



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-7244-5

ISSN 2600-1438

doi:10.2865/61575

QJ-AK-21-002-PL-N

HTML

ISBN 978-92-847-7250-6

ISSN 2600-1438

doi:10.2865/183930

QJ-AK-21-002-PL-Q

**PL**

**2020**

**Sprawozdanie dotyczące  
wyników w skrócie**

Wprowadzenie do sprawozdania Trybunału  
dotyczącego wyników wykonania budżetu UE –  
stan na koniec 2020 r.

# Spis treści

<b>Zakres kontroli i analizy przeprowadzonej przez Trybunał</b>	3
<b>Cel</b>	3
<b>Zakres</b>	3
<b>Rozdział 1 – Ramy wykonania</b>	7
<b>Zakres analizy</b>	7
<b>Ustalenia Trybunału</b>	8
<b>Zalecenia Trybunału</b>	10
<b>Rozdział 2 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia</b>	11
<b>Zakres analizy</b>	11
<b>Ustalenia Trybunału</b>	12
<b>Rozdział 3 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna</b>	15
<b>Zakres analizy</b>	15
<b>Ustalenia Trybunału</b>	16
<b>Rozdział 4 – Zasoby naturalne</b>	19
<b>Zakres analizy</b>	19
<b>Ustalenia Trybunału</b>	20
<b>Rozdział 5 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo</b>	22
<b>Zakres analizy</b>	22
<b>Ustalenia Trybunału</b>	23
<b>Rozdział 6 – Globalny wymiar Europy</b>	26
<b>Zakres analizy</b>	26
<b>Ustalenia Trybunału</b>	27
<b>Część 7 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami</b>	30
<b>Zakres analizy</b>	30
<b>Ustalenia Trybunału</b>	30

# Zakres kontroli i analizy przeprowadzonej przez Trybunał

## Cel

Niniejsze sprawozdanie stanowi jedną z dwóch części sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2020. W niniejszej części omówiono wyniki osiągnięte w programach wydatków realizowanych w ramach budżetu UE zgodnie ze stanem na koniec 2020 r. Druga część sprawozdania dotyczy natomiast wiarygodności unijnych rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

Podziału sprawozdania rocznego na dwie części dokonano w ramach dwuletniego programu pilotażowego, którego realizacja rozpoczęła się od sprawozdania rocznego za rok budżetowy 2019. Główną przyczyną rozpoczęcia tego pilotażu był zamiar nadania większej wagi w corocznej sprawozdawczości Trybunału wynikom osiągniętym w ramach budżetu UE. Ponadto dzięki takiemu podziałowi sprawozdania rocznego Trybunał był w stanie uwzględnić sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE, które jest podstawowym ogólnym sprawozdaniem na temat wyników wykonania budżetu UE publikowanym przez Komisję. Ponieważ przewidziany w przepisach termin przyjęcia tego dokumentu przypada na koniec czerwca roku  $n+1$ , w przeszłości Trybunał nie był w stanie uwzględnić go w swoim sprawozdaniu rocznym, które jest publikowane zazwyczaj na początku października.

## Zakres

Sprawozdanie Trybunału zostało podzielone na siedem rozdziałów:

W rozdziale 1 Trybunał przeanalizował jeden specyficzny aspekt ram wykonania – podobnie jak w przypadku zeszłorocznego sprawozdania. W tym roku zbadał on, czy i w jaki sposób Komisja oraz współprawodawcy wykorzystali doświadczenia zgromadzone w toku poprzednich wieloletnich ram finansowych (WRF) (np. w ramach ewaluacji, ocen skutków i kontroli) do ulepszenia koncepcji i efektywności programów wydatków na lata 2021–2027.

W rozdziałach 2–6 natomiast analizie poddano rezultaty osiągnięte w próbie programów UE realizowanych w pięciu działach WRF na lata 2014–2020. Celem Trybunału było ustalenie, na ile dostępne są informacje na temat wyników, a następnie dokonanie oceny – na podstawie tych informacji – jakie wyniki udało się uzyskać w ramach unijnych programów wydatków.

W rozdziale 7 przeanalizowano, w jakim stopniu jednostki objęte kontrolami zrealizowały zalecenia Trybunału sformułowane w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2017 r.

W **tabeli 1** przedstawiono przegląd pięciu programów wydatków wybranych do kontroli, które ujęto w rozdziałach 2–6 tegorocznego sprawozdania (i w ramach których dokonano 19% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2020 r.), jak również ośmiu programów uwzględnionych w zeszłorocznym sprawozdaniu (w ramach których dokonano 74% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2019 r.).

**Tabela 1 – Programy wydatków wybrane do kontroli na potrzeby sprawozdań za 2019 i 2020 r.**

Rozdział	Dział WRF	Liczba programów	Wybrane programy wydatków Sprawozdanie za 2019 r.	Wybrane programy wydatków Sprawozdanie za 2020 r.
2	1a – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	23	„Horyzont 2020” Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)	Erasmus+
3	1b – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	4	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) Fundusz Spójności	Europejski Fundusz Społeczny (EFS)
4	2 – Trwały wzrost gospodarczy / zasoby naturalne	5	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)	Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)
5	3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	11	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wize

Rozdział	Dział WRF	Liczba programów	Wybrane programy wydatków Sprawozdanie za 2019 r.	Wybrane programy wydatków Sprawozdanie za 2020 r.
6	4 – Globalny wymiar Europy	15	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)
Odsetek wszystkich dokonanych płatności			74% do końca 2019 r.	19% do końca 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Za podstawę do dokonania oceny przez Trybunał posłużyły informacje na temat wyników opublikowane przez Komisję (takie jak sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania dotyczące budżetu UE za 2020 r., odpowiednie dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r., roczne sprawozdania z działalności za 2020 r., ewaluacje itp.). Trybunał skontrolował te informacje pod kątem tego, na ile są one realistyczne i spójne z jego wcześniejszymi ustaleniami, nie zweryfikował jednak ich wiarygodności. Uzupełnił też informacje opublikowane przez Komisję o aktualne ustalenia, jakie sformułował w ramach własnych prac przeglądowych i kontrolnych.

W ramach każdego unijnego programu wydatków przewidziano szereg celów, które zostały zaklasyfikowane jako ogólne (zazwyczaj mające szerszy zakres i będące bardziej strategiczne) bądź szczegółowe (zazwyczaj o węższym zakresie i bardziej operacyjnym charakterze). Trybunał zbadał wyniki osiągnięte w ramach programów wydatków w odniesieniu do wybranej grupy owych celów. Badaniem objęto wszystkie cele ogólne (o ile zostały określone), a także wybrane cele szczegółowe, które wytypowano ze względu na ich istotność i powiązania z danym celem ogólnym i nadrzędnymi celami UE.

W ramach oceny wyników Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania przedstawione przez Komisję. Ocena Trybunału, czy dany wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia założonego poziomu docelowego, dotyczy w szczególności prawdopodobieństwa, że wartość danego wskaźnika osiągnie odnośny poziom docelowy w przewidzianym na to terminie. W ocenie nie uwzględniono, na ile dany wskaźnik jest adekwatny względem celów i działań

w ramach programu, ani tego, czy poziom docelowy wyznaczony dla tego wskaźnika jest odpowiednio ambitny. Same wskaźniki nie zawsze pozwalają orzec, czy zrealizowano cele programu.





## Rozdział 1 – Ramy wykonania

### Zakres analizy

UE wdraża swoje programy wydatków w siedmioletnich cyklach, czyli okresach obowiązywania WRF. W ciągu ostatnich kilku lat trwały intensywne przygotowania do bieżących WRF obejmujących okres 2021–2027.

UE opracowała zasady, które mają pomóc w zapewnieniu wysokiej jakości jej prawodawstwa (w tym przepisów dotyczących WRF). Zasady te przedstawiono szczegółowo w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa zawartym przez Parlament, Radę i Komisję oraz w wydanych przez Komisję wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i odnośnym zestawie instrumentów (obejmującym wytyczne, wskazówki i najlepsze praktyki). W obu dokumentach uznano, że jakość prawodawstwa, która w przypadku WRF wpływa na kształt i przyszłe wykonanie programów wydatków, zależy od kilku kluczowych elementów, takich jak wykorzystanie ewaluacji i ocen oddziaływania.

W rozdziale tym Trybunał zweryfikował, czy i w jaki sposób Komisja, jak również Parlament i Rada wykorzystali doświadczenia i wnioski zdobyte w poprzednich okresach WRF (w tym pochodzące z ewaluacji oraz ocen oddziaływania), by udoskonalić koncepcję i wykonanie programów wydatków na lata 2021–2027.

Badanie przeprowadzono na podstawie sześciu wniosków ustawodawczych dotyczących pięciu programów wydatków ustanowionych na lata 2021–2027, na które przypada łącznie około 60% budżetu w tym okresie. Trybunał uwzględnił również rozporządzenie w sprawie WRF.

Programy zostały wybrane głównie ze względu na ich znaczenie finansowe oraz z uwagi na fakt, że Trybunał wydał opinie na temat wniosków ustawodawczych Komisji w sprawie ich ustanowienia.

## Ustalenia Trybunału

**Podejście oparte na lepszym stanowieniu prawa pomaga Komisji w wyciąganiu wniosków na przyszłość z dotychczasowego wdrażania polityk i programów, a także ułatwia wykorzystywanie ich do poprawy wyników w przyszłości**

Trybunał stwierdził, że:

- Komisja przestrzegała zasady „najpierw oceniaj” w większości procedur ustawodawczych, które Trybunał zbadał, co oznacza, że wnioski i doświadczenia z ewaluacji wcześniejszych działań UE w dużej mierze były dostępne i zostały uwzględnione w pracach nad ocenami skutków od samego początku. Dostępne były również odpowiednie dowody, tak aby usprawnić przygotowywanie nowych inicjatyw. Komisja nie przeprowadziła jednak oceny skutków rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, które zawiera istotne przepisy dotyczące osiągnięcia wyników w ramach EFRR, Funduszu Spójności i sześciu innych programów. Co więcej, w chwili przygotowania oceny skutków nie był dostępny pełen zestaw ocen dotyczących pakietu wniosków ustawodawczych w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR), który obejmowałby wszystkie istotne aspekty WPR;
- Publikowanie ewaluacji i ocen skutków stanowi doskonałą okazję do nawiązania kontaktu z zainteresowanymi stronami i ogółem społeczeństwa. Ponadto rozpowszechnianie wyników ewaluacji jest niezbędnym warunkiem aktywnej dyskusji. Oceny skutków i ewaluacje oraz towarzyszące im badania są co prawda publikowane, ale nie ma jednego punktu dostępu do nich wszystkich;
- W ewaluacjach, które przeanalizował Trybunał, na ogół jasno wskazywano dotychczasowe doświadczenia i wnioski. W publikowanych przez siebie planach zarządzania Komisja nie wskazała jednak wyraźnie powiązanych działań następczych;
- Oceny skutków powinny zawierać porównanie wariantów strategicznych opierające się na ich skutkach gospodarczych, społecznych i środowiskowych, przy czym wszystkie istotne skutki należy ocenić w miarę możliwości pod względem jakościowym i ilościowym. W przeanalizowanych przez Trybunał ocenach skutków przedstawiono szereg wariantów dotyczących koncepcji odnośnych programów wydatków, zawierały one jednak niewiele informacji ilościowych, które ułatwiłyby porównanie zaprezentowanych wariantów;
- Istotną rolę w tym kontekście odgrywa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, którą Komisja powołała w 2016 r., powierzając jej zadanie oceniania jakości wszystkich ocen skutków i najważniejszych ewaluacji, zanim Komisja przedstawi wniosek

ustawodawczy. Rada ta przeprowadza przegląd wszystkich ocen skutków i wybranych ewaluacji oraz w miarodajny sposób przyczynia się do poprawy ich jakości.

### **Komisja przygotowywała wnioski ustawodawcze z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń**

Trybunał stwierdził, że w siedmiu zbadanych wnioskach ustawodawczych Komisja zasadniczo uwzględniła dotychczasowe doświadczenia i wnioski z odpowiednich ewaluacji i kontroli, choć nie zawsze zrobiła to w pełni, a w niektórych przypadkach jedynie w ograniczonym zakresie. Przykładem sytuacji, w której wnioski ustawodawcze Komisji odzwierciedlały dotychczasowe doświadczenia i wnioski jedynie w ograniczonym zakresie, jest kwestia pomiaru wkładu WPR w działania w dziedzinie klimatu. Trybunał stwierdził, że bardziej realistyczną metodą na oszacowanie wkładu płatności bezpośrednich na rzecz rolników w działania w dziedzinie klimatu byłoby uwzględnienie wyłącznie wsparcia wypłaconego z przeznaczeniem na obszary, na których rolnicy faktycznie stosują praktyki prowadzące do złagodzenia zmiany klimatu.

### **Zmiany do projektu przepisów dotyczących WRF były częściowo poparte ocenami skutków sporządzonymi przez Komisję, ale ani Parlament, ani Rada nie przygotowały dodatkowych ocen skutków**

Trybunał stwierdził, że:

- o Jednym z głównych czynników decydujących o odpowiednim wykonaniu programów wydatków w WRF jest terminowe przystąpienie do wdrażania tych programów. Przyjęcie przepisów dotyczących WRF na lata 2021–2027 trwało dłużej niż w przypadku poprzedniego okresu (ponad trzy lata w porównaniu z 2,5 roku, przy czym procedura nadal się toczy w odniesieniu do WPR), co opóźniło uruchomienie nowych programów wydatków. Wynikało to po części z pandemii COVID-19.
- o Parlament i Rada wprowadziły liczne zmiany do wniosków ustawodawczych Komisji objętych analizą przeprowadzoną przez Trybunał. Część tych zmian Trybunał uznał za istotne z punktu widzenia przyszłych wyników programów. Większość zmian można powiązać ze zgromadzonymi dotychczas doświadczeniami i wnioskami z ewaluacji lub ocen skutków. Zarówno Parlament, jak i Rada postanowiły nie skorzystać z możliwości przeprowadzenia własnych ocen skutków, którą przewidziano w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

## Zalecenia Trybunału

Trybunał zaleca, co następuje:

- Podczas przygotowania następnych WRF Komisja powinna dopilnować, by w ocenach skutków analizie poddawano kluczowe merytoryczne aspekty przepisów (takich jak rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów), które obejmują kilka programów, oraz zaplanować ewaluacje w odniesieniu do wszystkich programów wydatków, w tym ewaluacje dotyczące konkretnych aspektów tematycznych takich programów, tak aby ich rezultaty mogły zostać wykorzystane w odpowiednich ocenach skutków.
- Komisja powinna kontynuować i realizować swoje plany utworzenia łatwego w obsłudze punktu dostępu do wszystkich ocen skutków, ewaluacji i przeprowadzonych na ich potrzeby badań.
- Komisja powinna w wyraźny sposób wskazywać odnośne działania następcze wynikające z ewaluacji poprzez informowanie o nich w swoich rocznych planach zarządzania lub innych publicznie dostępnych dokumentach o równoważnym statusie.
- Przedstawiając warianty w ocenach skutków, Komisja powinna podawać więcej informacji ilościowych, w szczególności uwzględnić ocenę kosztów i korzyści oraz analizę kosztów i wyników.



## Rozdział 2 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

### Zakres analizy

W ramach działu WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” finansowane są **23 programy**, które mają przyczynić się do powstania społeczeństwa integracyjnego oraz do stymulowania wzrostu, badań naukowych, rozwoju i innowacji oraz tworzenia miejsc pracy w UE. Zaplanowane wydatki w tym dziale WRF na okres 2014–2020 wynoszą 142 mld euro, z czego do końca 2020 r. wypłacono 104,6 mld euro.

W tegorocznym sprawozdaniu Trybunał postanowił się skupić na programie **Erasmus+**, który jest unijnym programem wsparcia w obszarach kształcenia i szkolenia, młodzieży oraz sportu. Na powyższy program, wraz z programami wybranymi w zeszłym roku („Horyzont 2020” i EFIS), przypada ponad 70% wszystkich płatności zrealizowanych w tym dziale WRF do końca 2020 r.

W odniesieniu do programu Erasmus+ wyznaczono:

**jeden cel ogólny**, który został uwzględniony przez Trybunał. Cel ten przyczynia się do realizacji szeregu nadrzędnych celów, w tym tych określonych w strategii „Europa 2020” oraz w ramach strategicznych europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia;

**13 celów szczegółowych**, spośród których kontrolerzy Trybunału przeanalizowali cztery największe pod względem przeznaczonych na nie środków:

- o mobilność w dziedzinie kształcenia i szkolenia,
- o współpraca w dziedzinie kształcenia i szkolenia,
- o działania zewnętrzne w dziedzinie kształcenia i szkolenia,
- o mobilność młodzieży.

Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania, które pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto wyżej wymienione cele lub jakie poczyniono postępy na drodze do realizacji tych celów. Komisja podaje informacje na temat tych wskaźników w [dokumencie programowym](#)<sup>1</sup> dotyczącym programu

---

<sup>1</sup> Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r.

Erasmus+. Trybunał dokonał oceny wyników uzyskanych w ramach tego programu, wykorzystując dostępne informacje na temat wyników. Zweryfikował również informacje pod kątem tego, na ile są one realistyczne i zgodne z jego ustaleniami z najnowszych kontroli<sup>2</sup> i przeglądu<sup>3</sup>.

## Ustalenia Trybunału

Ogólnie rzecz biorąc, Erasmus+ jest popularnym programem, który niesie korzyści przede wszystkim indywidualnym uczestnikom. Dokonana przez Trybunał ocena postępów w przypadku wskaźników dotyczących **celu ogólnego** określonego dla programu pokrywa się z grubsza z oceną Komisji i pokazuje, że są one na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych. Efektywność tego programu udało się zwiększyć dzięki jego uproszczeniu w porównaniu z wcześniejszymi programami. Co szczególnie ważne, łączy on w sobie poprzedzające go programy, dzięki czemu jego struktura jest prostsza i ma on większą spójność wewnętrzną. Niemniej nadal istnieje pole do poprawy, m.in. przez ograniczenie liczby narzędzi IT, zapewnienie bardziej zrozumiałych wytycznych programowych, uproszczenie procedury składania wniosków oraz uwzględnienie aspektu równości płci na etapach programowania i sprawozdawczości.

Zarówno ogół społeczeństwa, jak i zainteresowane strony cenią sobie program Erasmus+. Popularność programu potwierdza fakt, że liczba złożonych wniosków przewyższa dostępne możliwości wsparcia, czego negatywną konsekwencją jest to, że nie wszystkie z tych wniosków mogą zostać sfinansowane.

Pierwszy cel szczegółowy przeanalizowany przez Trybunał dotyczy **wspierania mobilności w dziedzinie kształcenia i szkolenia** przez finansowanie mobilności studentów, stażystów i kadry. Na cel ten przyznano zdecydowanie najwięcej środków (1 630,7 mln euro na 2020 r., czyli 54,1% całkowitego budżetu programu). Zainteresowanie tym rodzajem mobilności wzrastało co roku o 10% od uruchomienia programu Erasmus+ w 2014 r. Niemniej z powodu ograniczeń w podróżowaniu oraz zawieszenia stacjonarnych zajęć edukacyjnych na skutek pandemii COVID-19 w 2020 r. zrealizowano znacznie mniej działań w zakresie mobilności (odnotowano spadek ich liczby o około 60% lub 500 000). Tłumaczy to również, dlaczego nieznacznie nie udało się osiągnąć poziomu docelowego, jeśli chodzi o liczbę studentów i stażystów. Mobilność wspierana w ramach programu wnosi różnego rodzaju wartość dodaną wykraczającą poza cele określone w rozporządzeniu w sprawie Erasmus+ (np.

---

<sup>2</sup> Sprawozdania specjalne nr [22/2018](#) i [10/2021](#).

<sup>3</sup> Przegląd nr [3/2021](#).

przyczynia się do rozpowszechnienia wielojęzyczności lub do wprowadzenia systemu kart służącego ugruntowaniu reputacji instytucji).

Działania w ramach drugiego celu szczegółowego dotyczącego zacieśnienia **współpracy pomiędzy organizacjami będącymi beneficjentami w dziedzinie kształcenia i szkolenia** mają w zamierzeniu prowadzić do wypracowania innowacyjnych praktyk na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub europejskim. Ten szczegółowy cel jest istotny w kontekście budżetu, gdyż w 2020 r. przyznano na jego realizację 782,4 mln euro. Organizacje będące beneficjentami uważają go za niezwykle istotny, w związku z czym w jego przypadku występuje silna rywalizacja o środki finansowe. Tymczasem jednak państwa i instytucje posiadające większe doświadczenie i środki mają przewagę nad innymi, a ponadto mają większe szanse, by pozyskać wsparcie finansowe. Poziom innowacyjności osiągnięty w ramach partnerstw jest stosunkowo niski w porównaniu z poprzednimi działaniami i często nie wystarcza do tego, aby wyrzucić wpływ wykraczający poza organizację będącą beneficjentem. Dla wspomnianego celu szczegółowego określono dwa wskaźniki, lecz ze względu na brak danych od 2016 r. nie sposób stwierdzić, czy są one na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego.

**Działania zewnętrzne w dziedzinie kształcenia i szkolenia** obejmują projekty ukierunkowane na przykład na budowanie potencjału w szkolnictwie wyższym oraz w sposób szczególny uwzględniające państwa partnerskie sąsiadujące z UE. Wsparcia udziela się również na rzecz mobilności kadry i studentów wyjeżdżających do i z państw partnerskich. Powyższy cel szczegółowy ułatwia uznawanie kwalifikacji przez państwa partnerskie UE, a przez promowanie mobilności edukacyjnej pomiędzy państwami stanowi wkład w miękką dyplomację. Wskaźniki zweryfikowane przez Trybunał pokazują, że ten cel szczegółowy jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego w zakresie liczby studentów i liczby pracowników przyjeżdżających z państw partnerskich lub wyjeżdżających do nich.

Projekty finansowane ze środków na rzecz **celu szczegółowego „mobilność młodzieży”** mają na celu umożliwienie instytucjom ustanowienia programów wymiany młodzieży oraz osób pracujących z nią, w ramach których młode osoby wyjeżdżają za granicę, aby wchodzić w interakcje z młodzieżą z innych państw. Program przyniósł uczestnikom w większości pozytywne rezultaty, np. pozwolił na podniesienie w istotnym stopniu poziomu znajomości języków obcych i doprowadził do podniesienia kluczowych kompetencji. Konkurencja wśród projektów jest stosunkowo duża, a cały program jest postrzegany jako lepiej dostosowany do potrzeb dużych organizacji zaangażowanych w pracę z młodzieżą, ponieważ dysponują one zazwyczaj wiedzą i zasobami koniecznymi do tego, by opracować wnioski, które zostaną pozytywnie rozpatrzone. Trybunał uznał, że dwa wskaźniki objęte przeglądem – dotyczące podniesienia kluczowych kompetencji oraz liczby młodych osób uczestniczących w działaniach

w zakresie mobilności wspieranych w ramach programu – są na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego.





## Rozdział 3 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

### Zakres analizy

Wydatki w tym dziale WRF mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami państw członkowskich. Na **cztery główne programy** finansowane w ramach tego działu przypadają całkowite wydatki zaplanowane na okres 2014–2020 w wysokości 371 mld euro, z czego do końca 2020 r. wypłacono 194,8 mld euro.

W tym roku przedmiotem analizy Trybunału był **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)**, którego celem jest wspieranie zatrudnienia i włączenia społecznego, integracja społeczna osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej oraz zapewnienie wszystkim równiejszych szans. Na EFS, wraz z programami wybranymi w zeszłym roku (EFRR i Fundusz Spójności), przypada ponad 75% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2020 r. w ramach tego działu WRF.

Dla EFS określono **pięć celów szczegółowych**. Trybunał przeanalizował cztery z nich, które odnoszą się do:

- o trwałych miejsc pracy wysokiej jakości oraz mobilności pracowników;
- o włączenia społecznego oraz walki z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
- o inwestowania w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Jeśli chodzi o trwałe miejsca pracy wysokiej jakości oraz mobilność pracowników, Trybunał przeanalizował wyniki operacji mających na celu zaspokojenie potrzeb młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) w przedziale wiekowym 15–24 lata. Operacje te są wspierane w ramach EFS (który służy wspomaganie działań o charakterze strukturalnym, na przykład związanych ze zdolnościami instytucjonalnymi i wsparciem systemowym) i w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, uruchomionej w 2013 r. i ukierunkowanej na indywidualne osoby.

Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania, które pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto wyżej wymienione cele lub jakie poczyniono postępy na drodze do realizacji tych celów. Komisja podaje informacje na

temat tych wskaźników w [dokumencie programowym](#)<sup>4</sup> dotyczącym EFS. Trybunał dokonał oceny wyników uzyskanych w ramach programów wydatków, wykorzystując do tego celu dostępne informacje na temat wyników. Zweryfikował również informacje pod kątem tego, na ile są one realistyczne i zgodne z jego ustaleniami z przeprowadzonych niedawno kontroli<sup>5</sup> (w tym z kontroli przeprowadzonej przez Trybunał równoległe do działań podjętych przez najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>6</sup>), przeglądów<sup>7</sup> i opinii<sup>8</sup>.

## Ustalenia Trybunału

Trybunał ustalił, że ramy wykonania zostały odpowiednio opracowane. Składają się na nie cele pośrednie i poziomy docelowe określone dla każdej osi priorytetowej w programach operacyjnych EFS i Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Ramy te przyczyniły się do istotnego zwiększenia dostępności informacji na temat wyników, lecz największą uwagę wciąż poświęca się wkładom finansowym i produktom, a nie osiągnięciu rezultatów.

Po zweryfikowaniu 13 wspólnych wskaźników EFS Trybunał uznał, że 12 z nich jest na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych. Niemniej pięć z nich jest na dobrej drodze tylko dlatego, że Komisja obniżyła wartości docelowe w dokumencie programowym na 2021 r., jeden natomiast prawdopodobnie nie osiągnie poziomu docelowego pomimo tej redukcji.

Cel szczegółowy „**trwałe miejsca pracy wysokiej jakości oraz mobilność pracowników**” przyczynił się do osiągnięcia celu, jakim jest zwiększenie stopy zatrudnienia wśród osób w wieku 20–64 lata do co najmniej 75% do 2020 r. Trybunał stwierdził, że proces wdrażania przebiega wolniej niż planowano, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice. W okresie 2014–2020 kwota środków przeznaczonych na ten cel wynosiła 39,8 mld euro, natomiast zgodnie ze stanem na czerwiec 2021 r. państwa członkowskie wydały średnio 54%

---

<sup>4</sup> [Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r.](#)

<sup>5</sup> [Sprawozdania specjalne nr 14/2016, 16/2016, 2/2017, 5/2017, 15/2017, 6/2018, 16/2018, 21/2018, 5/2019, 20/2020 oraz 24/2021.](#)

<sup>6</sup> [Sprawozdanie opublikowane w 2017 r. z równoległych kontroli dotyczących wkładu funduszy strukturalnych w realizację strategii „Europa 2020” w obszarach zatrudnienia lub kształcenia.](#)

<sup>7</sup> [Przeglądy nr 4/2018, 5/2018, 8/2019 oraz 2/2021.](#)

<sup>8</sup> [Opinie Trybunału nr 1/2017 oraz 6/2018.](#)

dostępnego finansowania, przy czym odsetek ten wahał się od 24% na Malcie do 90% na Cyprze. W okresie 2014–2020 wskaźnik zatrudnienia wśród osób w wieku 20–64 lata wzrósł (do 73,1% w 2019 r.), ale nie osiągnięto unijnego poziomu docelowego, głównie z powodu pandemii z COVID-19. Na działania dotyczące innych kwestii strukturalnych (takich jak równouprawnienie płci, aktywne starzenie się i modernizacja instytucji rynku pracy) przeznaczono stosunkowo niewielką część finansowania z EFS, a tempo realizacji tych działań było niższe niż oczekiwano. Ponadto, choć odsetek młodzieży bezrobotnej i biernej zawodowo w UE spadł, odsetek młodzieży NEET biernej zawodowo utrzymuje się na stałym poziomie wynoszącym 6%. Sytuacja ta wskazuje na trudności w objęciu tych osób działaniami i ich zmobilizowaniu.

Drugi cel szczegółowy poddany analizie dotyczy **włączenia społecznego, zwalczania ubóstwa i dyskryminacji**. Koncentruje się on na szeregu grup, w tym na dorosłych o niskim poziomie umiejętności, osobach długotrwale bezrobotnych, jak i osobach obcego pochodzenia czy o pochodzeniu migracyjnym. Środki przewidziane na ten cel wyniosły około 33,3 mld euro (co stanowi 27% całego budżetu EFS). Trybunał stwierdził, że choć zgodnie ze stanem na koniec 2019 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE ogólnie spadła, jedynie około połowy państw członkowskich osiągnęło odnośne poziomy docelowe na 2020 r. Od tamtego czasu ze względu na konsekwencje gospodarcze kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 liczba osób zagrożonych ubóstwem zapewne się zwiększyła. W związku z tym jest mało prawdopodobne, że określony w strategii „Europa 2020” cel ograniczenia ubóstwa i zwiększenia włączenia społecznego zostanie osiągnięty. Ponadto ze względu na brak danych z monitorowania trudno jest ocenić, na ile skuteczne było finansowanie ze środków EFS na lata 2014–2020 w odniesieniu do określonych grup docelowych (przykładowo z uwagi na brak danych ilościowych nie można było zmierzyć, w jakim stopniu finansowanie unijne przyczyniło się do włączenia społecznego osób najbardziej potrzebujących).

Na cel „**inwestowanie w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie**” przeznaczono 37,8 mld euro. W ramach tego celu szczegółowego dążono do zmniejszenia do poniżej 10% odsetka osób, które nie ukończyły pełnego cyklu kształcenia lub szkolenia, oraz zwiększenia do co najmniej 40% odsetka osób posiadających wykształcenie wyższe lub równoważne w grupie wiekowej 30–34 lata. Ogólnie rzecz biorąc, realizacja celów postępuje zgodnie z planem, ale występują znaczne dysproporcje pod względem płci w odniesieniu do obu poziomów docelowych, przy czym wyniki w przypadku mężczyzn są gorsze niż w przypadku kobiet. Ponadto trudno jest wskazać, w jakiej mierze EFS przyczynił się do realizacji tych celów, gdyż środki z tego funduszu stanowią średnio jedynie około 1% budżetów przeznaczanych przez państwa członkowskie na kształcenie, a związek przyczynowy między działaniami a ich rezultatami można by bardziej doprecyzować.

Ogólnie rzecz biorąc, EFS wpisuje się w cele strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w UE oraz przyczynia się do jej wdrożenia. Informacje na temat wyników udostępniane przez państwa członkowskie i Komisję wskazują, że znaczna liczba obywateli UE skorzystała z finansowania z EFS, aby podnieść swoje umiejętności, zwiększyć możliwości zatrudnienia i poprawić perspektywy zawodowe. Niemniej ze względu na ograniczenia dotyczące danych oraz fakt, że w momencie przeprowadzania kontroli wiele operacji wciąż było w toku, Trybunał nie jest jeszcze w stanie sformułować ogólnego wniosku na temat faktycznych wyników uzyskanych dzięki środkom z EFS w okresie 2014–2020.



## Rozdział 4 – Zasoby naturalne

### Zakres analizy

W tym dziale WRF realizowanych jest **pięć programów** obejmujących wydatki związane ze strategiami politycznymi w obszarze zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Ze środków tych finansowane są wspólna polityka rolna, wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) oraz działania na rzecz środowiska i klimatu. Całkowite wydatki planowane na okres 2014–2020 wyniosły 420 mld euro, z czego do końca 2020 r. wypłacono 367 mld euro.

W tegorocznym sprawozdaniu Trybunał postanowił się skupić na **Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR)**. Na fundusz ten, wraz z funduszami uwzględnionymi w zeszłym roku (EFRG i EFRROW), przypada ponad 85% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2020 r. w ramach tego działu WRF.

Podstawowym celem EFMR jest zapewnienie, by sektory rybołówstwa i akwakultury były zrównoważone pod względem środowiskowym w perspektywie długoterminowej oraz zarządzane w sposób spójny z zamiarem osiągnięcia korzyści ekonomicznych, społecznych i w dziedzinie zatrudnienia, a także przyczynianie się do dostępności dostaw żywności. W ramach EFMR określono **cztery cele szczegółowe**, z których Trybunał przeanalizował dwa, na które przeznaczono 84% środków z budżetu EFMR:

- o promowanie konkurencyjnych, zrównoważonych środowiskowo, rentownych ekonomicznie i odpowiedzialnych społecznie rybołówstwa i akwakultury;
- o wspieranie wdrażania WPRyb.

Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania, które pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto wyżej wymienione cele lub jakie poczyniono postępy na drodze do realizacji tych celów. Komisja podaje informacje na temat tych wskaźników w [dokumencie programowym](#)<sup>9</sup> dotyczącym EFMR. Trybunał dokonał oceny wyników uzyskanych w ramach EFMR, wykorzystując do tego celu dostępne informacje na temat wyników. Zweryfikował również informacje pod kątem tego, na ile są one realistyczne i zgodne z **jego ustaleniami z dwóch opublikowanych niedawno sprawozdań z kontroli**<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r.

<sup>10</sup> Sprawozdania specjalne nr 26/2020 i 8/2017.

## Ustalenia Trybunału

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że informacje na temat wyników publikowane przez Komisję w formie takiej, w jakiej je przedstawiono w dokumentach programowych oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania, skupiają się głównie na wkładach finansowych z EFMR na rzecz realizacji celów WPRyb, nie zaś na rezultatach. W związku z tym, że brak jest jasnego powiązania między wkładem z EFMR i zgłoszonymi osiągnięciami, trudno jest ustalić związek przyczynowo-skutkowy między nimi, a tym samym trudno jest ocenić wpływ Funduszu na ogólne wyniki w ramach polityki.

Komisja ustanowiła dodatkowy zestaw wskaźników specyficznych dla EFMR i gromadzi stosowne dane. Informacje dotyczące tych wskaźników opierają się na danych przekazanych przez państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach z wdrażania i pozwalają uzyskać pełniejszy obraz wdrożenia EFMR, choć również w tym przypadku większy nacisk położono na poniesione wydatki niż na rezultaty

Pierwszy cel szczegółowy przeanalizowany przez Trybunał dotyczył „**promowania konkurencyjnych, zrównoważonych środowiskowo, rentownych ekonomicznie i odpowiedzialnych społecznie rybołówstwa i akwakultury**”. Ze środków przeznaczonych na ten cel można pokryć między innymi koszty zakupu narzędzi połowowych o zwiększonej selektywności, jeśli chodzi o rozmiar ryb, tak aby zmniejszyć niezamierzone połowy, natomiast w przypadku akwakultury można je wykorzystać do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Dostępne informacje wskazują, że, ogólnie rzecz biorąc, flota rybacka UE jest rentowna, a floty połowiąjące stada eksploatowane w sposób zrównoważony przynoszą korzystne wyniki dla rybaków. Mniejsze postępy osiągnięto natomiast we wspieraniu produkcji sektora akwakultury w UE – w ostatnich latach utrzymuje się ona na niezmiennym poziomie. EFMR ma również za zadanie promować rybołówstwo zrównoważone pod względem środowiskowym. Wprawdzie ustanowiono ramy ochrony środowiska morskiego, lecz działania UE, w tym działania państw członkowskich, nie przywróciły dobrego stanu środowiska w morzach. Wciąż utrzymują się problemy takie jak przyłów gatunków chronionych. Choć zakazano praktyki odrzucania niezamierzonych połowów (z zastrzeżeniem pewnych odstępstw), jest ona kontynuowana, lecz odnośny wskaźnik w dokumencie programowym nie zapewnia stosownych danych, zaś dane z rocznego sprawozdania z realizacji EFMR uważa się za niewiarygodne. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że w dokumencie programowym dotyczącym EFMR oraz w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja publikuje niewiele informacji na temat rezultatów osiągniętych w ramach EFMR, jeśli chodzi o jego wkład w realizację celów środowiskowych WPRyb.

Drugi cel szczegółowy, któremu przyjrzał się Trybunał („**wspieranie wdrażania WPRyb**”), dotyczy przede wszystkim zarządzania ochroną zasobów rybnych poprzez pogłębianie wiedzy naukowej i usprawnienie kontroli rybołówstwa. Jednym z instrumentów zarządzania, jakimi dysponuje UE w ramach WPRyb w celu osiągnięcia zrównoważonych poziomów połowów, jest możliwość określenia limitów całkowitych dopuszczalnych połowów w odniesieniu do stad ryb eksploatowanych komercyjnie. Niemniej poziom docelowy w ramach wspólnej polityki rybołówstwa zakładający osiągnięcie pożądanego stanu ochrony we wszystkich stadach ryb do 2020 r. prawdopodobnie nie został osiągnięty, a kluczowy wskaźnik stosowany w celu mierzenia postępów w tej dziedzinie nie zapewnia wystarczających informacji, które pozwoliłyby śledzić postęp na drodze do poziomu docelowego. Odsetek nadmiernie eksploatowanych stad wynosi blisko 40% w przypadku Północno-Wschodniego Atlantyku i 83% w przypadku Morza Śródziemnego i Morza Czarnego. Kluczowym czynnikiem wpływającym na przełowienie jest nadmierna zdolność połowowa floty rybackiej. Choć zdolność połowowa floty w UE powoli spada, w większości państw członkowskich w przypadku zbyt wielu segmentów floty nadal istnieją istotne rozbieżności między zdolnościami połowowymi a wielkością ich uprawnień do połowów. Ze środków EFMR wspierane jest gromadzenie danych naukowych, co jest niezbędne, gdyż dane takie powinny być uwzględniane przy podejmowaniu najważniejszych decyzji dotyczących kwot połowowych. Trybunał stwierdził, że ze względu na ograniczenia w danych doradztwo naukowe nie jest dostępne w odniesieniu do wielu stad ryb, w szczególności w Morzu Śródziemnym i Morzu Czarnym. Sukces WPRyb jest również ściśle uzależniony od skuteczności systemu kontroli rybołówstwa. EFMR zapewnia finansowanie na rzecz poprawy skuteczności krajowych systemów kontroli, które są konieczne do egzekwowania obowiązujących zasad. Brak jest jednak wskaźników określających wkład tego funduszu w stworzenie skutecznego systemu kontroli.



## Rozdział 5 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo

### Zakres analizy

Wydatki w ramach działu WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” są powiązane ze strategiami politycznymi mającymi na celu wzmocnienie koncepcji obywatelstwa europejskiego przez stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Obejmują one między innymi wsparcie na rzecz harmonizacji zarządzania granicami, polityki wizowej oraz obszarów azylu i migracji. Całkowite wydatki w tym dziale WRF zaplanowane na okres 2014–2020 wynoszą 22,4 mld euro, z czego do końca 2020 r. wypłacono 17,5 mld euro.

W tegorocznym sprawozdaniu Trybunał postanowił skupić się na komponentcie „granice i wizy” Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wybrawszy go spośród **11 programów** w tym dziale. Na powyższy komponent wraz z programem wybranym w zeszłym roku (FAMI) przypadało ponad 25% wszystkich płatności zrealizowanych do końca 2020 r. w ramach tego działu WRF.

**Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy** ma:

**jeden cel ogólny** – przyczynianie się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii. W dokumencie programowym określono jeden wskaźnik w odniesieniu do tego celu;

**dwa cele szczegółowe:**

- o wspieranie wspólnej polityki wizowej,
- o wspieranie zintegrowanego zarządzania granicami.

Trybunał objął kontrolą wszystkie te cele. W tym kontekście przeanalizował on informacje pochodzące ze wskaźników wykonania, które pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto te cele lub jakie poczyniono postępy na drodze do ich realizacji. Komisja podaje informacje na temat tych wskaźników w [dokumencie programowym](#)<sup>11</sup> dotyczącym Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Trybunał dokonał oceny wyników faktycznie uzyskanych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy, wykorzystując do tego celu dostępne informacje na temat wyników.

---

<sup>11</sup> Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r.



Zweryfikował również informacje pod kątem tego, na ile są one realistyczne i zgodne z jego ustaleniami z dwóch opublikowanych niedawno sprawozdań z kontroli<sup>12</sup>.

## Ustalenia Trybunału

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy zapewnił znaczące wsparcie (jak dotąd 1,4 mld euro na okres programowania 2014–2020) na rzecz celu ogólnego, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE dzięki jednolitym kontrolom granic na wysokim poziomie oraz dzięki skutecznemu rozpatrywaniu wniosków wizowych Schengen. Ogólny wskaźnik oddziaływania określony na potrzeby oceny realizacji tego celu to „Migranci o nieuregulowanym statusie zatrzymani na granicach zewnętrznych UE”. O ile wydatki i działania w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy mogą przyczynić się do zatrzymywania migrantów o nieuregulowanym statusie na zewnętrznych granicach UE, o tyle liczba migrantów zależy od wysoce zmiennych zewnętrznych czynników znajdujących się poza kontrolą UE. W związku z tym nawet jeśli wskaźnik ten jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomu docelowego, nie jest jasne, w jakim zakresie został osiągnięty ogólny cel programu, polegający na przyczynianiu się do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE.

Do końca 2020 r. wypłacono tylko 55% środków dostępnych w ramach programów krajowych. Istniały przy tym wyraźne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o poziom wykorzystania finansowania z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy: od 18% do 79%. Opóźnienia w absorpcji środków spowodowane były między innymi opóźnieniami w postępowaniach o udzielenie zamówienia wynikającymi z ograniczonej liczby wnioskodawców lub skomplikowanych specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jak również skutkami pandemii COVID-19. W związku z tym wiele rezultatów urzeczywistni się najprawdopodobniej po 2020 r. i nie można dokonać ich oceny w chwili obecnej. Ponadto w informacjach na temat wyników osiągniętych w programie występują pewne luki w związku z tym, że dwa działania finansowane ze środków tego programu (działania na poziomie UE oraz pomoc nadzwyczajna, na które łącznie przypada 553 mln euro) nie są objęte ramami monitorowania wyników.

Z informacji na temat wyników opublikowanych w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania wyłania się optymistyczny obraz sytuacji, jeśli chodzi o wyniki osiągnięte w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy. Komisja przedstawia informacje na temat wskaźników, które świadczą o dużych

---

<sup>12</sup> Sprawozdania specjalne nr 20/2019 i 8/2021.

postępach na drodze do osiągnięcia poziomów docelowych ustanowionych dla Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wize, lecz nie przedstawia informacji na temat mniej korzystnych wskaźników dotyczących szkoleń i budowania zdolności instytucjonalnych w odniesieniu do konsulatów i straży granicznej. Ponadto, jako że w opublikowanych danych dotyczących wskaźników wykonania zagregowano rezultaty zgłoszone przez poszczególne państwa członkowskie, wyjątkowo dobre rezultaty osiągnięte przez wąską grupę krajów dają ogólnie pozytywny obraz i optymistyczny ogląd dotychczasowych postępów. Przykładem jest liczba stanowisk dla wyspecjalizowanych pracowników konsulatów w państwach trzecich, wyznaczona docelowo na 395. Spośród 759 zgłoszonych wyspecjalizowanych pracowników konsulatów 679 zostało zatrudnionych tylko przez cztery państwa (Niemcy, Grecja, Niderlandy i Austria). Po wyłączeniu danych z tych czterech państw dotychczasowy postęp na drodze do osiągnięcia poziomu docelowego zmniejszyłby się ze 192% do 28%.

Cel szczegółowy dotyczący wspierania **wspólnej polityki wizowej** polega na ułatwieniu legalnego podróżowania, zapewnieniu ubiegającym się o wizę usług wysokiej jakości oraz przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji. Obejmuje on też zachęcanie do opracowania wspólnej polityki umożliwiającej podróżowanie po strefie Schengen bez kontroli zarówno obywatelom UE, jak i obywatelom państw trzecich posiadającym wizę. Wspólna polityka wizowa dotyczy tylko wiz krótkoterminowych, natomiast wydawanie wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt należy wciąż do kompetencji państw członkowskich. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wize może zatem przyczynić się do spójnego i efektywnego rozpatrywania wniosków dotyczących jedynie niektórych zezwoleń na wjazd na terytorium UE. Z Funduszu sfinansowano modernizację ponad 2 600 konsulatów (290% poziomu docelowego na 2020 r.), jak również opracowanie 430 działań w zakresie współpracy konsularnej oraz systemów IT dotyczących wspólnej polityki wizowej. W ten sposób Fundusz sprzyjał współpracy konsularnej pomiędzy państwami członkowskimi oraz przyczynił się do utworzenia bezpieczniejszych i efektywniejszych ośrodków rozpatrywania wniosków wizowych. Niemniej dotychczas zgłoszono niską średnią liczbę godzin szkoleń pracowników w zakresie wspólnej polityki wizowej (trzy godziny na osobę w porównaniu z poziomem docelowym 16 godzin). Oznacza to, że szkolenia w ramach programu w niewystarczającym stopniu przyczyniły się do spójnego stosowania unijnego dorobku prawnego (tj. zestawu wspólnych praw i obowiązków, które są wiążące dla wszystkich państw członkowskich).

Drugi cel szczegółowy programu dotyczy wspierania **zintegrowanego zarządzania granicami**, aby zapewnić jednolity i wysoki poziom kontroli i ochrony granic zewnętrznych, jak i sprawne przekraczanie granic. Wsparcie zapewnione w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wize na rzecz opracowania

i modernizacji systemów, wyposażenia i infrastruktury informatycznej związanej z wizami i kontrolami granicznymi wnosi realną wartość dodaną UE. Wspomniane systemy mają zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o to, by w ramach kontroli granicznych można zidentyfikować osoby stanowiące zagrożenie, a jednocześnie umożliwić swobodne przekraczanie granicy osobom podróżującym legalnie. Do końca 2020 r. dzięki środkom z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy zostało opracowanych lub zmodernizowanych 33 516 elementów infrastruktury i wyposażenia wykorzystywanych na potrzeby kontroli granic (z dużym naddatkiem przekroczono poziom docelowy na 2020 r. wynoszący 19 902 elementy). Korzyści płynące z tych ulepszeń zależą od przeszkolenia funkcjonariuszy, co jest również wspierane w ramach programu. W związku z tym, że w ramach tego samego wskaźnika niektóre państwa członkowskie poinformowały o godzinach szkoleń, inne o dniach szkoleń, a jeszcze inne – o liczbie przeprowadzonych kursów, zagregowane wartości tego wskaźnika nie są porównywalne. Rośnie częstotliwość korzystania ze wspieranych baz danych. Z danych wynika, że liczba obywateli państw trzecich, którym odmówiono prawa wjazdu na granicy zewnętrznej, systematycznie rosła: od 297 860 w 2015 r. do 689 065 w 2019 r. Wynika stąd, że systemy zarządzania granicami pomagają w skutecznym przeprowadzaniu kontroli granicznych. System ten ma jednak pewne wewnętrzne ograniczenia, gdyż w systemie VIS, który zapewnia połączenie konsulatów w państwach spoza UE ze wszystkimi przejściami granicznymi na granicach zewnętrznych państw strefy Schengen, rejestrowane są tylko krótkoterminowe wizy Schengen. W związku z tym nie istnieje skonsolidowany rejestr wszystkich wydanych i skontrolowanych wiz.



## Rozdział 6 – Globalny wymiar Europy

### Zakres analizy

W ramach działu „Globalny wymiar Europy” finansowanych jest **15 programów**. Obejmuje on wydatki związane z wszystkimi działaniami zewnętrznymi finansowanymi z budżetu ogólnego UE, a dotyczącymi rozwoju i współpracy, pomocy humanitarnej, krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa oraz instrumentu pomocy przedakcesyjnej. Całkowite wydatki w tym dziale WRF zaplanowane na okres 2014–2020 wynoszą 66,3 mld euro, z czego do końca 2020 r. wypłacono 44,2 mld euro.

W tegorocznym sprawozdaniu Trybunał postanowił się skupić na **Instrumencie Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II)**. Na instrument ten, wraz z programami wybranymi w zeszłym roku (DCI i ENI), przypadła niemal połowa wszystkich płatności zrealizowanych w tym dziale WRF do końca 2020 r.

**IPA II** ma:

**jeden cel ogólny** – wspieranie krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE w realizowaniu reform wymaganych do dostosowania do unijnych wartości i zasad, z myślą o przyszłym członkostwie w Unii;

**cztery cele szczegółowe**, z których Trybunał przeanalizował trzy dotyczące:

- reform politycznych,
- rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego,
- wzmocnienia zdolności beneficjentów do wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii.

Trybunał przeanalizował informacje pochodzące ze wskaźników wykonania, które pozwalają zmierzyć, w jakim stopniu osiągnięto wyżej wymienione cele lub jakie poczyniono postępy na drodze do realizacji tych celów. Komisja podaje informacje na temat tych wskaźników w [dokumencie programowym](#)<sup>13</sup> dotyczącym IPA II. Trybunał dokonał oceny wyników faktycznie uzyskanych w ramach IPA II, wykorzystując do tego celu dostępne informacje na temat wyników. Zweryfikował również informacje pod

---

<sup>13</sup> Dokumenty programowe towarzyszące projektowi budżetu na 2022 r.

kątem tego, na ile są one realistyczne i zgodne z jego ustaleniami z dwóch opublikowanych niedawno sprawozdań z kontroli<sup>14</sup>.

## Ustalenia Trybunału

Ogólnie rzecz biorąc, wartości wskaźników podane przez Komisję w dokumencie programowym wskazują, że w ramach IPA II udało się osiągnąć jedynie skromne wyniki. Trybunał uznaje, że jedynie pięć z wszystkich 19 wskaźników jest na dobrej drodze do osiągnięcia odnośnych poziomów docelowych, podczas gdy w przypadku około połowy (dziewięć) poziomy te prawdopodobnie nie zostaną osiągnięte. W przypadku pozostałych pięciu wskaźników brak jest wystarczających informacji, które pozwoliłyby ocenić w sposób jednoznaczny poczynione postępy.

Sześć spośród tych wskaźników zostało przedstawionych przez Komisję w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE jako kluczowe wskaźniki efektywności. W przypadku wszystkich osiągnięto postępy. Niemniej Trybunał nie uważa, by dokonany wybór dawał reprezentatywny obraz wyników osiągniętych w ramach IPA II. Cztery z sześciu wybranych wskaźników są wskaźnikami oddziaływania i dostarczają raczej informacji na temat ogólnego kontekstu, a nie na temat wyników osiągniętych w ramach instrumentu, natomiast dwa pozostałe są wskaźnikami produktu, które odnoszą się do programów współpracy transgranicznej niebędących reprezentatywnymi dla ogółu wydatków IPA II. Ponadto żaden z sześciu wskaźników wybranych przez Komisję nie służy do pomiaru postępów w osiąganiu celu szczegółowego dotyczącego reform politycznych, choć jest to zasadniczy element procesu rozszerzenia.

Budżet IPA II jest zarządzany albo przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego, albo w ramach zarządzania pośredniego – przez odpowiednie organy władzy beneficjentów IPA II akredytowane do tego zadania. Z trybu zarządzania pośredniego korzysta się przede wszystkim, aby przygotować te organy do przyszłego zarządzania funduszami strukturalnymi i funduszami polityki spójności. Ten model przyczynił się wprawdzie do większego poczucia odpowiedzialności za program wśród beneficjentów, jednocześnie wiązał się on z poważnymi problemami w zakresie efektywności wynikającymi z uchybień systemowych i niewielkich zdolności administracyjnych. Przykładowo gdy w Turcji finansowanie w ramach IPA I oraz IPA II realizowano w tym trybie zarządzania, ustawiczne opóźnienia doprowadziły do powstania zaległości w wydatkowaniu środków na kwotę 600 mln euro. Beneficjenci IPA II nie zawsze są zainteresowani modelem zarządzania pośredniego. Przykładowo

---

<sup>14</sup> Sprawozdania specjalne nr 7/2018 i 27/2018.

władze serbskie preferowały zarządzanie bezpośrednio przez Komisję w sektorze praworządności, głównie ze względu na niewielkie zdolności administracyjne oraz dużą rotację personelu właściwych agencji.

Trybunał zwrócił uwagę na pewne luki występujące w informacjach na temat wyników osiągniętych w ramach IPA II. Po pierwsze, każdego roku DG NEAR publikuje szczegółowe sprawozdania na temat sytuacji w poszczególnych krajach kandydujących i potencjalnych kandydatach do członkostwa oraz na temat postępów w różnych rozdziałach negocjacyjnych i w zakresie spełnienia kryteriów ekonomicznych i politycznych. Choć sprawozdania te, sporządzone na wniosek Rady Unii Europejskiej, spełniają swój cel, a mianowicie dostarczają informacje na temat procesu rozszerzenia, nie wskazano w nich, na ile poczynione postępy (lub brak tychże) można przypisać IPA II, a na ile wynikają one z innych czynników. W monitorowaniu poszczególnych projektów również występowały uchybienia. Przykładowo w niektórych przypadkach monitorowanie koncentrowało się na produktach, działaniach i procesach, a nie na rezultatach i oddziaływaniu. W przypadku niektórych wskaźników przeanalizowanych w sprawozdaniach Trybunału nie określono ponadto poziomów wyjściowych lub były one niewłaściwie zdefiniowane.

Po drugie, w dokumencie programowym dotyczącym IPA II przedstawiono wskaźniki oddziaływania i produktu, ale nie uwzględniono wskaźników rezultatu, które pozwoliłyby je powiązać. Tymczasem wskaźniki rezultatu są kluczowe dla zrozumienia, w jaki sposób dany program przyczynił się do postępów w osiąganiu wyznaczonych celów.

Jednym z celów szczegółowych IPA II jest „**wsparcie dla reform politycznych**”. Pomimo postępów poczynionych przez niektórych beneficjentów IPA II wartości wszystkich wskaźników dotyczących reform politycznych, które podano w dokumencie programowym, wskazują na pogorszenie sytuacji względem poziomów wyjściowych. Żaden z tych wskaźników prawdopodobnie nie osiągnie odnośnych poziomów docelowych. Przykładowo wartości wskaźników mierzących postrzeganie korupcji, wolność prasy, skuteczność rządu, praworządność, jakość przepisów, możliwość wypowiedzania się i rozliczalność władzy wskazują na ogólny regres i pozostają poniżej poziomów wyjściowych. Jednocześnie użyteczny wskaźnik, który służy do monitorowania zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces reform, został zarzucony. Główną przyczyną tych powolnych postępów jest w pewnych przypadkach brak wystarczającej woli politycznej. Istnieją jednak też dowody wskazujące na to, że wsparcie UE skuteczniej przyczyniało się do promowania reform niż do zagwarantowania, iż zostaną one wdrożone.

Kolejnym celem szczegółowym IPA II jest wspieranie „**rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego**”, przy czym wskaźniki wykorzystane do pomiaru tego celu szczegółowego zapewniają głównie informacje na temat kontekstu ekonomicznego, w którym funkcjonuje IPA II, oraz na temat wkładu Instrumentu na rzecz sektora rolno-spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich. Brak jest jednak wskaźników, które mierzyłyby wkład IPA II w rozwój społeczny i terytorialny. Program ten przyczynił się do modernizacji sektora rolno-spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku siedmiu z ogólnej liczby 11 wskaźników mierzących postępy w tym obszarze poziom docelowy prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty lub trudno jest ocenić, czy zostanie osiągnięty.

Trzecim celem szczegółowym przeanalizowanym przez Trybunał jest wsparcie beneficjentów IPA II na drodze do dostosowania do **unijnego dorobku prawnego**. Ogólnie rzecz biorąc, krajom tym udało się zwiększyć poziom dostosowania do unijnego prawa, ale ponieważ w najnowszym dokumencie programowym nie podano poziomu docelowego dla wskaźnika mierzącego postępy w tym obszarze, trudno ocenić, czy tempo procesu dostosowania jest zadowalające. Powyższy cel szczegółowy dotyczy również **stopnia przygotowania beneficjentów do zarządzania środkami unijnymi**. Brak jest jednak odpowiadających temu celowi wskaźników dotyczących gotowości beneficjentów w tym zakresie.



## Część 7 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami

### Zakres analizy

Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie skontrolowane przez niego jednostki podjęły działania w związku z jego zaleceniami. W tym celu monitoruje on realizację zaleceń przedstawionych w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych trzy lata wcześniej.

W tym roku analizą objęto działania podjęte w związku ze 161 zaleceniami zawartymi w 20 z 23 sprawozdań specjalnych Trybunału opublikowanych w 2017 r. Zalecenia zawarte w pozostałych trzech sprawozdaniach specjalnych były lub będą monitorowane w ramach odrębnych zadań kontrolnych. Podobnie jak w poprzednich latach zalecenia skierowane do państw członkowskich nie zostały objęte niniejszym opracowaniem.

Przez ostatnie kilka lat Trybunał podawał terminy na zrealizowanie zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych. W tym roku Trybunał po raz pierwszy przeanalizował terminowość działań naprawczych podjętych przez jednostki kontrolowane.

### Ustalenia Trybunału

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że jednostki kontrolowane wdrożyły większość (68%) zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych w terminie.

Spośród 161 zaleceń, których realizację zweryfikował Trybunał, 149 było skierowanych do Komisji, zaś pozostałe 12 – do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). 77% zaleceń zostało w pełni przyjętych przez jednostki kontrolowane, natomiast 16% z nich przyjęto częściowo, a 7% – nie przyjęto wcale.

Spośród 149 zaleceń skierowanych do Komisji 100 zostało w pełni wdrożonych (67%), 17 – w przeważającej mierze (12%), 14 – częściowo (9%), a 16 (11%) z nich nie wdrożono wcale. W dwóch przypadkach (1%) Trybunał uznał, że przedmiotowe zalecenia są już nieaktualne.

Wszystkie 12 zaleceń skierowanych do ESDZ zostało w pełni wdrożonych.



Trybunał odnotował, że poziom wdrożenia jego zaleceń jest powiązany z ich akceptacją przez jednostki kontrolowane. Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze pozostał stosunkowo stabilny (80%) w porównaniu z poprzednim rokiem. Istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o zalecenia, które nie zostały zrealizowane lub które zostały zrealizowane w części lub w przeważającej mierze. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że akceptacja zaleceń z kontroli przez jednostki kontrolowane pomaga zapewnić właściwe działania następcze w celu wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć.

## **PRAWA AUTORSKIE**

© Unia Europejska, 2022

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 zawarto indywidualnych 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 nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być odpowiedzialny za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwość zidentyfikowania osób fizycznych, takich jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści będącej 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 wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczone są odnośniki 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 stosowanymi na tych stronach.

### **Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

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

## Kilka słów na temat dokumentu „Sprawozdanie dotyczące wyników za 2020 r. w skrócie”

„Sprawozdanie dotyczące wyników za 2020 r. w skrócie” stanowi podsumowanie „Sprawozdania dotyczącego wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2020 r.”, w którym Trybunał przeanalizował jeden specyficzny aspekt unijnych ram wykonania oraz rezultaty osiągnięte w próbie unijnych programów wydatków, a także zweryfikował, w jakim stopniu jego zalecenia sformułowane w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2017 r. zostały zrealizowane przez jednostki kontrolowane.

Pełny tekst tych sprawozdań jest dostępny na stronie internetowej [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu).

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem UE. Ostrzega on przed zagrożeniami, poświadcza wiarygodność, zwraca uwagę na uchybienia i dobre praktyki oraz formułuje wskazówki dla decydentów UE na temat tego, jak usprawnić zarządzanie polityką i programami unijnymi. Wykonując swoje zadania, zapewnia on obywatelom UE informacje o tym, jak wydawane są ich pieniądze.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej