

Odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na drugie sprawozdanie oceniające Komisji sporządzone zgodnie z art. 318

1. W listopadzie 2012 r. Komisja opublikowała drugie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach (sprawozdanie oceniające), przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego i Rady¹. Niniejszy dokument stanowi odpowiedź Trybunału, przygotowaną w takim terminie, aby mogła zostać uwzględniona w procedurze udzielenia absolutorium za rok 2011. Odpowiedź opiera się na częściowym przeglądzie, nie zaś na kontroli informacji zawartych w sprawozdaniu.

Ogólny wniosek

2. Zdaniem Trybunału szerszy zakres sprawozdania oceniającego, w porównaniu z pierwszym sprawozdaniem, stanowi krok w dobrym kierunku. Sprawozdanie daje pewien pogląd na skuteczność i wydajność programów, nie dostarcza jednak jednoznacznych informacji na temat oczekiwanych rezultatów końcowych czy oddziaływania. W sprawozdaniu oceniającym nie przedstawiono wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów wskazujących, co udało się osiągnąć dzięki realizacji polityk UE, w związku z czym nie nadaje się ono do wykorzystania zgodnie z założeniami w procedurze udzielania absolutorium.
3. W opinii Trybunału należy stworzyć wiarygodny system gromadzenia danych dotyczących osiąganych wyników, co pozwoli na bieżąco śledzić rezultaty i oddziaływanie oraz prowadzić sprawozdawczość w tym zakresie. Poszczególne elementy tego systemu należy wdrożyć na etapie przygotowań do nowego okresu programowania. Z tego względu Trybunał zaleca, by Komisja jak najszybciej przedstawiła organowi udzielającemu absolutorium koncepcję/zarys planowanego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie, uwzględniając przy tym koncepcję i rolę sprawozdania oceniającego.

Wprowadzenie

4. Obowiązek sporządzenia sprawozdania oceniającego wynika z Traktatu². Sprawozdanie stanowi część dokumentacji, na podstawie której Parlament co roku udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

¹ COM(2012) 675 wersja ostateczna.

² Art. 318 i 319 TFUE.

5. Pierwsze sprawozdanie oceniające Komisji zostało opublikowane w lutym 2012 r.³ i stanowiło w głównej mierze podsumowanie istniejących sprawozdań oceniających dotyczących dwóch obszarów polityki. Komisja poruszyła w nim „kwestie przeznaczenia tego sprawozdania oraz terminu jego przedstawienia (...) w szczególności biorąc pod uwagę zróżnicowane terminy i okresy objęte oceną w porównaniu z bardziej szczegółowym charakterem corocznego procesu udzielania absolutorium”. Komisja oświadczyła również, że analizuje, „w jaki sposób opracować treść niniejszego sprawozdania”.
6. W decyzji z maja 2012 r. w sprawie absolutorium za rok 2010 Parlament stwierdził, że „zakres i treść pierwszego sprawozdania oceniającego nie odpowiadają oczekiwaniom, jakie można mieć wobec sprawozdania oceniającego wymaganego przez TFUE” i wezwał Komisję „żeby dalej opracowywała treść sprawozdania (...) oraz by w szczególności ustaliła wartość dodaną tego sprawozdania oceniającego w porównaniu do „normalnych” ocen”⁴.
7. W czerwcu 2012 r. Trybunał wydał opinię w sprawie pierwszego sprawozdania oceniającego⁵, w której stwierdził, że jest ono ogólnikowe, mało treściwe i wnosi niewielką wartość dodaną. Uznał on, że Komisja powinna przeprowadzić aktywne konsultacje z Parlamentem i Radą w celu wyjaśnienia swoich zobowiązań traktatowych. Stwierdził także, że jeśli sprawozdanie oceniające ma skutecznie przyczynić się do zwiększenia rozliczalności Komisji wobec organu udzielającego absolutorium, Komisja powinna rozważyć cel, treść, zakres oraz harmonogram jego sporządzania.

Drugie sprawozdanie oceniające

8. Drugie sprawozdanie oceniające zawiera przegląd różnych ocen ukończonych w 2011 r.⁶, obejmujących wszystkie pozycje w budżecie obejmujące wydatki operacyjne i pogrupowanych według głównych obszarów polityk w wieloletnich ramach finansowych 2007-2013. Zdaniem Trybunału szerszy zakres sprawozdania stanowi krok w dobrym kierunku – przedstawiono w nim bowiem skrótowo i przystępnie przegląd wielu przeprowadzonych ocen. Sprawozdanie daje pewien pogląd na skuteczność i wydajność programów. Opiera się ono

³ COM(2012) 40 wersja ostateczna.

⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2010, P7_TA (2012) 0153, pkt 99-100.

⁵ Opinia nr 4/2012 (Dz.U. C 179 z 20.6.2012, s. 1).

⁶ Łącznie 118 ocen oraz 39 badań o charakterze ewaluacyjnym.

jednak głównie na ocenach okresowych, które koncentrują się w dużym stopniu na aspekcie operacyjnym, i nie dostarcza jednoznacznych informacji na temat oczekiwanych rezultatów końcowych czy oddziaływania.

9. Trybunał jest zdania, podobnie jak Komisja, że w odniesieniu do wszystkich operacji⁷ należy ustalić właściwe (tj. SMART⁸) cele, wskaźniki i cele cząstkowe. Jest to warunek konieczny, aby móc monitorować wyniki przez cały okres realizacji programów oraz ocenić prawdopodobieństwo osiągnięcia określonych celów i oddziaływania. Ważną rolę odgrywa tu prawodawca, który dba o to, by ustanowiono jasno określone cele polityki. W swych wcześniejszych zaleceniach⁹ Trybunał podkreślał, że bardziej jednoznaczna definicja „wartości dodanej UE” mogłaby posłużyć władzom politycznym UE jako wytyczna przy określaniu priorytetów w zakresie wydatkowania. Jednocześnie pomogłaby ona w ustaleniu odpowiednich celów, wskaźników wykonania i celów cząstkowych.
10. Komisja dostrzega szereg kwestii, które należy uwzględnić w pracach nad kształtem przyszłych sprawozdań, i odnotowuje, że prace te już rozpoczęto. Trybunał ma świadomość, że Komisja będzie potrzebować czasu, aby stworzyć sprawny system zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie. Istotne jest jednak, by poszczególne elementy ustanowione przez Komisję złożyły się na solidny system, który będzie mógł dostarczać rzetelne dane na temat osiągniętych wyników, zanim rozpoczną się programy w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.
11. Trybunał zaleca, aby Komisja jak najszybciej porozumiała się z organem udzielającym absolutorium i przedstawiła koncepcję/zarys planowanego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie. W koncepcji tej należy uwzględnić działania niezbędne w celu uzyskania lepszych i terminowych danych na temat osiągniętych wyników ze wszystkich dyrekcji generalnych przez cały okres realizacji programów. Powinna ona także dać odpowiedź, w jaki sposób dane te zostaną wykorzystane w częściach rocznych sprawozdań z działalności poświęconych osiągniętych wynikom oraz jak ma wyglądać związek pomiędzy rocznymi sprawozdaniami z działalności, sprawozdaniem podsumowującym i sprawozdaniem oceniającym. Dzięki spójnemu i solidnemu systemowi zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie sprawozdanie oceniające będzie wносить wartość dodaną, ponieważ umożliwi

⁷ Włącznie z programami, w których wydatki operacyjne nie występują lub są niewielkie.

⁸ Specific (zdefiniowany), Measurable (wymierny), Achievable (osiągalny), Relevant (odpowiedni), Timely (określony w czasie).

⁹ Opinia nr 1/2010, pkt 18.

horyzontalną analizę osiąganych wyników w ramach całego budżetu oraz pozwoli określić wnioski na przyszłość i wymagane działania naprawcze.

12. Główne wnioski płynące z drugiego sprawozdania oceniającego, podobnie jak w przypadku pierwszego, opierają się w całości na sprawozdaniach z oceny. Jak Trybunał zauważył w swojej opinii, Komisja ma jednak dostęp do wielu innych potencjalnych źródeł informacji, aby wyrobić sobie gruntowną opinię na temat osiąganych wyników. Źródła te obejmują sprawozdania specjalne Trybunału, roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych oraz wyniki audytów wewnętrznych.
13. Może nieco potrwać, nim Komisja będzie w stanie przedstawić kompleksowe sprawozdanie oceniające oparte na rzetelnych danych dotyczących osiąganych wyników, pochodzących ze spójnego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie. W związku z tym warto, by do tego czasu Komisja przedyskutowała z organem udzielającym absolutorium zakres ocen stanowiących podstawę sprawozdania.

Uwagi końcowe

14. Komisja przedstawiła swoje sprawozdanie oceniające w listopadzie 2012 r. W tej sytuacji Trybunał postanowił wydać – wystarczająco wcześniej przed procedurą udzielenia absolutorium – szybką odpowiedź na sprawozdanie opartą na częściowym przeglądzie. Trybunał rozważy teraz, w jaki sposób informacje ze sprawozdania oceniającego można uwzględnić w pracach kontrolnych Trybunału.
15. W trakcie prac nad przyszłym kształtem sprawozdania oceniającego Komisja może w każdej chwili konsultować się z Trybunałem.