



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie dotyczące sprawozdania finansowego wspólnego  
przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania  
ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) za rok budżetowy 2017

wraz z odpowiedziami wspólnego przedsięwzięcia

## SPIS TREŚCI

	Punkt
Wprowadzenie	1-12
Ustanowienie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR	1-2
Zarządzanie	3-4
Cele	5-7
Zasoby	8-11
Oceny przeprowadzone przez Komisję	12
Opinia	13-25
Opinia na temat wiarygodności rozliczeń	14
Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń	15
Opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń	16
Zadania kierownictwa i osób odpowiedzialnych za zarządzanie	17-19
Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania i transakcji leżących u jego podstaw	20-25
Zarządzanie budżetem i finansami	26-37
Wykonanie budżetu na 2017 r.	26-28
Wykonanie budżetu wieloletniego w ramach 7PR i programu TEN-T	29-33
Wykonanie budżetu wieloletniego w ramach programu „Horyzont 2020”	34-37
Mechanizmy kontroli wewnętrznej	38-42
Ramy kontroli wewnętrznej	38-41
Postępowania o udzielenie zamówienia	42
Inne kwestie	43
Mobilizowanie wkładów od pozostałych członków na rzecz programu SESAR 2020	43
Informacje na temat ocen przeprowadzonych przez Komisję	44-47

Załącznik – Działania podjęte w związku z zeszłorocznymi uwagami

Odpowiedzi wspólnego przedsięwzięcia

## **WPROWADZENIE**

### ***Ustanowienie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR***

1. Wspólne przedsięwzięcie w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) z siedzibą w Brukseli zostało ustanowione w lutym 2007 r. na okres ośmiu lat i rozpoczęło samodzielną działalność w dniu 10 sierpnia 2007 r.<sup>1</sup> W czerwcu 2014 r. Rada zmieniła rozporządzenie ustanawiające i wydłużyła czas trwania wspólnego przedsięwzięcia do dnia 31 grudnia 2024 r.<sup>2</sup>

2. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR jest partnerstwem publiczno-prywatnym na rzecz opracowania i rozmieszczenia zmodernizowanego systemu zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Członkami założycielami są Unia Europejska (UE), reprezentowana przez Komisję, oraz Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol)<sup>3</sup>. W odpowiedzi na zaproszenie do wyrażenia zainteresowania członkami wspólnego przedsięwzięcia zostało 19 podmiotów publicznych i prywatnych z branży lotniczej. Należą do nich producenci samolotów, producenci wyposażenia naziemnego i pokładowego, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej oraz władze portów lotniczych.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz.U. L 64 z 2.3.2007, s. 1) zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1361/2008 (Dz.U. L 352 z 31.12.2008, s. 12).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 721/2014 z dnia 16 czerwca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) w odniesieniu do przedłużenia wspólnego przedsięwzięcia do roku 2024 (Dz.U. L 192 z 1.7.2014, s. 1).

<sup>3</sup> Eurocontrol jest organizacją międzynarodową, w której uczestniczy 41 państw członkowskich. UE oddelegowała do Eurocontrol egzekwowanie części swoich przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w wyniku czego Eurocontrol stała się centralną organizacją zajmującą się koordynacją i planowaniem kontroli ruchu lotniczego w całej Europie. Sama UE jest sygnatariuszem organizacji Eurocontrol, a wszystkie państwa członkowskie UE są jej członkami.

### **Zarządzanie**

3. Struktura zarządzania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR obejmuje zarząd i dyrektora wykonawczego.
4. Zarząd składa się z przedstawicieli członków Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR oraz przedstawicieli zainteresowanych stron (wojska, cywilnych użytkowników przestrzeni powietrznej, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, wytwórców sprzętu, portów lotniczych, pracowników sektora zarządzania ruchem lotniczym oraz środowiska naukowego). Odpowiada on za przyjęcie centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym (ATM) zatwierdzonego przez Radę i sprawowanie ogólnej kontroli nad wdrożeniem projektu SESAR. Dyrektor wykonawczy odpowiada za bieżące zarządzanie wspólnym przedsięwzięciem.

### **Cele**

5. Celem projektu SESAR jest modernizacja zarządzania ruchem lotniczym w Europie poprzez planowanie, opracowanie i dostarczenie nowych lub ulepszonych technologii i procedur. Projekt dzieli się na trzy fazy:
  - „fazę planowania” (w latach 2004–2007) prowadzoną przez Eurocontrol i współfinansowaną ze środków programu transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Rezultatem tej fazy było powstanie centralnego planu ATM, w którym określono zawartość oraz opisano opracowanie i rozmieszczenie nowoczesnego systemu ATM nowej generacji;
  - dwuetapową „fazę opracowywania” (w latach 2008–2013, przedłużoną do 2016 r.) prowadzoną przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR i współfinansowaną ze środków programu TEN-T i siódmego programu ramowego (7PR), a od 2014 r. także ze środków programu „Horyzont 2020”;
  - „fazę rozmieszczenia” (w latach 2014–2024), prowadzoną przez podmioty z branży i inne zainteresowane podmioty, która ma na celu utworzenie i wdrażanie na dużą skalę nowej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym ze współfinansowaniem ze środków programu „Horyzont 2020”.

6. Celem Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w ramach 7PR i programu TEN-T była modernizacja i zwiększenie bezpieczeństwa zarządzania ruchem lotniczym w Europie poprzez skoordynowanie i skoncentrowanie wszystkich działań badawczo-rozwojowych z tej dziedziny w UE, co miało prowadzić do powstania nowych systemów technologicznych, urządzeń i procedur operacyjnych określonych w centralnym planie ATM (SESAR I – faza opracowywania od 2008 r. do 2016 r.).

7. W ramach programu „Horyzont 2020” Wspólne Przedsięwzięcie SESAR realizuje program SESAR 2020 w celu wykazania wykonalności rozwiązań technologicznych i operacyjnych, opracowanych już w ramach programu SESAR I, w większych i lepiej zintegrowanych operacyjnie środowiskach (kontynuacja fazy opracowywania) i w celu wdrożenia nowej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (faza rozmieszczenia).

### **Zasoby**

8. Budżet przeznaczony na fazę opracowywania w ramach programu SESAR I (lata 2008-2016) wyniósł 2 100 mln euro i miał być w równych częściach zapewniony przez UE, Eurocontrol oraz uczestniczących w programie partnerów publicznych i prywatnych z branży ruchu lotniczego. Wkład UE wynoszący maksymalnie 700 mln euro był finansowany ze środków 7PR i programu TEN-T<sup>4</sup>.

9. W rozporządzeniu ustanawiającym Wspólne Przedsięwzięcie SESAR łączne koszty programu SESAR 2020 szacuje się na 1 585 mln euro<sup>5</sup>. Maksymalny wkład UE w działania Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR na rzecz fazy opracowywania i rozmieszczenia w ramach programu SESAR 2020 w latach 2017–2024 wynosi 585 mln euro i ma zostać sfinansowany z programu „Horyzont 2020”<sup>6</sup>. Eurocontrol ma wnieść wkład w wysokości około 500 mln euro<sup>7</sup>, a branża ruchu lotniczego – 500 mln euro na rzecz działalności wspólnego

---

<sup>4</sup> Art. 3 Umowy ogólnej między Komisją Europejską a Wspólnym Przedsięwzięciem SESAR, grudzień 2009 r.

<sup>5</sup> Motyw 5 rozporządzenia (UE) nr 721/2014.

<sup>6</sup> Art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 219/2007 zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 721/2014.

<sup>7</sup> Art. 4 umowy w sprawie uczestnictwa Eurocontrol w programie SESAR 2020.

przedsięwzięcia. Około 95% wkładu pochodzącego z Eurocontrol i od pozostałych członków ma postać wkładów niepieniężnych w działalność wspólnego przedsięwzięcia.

10. Odnośnie do wkładów finansowych na pokrycie kosztów administracyjnych wspólnego przedsięwzięcia zarząd decyduje, jakie kwoty mają zostać wpłacone przez każdego z członków proporcjonalnie do wkładów, które zgodzili się wnieść, oraz ustanawia terminy dokonania wpłaty.

11. W 2017 r. ostateczny budżet Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR na programy SESAR I i SESAR 2020 wyniósł 191,8 mln euro (w 2016 r. wyniósł on 157,1 mln euro). Na dzień 31 grudnia 2017 r. wspólne przedsięwzięcie zatrudniało 40 pracowników (w 2016 r. – 44).

#### ***Oceny przeprowadzone przez Komisję***

12. W czerwcu 2017 r. Komisja ukończyła ocenę końcową działań podjętych przez wspólne przedsięwzięcie w ramach 7PR oraz ocenę śródkresową działań w ramach programu „Horyzont 2020”. W ich następstwie wspólne przedsięwzięcie sporządziło plany działania, by zrealizować zalecenia wynikające z tych ocen. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu Trybunał zamieścił sekcję dotyczącą planów działania wdrożonych przez wspólne przedsięwzięcie w odpowiedzi na wnioski z ocen. Została ona przedstawiona wyłącznie w celach informacyjnych i nie wchodzi w zakres opinii pokontrolnej bądź ustaleń Trybunału.

**OPINIA**

13. Trybunał zbadał:

- a) sprawozdanie finansowe wspólnego przedsięwzięcia obejmujące sprawozdanie finansowe<sup>8</sup> oraz sprawozdanie z wykonania budżetu<sup>9</sup> za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r.,
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

***Opinia na temat wiarygodności rozliczeń***

14. W opinii Trybunału sprawozdanie wspólnego przedsięwzięcia za rok zakończony 31 grudnia 2017 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach jego sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami jego regulaminu finansowego i z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji. Zasady te opierają się na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

***Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń***

15. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

***Opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń***

16. W opinii Trybunału płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

---

<sup>8</sup> Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, sprawozdania z finansowych wyników działalności, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto oraz opisu znaczących zasad (polityki) rachunkowości i informacji dodatkowej.

<sup>9</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje sprawozdanie, które przedstawia zbiorczo wszystkie operacje budżetowe, i informację dodatkową.

**Zadania kierownictwa i osób odpowiedzialnych za zarządzanie**

17. Na mocy art. 310-325 TFUE oraz regulaminu finansowego wspólnego przedsięwzięcia kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Kierownictwo wspólnego przedsięwzięcia ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania.

18. Przy sporządzaniu sprawozdania kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności wspólnego przedsięwzięcia do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności.

19. Do zadań osób odpowiedzialnych za zarządzanie należy nadzór nad sprawozdawczością finansową wspólnego przedsięwzięcia.

**Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania i transakcji leżących u jego podstaw**

20. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe wspólnego przedsięwzięcia nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie bądź innym organom udzielającym absolutorium, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola zawsze wykaże istotne zniekształcenia lub niezgodności, jeżeli takie istnieją. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane przez użytkowników na podstawie takiego sprawozdania.

21. W ramach kontroli stosuje się procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty i informacje zawarte w sprawozdaniu finansowym oraz legalność

i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór tych procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń sprawozdania finansowego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności (lecz nie na potrzeby sformułowania opinii na temat skuteczności systemu kontroli wewnętrznej) Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdania oraz do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw. Kontrola obejmuje również ocenę stosowności przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, racjonalności szacunków księgowych dokonanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji sprawozdania.

22. Jeżeli chodzi o dochody, Trybunał weryfikuje dotacje otrzymane od Komisji Europejskiej i ocenia stosowane przez wspólne przedsięwzięcie procedury poboru opłat i innych dochodów.

23. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) w chwili ich wypłaty.

24. Sporządzając niniejsze sprawozdanie i opinię, Trybunał uwzględnił wyniki badania sprawozdania finansowego wspólnego przedsięwzięcia przeprowadzonego przez niezależnego audytora zewnętrznego zgodnie z przepisami art. 208 ust. 4 rozporządzenia finansowego UE<sup>10</sup>.

25. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

## **ZARZĄDZANIE BUDŻETEM I FINANSAMI**

### ***Wykonanie budżetu na 2017 r.***

26. Z uwzględnieniem środków z dochodów przeznaczonych na określony cel (18 mln euro) dostępny budżet na 2017 r. na rzecz programu SESAR I wynosił 19,3 mln euro na środki na zobowiązania i 121,8 mln euro na środki na płatności; dostępny budżet na 2017 r. na rzecz

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

programu SESAR 2020 obejmował środki na zobowiązania w wysokości 111,7 mln euro i środki na płatności w wysokości 91,2 mln euro.

27. Wartości wskaźnika wykorzystania środków na zobowiązania i środków na płatności programu SESAR I wynosiły odpowiednio 11% i 68%. O tak niskich wskaźnikach wykonania w odniesieniu do programu SESAR I zdecydowały następujące czynniki:

- W grudniu 2016 r. program SESAR I został formalnie zamknięty, a ostatnia płatność miała miejsce w grudniu 2017 r. Niemniej wspólne przedsięwzięcie musiało zagwarantować do końca 2017 r. wystarczający poziom środków z 7PR na zwrot nadpłaconych wkładów pieniężnych od członków SESAR I z branży<sup>11</sup> i na uregulowanie opóźnionych, lecz mimo to uzasadnionych wniosków o płatność na rzecz projektów z 7PR będących w trakcie realizacji.
- Podczas planowania i monitorowania zapotrzebowania na nowe środki na płatności i zobowiązania w budżecie programu SESAR I wspólne przedsięwzięcie przyjęło zachowawcze podejście i nie wzięło pod uwagę oczekiwanych dochodów przeznaczonych na określony cel w wysokości około 17 mln euro pochodzących z odzyskanych środków z projektów SESAR I (tj. korekt błędów wykrytych w trakcie kontroli *ex post*, nierozliczonych płatności zaliczkowych itd.).

28. Wartości wskaźnika wykorzystania środków na zobowiązania i środków na płatności programu SESAR 2020 wynosiły odpowiednio 92% i 68%. Niższy niż oczekiwany poziom wykorzystania środków na płatności był spowodowany przede wszystkim opóźnieniami w realizacji projektów programu „Horyzont 2020” przez członków z branży i zbyt zachowawczym planowaniem budżetowym, biorąc pod uwagę ryzyko opóźnień w otrzymywaniu corocznych umów o delegowaniu zadań dotyczących realizacji finansowej.

---

<sup>11</sup> Art. 13 i 25 statutu wspólnego przedsięwzięcia stanowiącego załącznik do rozporządzenia (WE) nr 219/2007 zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 721/2014.

**Wykonanie budżetu wieloletniego w ramach 7PR i programu TEN-T**

29. Z maksymalnej kwoty 700 mln euro środków z 7PR przydzielonych na rzecz Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w celu wdrożenia programu SESAR I, do końca 2017 r. UE przekazała wkład pieniężny w łącznej kwocie 633,9 mln euro.

30. Z łącznej puli 1 254,5 mln euro wkładów pieniężnych i niepieniężnych, które mają wnieść inni członkowie na rzecz na działań programu SESAR I (670,2 mln euro od Eurocontrol i 584,3 mln euro od członków z branży ruchu lotniczego), wspólne przedsięwzięcie zatwierdziło do końca 2017 r. wkłady o wartości 560,7 mln euro ze strony Eurocontrol i 539,2 mln euro ze strony branży ruchu lotniczego.

31. W związku z tym do końca 2017 r. łączna kwota wkładów ze strony innych członków programu SESAR I wyniosła 1 099,9 mln euro, zaś skumulowany wkład pieniężny ze strony UE wyniósł 633,9 mln euro.

32. Z łącznej puli środków operacyjnych i administracyjnych w kwocie 892,8 mln euro na rzecz działań w programie SESAR I<sup>12</sup> do końca 2017 r. Wspólne Przedsięwzięcie SESAR zaciągnęło zobowiązania na kwotę 853 mln euro i dokonało płatności na kwotę 801 mln euro (co stanowi 89,7% dostępnego budżetu).

33. Pod koniec 2017 r. i ostatniej fazy programu SESAR I wspólne przedsięwzięcie musiało anulować 30 mln euro (19%) zobowiązań pozostających do spłaty w wyniku korekt projektów programu SESAR I lub ich anulowania. W konsekwencji na koniec roku wciąż nierozliczone zobowiązania płatnicze wspólnego przedsięwzięcia w ramach dotacji na rzecz programu SESAR I wyniosły około 47 mln euro.

---

<sup>12</sup> Na łączną kwotę w wysokości 892,8 mln euro składa się wkład pieniężny z budżetu UE w kwocie 700 mln euro, sfinansowany z 7PR i programu TEN-T, wkład pieniężny w wysokości 165 mln euro z Eurocontrol oraz wkład pieniężny w wysokości 27,8 mln euro od członków reprezentujących branżę ruchu lotniczego.

**Wykonanie budżetu wieloletniego w ramach programu „Horyzont 2020”**

34. Z maksymalnej kwoty 585 mln euro środków z programu „Horyzont 2020” przydzielonych na rzecz Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR w celu realizacji programu „SESAR 2020” do końca 2017 r. UE przekazała wkład pieniężny w łącznej kwocie 132,9 mln euro.

35. Pozostali członkowie zobowiązali się wnieść wkłady niepieniężne i pieniężne w kwocie co najmniej 825,9 mln euro na rzecz działań operacyjnych w ramach programu SESAR 2020 wspólnego przedsięwzięcia (około 500 mln euro z Eurocontrol i szacowaną kwotę 325,9 mln euro z branży ruchu lotniczego). Na koniec 2017 r. pozostali członkowie zgłosili wkłady niepieniężne o wartości 97,3 mln euro. Niemniej jednak, ponieważ w 2017 r. projekty SESAR 2020 były wciąż na wczesnym etapie realizacji, zarząd jeszcze nie zatwierdził tych wkładów. Ponadto Eurocontrol przekazał wkłady pieniężne na poczet kosztów administracyjnych wspólnego przedsięwzięcia w wysokości 6,7 mln euro.

36. W związku z tym do końca 2017 r. łączna wartość wkładów ze strony członków z branży ruchu lotniczego i Eurocontrol wyniosła 104 mln euro, zaś kwota wkładów pieniężnych ze strony UE wyniosła 132,9 mln euro.

37. Z maksymalnej puli środków operacyjnych i administracyjnych w kwocie 639,8 mln euro<sup>13</sup> na rzecz działań w programie SESAR 2020 do końca 2017 r. wspólne przedsięwzięcie zaciągnęło zobowiązania na kwotę 236,7 mln euro i dokonało płatności na kwotę 112,3 mln euro. Na płatności te składały się głównie płatności zaliczkowe na realizację pierwszej i drugiej serii projektów SESAR 2020.

---

<sup>13</sup> Na łączną kwotę w wysokości 639,8 mln euro składa się wkład pieniężny z budżetu UE w kwocie 585 mln euro, sfinansowany z programu „Horyzont 2020”, wkład pieniężny w wysokości 25 mln euro z Eurocontrol oraz wkład pieniężny w wysokości 18,5 mln euro od członków reprezentujących branżę ruchu lotniczego. Dodatkowo Komisja zapewni wspólnemu przedsięwzięciu dochody przeznaczone na określony cel w wysokości 11,3 mln euro na konkretne zadania, które oddelegowała do wspólnego przedsięwzięcia.

## **MECHANIZMY KONTROLI WEWNĘTRZNEJ**

### ***Ramy kontroli wewnętrznej***

38. Audytor zewnętrzny sprawdzający sprawozdanie finansowe wspólnego przedsięwzięcia odnotował niedociągnięcia w jego procedurach kontroli finansowej. Sytuacja ta jest w dużej mierze spowodowana złożonymi przepisami finansowymi, na podstawie których jest zobowiązane działać wspólne przedsięwzięcie, niedawnym odejściem kluczowego personelu finansowego oraz wynikającym z tego nadmiernym obciążeniem pracą w departamencie finansów.

39. Wspólne przedsięwzięcie ustanowiło wiarygodne procedury kontroli *ex ante* oparte na przeglądach dokumentacji finansowej i operacyjnej. W odniesieniu do płatności okresowych i końcowych w ramach 7PR wspólne przedsięwzięcie przeprowadza kontrole *ex post* w siedzibach beneficjentów, natomiast w przypadku zestawień wydatków poniesionych w projektach w ramach programu „Horyzont 2020” za kontrole *ex post* odpowiada Wspólna Służba Audytu Komisji. W ramach kontroli *ex post* wspólne przedsięwzięcie zgłosiło na koniec 2017 r. poziom błędu resztowego wynoszący 1,09% w przypadku 7PR i 2,8% w przypadku programu „Horyzont 2020”<sup>14</sup>.

40. Wyniki kontroli – w oparciu o ocenę systemu kontroli wewnętrznej we wspólnym przedsięwzięciu i bezpośrednio badanie operacji z zakresu dochodów, płatności, dotacji i zamówień, a także o przegląd próby zakończonych kontroli *ex post* obejmujących odzyskanie środków w następstwie wykrytych błędów – dały Trybunałowi wystarczającą pewność, że ogólny poziom błędu resztowego w przypadku wspólnego przedsięwzięcia znajduje się poniżej progu istotności.

41. Na koniec 2017 r. nie zakończono jeszcze procesu wprowadzania zmian we wspólnych narzędziach Komisji służących do zarządzania dotacjami w ramach programu „Horyzont

---

<sup>14</sup> Roczne sprawozdanie z działalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR za 2017 r., pkt 1.1.4.3. i 1.1.7.

2020” i monitorowania, które to zmiany są niezbędne do przetwarzania wkładów niepieniężnych wspólnego przedsięwzięcia.

### ***Postępowania o udzielenie zamówienia***

42. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługi wsparcia zapewniane przez cywilnych użytkowników przestrzeni powietrznej w ramach działań w programie SESAR 2020<sup>15</sup> wspólne przedsięwzięcie przyjęło za podstawę punktacji finansowej zwykłą średnią arytmetyczną otrzymanych ofert finansowych w odniesieniu do dziennego wynagrodzenia poszczególnych kategorii ekspertów. We wszystkich częściach zamówienia zastosowano takie samo podejście. W istocie zastosowanie średniej ważonej do obliczeń punktacji finansowej byłoby jednak bardziej skutecznym rozwiązaniem uwzględniającym w większym stopniu konkurencję. Ważenie powinno opierać się na najbardziej prawdopodobnej liczbie dni roboczych dla każdej kategorii ekspertów niezbędnej w związku z konkretnymi usługami w zamówieniu.

### **INNE KWESTIE**

#### ***Mobilizowanie wkładów od pozostałych członków na rzecz programu SESAR 2020***

43. Jednym z głównych celów wspólnego przedsięwzięcia jest mobilizowanie wkładów od partnerów z branży w obszarze jego działalności<sup>16</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym wspólne przedsięwzięcie szacowany efekt mnożnikowy środków od partnerów reprezentujących branżę ruchu lotniczego (z wyłączeniem Eurocontrol), jaki należy osiągnąć, powinien wynosić 0,85<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Umowy ramowe (4 części) z łącznym budżetem w wysokości 6 mln euro na przestrzeni 4 lat.

<sup>16</sup> Motyw 17 rozporządzenia (WE) nr 219/2007 zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 721/2014 stanowi, że istotnym elementem projektu SESAR jest znaczący udział sektora przemysłu. Kluczowe znaczenie ma zatem warunek polegający na tym, by środki publiczne przeznaczone na fazę opracowywania projektu SESAR I zostały uzupełnione wkładami sektora przemysłu.

<sup>17</sup> Szacowana kwota wkładów niepieniężnych przekazanych przez partnerów z sektora ruchu lotniczego na działania operacyjne wspólnego przedsięwzięcia (z wyłączeniem Eurocontrol) (500 mln euro) podzielona przez łączną kwotę wkładu pieniężnego UE na rzecz wspólnego

## **INFORMACJE NA TEMAT OCEN PRZEPROWADZONYCH PRZEZ KOMISJĘ**

44. Dokonana przez Komisję ocena końcowa Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR działającego na podstawie 7PR dotyczyła okresu od 2007 do 2016 r.<sup>18</sup>, natomiast ocena śródkresowa Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR działającego na podstawie programu „Horyzont 2020” obejmowała okres od 2014 do 2016 r.<sup>19</sup> Oceny zostały przeprowadzone przy pomocy niezależnych ekspertów, jak przewidziano w odnośnych rozporządzeniach Rady<sup>20</sup>, i dotyczyły funkcjonowania wspólnego przedsięwzięcia z perspektywy stosowności, wydajności, skuteczności, spójności i wartości dodanej UE, z uwzględnieniem dodatkowo kwestii jawności, przejrzystości i jakości badań. Wyniki tych ocen zostały uwzględnione w sprawozdaniu przesłanym przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w październiku 2017 r.<sup>21</sup>

45. W odpowiedzi na zalecenia przedstawione przez oceniających<sup>22</sup> zarząd Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR zatwierdził w maju 2018 r. plan działania wspólnego przedsięwzięcia.

---

przedsięwzięcia (585 mln euro). Należy przy tym zauważyć, że zgodnie ze statutem dotyczącym programu SESAR 2020 członkowie z branży nie przekazują wkładów niepieniężnych na poczet dodatkowych działań realizowanych poza programem prac wspólnego przedsięwzięcia.

- <sup>18</sup> Ocena końcowa Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR działającego na podstawie 7PR. <https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar1.pdf>
- <sup>19</sup> Ocena śródkresowa Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR działającego na podstawie programu „Horyzont 2020”. <https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/sesar2020.pdf>
- <sup>20</sup> Oceny przeprowadzane przez Komisję zgodnie z wymogami ustawowymi, wynikające z zastosowania art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 219/2007 w sprawie Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR oraz art. 7 rozporządzenia Rady (UE) nr 721/2014 zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007.
- <sup>21</sup> Dokument roboczy służb Komisji. Ocena śródkresowa wspólnych przedsięwzięć działających na podstawie programu „Horyzont 2020” (SWD(2017) 339 final).
- <sup>22</sup> Zalecenia przedstawione przez oceniających dotyczą następujących obszarów: wzmocnienie udziału zainteresowanych stron w działaniach SESAR, w tym związków z fazą rozmieszczenia; wzmocnienie trzech poziomów centralnego planu ATM w Europie (faza planowania, opracowywania i rozmieszczenia); zapewnienie, by na wszystkich poziomach stosowano wspólny język oparty na rozwiązaniach oraz umożliwienie Komisji usprawnienia planowania i monitorowania rozmieszczenia; wzmocnienie powiązań ze światem akademickim; rozwiązanie problemów dotyczących stosowania ram prawnych programu „Horyzont 2020”; podjęcie działań w celu zniwelowania różnic w zakresie uprzemysłowienia pomiędzy obecnie obowiązującymi

Plan ten obejmuje szeroki wachlarz działań, które mają zostać zrealizowane przez wspólne przedsięwzięcie<sup>23</sup>. Część z nich została już zapoczątkowana<sup>24</sup>, większość powinna zostać wdrożona w 2018 i w pierwszym kwartale 2019 r., a część zostanie wzięta pod uwagę w następnym okresie programowania<sup>25</sup>.

46. W 2017 r. Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie specjalne na temat inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES)<sup>26</sup>, obejmujące niektóre elementy wyników osiągniętych przez Wspólne Przedsięwzięcie SESAR w ramach 7PR<sup>27</sup>, stanowiącego główne unijne źródło wsparcia finansowego na rzecz tej inicjatywy.

---

rozwiązaniami programu SESAR, które kończą się na poziomie gotowości technicznej 6, a fazą rozmieszczenia centralnego planu ATM, wymagającą rozwiązań na poziomie gotowości technicznej 8.

- <sup>23</sup> Konkretnie działania, które znalazły się w planie działania w odpowiedzi na zalecenia przedstawione przez oceniających, obejmują: zacieśnienie porozumień dotyczących współpracy z zarządcą wdrażania systemu SESAR, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego, organami krajowymi i EUROCAE w celu wzmocnienia ich uczestnictwa we wdrażaniu centralnego planu ATM; zwiększenie uczestnictwa podmiotów z branży; uproszczenie działań SESAR w ramach programu „Horyzont 2020”.
- <sup>24</sup> Działania już zapoczątkowane obejmują: reorganizację trzech poziomów centralnego planu ATM w celu wzmocnienia jego architektury i oparcia tej architektury na zasadach leżących u podstaw rozwiązań programu SESAR; regularne spotkania ze stowarzyszeniem ds. rozwoju naukowego centralnego planu ATM w Europie (ASDA) w celu zwiększenia udziału świata akademickiego w programie.
- <sup>25</sup> Ogólna ocena obowiązujących ram prawnych Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR na potrzeby przygotowań do kolejnego okresu programowania została przeprowadzona przez wspólne przedsięwzięcie i przesłana do Komisji w grudniu 2017 r. Jeżeli chodzi o zalecenie, aby zniwelować różnice w zakresie uprzemysłowienia pomiędzy działaniami Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR a zarządzaniem rozmieszczeniem w programie SESAR, wspólne przedsięwzięcie uważa obecnie jego realizację za wstrzymaną, w zależności od podjęcia przez Komisję inicjatywy na następny okres programowania.
- <sup>26</sup> Unijna inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, którą zapoczątkowano w 2004 r., obejmuje zbiór wspólnych ogólnounijnych wiążących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i usług zarządzania ruchem lotniczym, zarządzania przestrzenią powietrzną i interoperacyjności w obrębie sieci.  
[https://ec.europa.eu/transport/modes/air/single\\_european\\_sky\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky_en)
- <sup>27</sup> Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 18/2017.

47. Zarówno w ocenie końcowej sporządzonej przez Komisję<sup>28</sup>, jak i w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>29</sup> zwrócono uwagę na opóźnienia w realizacji centralnego planu ATM, a także na rozbieżność pomiędzy ustalonym w przepisach okresem działalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR a planowanym czasem trwania prac. W sprawozdaniu Trybunału podkreślono też potrzebę poprawy rozliczalności wspólnego przedsięwzięcia z realizacji centralnego planu<sup>30</sup>.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Neven MATES, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 2 października 2018 r.

*W imieniu Trybunału*

*Obrachunkowego*



Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

---

<sup>28</sup> Zob. ocena końcowa Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR działającego na podstawie 7PR, sekcja 7.1.4. Jakość badań i sekcja 8. Wnioski.

<sup>29</sup> Pkt 86 i 87 sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 18/2017.

<sup>30</sup> Zob. pkt 86 i zalecenie 8 w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 18/2017.

ZałącznikDziałania podjęte w związku z zeszłorocznymi uwagami

Rok	Uwagi Trybunału	Działania naprawcze (zrealizowane / w trakcie realizacji / niepodjęte)
	<b><i>Sprawozdawczość i kontrola w zakresie wkładów niepieniężnych na rzecz projektów SESAR 2020</i></b>	
2016	Wspólne Przedsięwzięcie SESAR nie opracowało jak dotąd szczegółowych wytycznych dla członków i ich audytorów zewnętrznych odnośnie do deklaracji i poświadczania wkładów niepieniężnych wnoszonych przez członków na rzecz projektów SESAR 2020. Nie wprowadziło też wewnętrznych wytycznych dotyczących kontroli <i>ex ante</i> zestawień wydatków poniesionych w związku z projektami SESAR 2020, które opierałyby się na strategii kontroli <i>ex ante</i> opracowanej przez Komisję na potrzeby programu „Horyzont 2020”.	Zrealizowane
	<b><i>Ocena zdolności finansowej wnioskodawców w ramach zaproszeń do składania wniosków</i></b>	
2016	W następstwie ograniczonego zaproszenia do składania wniosków dotyczącego badań przemysłowych, które było skierowane wyłącznie do członków wspólnego przedsięwzięcia z branży, wspólne przedsięwzięcie przyznało dotacje konsorcjom projektowym, mimo że w dwóch przypadkach kontrole rentowności beneficjentów przeprowadzone przez Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych wykazały słabą zdolność finansową koordynującego członka konsorcjum z branży. Oznacza to wyższe ryzyko finansowe co do ukończenia tych projektów, jak również wyższe ryzyko finansowe w przypadku pozostałych projektów, w które zaangażowani są ci dwaj beneficjenci. W tych dwóch przypadkach dyrektor wykonawczy oparł swoją decyzję na uzupełniających ocenach ryzyka <i>ad hoc</i> przeprowadzonych przez personel Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR. Wspólne przedsięwzięcie nie ustanowiło jednak jeszcze regularnej wewnętrznej procedury ponownej oceny w przypadku niskiej zdolności finansowej koordynatorów	Zrealizowane

	projektów uzyskujących dotację, która to ocena obejmowałaby środki służące ograniczeniu i skompensowaniu wyższego ryzyka finansowego.	
	<b><i>Efektywność zamówień na usługi pod względem kosztów</i></b>	
<b>2016</b>	W postępowaniach o udzielenie zamówienia na usługi wspólne przedsiębiorstwo ustala maksymalny budżet zamówienia. Ta maksymalna kwota nie jest ustalana w oparciu o systematyczny proces oszacowywania kosztów ani racjonalny system referencyjnych cen rynkowych. Nie zapewnia to efektywności pod względem kosztów w przypadku wieloletnich zamówień na usługi, ponieważ z doświadczeń wynika, że wartość większości otrzymanych ofert była zbliżona do maksymalnego budżetu.	<b>Zrealizowane</b>

**ODPOWIEDZI WSPÓLNEGO PRZEDSIĘWZIĘCIA**

**25.** W latach 2010 – 2017 średni czas oczekiwania na otrzymanie rocznych umów o delegowaniu zadań związanych z realizacją finansową wynosił ponad sześć miesięcy. W związku z tym utrzymanie ciągłości działania wymaga od Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR takiego planowania budżetu, które zapewni wystarczającą ilość środków pieniężnych i środków na pokrycie płatności, aby móc regulować płatności przynajmniej do połowy następnego roku.

**26.** W ciągu ostatnich dwóch lat Wspólne Przedsięwzięcie SESAR działało w ramach kilku finansowych systemów regulacyjnych, ponieważ miało równolegle wdrażać projekty w ramach 7PR, TEN-T, programu „Horyzont 2020”, instrumentu „Łącząc Europę” oraz umów o delegowaniu zadań w zakresie dochodów przeznaczonych na określony cel. Plan zatrudnienia na 2018 r. przewiduje zatrudnienie dwóch dodatkowych urzędników finansowych w celu wzmocnienia zespołu ds. finansów i budżetu.

**27.** Większa liczba błędów w płatnościach z tytułu dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” w 2017 r. wynika z tego, że gdy w ramach Wspólnej Służby Audytu (CAS) Komisja przyjęła plan audytu, Wspólne Przedsięwzięcie SESAR zrealizowało jedynie kilka płatności z tytułu umów o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020”. Płatności te były związane głównie z projektami badań poszukiwawczych, angażując jako głównych beneficjentów ośrodki badawcze i uniwersytety, czyli instytucje, które zazwyczaj mają mniejsze doświadczenie w sporządzaniu sprawozdań finansowych niż inne duże podmioty gospodarcze otrzymujące dotacje. Ponadto na ogólną liczbę błędów znaczny wpływ miał poważny błąd popełniony przez jednego beneficjenta (uniwersytet). Aby zmniejszyć to ryzyko w przyszłości, Wspólne Przedsięwzięcie SESAR we współpracy z Komisją zorganizuje dzień informacyjny na temat sprawozdawczości finansowej w szczególności skierowany do ośrodków badawczych, uczelni wyższych i MŚP.

## **Wspólne Przedsięwzięcie w celu Opracowania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym**

---

**28.** Wspólne Przedsięwzięcie SESAR zaktualizuje swoje wewnętrzne wytyczne dotyczące sporządzania dokumentacji zaproszeń (stanowiące część systemu zarządzania jakością w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR), w celu uwzględnienia średniej ważonej jako możliwej metody oceny ofert finansowych, w szczególności gdy metoda ta pozwala lepiej uwzględnić różne części składowe ceny w ofertach finansowych.