolę przed wjazdem obejmującą identyfikację wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne UE bez zezwolenia lub sprowadzonych na ląd po operacji poszukiwawczo-ratowniczej. Będzie ona obejmować kontrolę stanu zdrowia i kontrolę bezpieczeństwa, pobranie odcisków palców i rejestrację w bazie danych Eurodac. Po tej kontroli przed wjazdem osoby ubiegające się o azyl zostaną skierowane na ścieżkę właściwej procedury: albo procedury na granicy w przypadku niektórych kategorii wnioskodawców, albo zwykłej procedury azylowej. W ramach takiej procedury granicznej będą podejmowane szybkie decyzje w sprawie udzielenia azylu lub przeprowadzenia powrotu.

5.27. Poniżej Komisja przedstawia działania, które podjęto od momentu opublikowania rok temu sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019:

- EASO znacznie zwiększył wsparcie w Grecji za pośrednictwem planu operacyjnego podpisanego przez EASO i Grecję w grudniu 2019 r. Na podstawie tego planu agencja już zwiększa swoją obecność operacyjną w ramach wsparcia dla władz Grecji. W ciągu całego 2020 r. liczba oddelegowanych tam pracowników EASO wzrośnie z około 500 do ponad 1 000. Ich praca będzie polegała na wspieraniu greckich służb azylowych, krajowej jednostki ds. systemu dublińskiego, służby ds. przyjmowania i identyfikacji oraz organu odwoławczego.

- W dniu 28 stycznia 2020 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz rząd Grecji podpisały porozumienie w sprawie siedziby dotyczące ustanowienia biura operacyjnego EASO w Grecji. Umowa w sprawie siedziby zapewnia prawną i administracyjną jasność co do statusu EASO w Grecji, dając Urzędowi możliwość lepszego wspierania greckich organów ds. azylu i przyjmowania.

- Komisja zapewnia już Grecji pomoc w ramach EMAS, aby wspierać greckie służby azylowe (jako beneficjenta) w radzeniu sobie z zaległościami w zakresie procedur azylowych i innych działaniach mających na celu zapewnienie sprawiedliwej i skutecznej procedury azylowej w Grecji. EASO – w ramach swojego ostatniego planu operacyjnego – wspiera także działania greckich służb azylowych.

- Działania i funkcjonowanie greckich służb azylowych wspierane są również w ramach greckiego programu krajowego FAMI (zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego).

- Jeżeli chodzi o Włochy, Komisja przekazała organowi odpowiedzialnemu FAMI swoje zastrzeżenia w odniesieniu do zdolności do rozpatrywania dużej liczby odwołań i wezwała go do skontaktowania się z Ministerstwem Sprawiedliwości w celu zbadania możliwości zapewnienia długoterminowego wsparcia finansowego na pokrycie kosztów tłumaczeń ustnych na etapie składania odwołań. Podczas posiedzenia komitetu monitorującego ds. krajowego programu w ramach FAMI, które odbyło się w dniu 9 grudnia 2019 r., organ odpowiedzialny FAMI poinformował Komisję, że pozytywnie przyjął zalecenie i podejmie odpowiednie działania w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości.

- Należy nadmienić, że zgodnie z danymi Eurostatu w okresie od marca do lipca 2020 r. liczba nierozstrzygniętych spraw w Grecji zmniejszyła się z 112 370 na koniec lutego 2020 r. do 83 325 na koniec lipca 2020 r. (w oparciu o najbardziej aktualne dane). Ma to prawdopodobnie związek z pandemią COVID-19. Ponadto w ciągu ostatnich dwóch lat znacznie spadła liczba nierozstrzygniętych spraw we Włoszech: z 152 420 na koniec 2017 r. do 47 020 na koniec 2019 r.

5.28. W odniesieniu do integracji w nowym pakcie o migracji i azylu[1] Komisja ogłosiła swój zamiar przyjęcia nowego planu działania na rzecz integracji i włączenia społecznego do końca 2020 r., w ramach którego powstaną strategiczne wytyczne i wskazane zostaną konkretne działania na rzecz włączenia społecznego imigrantów i szerszej spójności społecznej.

[1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM(2020) 609 final.

5.30. Tiret drugie – chociaż integracja jest złożonym zagadnieniem, w przypadku którego wiele elementów ma wpływ na wyniki integracji obywateli państw trzecich, za pośrednictwem FAMI Komisja wspiera holistyczne podejście do integracji, uwzględniając wiele rożnych aspektów, które mogą na ten proces oddziaływać. Wsparcie zapewnione przez FAMI wykroczyło poza kursy

językowe i kursy kształtujące świadomość obywatelską; objęło ono także kwestie związane z aktywnym udziałem w społeczeństwie oraz dostępem do usług, które mogą mieć wpływ na długoterminową integrację obywateli państw trzecich.

Mimo to Komisja pragnie podkreślić, że bez kursów językowych i kursów kształtujących świadomość obywatelską trudno jest osiągnąć jakąkolwiek integrację, nawet krótkoterminowo.

Tiret trzecie – wkład FAMI na rzecz tego wskaźnika jest bardzo ograniczony, także z perspektywy ogólnego budżetu UE. Większość finansowania związanego ze zdolnością do zatrudnienia pochodzi z Europejskiego Funduszu Społecznego. Podstawa prawna FAMI dopuszcza wyłącznie środki przygotowawcze przed wejściem na rynek pracy. Tym samym rozwój wskaźnika wykonania odnoszącego się do obywateli państw trzecich na rynku pracy zależy od wielu innych czynników, a nie tylko od wkładu FAMI na rzecz integracji obywateli państw trzecich; w szczególności zależy on od ogólnego rozwoju sytuacji gospodarczej. Mając to na uwadze, należy przeanalizować związek między tymi dwoma czynnikami.

5.31. Plan działania Komisji z 2016 r. obejmował działania, których realizacja należała do zadań Komisji, a nie państw członkowskich. Plan ten obejmował niewiążące zachęty do ukierunkowania działań na pewne obszary. Komisja dokonuje obecnie oceny osiągnięć w zakresie wspomnianego planu działania.

5.32. Komisja monitoruje prawidłową transpozycję dyrektyw oraz stosowanie ich przepisów w praktyce, również za pośrednictwem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W niektórych aspektach transpozycja unijnych ram legalnej migracji może różnić się w zależności od państwa członkowskiego ze względu na obecność szeregu fakultatywnych przepisów.

5.33. Fakt, że obowiązujące ramy legalnej migracji miały ograniczony wpływ na ogólne wyzwania dotyczące migracji, z którymi mierzy się Europa, wykracza poza zakres FAMI. Fundusz ma nie tylko stosunkowo ograniczone zasoby finansowe; budowanie kompleksowej polityki imigracyjnej jest przede wszystkim decyzją polityczną i wymaga wsparcia finansowego dopiero na późniejszym etapie.

Ponadto, jeżeli chodzi o wpływ unijnych ram legalnej migracji, wyniki przeprowadzonej w 2019 r. oceny adekwatności są bardziej pozytywne. Kluczowe ustalenie dotyczy tego, że ogólnie rzecz biorąc – i pomimo pewnych niedociągnięć – dyrektywy dotyczące legalnej migracji przyniosły pozytywne skutki, których państwa członkowskie nie osiągnęłyby, działając w pojedynkę. Wszystkie zainteresowane strony, w tym państwa członkowskie, potwierdziły stałą unijną wartość dodaną wynikającą z posiadania wspólnych unijnych ram prawnych w zakresie legalnej migracji. Najważniejsze pozytywne skutki zidentyfikowane w wyniku oceny obejmują:

- stopień harmonizacji warunków, procedur i praw, pomocny w tworzeniu równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich;
- uproszczenie procedur administracyjnych;
- większą pewność prawa i przewidywalność dla obywateli państw trzecich, pracodawców i organów administracji;
- poprawę w zakresie uznawania praw obywateli państw trzecich (mianowicie ich prawa do bycia traktowanymi na równo z obywatelami danego państwa w wielu ważnych obszarach, takich jak warunki pracy, dostęp do edukacji i świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz prawa procesowe);
- usprawnioną mobilność wewnątrzunijną w odniesieniu do niektórych kategorii obywateli państw trzecich (np. pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, naukowców i studentów).

5.34. Jak ogłoszono w dniu 23 września 2020 r. w pakcie o migracji i azylu, Komisja wezwała współprawodawców do szybkiego zakończenia negocjacji dotyczących unijnej dyrektywy w sprawie niebieskiej karty.

5.35 Aby uzyskać bardziej miarodajne wyniki w zakresie powrotów nielegalnych migrantów, w marcu 2017 r. Komisja przyjęła uaktualniony plan działania w zakresie powrotów oraz zalecenie Komisji w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy powrotowej w celu zapewnienia, aby UE była dobrze przygotowana do reagowania na nowe wyzwania. Ponadto w dniu 12 września 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy powrotowej (wersja przekształcona), który obejmuje szereg ukierunkowanych zmian, lecz nie narusza zakresu stosowania pierwotnej dyrektywy powrotowej. Celem zmienionej dyrektywy powrotowej jest zmaksymalizowanie skuteczności unijnego systemu powrotów oraz zapewnienie bardziej spójnego stosowania jej przepisów w państwach członkowskich, przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych i zasady *non-refoulement*.

Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej przyjęty w dniu 23 września 2020 r. w ramach nowego paktu o migracji i azylu jest zgodny z tym podejściem, ponieważ wzmacnia ramy prawne, operacyjne i instytucjonalne unijnego systemu powrotów oraz wyeliminuje luki w przepisach dotyczących azylu. Stanowi on tym samym nową inicjatywę na rzecz utworzenia wspólnego i skutecznego europejskiego systemu powrotów, którego podstawą pozostanie wersja przekształcona dyrektywy powrotowej.

Komisja zawsze zalecała państwom członkowskim stosowanie dobrowolnych powrotów jako wariant preferowany, gdyż jest to wariant zapewniający poszanowanie godności i opłacalność. Zgodnie z nowym paktem o migracji i azylu w przyszłym roku Komisja przedstawi specjalną strategię dotyczącą dobrowolnych powrotów i reintegracji.

5.38. Pomimo wszystkich projektów i inicjatyw realizowanych w ostatnich latach przez Komisję, państwa członkowskie i Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), bezwzględna liczba rzeczywistych powrotów ciągle spada, mimo że wzrasta – choć powoli – liczba migrantów zobowiązanych do powrotu.

W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 Komisja współpracowała z państwami członkowskimi i państwami trzecimi w celu zapewnienia, aby w pełni przestrzegano środków ostrożności związanych z COVID-19 wobec osób powracających i zaangażowanych pracowników, a także aby można było – w miarę możliwości – kontynuować procedury powrotu. Szczególną wagę przywiązano do promowania dobrowolnych powrotów.

W dniu 16 kwietnia 2020 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące wdrażania unijnych przepisów w sprawie procedur powrotu w kontekście pandemii COVID-19. Jest to odpowiedź na wniosek państw członkowskich o przedstawienie wytycznych dotyczących sposobów zapewnienia ciągłości procedur oraz poszanowania praw podstawowych oraz przestrzegania zapisów Karty praw podstawowych UE.

Zasadnicze znaczenie ma realizacja podwójnego celu dyrektywy, jakim jest zwiększenie skuteczności krajowych procedur oraz zapewnienie ochrony praw migrantów.

Nowy pakt o migracji i azylu jest zgodny z tą polityką i zapewnia nowe inicjatywy na rzecz utworzenia wspólnego i skutecznego europejskiego systemu powrotów, który wzmacnia ramy prawne, operacyjne i instytucjonalne unijnego systemu powrotów oraz eliminuje luki w przepisach dotyczących azylu. Wniosek dotyczący wersji przekształconej dyrektywy powrotowej nadal będzie

stanowić podstawę tych ram wraz z nowym wnioskiem zmieniającym wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej z 2016 r.

5.39. FAMI przyczynił się do wdrożenia strategii powrotów, zapewniając państwom członkowskim niezbędną pomoc w różnych obszarach polityki w zakresie powrotów: od zwiększenia zdolności w zakresie zatrzymania, poprawy warunków zatrzymania oraz zapewnienia wdrożenia środków ochrony (np. bezpłatnej pomocy prawnej) po pokrycie kosztów operacji powrotowych w przypadkach, w których Frontex nie może zaoferować wsparcia lub państwa członkowskie nie uznają takiej pomocy za konieczną.

5.41. Komisja pragnie także pokreślić, że w ramach pomocy operacyjnej Fronteksu na rzecz państw członkowskich oraz programów krajowych finansowanych z FAMI w sposób uzupełniający wspierane są działania w zakresie przymusowych powrotów:

- Frontex zapewnia komplementarność i koordynację z finansowanym z FAMI wsparciem na rzecz powrotów, udostępniając państwom członkowskim oraz Komisji Europejskiej katalog dostępnych usług w dziedzinie powrotów.
- Jeszcze bardziej skoordynowane podejście zaproponowano w odniesieniu do działań zawiązanych z powrotami w ramach następnego unijnego instrumentu finansowego (FAM).

Dzięki możliwości organizowania operacji powrotowych finansowanych w ramach programów krajowych finansowanych z FAMI państwa członkowskie mają swobodę niezbędną do przeprowadzania powrotów w sytuacji i miejscu, w których agencja nie jest w stanie zapewnić wsparcia lub w przypadku gdy państwa członkowskie uważają, że udział agencji nie jest potrzebny.

5.42. W dniu 23 września 2020 r. – po intensywnych konsultacjach z Parlament Europejskim, państwami członkowskimi i różnymi zainteresowanymi stronami – Komisja przyjęła nowy pakt o migracji i azylu. Pakt ten obejmuje wszystkie poszczególne elementy niezbędne do opracowania spójnego europejskiego podejścia do migracji.

W uzupełnieniu propozycji skuteczniejszych i szybszych procedur, o których mowa w uwadze Komisji w pkt 5.26, pakt opiera się na zasadzie sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i solidarności. Państwa członkowskie muszą wnosić swój wkład w solidarność. W pakcie uwzględniono odmienne sytuacje państw członkowskich i zmienną presję migracyjną oraz zaproponowano system elastycznych wkładów państw członkowskich. Wkład taki może np. polegać na relokacji osób ubiegających się o azyl z kraju pierwszego wjazdu, przejęciu odpowiedzialności za powrót osób, które nie mają prawa pozostać, czy też na pewnej formie wsparcia operacyjnego.

Pakt obejmuje dostosowane do indywidualnych potrzeb i wzajemnie korzystne partnerstwa z państwami trzecimi. Partnerstwa te pomogą stawić czoła wspólnym problemom, takim jak przemyt migrantów, a także przyczynią się do stworzenia legalnych dróg migracji oraz skutecznego wdrażania umów i porozumień o readmisji.

5.43. Komisja pragnie podkreślić, że skuteczność relokacji, punktów szybkiej rejestracji migrantów oraz polityki azylowej była zależna od decyzji politycznych/kryteriów kwalifikowalności.

Główna korzyść płynąca z FAMI na szczeblu UE wynika z transnarodowego wymiaru określonych działań, ale także z solidarności na poziomie UE, wspieranej w szczególności przez mechanizmy pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, relokacji i przesiedleń.

W odniesieniu do kwestii relokacji zob. odpowiedzi Komisji (zwłaszcza pkt 33–48) na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 „Azyl, relokacja i powroty

migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami" (COM(2019) 592 final).

Tiret pierwsze – czynnik ten jest związany z decyzjami politycznymi/kryteriami kwalifikowalności i nie może być związany ze skutecznością samego Funduszu.

Tiret drugie – zob. odpowiedź Komisji do pierwszego podpunktu powyżej.

Tiret trzecie – Komisja pragnie przypomnieć, że relokacje są zależne od decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie i – w związku z mechanizmem z 2015 r. – od odpowiednich kryteriów kwalifikowalności dotyczących tego mechanizmu. Liczbę relokacji można byłoby z korzyścią wykorzystać w analizie jakościowej skutków FAMI, ale nie należy jej wykorzystywać bezpośrednio do oceny skuteczności Funduszu, ponieważ sam Fundusz nie ogranicza relokacji.

Jak wspomniała Komisja w swojej oficjalnej odpowiedzi na sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019, mechanizmy relokacji skutecznie osłabiły presję wywieraną na włoskie i greckie systemy azylowe, która wynikała stąd, że znaczna część wniosków była składana przez osoby wyraźnie potrzebujące ochrony (tym samym mechanizmy te przyczyniły się do ograniczenia długoterminowej presji związanej z integracją).

Tiret czwarte – mimo że finansowanie unijne ma charakter dobrowolny i doraźny, odegrało ono zasadniczą rolę we wspieraniu relokacji po sprowadzeniu na ląd i stanowiło ważną zachętę do wspierania państw członkowskich znajdujących się pod presją.

W 2018 r. współprawodawcy zgodzili się na przesunięcie pozostałych niewykorzystanych środków z tymczasowych mechanizmów relokacji na inne priorytety w zakresie migracji. Dokonując przeglądu krajowych programów w 2019 r., dokonano przesunięcia tych środków w szczególności na dobrowolną relokację (26 mln EUR) i przesiedlenia (116 mln EUR), wśród innych kluczowych priorytetów w dziedzinie migracji.

5.44. Państwom członkowskim udostępniono wystarczające finansowanie z FAMI na relokacje, lecz nie miały one miejsca w takim zakresie, jak planowano. Nie może mieć to związku z funkcjonowaniem FAMI, ale z faktem, że państwa członkowskie nie ubiegały się o relokacje.

WNIOSKI

5.45. Od 2015 r. uruchomiono znaczne dodatkowe środki w ramach FAMI w odpowiedzi na kryzys migracyjny, w szczególności w celu zapewnienia wsparcia państwom członkowskim pierwszej linii. Wsparcie z FAMI należy postrzegać w niezwykle trudnym i delikatnym kontekście politycznym, w którym stanowiska i potrzeby państw członkowskich są bardzo różne. Istnieją wyraźne granice tego, co Fundusz może wnieść w takim kontekście politycznym i przy stosunkowo ograniczonych dostępnych środkach, biorąc pod uwagę wyzwania w tej dziedzinie.

FAMI osiąga swoje cele, uwzględniając zmienną i trudną sytuację w zakresie migracji.

5.46. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 5.16 dotyczącego odpowiedniego i skutecznego wdrożenia zalecenia wynikającego z audytu.

W pkt 5.18 Komisja przedstawiła szczegółowe informacje na temat wykonania zadań dostępne w odniesieniu do EMAS, mimo że nie opracowała ram monitorowania stopnia wykonania zadań.

Przez cały okres wdrażania wsparcia EMAS Komisja monitoruje wykonanie zadań pod kątem efektywności i wydajności procesu wykorzystywania funduszy unijnych, zapewniając komplementarność z innymi funduszami i działaniami UE.

Jeżeli chodzi o przyszły FAM, Komisja opracuje kryteria przydziału funduszy EMAS do dnia 30 czerwca 2021 r. w nawiązaniu do zalecenia ETO, o ile przyjęte zostaną stosowne rozporządzenia dotyczące WRF na lata 2021–2027.

5.47. Wszelkie niedociągnięcia w odniesieniu do wskaźników oddziaływania można przypisać raczej realizacji celów politycznych, a nie funkcjonowaniu Funduszu.

Wpływ kontekstu politycznego na wskaźniki uznano w pkt 5.10.

Ponadto informacje na temat wydajności gromadzi się w ramach ocen. Zgodnie z rozporządzeniem nr 514/2014 w odniesieniu do FAMI należy przeprowadzić dwie oceny: jedną ocenę śródokresową w 2017 r. i jedną ocenę *ex post* po zakończeniu realizacji programu.

Dane ze wskaźników przekazane przez państwa członkowskie pokazują, że ogólnie poczyniono znaczne postępy w kierunku osiągnięcia celów końcowych określonych w programach krajowych.

5.48. Dzięki FAMI zapewniono znaczne wsparcie finansowe na rzecz przesiedleń uchodźców, co pomogło państwom członkowskim w rozwinięciu ich zdolności w zakresie przesiedleń. Przełożyło się to na stabilny wzrost liczby zobowiązań w zakresie przesiedleń od 2014 r. Wiele wskazuje na to, że cel końcowy wyznaczony przez Komisję zostanie osiągnięty, a działania związane z przesiedleniami są w toku. W związku z tym cel końcowy nie został jeszcze osiągnięty.

5.49. Sposób kształtowania się wskaźnika wykonania odnoszącego się do obywateli państw trzecich na rynku pracy zależy od wielu innych czynników, np. ogólnego rozwoju sytuacji gospodarczej – a nie tylko od wkładu FAMI, który dotyczy środków przygotowawczych przed wejściem na rynek pracy.

Komisja pragnie podkreślić, że podstawowym celem FAMI nie jest integracja wysoko wykwalifikowanych pracowników. Ogólnie rzecz biorąc, prawdą jest, że obowiązujące unijne przepisy dotyczące legalnej migracji, w tym przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników, wymagają poprawy. To właśnie zaproponowała Komisja w 2016 r. wraz z reformą niebieskiej karty dotyczącej wysoko wykwalifikowanych pracowników, która wciąż jest przedmiotem negocjacji. Ponadto, jak ogłoszono w pakcie o migracji i azylu, Komisja wezwała współprawodawców do szybkiego zakończenia negocjacji dotyczących unijnej dyrektywy w sprawie niebieskiej karty. Komisja uruchomiła także konsultacje publiczne na temat legalnej migracji oraz ogłosiła pewne środki mające na celu usprawnienie obowiązujących ram (nie tylko w odniesieniu do wysoko wykwalifikowanych migrantów).

5.50. Przyczyny niskiej skuteczności powrotów nie są bezpośrednio związane z efektywnością FAMI, choć wydatki z Funduszu mogą przyczynić się do osiągnięcia danego celu końcowego.

Pakt o migracji i azylu zapewni nowe inicjatywy na rzecz utworzenia wspólnego i skutecznego europejskiego systemu powrotów, który wzmocni ramy prawne, operacyjne i instytucjonalne unijnego systemu powrotów oraz wyeliminuje luki w przepisach dotyczących azylu. Wniosek dotyczący wersji przekształconej dyrektywy powrotowej nadal będzie stanowić podstawę tych ram wraz ze zmienionym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

Mechanizmy relokacji z września 2015 r. skutecznie osłabiły presję wywieraną na włoskie i greckie systemy azylowe, która wynikała stąd, że znaczna część wniosków była składana przez osoby ewidentnie potrzebujące ochrony (tym samym mechanizmy te przyczyniły się do ograniczenia długoterminowej presji związanej z integracją). Skutecznie przesiedlonych zostało 96 % (34 700) wszystkich kwalifikujących się migrantów ubiegających się o relokację w ramach mechanizmów z 2015 r. Pozostałe niewykorzystane środki z tymczasowych mechanizmów relokacji przesunięto na inne priorytety w zakresie migracji.

Finansowanie unijne odegrało zasadniczą rolę we wspieraniu relokacji po sprowadzeniu na ląd i stanowiło ważną zachętę do wspierania państw członkowskich znajdujących się pod presją.

W odniesieniu do kwestii relokacji zob. również odpowiedzi Komisji (zwłaszcza pkt 33–48) na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami” (COM(2019) 592 final).

Ponadto w ramach nowego paktu o migracji i azylu Komisja zaproponowała mechanizm solidarnościowy w przypadku sytuacji presji migracyjnej oraz w celu odniesienia się do specyfiki sprowadzania na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych w oparciu o obowiązkowy wkład, obejmujący również relokacje. Wsparcie z budżetu UE na tego rodzaju relokacje będzie kluczowym elementem wspierania takich relokacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE WYNIKÓW WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

ROZDZIAŁ 6 – GLOBALNY WYMIAR EUROPY

WPROWADZENIE

Za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) oraz Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) skutecznie wspiera się realizację Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, planu działania z Addis Abeby na rzecz finansowania rozwoju oraz porozumienia klimatycznego z Paryża w wymiarze globalnym i bezpośrednio z krajami partnerskimi. Pomoc finansowa UE przyczyniła się do poprawy jakości życia milionów ludzi na całym świecie, zwalczania nierówności oraz wspierania sprawiedliwego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także sprawiedliwych i zrównoważonych społeczeństw w każdej części świata, co obejmuje rozwój społeczny i umożliwia osobom młodym wykorzystanie swojego potencjału.

Pokazuje to, że Komisja nieustanie usprawnia swoje podejście do przeprowadzania oceny efektywności instrumentów zewnętrznych zarówno na poziomie programu, jak i na poziomie interwencji, oraz do swojej sprawozdawczości z osiągniętych postępów. Jeżeli chodzi o ENI, czyniono postępy w realizacji jego celów, w szczególności w odniesieniu do liczby istniejących partnerstw na rzecz mobilności, w przypadku których osiągnięto cele pośrednie, a efektywność jest zgodna z oczekiwaniami. Pomiaru efektywności instrumentów dokonuje się poprzez stosowanie różnych narzędzi, w tym wskaźników i oceny efektywności w dokumentach programowych załączanych do projektu budżetu[1], monitorowania zorientowanego na rezultaty oraz wskaźników zamieszczanych w rocznym sprawozdaniu na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych[2], jak również ewaluacji na poziomie projektu/programu i na poziomie strategicznym[3]. Istotne postępy poczyniono także w niektórych głównych obszarach DCI, zwłaszcza tych odnoszących się do celów zrównoważonego rozwoju dotyczących dostępu do edukacji dla dziewcząt i zmniejszenia zjawiska hamowania wzrostu wśród dzieci w wieku poniżej 5 lat. Komisja przyznaje jednak, że niezbędne jest podjęcie dalszych kroków, aby uczynić pomiar efektywności bardziej solidnym, mając na względzie dodatkowego uwzględnienia globalnych celów polityki DCI (eliminacji ubóstwa na potrzeby wsparcia zrównoważonego rozwoju, wsparcia na rzecz praw człowieka i dobrych rządów). W odniesieniu do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR), programu będącego kontynuacją DCI i ENI, Komisja zaproponowała nowy zestaw zarówno wskaźników oddziaływania, jak i wskaźników wyniku/produktu służących dokładniejszemu odzwierciedleniu oceny efektywności w głównych obszarach interwencji, aby osiągnąć jego cele. Komisja udostępnia kompleksowe informacje dotyczące efektywności za pośrednictwem sporządzanego przez siebie rocznego sprawozdania na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych. Komisja publikuje również sprawozdanie z rezultatów osiągniętych w odniesieniu do realizacji zobowiązań globalnych

[1] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_european_neighbourhodd_instrument_eni.pdf

[2] https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-annual-report-2019-en-web.pdf

[3] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en

przez Unię Europejską; sprawozdanie to opracowywane jest na podstawie wskaźników dla unijnych ram wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej.

Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI)

Rysunek 6.4 – Zdaniem Komisji zasadniczo wszystkie wskaźniki efektywności uwzględnione w dokumentach programowych mają znaczenie dla osiągnięcia celów programowych.

Z ustalaniem celów końcowych na początku okresu objętego WRF nieodzownie wiąże się ryzyko, że z czasem w toku realizacji programu osiągnięcie tych celów staje się łatwiejsze albo trudniejsze. Może to wynikać z czynników, za które odpowiedzialność ponoszą: Komisja, państwa członkowskie, pozostali partnerzy i organizacje, lub też z czynników zewnętrznych.

Same wskaźniki nie muszą odzwierciedlać poziomu osiągnięcia celów programowych.

W związku z tym fakt, że w przypadku danego wskaźnika cel jest (lub nie jest) „na dobrej drodze" do realizacji niekoniecznie oznacza, że cele samego programu są (lub nie są) „na dobrej drodze" do realizacji.

Aby ocenić wyniki programu, dane wskaźnikowe należy zawsze analizować w związku z innymi informacjami ilościowymi i jakościowymi.

6.12. W rozporządzeniu finansowym wymaga się, aby Komisja składała w dokumentach programowych sprawozdania na temat wszystkich wskaźników określonych w podstawach prawnych programów wydatków uzgodnionych przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosków Komisji.

Wybór wskaźników oddziaływania odzwierciedla ambitny charakter celów DCI. Od 2015 r. roczne sprawozdanie na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych zawiera rozdział dotyczący osiągniętych rezultatów, opracowywany na podstawie wskaźników dla unijnych ram wyników, które obejmują kilka wskaźników produktu i rezultatu. Pod względem pojęciowym unijne ramy wyników dostarczają spójnego obrazu zarówno kontekstu, jak i rezultatów konkretnych interwencji. Wskaźniki na poziomie produktu zapewniają bardziej bezpośrednie powiązanie z interwencjami UE, natomiast wskaźniki na poziomie rezultatów i oddziaływania w znacznie większym stopniu wskazują na cele polityki. Biorąc pod uwagę kooperacyjny charakter współpracy na rzecz rozwoju, Komisja do oceny efektywności stosuje podejście oparte na wkładzie. Przyjęcie podejścia opartego na przypisaniu postępów wymagałoby znacznego wzrostu bieżących inwestycji w sprawozdawczość i zwiększenia istotnego ryzyka wydajności.

6.13. Komisja przez lata nieustanie dokładała starań, aby pozyskać dodatkowe finansowe przez darczyńców na rzecz funduszy powierniczych UE (EUTF).

EUTF dla Afryki od czasu jego założenia pozyskał znaczny poziom zasobów od państw członkowskich UE oraz innych darczyńców, wynoszący łącznie 619 mln EUR (według stanu na dzień 30 września 2020 r.), co stanowi 12,4 % całkowitych zasobów tego funduszu powierniczego. Każde państwo członkowskie UE, jak również Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria i Norwegia wniosły swój wkład na rzecz EUTF dla Afryki. Od utworzenia funduszu powierniczego „Bêkou" jego zasoby finansowe zostały zwiększone niemal pięciokrotnie, osiągając kwotę zobowiązań w wysokości 308 mln EUR (według stanu na dzień 30 września 2020 r.). Blisko 30 % tych zobowiązań pochodzi od państw członkowskich (i Szwajcarii). Ponadto EUTF dla Afryki regularnie wykorzystuje wiedzę fachową i doświadczenie darczyńców za pośrednictwem określania, opracowywania i wspólnego wdrażania programów. W ramach funduszu powierniczego „Bêkou" dokłada się również starań na

rzecz wzmocnienia dialogu i koordynacji między darczyńcami działającymi w Republice Środkowoafrykańskiej.

6.15. Komisja zobowiązała się do zachowania spójności polityki na rzecz rozwoju. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (zob. COM(2018) 460 final) potwierdza zamiar Komisji, jakim jest zapewnienie spójności, zgodności i komplementarności (w tym spójności polityki na rzecz rozwoju).

6.16. Komisja dąży do uwzględnienia ustaleń Trybunału i podejmuje działania w celu wykonania jego zaleceń. O zaangażowaniu Komisji w wykonanie zaleceń Trybunału dotyczących zewnętrznych działań UE świadczą rezultaty działań następczych Trybunału w związku z zaleceniami wydanymi w sprawozdaniu specjalnym z 2016 r. na temat Hondurasu: Trybunał stwierdził, że wszystkie zalecenia zostały w pełni wykonane.

Jeżeli chodzi o ustalenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat kryzysowego funduszu powierniczego UE (EUTF) dla Afryki, systematycznie poddaje się ocenie komplementarność i synergię z działaniami UE w ramach innych instrumentów. Koordynację na miejscu zapewniają regularne grupy koordynacyjne z udziałem darczyńcy i partnera.

6.17. Od 2015 r. Komisja wdrożyła unijne ramy wyników (EURF), które wykorzystuje się na potrzeby monitorowania zorientowanego na rezultaty w odniesieniu do programów i projektów, a także coroczne zgłaszanie wyników. EURF obejmują produkty, rezultaty i oddziaływania.

6.18. Od 2014 r. Komisja sporządziła 27 sprawozdań z ewaluacji dotyczących współpracy i rozwoju międzynarodowego. W przypadku pomocy zewnętrznej jedynie wybrana liczba jest przedmiotem dokumentu roboczego służb Komisji (SWD). Ustalenia i zalecenia zarówno ze sprawozdań z ewaluacji dotyczących danego państwa, jak i tematycznych sprawozdań z ewaluacji są należycie uwzględniane w momencie programowania i przeprowadzania przeglądów śródokresowych w zakresie instrumentów działań zewnętrznych. Wszystkie strategiczne sprawozdania z ewaluacji, w tym ustalenia i zalecenia, są udostępniane na stronie internetowej Komisji.

6.19**.** Komisja nadal zobowiązuje się do ciągłego udoskonalania swojego podejścia do oceny efektywności zarówno na poziomie programu, jak i na poziomie interwencji.

Jeżeli chodzi o ustalenia przedstawione w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat EUTF dla Afryki, Komisja podkreśla, że od czasu publikacji sprawozdania poczyniono postępy. System monitorowania i wyciągania wniosków na rzecz trzech segmentów EUTF dla Afryki został już wprowadzony i jest w pełni funkcjonalny. W ramach systemu monitorowania i wyciągania wniosków dotyczącego EUTF wszystkie trzy segmenty geograficzne dzielą jedne ramy wyników. Wspólne wskaźniki produktu EUTF są częścią tych ram składających się z 41 wspólnych wskaźników produktu, pod kątem których opracowuje się sprawozdania na temat każdego projektu. System ten umożliwia wspólną sprawozdawczość w zakresie EUTF dla Afryki dzięki udostępnianym publicznie sprawozdaniom kwartalnym. Jeżeli chodzi o ogólną praktykę Komisji dotyczącą działań następczych w związku z kontrolami Trybunału, Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.16.

6.24. Chociaż Komisja zgadza się z uwagami Trybunału z 2016 r. na temat działań finansowanych z DCI, które przyniosły różne rezultaty w sektorze edukacji w Hondurasie, zauważa jednak, że w tym przypadku kontrolerzy odnieśli się do konkretnego programu, którego realizację zakończono w 2014 r.

6.26. UE jest silnie zaangażowana w propagowanie i ochronę wszystkich praw człowieka – niezależnie od tego, czy są to prawa obywatelskie i polityczne, prawa gospodarcze, socjalne czy

kulturalne – oraz zasad demokratycznych i praworządności. Wartości te stanowią zasadnicze elementy umów o partnerstwie i współpracy UE z krajami partnerskimi. W przypadku współpracy na rzecz rozwoju UE zazwyczaj działa z rządami i za ich pośrednictwem i w związku z tym jest zależna od woli politycznej i zdolności administracji krajowych. Podczas realizacji interwencji finansowanych przez UE Unia dąży do ścisłej koordynacji oceny i monitorowania przestrzegania podstawowych wartości, odwołując się do analizy i priorytetów krajowej strategii w dziedzinie praw człowieka oraz włączając te działania następcze do dialogu politycznego z krajem partnerskim.

Jak określono w Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju, UE i jej państwa członkowskie stopniowo włączają podejście oparte na prawach, uwzględniające wszystkie prawa człowieka, do wszystkich programów i działań z zakresu współpracy na rzecz rozwoju. Komisja podkreśla, że chociaż wspieranie demokracji, praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności jest dla Komisji priorytetem, to sam proces stanowi wyzwanie i jest wysoce upolityczniony. W tym kontekście trudne jest również dokonanie jego pomiaru pod względem rezultatów.

Programy UE na rzecz wspierania wymienionych powyżej wartości w znacznym stopniu przyczyniły się do osiągnięcia postępów w wielu państwach. Rezultaty są czasami zróżnicowane, ponieważ może pojawić się szereg poważnych przeszkód dla wspierania reform demokratycznych, często ze względu na czynniki będące poza kontrolą UE.

6.27. Jeżeli chodzi o wsparcie UE na rzecz praw człowieka, Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 6.26.

Jeżeli chodzi o odniesienia do Mjanmy, Komisja podkreśla, że ewaluacja krajowa obejmowała współpracę z UE do 2017 r. W następstwie przeglądu śródokresowego z 2017 r. dotyczącego wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 dla Mjanmy Komisja przeznaczyła dodatkową kwotę w wysokości 5 mln EUR na konkretne działania w zakresie uwzględniania aspektu płci w ramach programu wsparcia w zakresie źródeł utrzymania.

Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)

6.31. Od 2015 r. Komisja wdrożyła unijne ramy wyników (EURF), które wykorzystuje się na potrzeby monitorowania zorientowanego na rezultaty w odniesieniu do programów i projektów, a także coroczne zgłaszanie wyników na potrzeby ENI. EURF obejmują produkty, rezultaty i oddziaływania.

Rys. 6.10 – Zob. odpowiedź Komisji do rys. 6.4.

6.34. W rozporządzeniu finansowym wymaga się, aby Komisja składała w dokumentach programowych sprawozdania na temat wszystkich wskaźników określonych w podstawach prawnych programów wydatków uzgodnionych przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosków Komisji.

Wskaźniki określono, uwzględniając niewyczerpujący wykaz obszarów, które mają zostać ujęte w sprawozdaniu i które wyszczególniono w rozporządzeniu ENI. Połączenia wskaźników, które obejmują przede wszystkim wskaźniki oddziaływania, ale także wskaźniki produktu i rezultatu, dokonano w taki sposób, by zapewnić zrozumienie efektywności programu.

6.37. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania użyteczności i skuteczności takich narzędzi, jak dialog, partnerstwo oraz EUTF. ENI przyczynił się do przyspieszenia reform w dziedzinach, w których UE i kraj partnerski mają wspólny interes lub uwzględniają obawy obywateli. W szczególności jeżeli chodzi o Azerbejdżan, po ponownym nawiązaniu stosunków z tym krajem na wszystkich szczeblach w 2017 r. oraz po przyjęciu priorytetów partnerstwa UE-AZ w 2018 r. zaangażowanie we współpracę z Azerbejdżanem rozszerzono na dziedziny zarządzania, gospodarki, łączności i kontaktów międzyludzkich. Pomoc ta będzie ściśle związana z dialogami politycznymi i sektorowymi – będą one wykorzystywane w bardziej strategiczny sposób, aby monitorować wdrażanie reform.

Jeżeli chodzi o społeczeństwo obywatelskie, UE w dalszym ciągu zapewnia wsparcie finansowe w kontekście dalszego zacieśniania przestrzeni z uwzględnieniem restrykcyjnych przepisów dotyczących organizacji pozarządowych.

6.38. Oceny potrzeb uwzględnia się w kryterium istotności, będącym jednym z pięciu kryteriów ewaluacji lepszego stanowienia prawa, choć w niektórych sprawozdaniach nie zawsze znajdzie się wyraźne odwołanie do takich ocen[4]. Ponadto oceny potrzeb są podstawą ram logicznych w odniesieniu do dokumentów dotyczących działań – głównych rocznych dokumentów programowych.

6.39. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.31.

6.40. Wskaźniki wykorzystywane do monitorowania poszczególnych celów są połączeniem wskaźników produktu lub oddziaływania, a nie wskaźnikami rezultatu. W momencie ustalania wskaźników dokumentów programowych systemy dotyczące efektywności nie były w pełni rozwinięte, a Komisja nie dysponowała zbiorem wskaźników rezultatu, które posiada i wykorzystuje w chwili obecnej.

6.41. DG NEAR poświęciła długi czas i włożyła dużo wysiłku we wzmocnienie zdolności jej pracowników i kluczowych zainteresowanych stron, zwłaszcza poprzez funkcje monitorowania i ewaluacji oraz specjalny zespół ds. wsparcia budżetowego.

DG NEAR zarządza portfelem, na który składają się tysiące projektów. Monitorowanie to funkcja obejmująca kilka parametrów, takich jak dostępność wiedzy specjalistycznej, bezpieczeństwo kontekstu wdrażania, oddalenie działań oraz potrzeba zapewnienia proporcjonalności kosztu administracyjnego monitorowania i kontroli w stosunku do inwestycji.

Komisja nieustannie pracuje nad lepszym sformułowaniem wskaźników wykorzystywanych na potrzeby wydatkowania w ramach umów dotyczących wsparcia. Wzmocniono nadzór nad nowymi umowami dotyczącymi wsparcia.

6.42. Komisja dokonuje należytej oceny wszystkich wniosków z zewnętrznej ewaluacji. Nie wszystkie ewaluacje prowadzą do opracowania dokumentu roboczego służb Komisji, jednak nie oznacza to, że wnioski z zewnętrznych ocen nie są brane pod uwagę.

W ramach lepszego stanowienia prawa wprowadzono dokumenty robocze służb Komisji (SWD), w których – w odrębnym dokumencie – sformalizowano podejście Komisji w odniesieniu do ustaleń i wniosków sformułowanych w wyniku zewnętrznych ewaluacji. W szczególności w następstwie publikacji każdej zewnętrznej ewaluacji ustanawia się plan działań następczych, w którym określa się,

[4] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf

czy służby przyjmują, czy też odrzucają zalecenia z oceny. Dodatkowy przegląd planu działań następczych przeprowadza się rok później, określając postępy we wdrażaniu. Jeżeli chodzi o DG NEAR, wnioski wynikające z funkcji ewaluacji opierają się przede wszystkim na licznych przeprowadzanych i publikowanych ewaluacjach operacyjnych i strategicznych, chociaż nie wszystkie prowadzą do publikacji oficjalnego dokumentu roboczego służb Komisji.

Tiret pierwsze – Komisja miała świadomość pewnych niedociągnięć w ewaluacji zarządzania gospodarczego i osądziła, w jakim zakresie niedociągnięcia w procesie oceny wpłynęły na wnioski z oceny. Pomimo znanych niedociągnięć wnioski z zewnętrznej ewaluacji uznano za słuszne.

Tiret drugie – Komisja opublikowała sprawozdanie z oceny zewnętrznej, ponieważ uznała to za wymagany standard jakości, a także w celu spełnienia odpowiednich norm.

Tiret trzecie – Jeżeli chodzi o ewaluację reformy administracji publicznej, Komisja uzgodniła z wykonawcą, że rozwiążą umowę ze względu na niemożliwe do pogodzenia różnice.

6.43. Choć na dzień 1 stycznia 2020 r. dokonane płatności stanowiły 42 % planowania finansowego na lata 2014–2020, są one realizowane na poziomie niemal 100 % planowanych płatności.

Programy mające na celu wspieranie realizacji złożonych, długoterminowych reform strukturalnych z założenia wymagają długiego okresu wdrażania.

Zewnętrzne programy działania charakteryzują się średnio- i długoterminowym wdrażaniem, a zainteresowane strony rozumieją to założenie. Uznano je także w bieżącej podstawie prawnej oraz we wniosku ISWMR na okres po 2020 r., gdyż ostateczne ewaluacje planowane są dopiero w ramach przeglądu śródokresowego kolejnych WRF.

6.45. Jeżeli chodzi o ustanowienie głębokiej i zrównoważonej demokracji, gromadzenie danych dla tego wskaźnika było mniej systematyczne w związku z zastąpieniem rocznych sprawozdań sprawozdaniami krajowymi w przypadku niektórych państw. Ponieważ zestaw wskaźników dla dokumentu programowego ENI został zdefiniowany na początku okresu wdrażania, możliwości dotyczące zmiany lub obniżenia wskaźników podczas wdrażania instrumentu są bardzo niewielkie, nawet jeśli wskaźnik stanie się nieaktualny.

6.46. Osoby odpowiedzialne za dokonanie oceny nie miały dostępu do informacji dotyczących „programu parasolowego” ze względu na jego wrażliwy charakter.

6.48. Komisja, dążąc do porozumienia w sprawie reform, utrzymuje praworządność jako priorytet w ramach jej politycznego zaangażowania i dialogu z państwami trzecimi. Podejście to jest przekrojowe i obejmuje sprawdzenie efektywności instytucji oraz adekwatności przepisów. Angażując państwa trzecie w określanie priorytetów odnoszących się do unijnego wsparcia, Komisja przyjmuje długoterminową perspektywę, propagując istotne i ustrukturyzowane działania w odpowiednich dziedzinach.

6.55. Jeżeli chodzi o obserwację reformy sektora bezpieczeństwa w Gruzji, Komisja chciałaby przedstawić szerszy kontekst. Po przyjęciu przepisów dotyczących służby inspektora państwa w 2018 r. w maju 2019 r. ustanowiono mechanizm prowadzenia niezależnych dochodzeń, w ramach którego przewidziano uprawnienie do prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy organów ścigania. Uruchomiono go w listopadzie 2019 r., a do czerwca 2020 r. rekrutowano 16 śledczych i 6 pracowników do trzech biur, z których dwa znajdują się w Tbilisi, a jedno w Kutaisi.

Ramka 6.3 – Projekt DCI bez ustalonych celów – Komisja podejmuje działania następcze w związku z ustaleniami Trybunału. Przedmiotowy program funkcjonuje ram do określania i przydzielania zasobów za pośrednictwem jego instrumentów na rzecz podstawowych kwalifikujących się projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury. W związku z tym jego osiągnięcia należy analizować pod kątem oczekiwanych rezultatów przewidzianych w ramach poszczególnych zatwierdzonych projektów oraz pod kątem ich wkładu w osiągnięcie oczekiwanych wyników i wskaźników programu na wysokim szczeblu.

Badany program poddano sprawozdaniu z ewaluacji śródokresowej. W oparciu o sprawozdanie oceniające zaproponowano i omówiono z partnerami cele końcowe i pośrednie, aby śledzić efektywność. Cele te zostaną jednak oficjalnie ustanowione dopiero wtedy, gdy zakończą się trwające negocjacje dotyczące rekonfiguracji programu.

WNIOSKI

6.57. Komisja publikuje szczegółowe informacje dotyczące efektywności. W przypadku DCI w okresie wdrażania było coraz więcej informacji dotyczących efektywności, zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Podczas tego okresu Komisja wydała – poza 40 sprawozdaniami oceniającymi dotyczącymi współpracy na rzecz rozwoju oraz współpracy z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa – dwa specjalne sprawozdania dotyczące osiągniętych rezultatów wraz ze szczegółowymi informacjami na temat poszczególnych projektów w różnych obszarach geograficznych. Od 2015 r. w corocznym sprawozdaniu na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych określa się szczegółowe wyniki – zarówno dla DCI, jak i dla ENI – pod względem jakościowym oraz ilościowym. W związku z tym w sprawozdaniu rocznym przedstawia się w sposób rzetelny wyniki DCI oraz ENI pod względem osiągania odpowiednich globalnych celów UE.

6.58. Wskaźniki dotyczące zarówno DCI, jak i ENI stanowią połączenie wskaźników produktu i oddziaływania. W momencie ustalania wskaźników dokumentów programowych Komisja nie dysponowała zbiorem wskaźników rezultatu, które posiada i wykorzystuje w chwili obecnej.

Od 2015 r. roczne sprawozdanie na temat wdrożenia unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych zawiera rozdział dotyczący osiągniętych rezultatów na podstawie wskaźników dla unijnych ram wyników (wskaźniki produktu i wyniku). Unijne ramy wyników dostarczają spójnego obrazu zarówno kontekstu, jak i rezultatów konkretnych interwencji. Wskaźniki produktu zapewniają bardziej bezpośrednie powiązanie z interwencjami UE, natomiast wskaźniki wyniku i oddziaływania w znacznie większym stopniu wskazują na cele polityki.

W odniesieniu do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR), programu będącego kontynuacją DCI i ENI, Komisja zaproponowała – po raz pierwszy – wykaz wskaźników, które obejmują teraz nowy zestaw zarówno wskaźników oddziaływania, jak i wskaźników rezultatu służących do pomiaru efektywności w głównych obszarach interwencji.

6.60. UE jest bardzo zaangażowana w ochronę podstawowych wartości, jakimi są prawa człowieka, demokracja i praworządność, które są zasadniczymi elementami wszystkich umów o partnerstwie i współpracy UE z państwami trzecimi.

Komisja podkreśla, że chociaż sam proces wspierania demokracji, praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności jest złożony, wysoce upolityczniony i dostosowany do kontekstu, wyzwaniem jest także dokonywanie pomiaru pod względem rezultatów.

Komisja nadal zobowiązuje się do ciągłego udoskonalania swojego podejścia do oceny efektywności zarówno na poziomie programu, jak i na poziomie projektu. W tym celu Komisja podejmuje także

działania służące odniesieniu się do ustaleń ETO oraz wdrożeniu zatwierdzonych zaleceń z jego sprawozdań specjalnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO Z WYKONANIA BUDŻETU UE – STAN NA KONIEC 2019 R.

„ROZDZIAŁ 7 MONITOROWANIE DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI”

WPROWADZENIE

7.8. Komisja w swoich oficjalnych odpowiedziach opublikowanych wraz z odnośnymi sprawozdaniami Trybunału uzasadniła każdy przypadek, w którym uznała, że nie może zobowiązać się do realizacji określonych zaleceń.

Ramka 7.3 Przykłady nieprzyjętych zaleceń, które nie zostały zrealizowane

Komisja wyraźnie podała przyczyny, dla których nie przyjęła niektórych zaleceń Trybunału sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych nr 19/2016, nr 17/2016 i nr 26/2016. Potwierdzono je później w szczegółowych odpowiedziach dla Parlamentu Europejskiego[1] uzupełniających sprawozdanie Komisji z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2015[2].

W przypadku sprawozdania specjalnego nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – Wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013” Komisja wyraziła obawy związane z wykonalnością i proporcjonalnością zalecenia 12. Analiza porównawcza zalecona przez Trybunał wymagałaby znacznych starań ze strony państw członkowskich, ponieważ wiązałaby się z wyodrębnieniem kosztów dotacji i instrumentów finansowych ponoszonych przez każdą instytucję zarządzającą. Analiza ta często wymagałaby rozdzielenia godzin pracy każdego pracownika poświęcanych odpowiednio na instrumenty finansowe i dotacje, ponieważ zazwyczaj ten sam personel pracowałby zarówno nad jednym, jak i drugim. Starania takie byłyby nieproporcjonalne. Ponadto struktura kosztów dotacji i instrumentów finansowych jest różna, w związku z czym wartość dodana takiej analizy byłaby ograniczona.

Co więcej, kiedy w 2015 r. Trybunał wydał zalecenie, aby Komisja przeprowadziła analizę porównawczą kosztów wdrażania dotacji oraz instrumentów finansowych w ramach EFS[3], Rada zgodziła się z Komisją, że zrealizowanie takiego zalecenia byłoby trudne[4].

Jeżeli chodzi o sprawozdanie specjalne nr 17/2016 pt. „Instytucje Unii Europejskiej mogą w większym stopniu ułatwić dostęp do swoich zamówień publicznych” Komisja powtarza, że w rozporządzeniu finansowym z 2012 r. określono już stosowne przepisy w tym względzie. Przepisy te zachowano w rozporządzeniu finansowym z 2018 r.

---

1 https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/129482/2017-10-10-Draft%20EP%20Detailed%20replies%20FINAL.PDF

2 COM(2017) 379 final.

3 Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 8/2015 pt. „Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?”.

4 Konkluzje Rady 14194/15 przyjęte na jej 3427 posiedzeniu w dniu 17 listopada 2015 r.

Niewybranych oferentów powiadamia się o podstawach i przyczynach ich odrzucenia oraz daje możliwość zwrócenia się o udzielenie im dodatkowych informacji. Termin rozpatrywania takich wniosków jest ściśle określony: instytucja zamawiająca musi przekazać żądane informacje jak najszybciej, a w każdym razie w ciągu 15 dni od otrzymania wniosku.

Ponadto w przypadku gdy w toku postępowania o udzielenie zamówienia podmioty gospodarcze są powiadamiane o działaniu negatywnie wpływającym na prawa kandydatów lub oferentów (np. o odrzuceniu), w takim powiadomieniu określa się dostępne środki dochodzenia roszczeń (wniesienie skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i dochodzenie odszkodowania na drodze sądowej).

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie" Komisja powtarza, że nie przyjmuje zalecenia 3. Zalecenie to nie doprowadziłoby do uproszczenia zasady wzajemnej zgodności, ale de facto zmniejszyłoby jej zakres. W przeszłości dokonano już kilkukrotnie uproszczeń zakresu zasady wzajemnej zgodności. Ponadto państwa członkowskie posiadają obecnie szeroki margines swobody, aby uwzględniać dane rodzaje ryzyka w doborze próby kontrolnej i zoptymalizować swoje systemy kontroli. Komisja uważa, że to zalecenie mogłoby skutkować liberalizacją przepisów w zakresie kontroli na miejscu, co ostatecznie podważyłoby skuteczność zasady wzajemnej zgodności.

7.10 Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 7.10–7.12.

Komisja przyjmuje zdecydowaną większość zaleceń Trybunału, co wskazuje na dużą konwergencję opinii i wniosków między obydwiema instytucjami. Komisja największe znaczenie przypisuje podejmowaniu działań w związku z tymi zaleceniami i realizowaniu tych zaleceń. Nie można jednak wykluczyć, że Trybunał uważa zalecenia za częściowo zrealizowane, natomiast Komisja uznaje je za w pełni zrealizowane.

WNIOSEK

7.15. Komisja zwraca uwagę, że charakter zaleceń kierowanych do niej przez Trybunał czasami jest złożony. Mogą one zależeć od czynników zewnętrznych, interwencji państw członkowskich lub innych partnerów i zainteresowanych stron lub wciąż nieznanych cech, takich jak kształt przyszłych przepisów, programów i systemów. Obejmują one nie tylko aspekty wdrażania polityki, ale również kształtowanie polityki, czasami w bardzo zróżnicowanym lub przekrojowym zakresie.

Komisja największe znaczenie przypisuje realizowaniu wszystkich zaleceń Trybunału. Podejmowanie działań w związku z tymi zaleceniami i realizowanie tych zaleceń stanowi integralną część systemu zarządzania Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZAŁĄCZNIK 7.1 „SZCZEGÓŁOWY STATUS REALIZACJI ZALECEŃ Z 2016 R. ZAWARTYCH W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH – KOMISJA EUROPEJSKA"

Sprawozdanie specjalne nr 1/2016: Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 92: Komisja częściowo przyjęła to zalecenie i uznaje je za w pełni zrealizowane w odniesieniu do zaakceptowanej przez nią części. Jeżeli chodzi o pomiar dochodu do

dyspozycji gospodarstw domowych rolników, zależy on m.in. od dochodu niezwiązanego z gospodarstwem osiąganego przez członków rodziny oraz od polityki, która wchodzi w zakres kompetencji krajowych i jest bardzo zróżnicowana w państwach członkowskich. Trudno jest dostrzec znaczenie WPR dla tych środków, a jeszcze trudniej porównać związek przyczynowy między różnicami w poziomach dochodu gospodarstw domowych, gdy wynikają one z tak wielu różnych czynników.

Ustanowienie podstawy prawnej takich ram nie byłoby łatwe, ponieważ doprowadziłoby do znacznego wzrostu obciążenia administracyjnego, które przewyższa potencjalne korzyści. W 2002 r. Eurostat zaprzestał gromadzenia danych na temat dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych rolników pochodzących od ograniczonej liczby przekazujących je państw członkowskich.

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 94 (tiret pierwsze): Kwestia dotycząca bardziej szczegółowych informacji o czynnikach wpływających na dochód z działalności rolniczej została poddana przeglądowi z udziałem ekspertów z państw członkowskich. W związku z tym Komisja będzie kontynuować badanie możliwości dalszego rozwoju rachunków rolniczych, tak aby można było lepiej wykorzystać ich potencjał do dostarczania bardziej szczegółowych informacji o czynnikach wpływających na dochód z działalności rolniczej. Jeżeli chodzi o dane statystyczne na temat cen użytków rolnych i dzierżawy, w ramach porozumienia w sprawie Europejskiego Systemu Statystycznego ustalono, że takie dane będą generowane regularne. Kolejnym przewidywanym etapem jest uwzględnienie tych danych statystycznych w rozporządzeniu. Obecnie trwają prace nad tą kwestią.

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 94 (tiret drugie): Aby ostatecznie włączyć regionalne rachunki rolnicze do rozporządzenia (WE) nr 138/2004 dotyczącego rachunków gospodarczych dla rolnictwa, Komisja już w 2020 r. zaprezentowała grupom ekspertów treść projektu wniosku do Rady i Parlamentu Europejskiego, w którym przedstawiono niezbędne zmiany. Następnie zgodnie ze swoim prawem inicjatywy Komisja podejmie konieczne wymagane przygotowawcze kroki legislacyjne.

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 94 (tiret czwarte): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Zdaniem Komisji wskaźniki dochodów oparte na rachunkach ekonomicznych dla rolnictwa są porównywalne w państwach członkowskich, z wyjątkiem danych dotyczących rocznych jednostek pracy w ujęciu bezwzględnym. Stosowane są one w niektórych wskaźnikach, aby pokazać różnice w bezwzględnych poziomach dochodu z działalności rolniczej między państwami, czego nie można dokonać, stosując indeksy. W przypadku gdy wykorzystywane są wartości bezwzględne, towarzyszą im niezbędne zastrzeżenia prawne.

Odpowiedź na zalecenie 4 pkt 96: Komisja wystosowała przypomnienia o sprawozdaniach dotyczących jakości rachunków ekonomicznych dla rolnictwa dla państw, które go nie przedłożyły, o określonym terminie. Następnie w 2021 r. Komisja sporządzi sprawozdanie na temat jakości na poziomie UE, nawet jeżeli jeszcze nie wszystkie państwa złożą sprawozdania.

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 98: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone.

Odpowiedź na zalecenie 6 pkt 100 (tiret pierwsze): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia w sprawie planu strategicznego WPR na okres programowania po 2020 r., w tym nowego mechanizmu operacyjnego w zakresie WPR. Wniosek ten obejmuje cele szczegółowe i ramy wykonania o wyraźnych celach końcowych i pośrednich umożliwiające pomiar wykonania przez państwa członkowskie planów WPR w odniesieniu do dochodu rolników. Aby ocenić potrzeby w sektorze rolnictwa i w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i na ich podstawie opracować stosowne interwencje, państwa członkowskie muszą przeprowadzić analizę SWOT. Analiza SWOT prezentuje dowody i musi przedstawiać

przegląd aktualnej sytuacji. Ponieważ WPR wchodzi w zakres zarządzania dzielonego, państwa członkowskie określą w swoich planach strategicznych WPR ilościowe cele w zakresie wskaźników rezultatu.

Sprawozdanie specjalne nr 2/2016: Sprawozdanie za 2014 r. dotyczące działań następczych związanych ze sprawozdaniami specjalnymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Odpowiedź na zalecenie, pkt 29 lit a): W kontekście prowadzenia regularnego przeglądu wszystkim służbom Komisji przypomina się o udzieleniu kompleksowych odpowiedzi na zalecenia Trybunału, w stosownych przypadkach wraz z dowodami w postaci dokumentów potwierdzających. Służby Komisji zapewniają dostępność odpowiednich dowodów w postaci dokumentów na potrzeby działań.

Odpowiedź na zalecenie, pkt 29 lit d): Służby Komisji oznaczają zalecenie jako „częściowo zrealizowane", jeżeli przeprowadzanie działań i wprowadzanie środków zostało rozpoczęte, ale nie zostało całkowicie zakończone. Kategoria ta jest nieostateczną oceną zalecenia podczas jego realizacji. Trybunał postrzega to z innej perspektywy, ponieważ ocenia realizację zalecenia ex post w określonym momencie. Nie można jednak wykluczyć, że Trybunał uważa zalecenia za częściowo zrealizowane, natomiast Komisja uznaje je za w pełni zrealizowane.

Sprawozdanie specjalne nr 5/2016: Czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie dyrektywy usługowej?

Odpowiedź na zalecenie 7 pkt 119: Komisja częściowo przyjęła to zalecenie i uznaje je za w pełni zrealizowane w odniesieniu do części, w przypadku której zobowiązała się podjąć działania. Trybunał Sprawiedliwości uznaje domniemanie poufności dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie tego postępowania poprzedzającym wniesienie skargi. Ma to zastosowanie do nieformalnego dialogu prowadzonego w ramach EU Pilot. Komisja regularnie publikuje ogólne informacje i dane statystyczne na temat EU Pilot.

Sprawozdanie specjalne nr 6/2016: Programy zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierząt

Odpowiedź na zalecenie, pkt 72 lit. a): Należy zauważyć, że istniejący system zgłaszania chorób zwierzęcych (ADNS) wciąż jest w użyciu i jego funkcje są regularnie usprawniane, aby zapewnić wymianę informacji epidemiologicznych między państwami członkowskimi. Równocześnie opracowywany jest nowy system, ADIS, mający na celu uniknięcie dwukrotnego wprowadzania danych do systemów zgłaszania UE i OIE[5]. Przeniesienie danych UE do systemu zgłaszania OIE-WAHIS będzie automatyczne. Jednocześnie ADIS będzie obejmował zarówno pojęcie „epidemii", jak i podejście oparte na „przypadku choroby". Połączenie tych dwóch podejść umożliwi wyszukiwanie i wizualizację danych przy wykorzystaniu obu parametrów wyszukiwania. Ponadto w ADIS zostaną zawarte nowe narzędzia do ekstrakcji danych i wizualizacji.

Sprawozdanie specjalne nr 8/2016: Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze

[5] OIE to Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt obsługująca światowy system wymiany informacji o zdrowiu zwierząt (WAHIS). Od 2012 r. w ramach wspólnego projektu Komisji i OIE prowadzone są prace nad połączeniem systemów ADNS i WAHIS ze wspólnym interfejsem o nazwie system informacji o chorobach zwierzęcych (ADIS).

Odpowiedź na zalecenie 4 pkt 97 lit. a): Trwa realizacja tego zalecenia. W ramach przeprowadzanej oceny rozporządzenia (UE) nr 913/2010 w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy Komisja współpracuje z RailNetEurope jako podmiotem przekazującym dane na temat rozwoju kolejowych przewozów towarowych i będzie gromadzić i analizować dane na temat rozwoju kolejowych przewozów towarowych.

W rezultacie w tabeli zostaną przedstawione wyniki kolejowych przewozów towarowych w stosunku do innych środków transportu. Jeżeli chodzi o cele pośrednie, w stosownych przypadkach zostaną one ostatecznie rozpatrzone w kontekście nowej polityki transportowej w następstwie białej księgi w sprawie transportu z 2011 r.

Odpowiedź na zalecenie 4 pkt 97 lit. b): Komisja stwierdza, że zrealizowała to zalecenie. Zainteresowane strony z sektora kolejowego przeprowadzają regularne badania dotyczące zadowolenia użytkowników zgodnie z obowiązującym prawodawstwem. W szczególności na podstawie art. 19 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 913/2010 rada zarządzająca każdego kolejowego korytarza towarowego „przeprowadza badania satysfakcji użytkowników korytarza towarowego i raz do roku publikuje ich wyniki".

Chociaż badania te koncertują się na tej części sieci kolejowej, która ma największe znaczenie dla transportu towarowego, skierowane są do użytkowników, którzy są aktywni również w całej sieci kolejowej. W związku z powyższym badania te reprezentują opinię wszystkich użytkowników kolei.

Komisja wykorzystuje dowody na zadowolenie użytkownika pochodzące z różnych źródeł, w tym danych statystycznych, spotkań i warsztatów. Ponadto Komisja rozważy zgłoszenie wyników badań przeprowadzanych w kontekście kolejowych korytarzy towarowych w swoim sprawozdaniu z monitorowania rynku kolejowego, które ma się wkrótce ukazać.

Odpowiedź na zalecenie 8 pkt 100: Komisja zauważyła, że pierwsza część tego zalecenia jest skierowana do państw członkowskich, oraz przyjęła drugą część zalecenia.

Komisja zapewniła, aby państwa członkowskie właściwie transponowały przepisy określone w art. 8 dyrektywy 2012/34/UE i przeprowadziła badanie dotyczące jej wdrożenia, tym samym realizując zalecenie związane z „weryfikacją wdrożenia strategii". W dłuższej perspektywie Komisja nadal monitoruje tę kwestię, ale działania te wykraczają poza pierwotne zalecenie. Niedawno Komisja przesłała państwom członkowskim i zarządcom infrastruktury kolejowej kwestionariusz, w którym skoncentrowano się na praktycznym wdrożeniu art. 30 dyrektywy 2012/34/UE dotyczącego planowania i finansowania infrastruktury kolejowej oraz wpływu prac w obszarze infrastruktury na kolejowe przewozy towarowe. Kwestionariusz obejmuje również ilościowe aspekty utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej zgodnie z uzgodnionymi planami biznesowymi i orientacyjnymi strategiami rozwoju infrastruktury kolejowej. Komisja zamierza rozpocząć badanie na temat poszczególnych krajowych mechanizmów finansowania, które mogą mieć wpływ na rynek kolejowy i wyniki zarządców infrastruktury.

Sprawozdanie specjalne nr 10/2016: Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 135: Eurostat będzie nadal wprowadzał usprawnienia w celu rozwiązania tych kwestii.

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 135: Eurostat będzie nadal wprowadzał usprawnienia w celu rozwiązania tych kwestii.

Odpowiedź na zalecenie 8 pkt 143: Komisja potwierdza, że żadne państwo członkowskie nie podlega procedurze nadmiernego deficytu na podstawie braku zgodności z kryterium długu. Ponadto Komisja potwierdza, że nie uwzględniła relacji długu do PKB w swoich zaleceniach dotyczących procedury nadmiernego deficytu od czasu publikacji sprawozdania specjalnego nr 10/2016. Komisja twierdzi, że rządy mają mniejszą kontrolę nad relacją długu do PKB niż nad relacją deficytu do PKB. Roczne relacje długu do PKB wynikające z zalecanych deficytów docelowych i podstawowych założeń makroekonomicznych można obliczyć, ale uwzględnienie takich obliczeń w samych zaleceniach dotyczących procedury nadmiernego deficytu mogłoby doprowadzić zewnętrznych obserwatorów do błędnych wyobrażeń, że osiągnięcie tych relacji stanowiłoby część oceny zgodności, podważając wiarygodność Komisji i paktu. Co więcej, państwo członkowskie mogłoby osiągnąć zalecaną korektę deficytu, ale nie relację długu do PKB wynikającą z założeń stanowiących podstawę zalecenia, jeżeli okazałoby się, że wyniki makroekonomiczne znacząco różnią się od tych założeń.

Komunikat Komisji w sprawie przeglądu zarządzania gospodarczego został opublikowany w lutym 2020 r. i w związku z tym Komisja może zająć się sposobami uproszczenia wdrażania paktu, potencjalnie obejmującymi zapobieganie wysokim poziomom długu publicznego i ich korektę. Co więcej, w dniu 20 maja Komisja opublikowała szereg sprawozdań na podstawie art. 126 ust. 3, w tym w odniesieniu do państw członkowskich, w których stwierdzono naruszenie kryterium długu. Ponadto, jak podkreślono w komunikacie Komisji w sprawie Europejskiego semestru 2020: zalecenia dla poszczególnych krajów, „należy zadbać o to, by – kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne – państwa członkowskie prowadziły politykę budżetową w celu osiągnięcia rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej oraz zapewnienia zdolności obsługi zadłużenia". W związku z powyższym Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Sprawozdanie specjalne nr 18/2016: Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 76 lit. a): Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie. Komisja stwierdza, że zrealizowała to zalecenie w zakresie, w jakim je przyjęła. Należy przypomnieć, że Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia oceny dobrowolnego systemu względem wymogów przewidzianych w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywie (UE) 2009/28/WE) (RED), a w przyszłości na podstawie kryteriów określonych w wersji przekształconej tej dyrektywy. Chociaż współprawodawcy postanowili uwzględnić ramy odnoszące się do pośredniej zmiany użytkowania gruntów w nowej dyrektywie, nie obejmuje ona kryteriów społecznych. W związku z tym Komisja nie może ustanowić zobowiązania, aby systemy certyfikacji obejmowały takie kryteria, i uważa, że zalecenie zostało zrealizowane w stopniu, w jakim jest to prawnie możliwe.

Aspekty społeczno-gospodarcze wykraczają poza zakres systemów dobrowolnych zgodnie z brzmieniem zmienionej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywy (UE) 2018/2001) (RED II).

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 76 lit. b): Komisja przyjęła to zalecenie. Art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywy (UE) 2009/28/WE) (RED) określa unijne wymogi środowiskowe dla rolnictwa jako kryterium zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do surowców biopaliw uprawianych w Unii Europejskiej. W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii nie zobowiązano jednak państw członkowskich do weryfikowania zgodności z art. 17 ust. 6 tej dyrektywy, ponieważ te wymogi środowiskowe podlegają już systemom zarządzania i kontroli na podstawie szczególnych dyrektyw i rozporządzeń w dziedzinie środowiska oraz w ramach WPR. Te wymogi środowiskowe przewidziane w art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii nie stanowią zatem części formalnego uznania przez Komisję systemów dobrowolnych.

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 78 lit. a): Komisja stwierdza, że zrealizowała to zalecenie. W wersji przekształconej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywy (UE) 2018/2001) (RED II) upoważniono Komisję do określenia w aktach wykonawczych szczegółowych zasad funkcjonowania dobrowolnych systemów (art. 30 ust. 8), co umożliwi określenie szczegółowych zasad w procesie formalnym. Może to również obejmować zasady dotyczące tego, jakie informacje należy udostępniać w ramach dobrowolnych systemów, w przypadku gdy Komisja kontroluje ich funkcjonowanie. Samo gromadzenie informacji, na przykład poprzez przeprowadzanie audytów, wykraczałoby poza zakres dyrektywy RED II.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. b) pkt 78: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone, biorąc pod uwagę, że 1) wprowadzono środki *ad hoc* w celu zapewnienia wprowadzenia systemów rozpatrywania skarg w ramach dobrowolnych systemów w kontekście oceny systemów dobrowolnych oraz 2) znacznie poprawiono wersję przekształconą dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywa (UE) 2018/2001), w tym poprzez upoważnienie Komisji do określenia w aktach wykonawczych szczegółowych zasad funkcjonowania systemów dobrowolnych, co umożliwi określenie szczegółowych zasad w procesie formalnym. Prace nad przepisami wykonawczymi będą kontynuowane.

Sprawozdanie specjalne nr 19/2016: Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 154: Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne nr 23/2016: Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. a) pkt 105: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. System monitorowania wprowadzono poprzez włączenie do bazy danych TENTec konkretnego parametru dotyczącego „przepustowości" portów. Baza danych TENTec obejmuje wszystkie porty w sieci TEN-T i nie ogranicza się do działań współfinansowanych z instrumentu „Łącząc Europę". Komisja będzie kontynuować współpracę ze swoim konsultantem zewnętrznym, aby zapewnić, by do bazy danych TENTec dodawano dane i aktualizowano je w miarę pojawiania się nowych informacji.

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. b) pkt 105: Komisja przyjęła zalecenie, którego termin wdrożenia wyznaczono na 2023 r., dlatego też zalecenie nie stało się jeszcze wymagalne.

W trwającym badaniu oceniającym TEN-T analizuje się między innymi metodykę stosowaną przy definiowaniu TEN-T, w tym również definicję portów TEN-T. W następstwie tego procesu oceny i w zależności od jego wyników Komisja, w stosownych przypadkach, przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący zmienionego rozporządzenia w sprawie TEN-T potencjalnie w 2021 r. Oznaczałoby to uwzględnienie daty przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie TEN-T, które dopuszcza dokonanie przeglądu do 2023 r., i umożliwiłoby Komisji zamknięcie zalecenia również wcześniej, tj. do 2021 r.

Odpowiedź na zalecenie 1 lit. c) pkt 105: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone i potwierdza, że ostatni szczegółowy plan wdrażania dotyczący autostrad morskich sfinalizowano i opublikowano w dniu 29 czerwca 2020 r.

Sprawozdanie specjalne nr 26/2016: Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 74: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Komisja rzeczywiście zbadała sugestię ETO dotyczącą wprowadzenia wskaźnika opartego na poziomie nieprzestrzegania wymogów. Wniosek z tej oceny jest jednak taki, że poziom nieprzestrzegania wymogów nie jest na tym etapie odpowiednim wskaźnikiem wykonania, ponieważ chociaż poziom ten zależy od świadomości rolników, ma na niego również wpływ zmienna jakość systemów kontroli państw członkowskich. Obecnie skuteczność zasady wzajemnej zgodności nadal mierzy się w odniesieniu do jej celów. Rozwój rolnictwa zrównoważonego poprzez podnoszenie świadomości rolników w zakresie przestrzegania obowiązkowych przepisów ocenia się w szczególności na podstawie udziału płatności w ramach WPR objętych wzajemną zgodnością i może on być potencjalnie zmniejszony w przypadku naruszenia. W odniesieniu do przyszłej WPR Komisja proponuje również uwzględnienie liczby hektarów objętych warunkowością, która jest powiązana z rezultatami środowiskowymi i klimatycznymi wynikającymi z przyszłej warunkowości. Rzeczywiście, im większy jest obszar objęty praktykami w ramach warunkowości, tym większe są korzyści dla środowiska i klimatu.

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 75: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Wymiana informacji między zainteresowanymi dyrekcjami generalnymi (DG) jest obecnie w toku, a DG ENV otrzymała i przeanalizowała wyniki statystyk DG AGRI.

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 78: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie. Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone w odniesieniu do zaakceptowanej przez nią części. Komisja opublikowała badanie oceniające dotyczące kosztów administracyjnych, w tym związanych z zarządzaniem zasadą wzajemnej zgodności. Na tej podstawie państwa członkowskie są odpowiedzialne za koordynację systemu zarządzania zasadą wzajemnej zgodności w celu zmniejszenia kosztów zarówno dla rolników, jak i administracji krajowych.

Odpowiedź na zalecenie 6 pkt 79: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Przyszłe akty delegowane i wykonawcze nie zostały jeszcze przyjęte.

Sprawozdanie specjalne nr 27/2016: Administracja w Komisji Europejskiej – przykład najlepszej praktyki?

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 66: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Zalecenie to obejmuje wszystkie aspekty uwzględnione przez Trybunał w jego zaleceniu 2 lit. a)–h) (aktualizacja statutu Komitetu ds. Audytu, C(2017) 2225 final). Od zakończenia prac w terenie prowadzonych przez ETO w październiku 2017 r. Komisja trzykrotnie aktualizowała swoje zasady zarządzania, a w listopadzie 2018 r. w istotny sposób usprawniła i wzmocniła te zasady, wydając komunikat uzasadniający wprowadzone zmiany, a następnie zrobiła to ponownie w czerwcu 2020 r. w następstwie transformacji instytucjonalnej (C(2020) 4240). Usprawnienia te były w dużym stopniu inspirowane ustaleniami z kontroli zarówno Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak i Służby Audytu Wewnętrznego Komisji. Komisja przestrzega wszystkich odpowiednich przepisów i najlepszych praktyk w zakresie, w jakim są one istotne dla jej wyjątkowego charakteru i środowiska działania, a także zapewnia wysoki stopień przejrzystości w odniesieniu do opracowywania i funkcjonowania jej zasad zarządzania. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania z 2018 r. Komisja poinformowała, że jej zdaniem przestrzega w pełni obowiązujących ram prawnych. Komisja zachowała pełną przejrzystość w zakresie swoich decyzji.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. e) pkt 66: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Jak przyznał ETO, Komisja publikuje wszystkie sprawozdania w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności z pełnym poszanowaniem terminów uzgodnionych przez współprawodawców. Gdy było to możliwe, na przykład w odniesieniu do rocznego sprawozdania finansowego, stwierdzono, że dokonano ustaleń

w celu wcześniejszego dostarczenia niezbędnych informacji. Sprawozdania finansowe są w pełni kontrolowane przez ETO przed włączeniem ich do zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności. W innych obszarach ograniczenia w zakresie dostępności danych oznaczają, że dostarczenie ich znacznie wcześniej nie byłoby możliwe. Fakt, że Komisja polega na państwach członkowskich w zakresie dostarczania niezbędnych danych, jest powodem, dla którego Komisja mogła przyjąć to zalecenie tylko częściowo. Komisja zauważa, że ETO postanowił opublikować sprawozdanie dotyczące wyników wykonania budżetu UE w późniejszym okresie roku, aby dać więcej czasu na kontrolę informacji dostarczonych przez Komisję w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. f) pkt 66: Służby Komisji dostarczają najlepszych szacunków dotyczących poziomów błędu, opierając się na spójnej metodyce w ich obszarze odpowiedzialności do celów związanych z zarządzaniem i rozliczalnością. Uwzględniane są wszystkie istotne informacje, w tym wyniki audytu na podstawie statystycznie reprezentatywnych prób oraz przy zastosowaniu profesjonalnego osądu. Ponadto szacowane kwoty obarczone ryzykiem w chwili płatności oraz szacowane kwoty obarczone ryzykiem w chwili zamknięcia, czyli po przeprowadzeniu wszystkich działań naprawczych w celu odzyskania kwot nienależnie wypłaconych, są przedstawiane w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania.

W związku z tym metodyka stosowana w celu określenia szacowanego poziomu błędu jest zharmonizowana, a tym samym spójna w całej Komisji, jednocześnie umożliwiając uwzględnienie specyfiki trybów zarządzania i programów sektorowych.

W sprawozdaniach rocznych z zarządzania i wykonania z 2018 r. i 2019 r. Komisja jeszcze bardziej uporządkowała informacje dotyczące szacowanego poziomu błędu, aby lepiej wyjaśnić pojęcia „ryzyka w momencie dokonywania płatności" i „ryzyka w chwili zamknięcia" stosowane konsekwentnie przez wszystkie służby (zob. sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania z 2018 r., s. 151, i sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania z 2019 r., s. 56). W celu zapewnienia pełnej przejrzystości podstawowe informacje zebrane na poziomie delegowanego urzędnika zatwierdzającego i wykorzystane do obliczenia ryzyka w momencie dokonywania płatności i w chwili zamknięcia dla całej Komisji ujawniono w załączniku 2 (sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania z 2018 r.) i załączniku 3 (sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania z 2019 r.).

W odniesieniu do obszaru spójności dyrekcje generalne w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności z 2018 r. i 2019 r. dostosowały swój kluczowy wskaźnik efektywności nr 5 (kwota obarczona ryzykiem w chwili dokonywania płatności) do wniosku ETO, stosując poziomy błędu potwierdzone przez służby Komisji w odniesieniu do zamkniętych lat obrachunkowych, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez ETO. W odniesieniu do rocznych sprawozdań z działalności z 2019 r. Komisja zgłasza w nich poziomy błędu dotyczące EFRR, FS oraz EFS, które to poziomy po zagregowaniu znajdują się w zakresie 2,3–3,3 % w przypadku polityki spójności (zob. ramka 5.9).

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. g) pkt 66: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Komisja opublikowała oświadczenie w sprawie swoich zasad zarządzania i uzupełnia je o sprawozdania roczne na temat najważniejszych zmian związanych z ich wdrażaniem w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania. Zasady zarządzania aktualizuje się stosownie do potrzeb. Zmiany wynikające z transformacji instytucjonalnej opublikowano już w ramach metod pracy Komisji Europejskiej [P(2019) 2] i znalazły one odzwierciedlenie w aktualizacji zasad zarządzania w czerwcu 2020 r. (C(2020) 4240). Szczegółową kwestię związaną ze składem Komitetu ds. Audytu omówiono w zaleceniach 1 i 2 lit. h).

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. h) pkt 66: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Komisja nadal uważa, że najlepsza praktyka przytoczona przez ETO w odniesieniu do komitetów ds. audytu nie ma znaczenia dla komitetów ds. audytu wewnętrznego, co było również powodem częściowego przyjęcia zalecenia w czasie audytu. W odniesieniu do „liczby niezależnych członków Komitetu ds. Audytu" Komisja w pełni przestrzega obowiązujących ram prawnych, a mianowicie rozporządzenia finansowego. Art. 123 rozporządzenia finansowego stanowi, że każda instytucja Unii uwzględnienia swoją autonomię organizacyjną oraz wagi porad niezależnych ekspertów. Rozporządzenie finansowe nie zobowiązuje instytucji Unii do ustanowienia komitetów ds. audytu. Przewiduje ono komitety ds. audytu wewnętrznego, których rolę opracowano specjalnie z myślą o instytucjach Unii, będących wyjątkowymi organami działającymi w wyjątkowym otoczeniu w ramach wyjątkowego porządku prawnego. Uznano w nim również, że każda instytucja działa w określonym środowisku i musi się odpowiednio zorganizować w sposób w pełni autonomiczny. Wagę porad niezależnych ekspertów uznano w obecnym składzie Komitetu ds. Audytu, obejmującym trzech członków zewnętrznych. Statut Komitetu ds. Audytu stanowi, że można powołać nie więcej niż czterech członków zewnętrznych. Komisja zachowała pełną przejrzystość w zakresie swoich decyzji dotyczących składu Komitetu ds. Audytu (C(2017) 2225 final).

Sprawozdanie specjalne nr 31/2016: Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. a) pkt 95: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie. Chociaż Komisja nie uwzględnia kompleksowych informacji na temat postępów w realizacji celów szczegółowych dotyczących działań w zakresie klimatu we wszystkich właściwych rocznych sprawozdaniach z działalności, rozważy ona dalszą poprawę sprawozdawczości w latach 2021–2027.

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 96: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie. Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, wymagane na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, służą jako instrument, za pomocą którego państwa członkowskie mogą określić swoje ambicje dotyczące działań łagodzących i dostosowawczych oraz odpowiednich inwestycji niezbędnych do realizacji tych ambicji.

https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps_en

Odpowiedź na zalecenie 4 pkt 100: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie. Zalecenie w pełni wdrożono w odniesieniu do zaakceptowanej części, ponieważ dostosowano współczynnik klimatyczny w odniesieniu do płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.

Komisja uważa, że proponowany współczynnik klimatyczny 100 % dla wszystkich interwencji w ramach EFRROW zaprogramowanych na podstawie celów szczegółowych związanych ze środowiskiem i klimatem jest właściwy. W szczególności zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne dotyczą szeregu nierozerwalnie powiązanych ze sobą celów związanych ze środowiskiem i klimatem i są ważne dla wzmocnienia odporności ekosystemów umożliwiającej przystosowanie się do zmiany klimatu. Ponadto, biorąc pod uwagę różnorodność i złożoność tych zobowiązań, indywidualne podejście do każdego przypadku sprawiłoby, że monitorowanie byłoby ogromnie uciążliwe, a wyniki nie byłyby porównywalne. Proponowane współczynniki monitorowania dla EFRROW zapewniają równowagę między stosunkowo wiarygodnym szacowaniem wydatków związanych z klimatem a minimalizacją obciążeń administracyjnych.

Odpowiedź na zalecenie 5 pkt 102: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie.

Odpowiedź na zalecenie 6 lit. b) pkt 103: Komisja uwzględniła wskaźniki rezultatu związane z klimatem we wniosku ustawodawczym dotyczącym programu LIFE na lata 2021–2027.

Odpowiedź na zalecenie 7 lit. a) pkt 109: Komisja częściowo zaakceptowała to zalecenie.

Odpowiedź na zalecenie 7 lit. b) pkt 109: Komisja nie przyjęła tego zalecenia, ale poinformowała ETO, że propozycja reformy WPR przyczyniłaby się do zwiększenia ambitnych celów środowiskowych i klimatycznych. Propozycja zawiera istotne elementy służące zwiększeniu ogólnego wkładu w zakresie celów i wymogów dotyczących klimatu i środowiska (zasada braku regresu), w tym oparte na celach podejście do wsparcia w ramach EFRG i EFRROW, zwiększoną warunkowość obejmującą nowe wymogi dotyczące ochrony torfu i terenów podmokłych, nowe ekoprogramy i ukierunkowane wsparcie na rzecz klimatu i środowiska w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

Oczekuje się, że po 2020 r. wkład EFMR w realizację celów klimatycznych wyniesie 30 % jego budżetu. Do wszystkich wydatków w ramach EFMR po 2020 r. (załącznik IV do EFMR) są przypisane współczynniki klimatyczne (wskaźniki z Rio), tak aby możliwe było monitorowanie wszystkich wydatków i powiązanie ich z klimatem.

Ponadto oczekuje się, że około 90 % operacji w ramach EFMR będzie wchodziło w zakres celu polityki 2 z rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów; w którym położono nacisk na działania ekologiczne, niskoemisyjne i wspierające dostosowanie do zmiany klimatu oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim.

Sprawozdanie specjalne nr 34/2016: Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności

Odpowiedź na zalecenie 1 pkt 84: Europejski Zielony Ład, przyjęty w dniu 11 grudnia 2019 r., przewiduje przyjęcie strategii „od pola do stołu” w celu stworzenia sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. Strategię „od pola do stołu” przyjęto w dniu 20 maja 2020 r. Integralną częścią tej strategii jest zapobieganie stratom żywności i powstawaniu odpadów. W specjalnej sekcji wprowadzono zestaw działań, a marnotrawienie żywności odzwierciedlono również w innych działaniach w ramach strategii.

Odpowiedź na zalecenie 2 lit. c) pkt 86: Na podstawie prac EFSA Komisja przyjęła zawiadomienie zawierające wytyczne w sprawie systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności na potrzeby działalności detalicznej w sektorze spożywczym, w tym darowizn żywności (zawiadomienie Komisji C/2020/294 przyjęte w dniu 12 lipca 2020 r.[6]).

Jeżeli chodzi o zapobieganie praktykom związanym z etykietowaniem, które powodują marnotrawienie żywności, Komisja bada sposoby skuteczniejszego stosowania i zrozumienia systemu oznaczania daty. Zgodnie ze strategią „od pola do stołu”, przyjętą w maju 2020 r., Komisja przygotuje wniosek w sprawie zmiany przepisów UE dotyczących oznaczania daty do 2022 r. Prace naukowe EFSA także zyskają na przeglądzie odpowiednich przepisów UE.

Odpowiedź na zalecenie 3 lit. a) pkt 87: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni wdrożone. Ostateczną wersję sprawozdania z projektu pilotażowego dotyczącego mapowania i analizy ram politycznych i regulacyjnych w państwach członkowskich w dziedzinie redystrybucji żywności Komisja otrzymała od wykonawcy zewnętrznego w dniu 31 marca 2020 r., po zatwierdzeniu go przez przedstawicieli

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:199:FULL&from=EN

państw członkowskich uczestniczących w Unijnej Platformie ds. Strat i Marnotrawienia Żywności[7]. Zatwierdzenie to uznano za konieczne ze względu na kompleksowy charakter analizy obejmującej informacje dotyczące wszystkich państw członkowskich.

Sprawozdanie specjalne nr 36/2016: Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013

Odpowiedź na zalecenie 2 pkt 127: Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

W odniesieniu do lat 2014–2020, w przypadku EFRROW, Komisja oblicza następujące wskaźniki: zgłoszony poziom błędu i skorygowany poziom błędu na poziomie agencji płatniczej każdego roku oraz szacunkową ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem na poziomie Funduszu. Podobnie jak w latach 2007–2013 w odniesieniu do programów na lata 2014–2020 Komisja przedstawi w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności bilans zamknięcia dla każdej agencji płatniczej, w tym szacowaną kwotę obarczoną ryzykiem.

W odniesieniu do okresu po 2020 r., w związku z wprowadzeniem nowego modelu realizacji WPR po 2020 r., nastąpi przejście z systemu opartego na zgodności na system oparty na wynikach. Po przyjęciu nowej podstawy prawnej regulującej okres po 2020 r. Komisja dostosuje swoją sprawozdawczość w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Odpowiedź na zalecenie 3 pkt 127: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Komisja z zachowaniem pełnej przejrzystości informowała władzę budżetową i w latach 2021–2027 będzie ją nadal informować o wyniku zamknięcia w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności, nawet jeżeli obowiązek ten nie będzie zawarty w przepisach sektorowych.

Odpowiedź na zalecenie 4 pkt 131: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Aby zapewnić płynne przejście z obecnego do następnego okresu WPR i uniknąć zakłócenia działań wieloletnich, w dniu 31 października 2019 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia przejściowego (COM(2019) 581 final). Wniosek ten, ustanawiający przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współprawodawcami.

[7] Opublikowane sprawozdanie końcowe z dnia 31 marca 2020 r.: https://data.europa.eu/doi/10.2875/406299 (główne sprawozdanie) oraz https://data.europa.eu/doi/10.2875/873698 (załącznik).

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

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

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

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

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

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

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

QJ-AK-20-001-PL-N

Europejski Trybunał Obrachunkowy przeanalizował rezultaty osiągnięte przez UE dzięki programom wydatkowania finansowanym z budżetu UE. Swoją analizę oparł na informacjach na temat wyników przekazanych przez Komisję i pochodzących z innych źródeł, w tym uzyskanych w ramach własnych prac kontrolnych i przeglądów. Ocenił też procedurę sporządzania przez Komisję rocznego sprawozdania na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r. oraz dokumentów programowych dotyczących budżetu UE na 2021 r., a także zbadał, czy sprawozdania te dają jasny, kompleksowy i wyważony ogląd wyników wykonania budżetu UE.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

ISBN 978-92-847-4775-7