

Absolutorium z wykonania budżetu za rok 2018 – agencje zdecentralizowane i wspólne przedsięwzięcia UE

Europejski ma głosować nad udzieleniem absolutorium 32 agencjom zdecentralizowanym i ośmiu wspólnym przedsięwzięciom UE z wykonania przez nie budżetu na rok 2018. Komisja Kontroli Budżetowej proponuje udzielenie absolutorium wszystkim tym agencjom i wspólnym przedsięwzięciom, jednak zwraca uwagę na szereg obszarów, które wymagają dalszej poprawy.

Kontekst

Agencje zdecentralizowane

[Agencje zdecentralizowane](#) UE są ustanawiane na czas nieokreślony na mocy rozporządzenia Rady, albo Parlamentu (PE) i Rady, a każda z nich jest kontrolowana przez zarząd reprezentujący państwa członkowskie i Komisję, a w niektórych przypadkach także inne strony. Agencje reagują na konkretne potrzeby polityczne i pomagają we wdrażaniu polityki UE w obszarach technicznych, naukowych, operacyjnych lub regulacyjnych, łącząc wiedzę specjalistyczną na poziomie UE i krajowym. Istnieją 34 zdecentralizowane agencje; najnowsze z nich – [Prokuratura Europejska](#) i [Europejski Urząd ds. Pracy](#) – będą podlegały kontroli począwszy od roku budżetowego 2019. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) bada rachunki dochodów i wydatków wszystkich organów, urzędów i agencji UE (z wyjątkiem trzech agencji obrony) oraz przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw. Ponieważ większość agencji jest prawie w całości finansowana z budżetu ogólnego UE na mocy [rozporządzenia finansowego](#) (art. 70), PE udziela absolutorium z wykonania ich budżetów na podstawie zalecenia Rady. Trzy w pełni samofinansujące się agencje są zwolnione z tej procedury i składają sprawozdania swoim wewnętrznym zarządom.

Wspólne przedsięwzięcia

[Wspólne przedsięwzięcia](#) mogą być ustanawiane na mocy [art. 187](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Są to [partnerstwa publiczno-prywatne](#) pomiędzy UE a przemysłem, grupami badawczymi i państwami członkowskimi, które realizują konkretne projekty i strategie polityczne w obszarze badań i innowacji. Każde z nich ma odrębną osobowość prawną i przyjmuje własne przepisy finansowe zgodnie z rozporządzeniem finansowym. Istnieje osiem wspólnych przedsięwzięć, podlegających tej samej procedurze udzielania absolutorium, co agencje zdecentralizowane. Siedem z nich realizuje konkretne działania w ramach programu „Horyzont 2020”; ósme – „[Fusion for Energy](#)” (F4E) – zostało utworzone w celu wzięcia udziału w projekcie międzynarodowego eksperymentalnego reaktora termojądrowego ([ITER](#)).

Absolutorium dla agencji zdecentralizowanych UE za rok 2018

Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie agencji zdecentralizowanych

We wrześniu 2019 r. ETO przyjął [sprawozdanie roczne dotyczące agencji UE za rok budżetowy 2018](#). ETO uznał sprawozdania finansowe wszystkich agencji UE za rok budżetowy 2018 za wiarygodne i potwierdził pozytywne wyniki odnotowane w poprzednich latach. ETO wydał opinie bez zastrzeżeń na temat legalności i prawidłowości dochodów i płatności w odniesieniu do wszystkich agencji z wyjątkiem Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu ([EASO](#)). Urząd ten otrzymał opinię z zastrzeżeniem (wcześniej [negatywną](#)) ze względu na utrzymujące się problemy mające wpływ na jego płatności związane ze skutkami lat budżetowych 2016 i 2017. W odniesieniu do obu tych lat ETO wykrył nieprawidłowości w umowach o świadczenie usług pracowników tymczasowych, usług turystycznych oraz dotyczących wynajmu pomieszczeń biurowych Urzędu. Ponadto zauważył, że ustalenia dotyczące zarządzania i kontroli wewnętrznej były ogólnie niezadowolające. W odniesieniu do 2018 r. ETO stwierdził, że płatności leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Oprócz kwestii związanych z EASO, ETO odnotował ogólne problemy wspólne dla wielu agencji. Podkreślił potrzebę poprawy zarządzania finansami, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych, które są jednym z najbardziej podatnych na błędy obszarów. ETO wezwał agencje do pełnego przestrzegania przepisów i wymogów dotyczących przejrzystości i optymalnego wykorzystania środków finansowych. Uznał, że większa zależność od personelu zewnętrznego, wykorzystywanego do zrekompensowania niedoborów kadrowych, stanowi ryzyko dla efektywności kosztowej i związanych z tym wymogów prawnych. Audytorzy ostrzegali również przed możliwym spadkiem dochodów szeregu agencji w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE.

Sprawozdania komisji CONT w sprawie udzielenia agencjom zdecentralizowanym UE absolutorium za rok budżetowy 2018

Zgodnie z [zaleceniami Rady](#) dla PE w sprawie absolutorium dla agencji i wspólnych przedsięwzięć Komisja Kontroli Budżetowej (CONT) przyjęła w lutym 2020 r. jedno sprawozdanie horyzontalne w sprawie wykonania budżetu agencji UE w 2018 r. oraz 32 indywidualne sprawozdania w sprawie agencji, podzielone między trzech sprawozdawców. W sprawozdaniach tych podkreślono widoczność agencji i ich wpływ na realizację polityki i programów oraz znaczenie ich autonomii.

W [sprawozdaniu horyzontalnym](#) odnotowano, że budżety 32 agencji na rok 2018 wyniosły około 2,59 mld EUR w środkach na zobowiązania i 2,36 mld EUR w środkach na płatności, co stanowi wzrost odpowiednio o około 10,22 % i 5,13 % w stosunku do 2017 r. Około 1,70 mld EUR z 2,36 mld EUR zostało sfinansowane z budżetu ogólnego UE, zaś pozostała część z opłat, należności i wkładów bezpośrednich. W 2018 r. agencje zatrudniały 7626 urzędników, pracowników tymczasowych i kontraktowych oraz oddelegowanych ekspertów krajowych, co stanowi wzrost o 3,74 % w stosunku do 2017 r.

W sprawozdaniu przyjęto z zadowoleniem ocenę ETO, zgodnie z którą ogólne ryzyko dla wiarygodności rozliczeń jest niskie w przypadku wszystkich agencji, a jednocześnie zwrócono uwagę na opinię Trybunału z zastrzeżeniem w odniesieniu do EASO. Na podstawie ustaleń ETO zauważono w nim również, że ogólne ryzyko dla legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw sprawozdań finansowych agencji uznaje się za średnie, przy czym waha się ono od poziomu niskiego do wysokiego w zależności od tytułu budżetowego: jest ono ogólnie niskie w przypadku wydatków na personel, średnie w przypadku wydatków administracyjnych oraz od niskiego do wysokiego w przypadku wydatków operacyjnych, zależnie od ich charakteru oraz poszczególnych agencji. W sprawozdaniu ponownie podkreślono, że głównym źródłem ryzyka są zamówienia publiczne i płatności w formie dotacji, a związane z nimi niedociągnięcia wynikają ze stosowania nieodpowiednich kryteriów udzielania zamówień, braku uzasadnienia dla zawierania umów, gdy oferta jest rażąco niska, oraz zależności od wykonawców i konsultantów zewnętrznych. Zauważono, że próby w zakresie wspólnych procedur udzielania zamówień publicznych, choć obiecujące pod względem wzrostu wydajności i korzyści skali, nie zawsze były skuteczne. Niektóre z podkreślanych kwestii, w przypadku których zachęca się do dalszych działań, obejmują potrzebę opracowania jasnych wytycznych dotyczących sprawozdawczości budżetowej agencji; stosowanie zasady budżetowania zadaniowego; dążenie do bardziej efektywnego zarządzania zasobami; oraz lepszą równowagę płci. W sprawozdaniu wskazano również na potrzebę sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, lepszego zarządzania konfliktami interesów i zapewnienia przejrzystości. Wezwano w nim wszystkie agencje do przyjęcia i wdrożenia zmienionych ram kontroli wewnętrznej Komisji, odnotowując, że 29 agencji przyjęło je, a 15 zgłosiło ich wdrożenie. Wreszcie, co nie mniej ważne, przyjęto z zadowoleniem utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

Absolutorium dla wspólnych przedsięwzięć za rok 2018

ETO zauważa, że w 2018 r. UE [wpłaciła 2,2 mld EUR](#) do budżetów wspólnych przedsięwzięć na 2018 r., co stanowi około 1,5 % całkowitego budżetu UE. W swoim [sprawozdaniu rocznym](#) dotyczącym wspólnych przedsięwzięć za 2018 r. ETO wydał opinie bez zastrzeżeń w odniesieniu do sprawozdań finansowych wszystkich wspólnych przedsięwzięć, potwierdzające pozytywne wyniki z poprzednich lat. Trybunał stwierdził, że ryzyko związane z wiarygodnością ich sprawozdań finansowych jest ogólnie niskie; jednak w związku ze zmianą polityki rachunkowości w 2018 r. ryzyko dla F4E zostało ponownie ocenione jako średnie. Odnosnie do wspólnych przedsięwzięć ETO wskazał na pewne uchybienia w procedurach zamówień publicznych, dotacji i rekrutacji, które zagroziły ich skuteczności operacyjnej. Zauważył, że synergia pomiędzy wspólnymi przedsięwzięciami w zakresie działalności badawczej była ograniczona, w przeciwieństwie do usług wsparcia.

Sprawozdania komisji CONT dotyczące wspólnych przedsięwzięć za rok budżetowy 2018

Komisja CONT przyjęła osiem sprawozdań, w których zalecono udzielenie absolutorium wszystkim wspólnym przedsięwzięciom. W sprawozdaniach tych potwierdzono opinię ETO na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rocznych sprawozdań finansowych wspólnych przedsięwzięć za 2018 r. Zatwierdzono w nich zalecenia ETO w odniesieniu do niektórych zaobserwowanych niedociągnięć związanych m.in. z zarządzaniem procedurami udzielania zamówień publicznych na usługi administracyjne ([Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL](#)); trudnościami kadrowymi (duża rotacja pracowników, długoterminowe zwolnienia lekarskie (Wspólne Przedsięwzięcie IMI 2) oraz kwestiami kontroli wewnętrznej, w szczególności naruszeniem procedury rekrutacji ([Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz ITER „Fusion for Energy”](#)). Na przykład w [sprawozdaniu](#) w sprawie SESAR odnotowano, że wspólne przedsięwzięcie podjęło kroki w odpowiedzi na zastrzeżenia PE za 2017 r., w szczególności w odniesieniu do mianowania nowego kierownika zespołu ds. budżetu i finansów oraz nowego urzędnika ds. finansów i asystenta ds. finansów.

Absolutorium za rok 2018: Agencje zdecentralizowane (32) i wspólne przedsięwzięcia (8); komisja przedmiotowo właściwa: CONT; sprawozdawcy: Ryszard Czarniecki (ECR, Polska); Ryszard Antoni Legutko (ECR, Polska); Joachim Stanisław Brudziński (ECR, Polska).

