

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 1/2017

(przedstawiona na mocy art. 322 TFUE)

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE

Rewizja rozporządzenia finansowego – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1)

(2017/C 91/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
PODSUMOWANIE.....	I–IX	3
WSTĘP.....	1–4	4
PODSTAWA WNIOSKU.....	5–6	4
Ocena skutków.....	5–6	4
KLUCZOWE KWESTIE NIEUWZGLĘDNIONE WE WNIOSKU KOMISJI.....	7–27	5
Zarządzanie.....	7–15	5
Jednolite sprawozdanie dotyczące rozliczalności.....	7–11	5
Publikowanie szacowanego poziomu błędu.....	12–13	6
Komitet odpowiedzialny za audyt.....	14–15	6
Kontrola zewnętrzna.....	16–27	6
Prawo Trybunału Obrachunkowego do dostępu do informacji.....	16–17	6
Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego.....	18–20	6
Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego.....	21–22	7
Agencje i partnerstwa publiczno-prywatne (organy Unii).....	23–27	7

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
ZMIANY PROPONOWANE PRZEZ KOMISJĘ.....	28–108	7
Uproszczenia dla odbiorców środków finansowych UE.....	28–34	7
Stosowanie jednego zbioru przepisów w odniesieniu do działań hybrydowych lub w przypadku łączenia środków lub instrumentów.....	35–41	8
Interwencje finansowe.....	42–50	9
Elastyczność budżetowa.....	51–63	11
Fundusze powiernicze.....	64–68	12
Dochody przeznaczone na określony cel.....	69–76	13
Płatność na podstawie spełnionych warunków lub osiągniętych rezultatów.....	77–84	14
Ramy wykonania.....	85–89	14
Usprawnienie sprawozdawczości.....	90–99	15
Mechanizmy kontroli.....	100–108	17
Wzajemne uznawanie wyników audytów.....	100–105	17
Zasady i procedury kontroli.....	106–108	17
INNE PORUSZONE KWESTIE.....	109–148	18
Roczne sprawozdania finansowe.....	109–112	18
Sponsoring korporacyjny.....	113–116	18
Umowy o gwarantowanym poziomie usług.....	117–119	19
Przepisy dotyczące zamówień publicznych.....	120–123	19
Połączenie zespołu ds. nieprawidłowości finansowych z zespołem ds. systemu wczesnego wykrywania i wykluczania.....	124–128	20
Zróżnicowane traktowanie inwestorów.....	129–131	21
Zmiana okresu kwalifikowalności w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym.....	132–133	21
Przepisy dotyczące odzyskiwania należności.....	134–136	21
Status „rolnika aktywnego zawodowo”.....	137–139	21
Płatność dla młodych rolników.....	140–142	22
Definicje.....	143–148	22
ZAŁĄCZNIK I – TEKST ZMIENIONY PRZEZ KOMISJĘ I SUGESTIE TRYBUNAŁU.....		24
ZAŁĄCZNIK II – SPRAWOZDAWCZOŚĆ.....		28

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322, w połączeniu z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a,

uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ⁽¹⁾, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 ⁽²⁾, (UE) nr 1301/2013 ⁽³⁾, (UE) nr 1303/2013 ⁽⁴⁾, (UE) nr 1304/2013 ⁽⁵⁾, (UE) nr 1305/2013 ⁽⁶⁾, (UE) nr 1306/2013 ⁽⁷⁾, (UE) nr 1307/2013 ⁽⁸⁾, (UE) nr 1308/2013 ⁽⁹⁾, (UE) nr 1309/2013 ⁽¹⁰⁾, (UE) nr 1316/2013 ⁽¹¹⁾, (UE) nr 223/2014 ⁽¹²⁾, (UE) nr 283/2014 ⁽¹³⁾, (UE) nr 652/2014 ⁽¹⁴⁾ oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady 541/2014/UE ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾,

uwzględniając wniosek Rady z dnia 9 grudnia 2016 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

PODSUMOWANIE

I. Rozporządzenie finansowe określa zasady i procedury regulujące ustanawianie i wydatkowanie budżetu Unii Europejskiej (UE) oraz kontrolę unijnych środków finansowych.

II. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna wykorzystać rewizję rozporządzenia finansowego, by dostosować swe mechanizmy zarządzania do najlepszych praktyk międzynarodowych. Zwraca w szczególności uwagę na kwestie dotyczące zintegrowanej sprawozdawczości, szacowania poziomu błędów oraz komitetu odpowiedzialnego za audyt (pkt 7–15).

III. Komisja proponuje zmianę sposobu prezentowania przez Trybunał jego sprawozdań specjalnych, w wyniku czego zdaniem Trybunału staną się one mniej przystępne dla czytelnika. Trybunał wyraża zaniepokojenie tą próbą uregulowania kwestii, która ma fundamentalne znaczenie dla jego autonomii (pkt 18–22).

IV. Trybunał zasadniczo popiera proponowane uproszczenia dla odbiorców środków unijnych (pkt 28–34) i sugeruje, by Komisja doprecyzowała swoje propozycje dotyczące łączenia metod lub instrumentów wykonania budżetu (pkt 35–41). Trybunał uznaje, że proponowane zmiany dotyczące instrumentów finansowych są potencjalnie pozytywne, lecz wymagają uściślenia (pkt 42–50).

V. Komisja proponuje szczegółowe zmiany w operacjach zarządzania budżetem, nie upewniwszy się wprawdzie, czy istniejące mechanizmy są nadal odpowiednie. Trybunał jest zdania, że istnieją możliwości znacznego uproszczenia mechanizmów budżetowych (pkt 51–63). Trybunał nie popiera proponowanych zmian w zakresie wykorzystania dochodów przeznaczonych na określone cele i uznaje kategorię wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel za zbędną (pkt 69–76).

VI. Przedwczesne poszerzenie wykorzystania funduszy powierniczych, tak by obejmowały polityki wewnętrzne, wiąże się z trudnościami natury administracyjnej oraz problemami dotyczącymi kosztów i rozliczalności (pkt 64–68).

⁽¹⁾ Dz.U. L 311 z 14.11.2002, s. 3.

⁽²⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 238.

⁽³⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 470.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 855.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129.

⁽¹²⁾ Dz.U. L 72 z 12.3.2014, s. 1.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 86 z 21.3.2014, s. 14.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 1.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 158 z 27.5.2014, s. 227.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 605 final.

VII. Trybunał popiera szersze wykorzystanie płatności opartych na spełnionych warunkach lub osiągniętych rezultatach oraz wnosi o dalsze doprecyzowanie proponowanych ram wykonania (pkt 77–89).

VIII. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje ideę konsolidacji sprawozdań sporządzanych przez Komisję, jest jednak zdania, że nie oceniono w pełni konsekwencji takich zmian. „Zintegrowany pakiet sprawozdawczości finansowej” w postaci zaproponowanej przez Komisję miałby kilka tysięcy stron i obejmowałby znaczną liczbę zdublowanych informacji (pkt 90–99).

IX. Trybunał odnosi się także do innych proponowanych zmian, o których nie wspomniano w uzasadnieniu wniosku, w tym do kwestii wynikających ze zmian w przepisach sektorowych (pkt 109–148).

WSTĘP

1. Rozporządzenie finansowe określa zasady mające zastosowanie do budżetu ogólnego UE. Jego rewizja będzie miała wpływ na proces ustalania budżetu i wykorzystania środków, a jednocześnie stanowi okazję do poprawy zarządzania finansami unijnymi.

2. Niektóre ze zmian proponowanych przez Komisję, takie jak zwiększone wykorzystanie uproszczonych form wkładów i płatności opartych na spełnieniu warunków lub osiągnięciu celów we wszystkich trybach zarządzania, mogą przełożyć się na uproszczenie zarządzania i otrzymywania środków unijnych. Wiele z tych zmian stanowi odzwierciedlenie zaleceń przedstawionych w ostatnich sprawozdaniach rocznych Trybunału. Szczegółowe przepisy nie mogą jednak zastąpić należytego administrowania i zarządzania. Aby przynieść pożądane skutki, zmiany te będą musiały zostać wcielone w życie przez właściwych pracowników i monitorowane przez organy zarządzające.

3. Komisja opisuje swój wniosek jako „ambitny przegląd ogólnych zasad finansowych, któremu towarzyszą odpowiednie zmiany w sektorowych zasadach finansowych”⁽¹⁾. Twierdzi również, że przyczynia się on do dwóch z najważniejszych celów WRF: uproszczenia i elastyczności. Wniosek wprowadza dużą liczbę szczegółowych zmian, które dotyczą w szczególności:

- dotacji (pkt 28–34 poniżej),
- interwencji finansowych (pkt 42–50),
- operacji budżetowych (pkt 51–63),
- wkładów opartych na rezultatach (pkt 77–84),
- sprawozdawczości (pkt 90–99).

4. W pierwszej części opinii (pkt 7–27) Trybunał przedstawia kwestie, które jego zdaniem powinny być zostać uwzględnione w proponowanym rozporządzeniu finansowym. W pkt 28–148 z kolei omówiono zmiany proponowane przez Komisję, przyjmując strukturę analogiczną do uzasadnienia wniosku.

PODSTAWA WNIOSKU

Ocena skutków

5. Zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja powinna dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna była dokonać takiej oceny skutków przed opublikowaniem wniosku⁽²⁾.

6. Aby ułatwić osiągnięcie celu przewidzianego w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, Trybunał proponuje wprowadzenie do rozporządzenia finansowego wymogu dokonywania ocen skutków inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, aktów delegowanych i środków wykonawczych, w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne.

⁽¹⁾ Uzasadnienie – s. 2.

⁽²⁾ Podobne uwagi Trybunał poczynił na przykład w odniesieniu do śródrokresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych, rozporządzenia (UE) 2015/2017 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz wniosku COM(2016) 597 w sprawie zmiany rozporządzenia EFIS.

KLUCZOWE KWESTIE NIEUWZGLĘDNIONE WE WNIOSKU KOMISJI**Zarządzanie ⁽¹⁾****Jednolite sprawozdanie dotyczące rozliczalności**

7. Komisja nie stosuje żadnych powszechnie uznanych ram zarządzania, a w swych sprawozdaniach rocznych nie podaje informacji, w jakim stopniu tego rodzaju ramy są przestrzegane ⁽²⁾. Sprawozdania finansowe są wprawdzie sporządzane zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego (IPSAS), jednak nie towarzyszy im osobne sprawozdanie, które zapewniłoby całościowy przegląd systemu zarządzania Komisji, osiągniętych wyników i opracowanej przez nią strategii przeciwdziałania czynnikom zagrażającym realizacji założonych celów. Komisja informuje o szacunkowym poziomie nielegalnych i nieprawidłowych transakcji (zob. również pkt 12) w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników (do 2015 r. określanym mianem „sprawozdania podsumowującego”), ale informacje te są przekazywane zainteresowanym podmiotom, w tym Trybunałowi, dopiero po zakończeniu kontroli rocznej. Informacje są rozproszone (a niekiedy przywoływane wielokrotnie) w dokumentach na poziomie Komisji i dyrekcji generalnych (DG), które są przedstawiane osobno w ciągu całego roku (często zbyt późno, by informacje mogły zostać wykorzystane w ramach kontroli rocznych sprawozdań finansowych bądź by uwzględnić je w sprawozdaniu rocznym Trybunału).

8. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna wykorzystać rewizję rozporządzenia finansowego jako okazję do zaktualizowania swoich mechanizmów zarządzania. W proponowanym rozporządzeniu finansowym wprowadzono kilka zmian odnoszących się do zarządzania, jednak nie zawsze są one zgodne z najlepszymi praktykami międzynarodowymi, a we wniosku nie uwzględniono pewnych kluczowych elementów zarządzania.

9. Komisja powinna dalej usprawnić sprawozdawczość przez wydawanie jednolitego sprawozdania dotyczącego rozliczalności (rozwiązanie preferowane) bądź – alternatywnie – pakietu takich sprawozdań. Organ udzielający absolutorium powinien otrzymywać jeden jasny dokument, w którym Komisja rozlicza się ze swoich działań, wykorzystania budżetu i osiągniętych rezultatów. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by skonsolidować szereg sprawozdań w postaci „zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej”. Aby jednak ów pakiet miał formę jednolitego sprawozdania dotyczącego rozliczalności (i aby faktycznie miał zintegrowany charakter), powinien on:

- w miarę możliwości nie zawierać zdublowanych informacji (na przykład w zintegrowanym pakiecie sprawozdawczości finansowej korekty i odzyskane środki omawiane byłyby w pięciu różnych miejscach),
- być przekazywany kontrolerom w formie zintegrowanego pakietu,
- zapewniać kompleksowe (ale nie drobiazgowo) informacje na temat działań podjętych w ciągu roku.

10. Zgodnie z zaleceniami Trybunału sformułowanymi w sprawozdaniu specjalnym nr 27/2016 takie sprawozdanie powinno obejmować:

- sprawozdanie przewodniczącego,
- informacje na temat działań podjętych w ciągu roku i realizacji celów polityki,
- omówienie zagrożeń operacyjnych i strategicznych,
- sprawozdanie na temat wyników o charakterze niefinansowym,
- oświadczenie dotyczące zarządzania,
- sprawozdanie na temat prac i wniosków Komitetu ds. Audytu,
- oświadczenie na temat średnioterminowej i długoterminowej stabilności budżetowej zawierające w stosownych przypadkach odniesienia do informacji przedstawionych w innych sprawozdaniach.

Niektóre z tych informacji są już dostępne. W załączniku II wyszczególniono istniejące sprawozdania, a także przedstawiono propozycje Komisji i Trybunału.

11. Komisja powinna przedłożyć jednolite sprawozdanie dotyczące rozliczalności lub pakiet takich sprawozdań w odpowiednim czasie do celów audytu sprawozdania finansowego i kontroli przeprowadzanych przez audytora, by umożliwić weryfikację, czy pozostałe informacje w nim przedstawione są zgodne z informacjami księgowymi. Poniżej omówiono potencjalne modyfikacje we wniosku Komisji, dzięki którym sprawozdawczość UE mogłaby zyskać lepszą (i bardziej zintegrowaną) strukturę.

⁽¹⁾ Niniejsza sekcja opiera się na uwagach i zaleceniach przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 27/2016 „Administracja w Komisji Europejskiej – przykład najlepszej praktyki?”.

⁽²⁾ Zob. również art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U. L 330 z 15.11.2014, s. 1).

Publikowanie szacowanego poziomu błędu

12. W przypadku wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości do najlepszej praktyki ⁽¹⁾ należy omówienie tego ryzyka oraz kwantyfikacja jego poziomu i prawdopodobnego wpływu. Komisja zatrudnia wielu pracowników odpowiedzialnych za audyt i kontrolę, a przepisy unijne wymagają przeprowadzania kompleksowych kontroli wydatków dokonywanych przez podmioty gospodarujące środkami UE. W sprawozdawczości Komisji na ten temat poświęcono więcej uwagi tzw. funkcji naprawczej, czyli możliwości zablokowania wniosków o zwrot kosztów po ich wstępnym zatwierdzeniu przez Komisję niż kwantyfikacji i analizie charakteru wykrywanych błędów. Główny dokument na ten temat („Ochrona budżetu Unii Europejskiej”) nie zawiera oszacowania poziomu nieprawidłowości we wstępnych ani w zatwierdzonych wnioskach o zwrot kosztów.

13. Trybunał zaleca, by w proponowanym rozporządzeniu finansowym ustanowiono wymóg publikowania przez Komisję ⁽²⁾ w sprawozdaniu rocznym lub w ramach towarzyszących mu informacji dodatkowych szacowanego poziomu błędu obliczonego na podstawie spójnej metodyki oraz przedstawiania tych informacji Trybunałowi wraz ze wstępną wersją sprawozdania finansowego (tj. w projekcie jednolitego sprawozdania dotyczącego rozliczalności).

Komitet odpowiedzialny za audyt

14. W przypadku organów zarządzających w sektorze publicznym najlepszą praktyką jest powołanie komitetu odpowiedzialnego za audyt lub utworzenie równoważnej grupy bądź stanowiska ⁽³⁾. Jak wynika z oceny dokonanej przez Trybunał, Komitet ds. Audytu utworzony przez Komisję odbiega od najlepszych praktyk, ponieważ jedynie niewielka część jego członków jest niezależna od instytucji ⁽⁴⁾, a zakres jego kompetencji nie obejmuje sprawozdawczości finansowej, nieprawidłowości i zarządzania ryzykiem ⁽⁵⁾.

15. Komisja powinna wykorzystać rewizję rozporządzenia finansowego jako okazję do ustanowienia szczegółowych wymogów dotyczących utworzenia i funkcjonowania komitetu odpowiedzialnego za audyt w instytucjach UE odgrywających rolę w wydatkowaniu środków, a także określić jego skład i zakres zadań zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi.

Kontrola zewnętrzna

Prawo Trybunału Obrachunkowego do dostępu do informacji

16. Ważne jest, by informacje niezbędne dla Trybunału w celu przeprowadzania kontroli były udostępniane w sposób sprawny i w odpowiednim czasie. Trybunał potrzebuje bezpośredniego dostępu do danych Komisji, a także – w razie konieczności – musi mieć możliwość przeanalizowania tych danych w swojej siedzibie, z wykorzystaniem własnych narzędzi analitycznych. Dokumenty wymagane przez Trybunał na potrzeby kontroli powinny być udostępniane wcześniej (już w wersji wstępnej), tak by można było zapewnić terminową sprawozdawczość.

17. Art. 249 proponowanego rozporządzenia finansowego zawiera przepisy dotyczące dostępu Trybunału do dokumentów i danych przechowywanych w formie elektronicznej. Zdaniem Trybunału konieczne jest doprecyzowanie tych przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do prawa dostępu do systemów informatycznych. Propozycję modyfikacji brzmienia art. 249 przedstawiono w *załączniku I*.

Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego

18. W art. 250 Komisja proponuje ograniczenie czasu na przekazanie przez Trybunał Obrachunkowy uwag, które mają zostać zamieszczone w sprawozdaniu rocznym, poprzez przesunięcie terminu z dnia 30 czerwca na dzień 15 czerwca. Nie zaproponowano jednak analogicznej zmiany, jeśli chodzi o termin przekazywania informacji przez Komisję. Aby ponownie umożliwić Trybunałowi – jak miało to miejsce w 2016 r. – publikację sprawozdania rocznego miesiąc wcześniej, niż było to wymagane, należy odpowiednio dostosować terminy wyznaczone dla Komisji i innych instytucji na przekazanie rocznych sprawozdań finansowych i powiązanych informacji. Przykładowo termin przesłania ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego (art. 238 ust. 5) powinien zostać zmieniony z dnia 31 lipca na dzień 30 czerwca, zaś termin przekazania przez instytucje odpowiedzi na uwagi zamieszczone w sprawozdaniu rocznym powinien zostać przesunięty z dnia 15 października na dzień 15 lipca (art. 250 ust. 1) (zob. również *załącznik II*).

⁽¹⁾ Przykłady najlepszych praktyk obejmują: roczne sprawozdania finansowe brytyjskiego Ministerstwa Pracy i Świadczeń Emerytalnych oraz roczne sprawozdania finansowe irlandzkiego Ministerstwa Ochrony Socjalnej.

⁽²⁾ Zob. zalecenie 2 f) w sprawozdaniu specjalnym nr 27/2016. Komisja przyjęła to zalecenie.

⁽³⁾ CIPFA/IFAC, „International Framework: Good Governance in the Public Sector” [Ramy międzynarodowe – dobre zarządzanie w sektorze publicznym], 2014, s. 29–30. W strukturach Komisji, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów działają komitety odpowiedzialne za audyt, które mają różny skład i różnorodne zadania.

⁽⁴⁾ Komisja planuje obecnie powiększenie składu o dodatkowego niezależnego członka.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 27/2016, pkt 65.

19. Aby lepiej oddać cel i charakter procedury kontrydiktoryjnej, Trybunał sugeruje zmianę pierwszych dwóch zdań art. 250 zgodnie z propozycją w załączniku I.

20. Jeśli chodzi o zamieszczanie odpowiedzi instytucji w sprawozdaniach, Trybunał jest zdania, że uprawnienie do decydowania w sprawie sposobu prezentacji sprawozdań zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli stanowi nieodłączny element jego autonomii administracyjnej. Trybunał jest zdania, że publikowanie odpowiedzi każdej instytucji „obok” przedstawionych przez niego uwag utrudnia płynną lekturę i pogarsza czytelność tekstu, zwłaszcza w przypadku gdy odpowiedzi są dłuższe od tekstu Trybunału. Z tego względu Trybunał proponuje, by w przypadku sprawozdania rocznego odpowiedzi zamieszczać na końcu każdego rozdziału, podobnie jak ma to miejsce obecnie w sprawozdaniach specjalnych.

Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego

21. Uwaga Trybunału w sprawie procedury kontrydiktoryjnej (zob. pkt 19) odnosi się również do sprawozdań specjalnych, o których mowa w art. 251. W odniesieniu do terminu sześciu tygodni na przekazanie odpowiedzi przez skontrolowane instytucje Trybunał jest zdania, że na tym poziomie prawodawstwa nie ma potrzeby odnoszenia się do zawieszenia biegu tego okresu czy wskazywania ewentualnych przyczyn takiego zawieszenia.

22. Jeśli chodzi o zmianę proponowaną w punkcie dotyczącym sposobu zamieszczania odpowiedzi w sprawozdaniach specjalnych, Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko przedstawione w pkt 20 powyżej, że taka modyfikacja stanowi naruszenie jego prawowitej autonomii administracyjnej. Co więcej, w związku z niedawnym odejściem od publikowania dokumentów w formie papierowej w Trybunale trwają obecnie prace nad nowymi sposobami przedstawiania uwag. W tym kontekście rozważane są różne opcje oferowane przez publikacje elektroniczne, w tym umożliwienie czytelnikom wyboru najbardziej dogodnego widoku tekstu. Z tego względu Trybunał proponuje pozostawienie tekstu rozporządzenia w obecnym brzmieniu: „opublikowania wraz ze sprawozdaniem specjalnym”.

Agencje i partnerstwa publiczno-prywatne (organy Unii)

23. Art. 69 ust. 6 proponowanego rozporządzenia finansowego stanowi, że sprawozdania finansowe organów, które zostały utworzone na mocy TFUE i Traktatu Euratom i otrzymują wkłady finansowe z budżetu UE (tj. agencji), będą nadal podlegać kontroli przez niezależnych audytorów zewnętrznych, zanim zostaną skonsolidowane ze sprawozdaniem finansowym UE. W związku z tym Trybunał będzie w dalszym ciągu uwzględniał wyniki ich kontroli przy sporządzaniu własnych sprawozdań. Propozycja, by kontroli niezależnych audytorów zewnętrznych podlegały nie tylko sprawozdania finansowe, ale i legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw, stanowiłaby znaczne ulepszenie w stosunku do wcześniejszych rozwiązań.

24. Budżety agencji stanowią łącznie mniej niż 2 % całego budżetu UE. Mimo ograniczonych wydatków agencje odgrywają istotną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu polityk unijnych, a bardziej wydajne podejście do powtarzalnych aspektów ich dorocznej kontroli umożliwiłoby Trybunałowi skupienie się w większym stopniu na osiągniętych przez nie wynikach.

25. Obecnie Trybunał wydaje osobne sprawozdanie roczne dla każdej agencji. Sprawozdania te obejmują poświadczenie wiarygodności (opinię na temat sprawozdania finansowego oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw), jak również – w razie potrzeby – uwagi dotyczące kwestii o szczególnym znaczeniu. W 2016 r. opublikowano 41 takich sprawozdań, które obejmowały 82 opinie i około 90 uwag szczegółowych. Aby zwiększyć wydajność, Trybunał proponuje zmienić przepisy w zakresie corocznej sprawozdawczości. W tym celu w przyszłości Trybunał mógłby rozważyć wydawanie jednego, skonsolidowanego sprawozdania z kontroli obejmującego wszystkie agencje.

26. W odniesieniu do kontroli tych organów Trybunał proponuje następujące rozwiązanie. Oprócz sprawozdań finansowych niezależny audytor zewnętrzny powinien weryfikować również legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw, choć Trybunał w dalszym ciągu byłby odpowiedzialny za wydawanie ostatecznych poświadczeń wiarygodności dla wszystkich tych organów. Dzięki takiemu modelowi Trybunał mógłby w największym możliwym stopniu polegać na wynikach prac niezależnych audytorów zewnętrznych, jak również na wynikach prac Służby Audytu Wewnętrznej. Propozycję modyfikacji brzmienia odnośnych artykułów przedstawiono w załączniku I.

27. Takie rozwiązanie powinno także zostać zastosowane w przypadku organów realizujących partnerstwa publiczno-prywatne, o których mowa w art. 70.

ZMIANY PROPONOWANE PRZEZ KOMISJĘ

Uproszczenia dla odbiorców środków finansowych UE

28. Środki wprowadzone przez Komisję dotyczą dotacji i uproszczonych form wkładu UE.

Wniosek opracowany przez Komisję

29. Główne zaproponowane zmiany dotyczą:

- zrównania uproszczonych form wkładu Unii z finansowaniem opartym na zwrocie kosztów kwalifikowalnych (art. 121 lit. b)–d)),
- umożliwienia – o ile to dozwolone na mocy aktu podstawowego – szerszego wykorzystania uproszczonych form dotacji w przypadku operacji objętych zarządzaniem pośrednim, usprawnienia procedury ich zatwierdzania (zgodnie z decyzją urzędnika zatwierdzającego) oraz ich większego ukierunkowania na osiągnięcie wyników (art. 175),
- zniesienia zasady niedochodowości ⁽¹⁾ w przypadku odbiorców dotacji,
- wprowadzenia opcji uznawania pracy wykonanej przez wolontariuszy jako kosztów kwalifikowalnych (art. 175 ust. 8 i art. 180 ust. 2 lit. b)),
- wyłączenia dotacji w przypadku nauki, badań, szkoleń lub na rzecz kształcenia wypłacanych osobom fizycznym bądź wsparcia bezpośredniego dla bezrobotnych lub uchodźców spod zasady niełączenia dotacji i zakazu podwójnego finansowania (art. 185).

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

30. W proponowanym rozporządzeniu finansowym nie przewidziano instrukcji dotyczących kształtu programów wydatkowania, co sprawia, że trudno jest wskazać, jakich rodzajów projektów będzie dotyczyć to uproszczenie. Na tym etapie nie jest też jasne, w jaki sposób ambicje Komisji, by położyć większy nacisk na jakość rezultatów (produktów) i jakość dokonywanych przez urzędnika zatwierdzającego ocen praktyki księgowania kosztów, znajdą przełożenie w praktyce.

31. Obecnie przypadki, gdy Komisja korzysta z prawa do odzyskania zysku, są nieliczne. Komisja odnotowuje ⁽²⁾, że w przypadku projektów przynoszących dochód standardową metodą pozyskiwania finansowania powinno być korzystanie z instrumentów finansowych, a nie z dotacji.

32. Uznanie pracy wykonywanej przez wolontariuszy za „koszty kwalifikowalne” w ramach dofinansowania będzie stanowić zachętę dla beneficjentów, by w większym stopniu korzystać z tego wkładu, w wyniku czego będą oni otrzymywać pełny zwrot wszystkich pozostałych poniesionych kosztów. Tym samym ryzyko niewłaściwych wydatków będzie w całości spoczywać na budżecie UE. Propozycja ta utrudniłaby dokonywanie przez Komisję weryfikacji dofinansowania oraz obliczenie kosztów pośrednich. Mając na uwadze zamiysł, by zwiększyć rolę finansowania opartego na rezultatach, a nie na zwrocie kosztów kwalifikowalnych, Trybunał jest zdania, że wspomniana propozycja stanowi zbędną komplikację, która zwiększa ryzyko błędu.

33. Propozycja ma na celu uproszczenie zarządzania dotacjami wypłacanymi osobom fizycznym wspomnianym w art. 185 poprzez umożliwienie określonym rodzajom beneficjentów uzyskiwania więcej niż jednej dotacji, a tym samym zezwolenie, by te same koszty były pokrywane więcej niż jeden raz z budżetu UE.

Wnioski

34. Zgodnie z analizą przedstawioną powyżej:

- Trybunał nie dostrzega potrzeby zniesienia zasady niedochodowości,
- Trybunał popiera co prawda dążenie do uproszczenia przepisów, nie jest jednak przekonany co do tego, czy słuszne jest umożliwianie beneficjentom, by spełnili warunek uzyskania dofinansowania jedynie w drodze przypisania określonej wartości pracy wykonywanej bezpłatnie przez wolontariuszy. Ten cel można by osiągnąć lepiej, wykorzystując struktury finansowania ukierunkowane wyłącznie na cele,
- wyłączenie proponowane w art. 185 powinno zdaniem Trybunału ograniczać się do pierwszych dwóch ustępów artykułu, tj. do zasady niełączenia dotacji.

Stosowanie jednego zbioru przepisów w odniesieniu do działań hybrydowych lub w przypadku łączenia środków lub instrumentów

Wniosek opracowany przez Komisję

35. Komisja proponuje, by stosować jeden zbiór przepisów:

- w przypadku łączenia metod wykonania bądź instrumentów wykonania budżetu (takich jak dotacje i instrumenty finansowe) (art. 208 ust. 2) lub

⁽¹⁾ Art. 125 rozporządzenia finansowego w obecnym brzmieniu stanowi, że „[c]elem ani skutkiem dotacji nie może być osiągnięcie zysku” (zasada niedochodowości) i że „[w] przypadku wypracowania zysku Komisja jest uprawniona do odzyskania odsetka zysku odpowiadającego wkładowi Unii”.

⁽²⁾ Uzasadnienie – s. 6.

- poprzez wspieranie „łączenia zasobów” (umożliwienie państwom członkowskim, by wnioskowoły o przeniesienie na rzecz Unii przydzielonych im zasobów w ramach wykonania dzielonego, tak by Komisja mogła je wykorzystać w trybie wykonania bezpośredniego lub pośredniego (art. 125)),
- w ramach współpracy z „zaufanymi partnerami” (1).

36. Zmiany w rozporządzeniach sektorowych obejmują również możliwość łączenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFIS) z instrumentem wspieranym w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS).

37. Komisja wprowadza ramowe umowy o partnerstwie (o charakterze finansowym) w zakresie wykonania bezpośredniego i pośredniego, które mają umożliwić zawieranie umów dotyczących audytu z osobami i podmiotami wykonującymi środki finansowe Unii lub z beneficjentami dotacji.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

38. Komisja stworzyła nowy tytuł „Wspólne przepisy”, w ramach którego zgrupowane mają zostać wszystkie przepisy mające zastosowanie do więcej niż jednej metody wykonania budżetu. Trybunał popiera wprawdzie ten ambitny zamiar, jednak – podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych tytułów (zamówienia, dotacje – zob. pkt 120–123) – zagadnienia te są również omawiane w innych miejscach we wniosku, co oznacza, że nie udało się osiągnąć pożądanego uproszczenia tekstu.

39. Łączenie różnych instrumentów finansowania wiąże się z ryzykiem podwójnego finansowania bądź wypierania prywatnych inwestycji, co będzie wymagało podjęcia stosownych działań. Co więcej, Komisja będzie musiała dopilnować, by łączenia instrumentów dokonywano z poszanowaniem zasady współfinansowania i zasad pomocy państwa. Trybunał jest zdania, że łączenie instrumentów finansowych powinno być właściwie monitorowane, w tym również pod kątem osiągniętych rezultatów i celów, a także odpowiednio księgowane i uwzględniane w sprawozdawczości, tak by zapewnić przejrzystość i rozliczalność.

40. Trybunał zakłada, że propozycja w art. 126 ust. 3 w sprawie umów dotyczących audytu odnosi się do Komisji. Dla większej jasności należy doprecyzować, że umowy dotyczące audytu lub weryfikacji nie ograniczają dostępu Trybunału do informacji niezbędnych w celu skontrolowania środków finansowych Unii. Ponadto Trybunał uważa, że zawarte w ostatnim zdaniu art. 126 ust. 3 odwołanie do umowy trójstronnej między Trybunałem Obrachunkowym, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Komisją (przewidzianej w art. 287 ust. 3 TFUE) jest zbędne i powinno zostać wykreślone.

Wnioski

41. Trybunał zaleca:

- zwrócenie się do Komisji, by zapewniła odpowiednie środki zabezpieczające w celu wyeliminowania ryzyka, z jakim wiąże się łączenie różnych źródeł finansowania,
- zmianę brzmienia art. 126 ust. 3 zgodnie z propozycją w załączniku I.

Interwencje finansowe

Wniosek opracowany przez Komisję

42. Główne zmiany wprowadzone w tym obszarze obejmują:

- stworzenie jednolitych ram regulacyjnych na potrzeby różnych form operacji finansowych UE (tytuł X),
- ujednoczenie podejścia do wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel generowanych w ramach operacji finansowych (art. 20 i art. 202 ust. 2) (zob. również pkt 69 i 76),
- określenie maksymalnej kwoty odpowiedzialności finansowej Unii (art. 203),
- ustanowienie wspólnego funduszu rezerw i wskaźnika zasilenia funduszu rezerw (art. 205 i 206),
- oparte na wynikach wynagrodzenie podmiotów lub partnerów zaangażowanych we wdrażanie gwarancji budżetowych (obok podmiotów lub partnerów zaangażowanych we wdrażanie instrumentów finansowych (art. 202 ust. 1 lit. g)),
- wymóg przeprowadzania ocen *ex ante* instrumentów finansowych lub gwarancji budżetowych, wykonywanych indywidualnie lub w ramach programu (art. 202 ust. 1 lit. h)),
- stworzenie jednolitego dokumentu sprawozdawczego dotyczącego instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej (art. 207 i 242).

(1) Podmioty, z którymi Komisja może nawiązać współpracę opartą na większym zaufaniu w następstwie oceny *ex ante* bądź z uwagi na spełnienie wymogu korzystania z pewnych określonych procedur.

43. W art. 203 określono maksymalne kwoty odpowiedzialności finansowej UE w przypadku trzech rodzajów operacji finansowych. Trybunał odnotowuje, że gwarancje budżetowe i pomoc finansowa również mogą generować zobowiązania warunkowe dla UE oraz że kwota aktywów finansowych niekoniecznie będzie wystarczająca, by pokryć zobowiązania finansowe.

44. Ryzyko finansowe związane z gwarancjami budżetowymi bądź pomocą finansową objęte jest rezerwą stanowiącą odsetek (wskaźnik zasilenia) kwoty zatwierdzonej odpowiedzialności finansowej. Rezerwy na potrzeby instrumentów finansowych są przeznaczone na poczet przyszłych płatności związanych ze zobowiązaniem budżetowym na dany instrument. Proponuje się, by rezerwy te znalazły się we wspólnym funduszu rezerw zarządzanym bezpośrednio przez Komisję (art. 205). W proponowanym rozporządzeniu finansowym przewidziano również możliwość przesunięcia nadwyżki rezerw pomiędzy gwarancjami budżetowymi i operacjami pomocy finansowej (art. 206 ust. 3 lit. a)).

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

45. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by uwzględnić gwarancje budżetowe i pomoc finansową w rozporządzeniu finansowym, a także by zgrupować różne rodzaje operacji finansowych UE w ramach tego samego tytułu.

46. W propozycji dotyczącej utworzenia wspólnego funduszu rezerw nie wyjaśniono, w jaki sposób taki fundusz miałby funkcjonować, jak obliczyć wskaźnik zasilenia funduszu rezerw ani jak wskaźnik tworzenia rezerw ustalony w akcie podstawowym ma się do wskaźnika zasilenia funduszu rezerw.

47. Trybunał uważa, że wprowadzenie opłat opartych na wynikach (art. 202 ust. 1 lit. g)) stanowi krok w dobrym kierunku, zauważa jednak, że umowy i wskaźniki wyników będą musiały zostać dobrze zaprojektowane i starannie wdrożone. Komisja nie powinna jednak zezwolić na obliczanie wysokości opłat administracyjnych jako odsetka skumulowanego wkładu UE (z uwzględnieniem niewykorzystanych zobowiązań budżetowych).

48. Trybunał popiera wymóg dokonywania ocen *ex ante* w przypadku operacji finansowych UE i jest zdania, że należy przyjąć przepisy umożliwiające przeprowadzanie ocen śródkresowych z uwzględnieniem zmieniających się warunków rynkowych ⁽¹⁾.

49. Obecnie informacje na temat operacji finansowych UE można znaleźć w różnych sprawozdaniach ⁽²⁾. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by scalić wszystkie wymogi sprawozdawcze (z wyjątkiem wymogu ujawniania informacji w sprawozdaniu rocznym i w towarzyszących mu informacjach dodatkowych) w jeden dokument, który byłby załączany do projektu budżetu ⁽³⁾. Trybunał zakłada, że taki dokument zapewni co najmniej taki sam poziom informacji co w bieżących sprawozdaniach i że będzie on obejmował stan faktyczny na dzień 30 czerwca roku jego publikacji.

Wnioski

50. Trybunał zaleca:

- określenie w proponowanym rozporządzeniu finansowym podstawy działania wspólnego funduszu rezerw i sposobu obliczania wskaźnika zasilenia funduszu rezerw,
- przyjęcie propozycji dotyczącej opłat opartych na wynikach, z uwzględnieniem uwag przedstawionych powyżej,
- zaakceptowanie wprowadzenia ocen *ex ante* w przypadku operacji finansowych,
- doprecyzowanie, jaki okres będzie obejmowało sprawozdanie roczne i jakie informacje zostaną w nim zawarte (art. 207).

⁽¹⁾ Zob. również zalecenie 1 w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013”.

⁽²⁾ Na przykład w: dokumencie roboczym towarzyszącym projektowi budżetu na 2017 r.; załączniku dotyczącym instrumentów finansowych towarzyszącym budżetowi na 2017 r.; rocznym sprawozdaniu z działalności dotyczącym instrumentów finansowych; sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji pomocy makrofinansowej dla państw trzecich w 2015 r.; sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji pokrytych z budżetu ogólnego – Stan na dzień 31 grudnia 2015 r.; sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności Unii Europejskiej w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek w 2015 r.

⁽³⁾ Musi on zostać przedłożony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma zostać wykonany.

Elastyczność budżetowa

Wniosek opracowany przez Komisję

51. Komisja zaproponowała środki mające na celu poprawę „elastyczności” budżetowej. Można je podsumować w następujący sposób:

- utworzenie „rezerwy elastyczności” ⁽¹⁾ na potrzeby pewnych instrumentów w ramach działań zewnętrznych (art. 12 ust. 2 lit. e)),
- zwiększenie „rezerwy ujemnej” ⁽²⁾ (art. 48),
- złagodzenie przepisów dotyczących „instrumentów szczególnych” (art. 28 ust. 1 lit. e) i art. 30 ust. 5),
- umożliwienie państwom członkowskim przeniesienia zasobów przydzielonych im w ramach zarządzania dzielonego do instrumentów zarządzanych na poziomie unijnym (art. 125, art. 265 ust. 6 – art. 30a rozporządzenia (UE) nr 1303/2013),
- zmiana przepisów dotyczących przenoszenia środków (art. 12) i dochodów przeznaczonych na określony cel (zob. pkt 69–76) w celu zwiększenia puli dostępnych środków i zapewnienia Komisji większej swobody decydowania, w jakich obszarach i na jakie cele środki te mają być wydatkowane,
- poszerzenie uprawnień decyzyjnych Komisji, ogólnie rzecz biorąc, w zakresie przesunięć budżetowych i przenoszenia środków między latami (art. 28–30).

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

Rezerwa elastyczności

52. Stworzenie dodatkowej rezerwy i zwiększenie o jeden liczby wyjątków od art. 12 ust. 2 dotyczącego przenoszenia środków sprawia, że propozycja przyczynia się do większej złożoności systemu budżetowego (zob. również pkt 57–60).

Rezerwa ujemna

53. Z „rezerwy ujemnej” korzystano jedynie w 2011 r. We wniosku nie przedstawiono mocnych argumentów, które uzasadniałyby podwojenie jej wielkości do 400 mln euro.

Przeniesienie zasobów z zarządzania dzielonego na poziom Unii

54. Bez tego nowego przepisu odnośne zasoby byłyby zwracane do budżetu UE w przypadku ich niewykorzystania w określonym terminie. Przeniesienia z instrumentów w ramach wykonania dzielonego do instrumentów w ramach wykonania bezpośredniego lub pośredniego mogłyby faktycznie stanowić przeniesienia środków nie tylko między państwami członkowskimi ⁽³⁾, ale i pomiędzy tytułami budżetu, co z kolei mogłoby doprowadzić do zmiany przydziału zasobów na poszczególne działy WRF.

55. We wniosku nie przewidziano zaangażowania władzy budżetowej. Ponieważ proponowane rozwiązanie można postrzegać jako mechanizm transferowy, w tym przypadku należy zachować te same procedury, wymogi w zakresie przejrzystości, jak również możliwości nadzoru publicznego.

56. W tym samym artykule Komisja proponuje zwiększenie zdolności do ponoszenia ryzyka przez EFIS. Nie wiadomo, w jaki sposób miałyby to zostać osiągnięte.

Średni przeniesione, odstępstwa od zasady jednoroczności i specyfikacji

57. Zgodnie z obecnie obowiązującą ogólną zasadą środki niewykorzystane do końca roku budżetowego są anulowane. Od zasady tej istnieje jednak kilka wyjątków. Dodatkowe przepisy dotyczą środków niezróżnicowanych na przedsięwzięcia z zakresu nieruchomości oraz środków na płatności do pokrycia istniejących zobowiązań lub przeniesionych środków na zobowiązania, w przypadku gdy odpowiednie linie budżetowe na kolejny rok budżetowy nie są wystarczające na pokrycie potrzeb.

⁽¹⁾ „Rezerwa elastyczności” umożliwia Komisji przenoszenie na kolejny rok maksymalnie 10 % rocznych środków przeznaczonych na trzy instrumenty budżetowe (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) i Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na okres 2014–2020 (DCI)), tak by można je wykorzystać w celu reagowania na nieprzewidziane sytuacje.

⁽²⁾ „Rezerwa ujemna” umożliwia przesunięcie środków na płatności do danej linii budżetowej, zanim zidentyfikowana zostanie nadwyżka środków z innej linii.

⁽³⁾ Art. 125 stanowi, że „Komisja wykonuje te zasoby [...] w miarę możliwości na rzecz odnośnego państwa członkowskiego”.

58. W proponowanym rozporządzeniu finansowym z art. 12 ust. 3 usunięto wymóg wykorzystania środków na płatności z roku bieżącego, zanim wykorzystane zostaną środki przeniesione. Oznacza to, że decyzja, które środki na płatności wykorzystać w pierwszej kolejności, leżałaby w gestii urzędnika zatwierdzającego. Jak wynika z informacji udzielonych przez Komisję, gdyby przepis ten zastosowano do lat 2014 i 2015, odnośne kwoty byłyby znikome, w związku z czym Trybunał nie dostrzega potrzeby dokonywania proponowanej zmiany.

59. Główna zmiana dorozumiana w art. 12 ust. 2 dotyczy środków niezróżnicowanych, które są przeznaczone głównie na wydatki administracyjne. Z rozporządzenia finansowego w obecnym brzmieniu wynika, że instytucje mogą zdecydować pod pewnymi warunkami o przeniesieniu jedynie środków niezróżnicowanych związanych z przedsięwzięciami z zakresu nieruchomości. Propozycja ma natomiast umożliwić instytucjom przenoszenie w drodze decyzji dowolnych środków niezróżnicowanych. Gdyby ten nowy przepis zaczęto stosować na dużą skalę, w znacznym stopniu podważyłoby to zasadę jednoroczności wydatków administracyjnych. Z wniosku nie wynika jasno, jakie konkretnie korzyści przyniosłaby taka zmiana i jakiej części wydatków by ona najprawdopodobniej dotyczyła. Co więcej, ujęcie środków zróżnicowanych i niezróżnicowanych, w tym specyficznego przypadku przedsięwzięć z zakresu nieruchomości, w tym samym artykule komplikuje tekst.

60. Przepisy w art. 12 dotyczące przenoszenia środków prowadzą do powstania skomplikowanej i czasochłonnej procedury, która może prowadzić do opóźnień w procedurze budżetowej. Trybunał uważa, że w proponowanym rozporządzeniu finansowym należało tę procedurę uprościć, dokonując na przykład analizy, czy w przypadku linii budżetowych przeznaczonych na wydatki inne niż osobowe można by wprowadzić ogólne (lecz niepodlegające kumulacji) prawo przenoszenia środków (na przykład maksymalnie 5 % środków w ramach danej linii). Mogłoby się to wiązać ze zmniejszeniem budżetów na administrację, tak aby uwzględnić taką dodatkową elastyczność.

Przesunięcia budżetowe

61. Proponowana zmiana w art. 27 zrównałaby uprawnienia decyzyjne innych instytucji w zakresie budżetu z uprawnieniami Komisji, jeśli chodzi o przesunięcia środków między tytułami i działami budżetu. Zmiana art. 28 umożliwiłaby Komisji dokonywanie przesunięć środków między liniami budżetowymi bez konieczności składania wniosku w tej sprawie do władzy budżetowej, w przypadku gdy linie te dotyczą tego samego programu i są objęte tym samym aktem podstawowym (tj. jeśli w realizację danego programu zaangażowana jest więcej niż jedna DG). Trybunał uważa proponowane zmiany za racjonalne.

Wnioski

62. Komisja nie dokonuje kwantyfikacji prawdopodobnych skutków budżetowych swojego wniosku. Ponadto, dążąc do zwiększenia elastyczności, przyczynia się do powstania ryzyka dla zasad jednoroczności, specyfikacji i przejrzystości budżetu UE. We wniosku nie odniesiono się w wystarczającym stopniu do tego ryzyka. W bieżącej sprawozdawczości dotyczącej zarządzania budżetem nie uwzględnia się odpowiednio stanów i przepływów środków rezerwowych, środków przeniesionych czy dochodów przeznaczonych na określony cel, w związku z czym wymaga ona ulepszenia.

63. Trybunał zaleca:

- odrzucenie proponowanych zmian dotyczących „rezerwy elastyczności”, „rezerwy ujemnej” oraz przenoszenia środków, ponieważ przyczyniają się one do większej złożoności. Trybunał jest zdania, że sposobem na osiągnięcie elastyczności budżetowej nie powinno być utrzymywanie większej ilości środków w rezerwie i że nowe podejście do procedury przenoszenia środków powinno być prostsze, bardziej elastyczne i powinno wspierać wydajność,
- odrzucenie zmian opisanych w pkt 54–56 powyżej,
- przyjęcie propozycji Komisji dotyczącej przesunięć budżetowych.

Fundusze powiernicze

Wniosek opracowany przez Komisję

64. Wniosek umożliwiłby działanie funduszy powierniczych w ramach UE finansowanych za pomocą instrumentów polityki wewnętrznej. Rozszerzenie wykorzystania funduszy powierniczych zostałoby osiągnięte poprzez przeniesienie artykułu dotyczącego funduszy powierniczych (art. 227) z tytułu poświęconego wyłącznie działaniom zewnętrznym do tytułu XII „Inne instrumenty wykonania budżetu”, który ma ogólne zastosowanie.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

65. W opinii nr 6/2010 Trybunał zwrócił uwagę na kwestie administracyjne oraz kwestie dotyczące kosztów, kontroli i rozliczalności, jakie wiążą się z tworzeniem funduszy powierniczych na rzecz działań zewnętrznych. Kwestie te są nadal aktualne. Obecnie istnieją trzy fundusze powiernicze, które ustanowiono na czas określony. Z tego względu zdaniem Trybunału jest zbyt wcześnie, by ich wykorzystanie uznać za sukces.

66. Należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić dostateczną sprawozdawczość, nadzór i kontrolę publiczną ich działalności i wyników, jako że operują one poza ramami budżetu. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wymogi sprawozdawcze przewidziane w art. 244 oraz nowy wymóg w art. 39 ust. 6 dotyczący informacji o działaniach i wynikach osiągniętych przez fundusze powiernicze, jakie należy przedstawić w ramach procedury przyjmowania budżetu. Wykorzystanie funduszy powierniczych na szeroką skalę podważyłoby jednak koncepcję jedności budżetu UE.

67. W art. 227 przewidziano, że fundusze powiernicze można tworzyć również na potrzeby działań tematycznych. Nie jest jasne, co takie działania miałyby oznaczać w kontekście polityk wewnętrznych.

Wnioski

68. Trybunał nie popiera propozycji przewidującej większe wykorzystanie funduszy powierniczych.

Dochody przeznaczone na określony cel

Wniosek opracowany przez Komisję

69. Zasada uniwersalności stanowi, że dochodów budżetowych nie można przypisywać do określonych pozycji wydatków, a dochody i wydatki nie mogą być wzajemnie kompensowane. W rezultacie dochody są wykorzystywane bez rozróżnienia do finansowania wszystkich wydatków.

70. Obecnie obowiązujące rozporządzenie finansowe w drodze wyjątku umożliwia przypisywanie pewnych rodzajów dochodów. Prowadzą one do powstania nowych środków na płatności w ramach tej samej linii budżetowej ⁽¹⁾ i co do zasady mogą być przenoszone tylko na jeden rok ⁽²⁾. W obowiązującym rozporządzeniu finansowym rozróżnia się „wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel” (od państw członkowskich, państw trzecich itp.) oraz „wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel”, na które składają się na przykład wpływy ze sprzedaży pojazdów i sprzętu, wypłaty odszkodowań z tytułu ubezpieczeń czy spłaty środków do instrumentów finansowych.

71. W proponowanym rozporządzeniu finansowym Komisja planuje zwiększyć wykorzystanie takich środków powracających i umożliwić ich wykorzystanie w celu generowania środków na płatności w ramach innych linii budżetowych (art. 30).

72. Wpływy ze sprzedaży budynków są również zakwalifikowane jako wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel (art. 20) i mają być przenoszone automatycznie do czasu ich całkowitego wykorzystania (art. 12 ust. 3)).

73. Dochody i spłaty środków wynikające z operacji finansowych także sklasyfikowano jako wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, a Komisja proponuje, by dochody takie wykorzystywać na ten sam instrument finansowy lub tę samą gwarancję budżetową w trakcie całego okresu ich wdrażania, z zastrzeżeniem, że po zakończeniu tego okresu wszelkie pozostałe kwoty pochodzące z budżetu UE zostają zwrócone do budżetu (art. 202).

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

74. Dochody przeznaczone na określony cel stanowią wyjątek od zasady uniwersalności. Jak Trybunał stwierdził w 2010 r. ⁽³⁾, zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel odgrywają przydatną rolę, nie ma jednak potrzeby zachowania kategorii wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel. Dochody wygenerowane wewnętrznie mogłyby podlegać zwykłej procedurze budżetowej. Obecna propozycja przewiduje znacznie więcej wyjątków od zasady uniwersalności, dopuszczając wykorzystanie wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel na cele inne niż pierwotnie wyznaczono.

75. Likwidacja wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel i traktowanie ich jako dochodów ogólnych stanowiłoby istotne uproszczenie. O wykorzystaniu takich zasobów decydowałaby wówczas władza budżetowa, kierując się bieżącymi priorytetami.

Wnioski

76. Trybunał zaleca, by nie umożliwiać szerszego wykorzystania wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel i by wszystkie dochody generowane wewnętrznie księgować jako dochody ogólne.

⁽¹⁾ Mogą one zostać przesunięte do innej linii budżetowej tylko pod warunkiem wykorzystania ich na cel, na który zostały przeznaczone.

⁽²⁾ Z wyjątkiem dochodów z najmu, które są przenoszone automatycznie.

⁽³⁾ Opinia nr 6/2010, pkt 7 i 8.

Płatność na podstawie spełnionych warunków lub osiągniętych rezultatów

Wniosek opracowany przez Komisję

77. W art. 121 ust. 1 lit. e) Komisja proponuje wprowadzenie – obok dostępnych już metod zwrotu kosztów i form kosztów uproszczonych – nowej formy finansowania opartej na spełnieniu warunków lub osiągnięciu rezultatów, bez wymogu przedstawienia zestawień poniesionych wydatków, w przypadku programów objętych wykonaniem bezpośrednim, pośrednim i dzielonym.

78. Osiągnięcie konkretnych wyników będzie stanowić podstawowy warunek wypłaty uproszczonych form dotacji przyznanych w ramach wykonania bezpośredniego (art. 175 ust. 4 lit. f)) i pośredniego (art. 150 ust. 3), z wyjątkiem przypadków nieodpowiednich do objęcia takim podejściem, dla których wymagane będzie uzasadnienie. Weryfikacje i kontrole beneficjentów związane z uproszczonymi formami dotacji muszą koncentrować się na osiągnięciu wyników (art. 177), a w kontrolach *ex post* nie można już podważać płatności, jeśli urzędnik zatwierdzający ocenił zgodność *ex ante* i zezwolił w swojej decyzji na wykorzystanie zwyczajowej praktyki księgowania kosztów.

79. W art. 176 Komisja przedstawia jednorazową płatność ryczałtową jako nową opcję finansowania w przypadku uproszczonych form dotacji w ramach wykonania bezpośredniego i pośredniego, która ma być określana na podstawie budżetu szacunkowego obejmującego wszystkie koszty kwalifikowalne ocenione *ex ante* pod kątem zgodności z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności.

80. Nowo wprowadzony art. 219 ust. 1 lit. e) poszerza również możliwość wykorzystania form finansowania niezwiązanych z kosztami odnośnych operacji na podstawie spełnienia określonych warunków *ex ante* lub osiągnięcia rezultatów w przypadku wkładów na rzecz europejskich partii politycznych.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

81. Jak pokazują wyniki kontroli Trybunału ⁽¹⁾, w wydatkach dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w ramach których UE zwraca kwalifikowalne koszty kwalifikowalnych działań, występuje znacznie wyższy poziom błędów niż w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności, w przypadku których uzyskanie płatności jest uzależnione od spełnienia określonych warunków.

82. Przyjęcie za standardową opcji finansowania projektów z wykorzystaniem dotacji pod warunkiem, że spełniają one ustalone z góry warunki lub że w ich ramach osiągnęte są założone rezultaty, a więc bez powiązania z kosztami poniesionymi przez beneficjenta, stanowi krok w dobrym kierunku.

83. Trybunał popiera to rozwiązanie zgodnie z argumentacją przedstawioną w pkt 78 powyżej i jest zdania, że art. 121 powinien zostać zmieniony, tak aby uwzględnić priorytetowe znaczenie wkładów opartych na rezultatach.

Wnioski

84. Mając na względzie uwagi przedstawione powyżej, Trybunał zaleca, by płatności na podstawie spełnionych warunków lub osiągniętych rezultatów zostały przyjęte jako preferowane rozwiązanie w całym budżecie UE.

Ramy wykonania

Wniosek opracowany przez Komisję

85. Komisja proponuje między innymi następujące zmiany w artykułach dotyczących należytego zarządzania finansami:

- wprowadzenie koncepcji „wyników”(art. 31),
- sprecyzowanie, że środki mają być ukierunkowane na wyniki, w związku z czym cele powinny być ustalone *ex ante*, postępy w ich osiągnięciu należy monitorować przy pomocy wskaźników efektywności, a o osiągnięciach powinno się informować za pośrednictwem dokumentów programowych i rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników, które obejmuje ocenę finansów Unii w oparciu o uzyskane wyniki, zgodnie z art. 318 TFUE (art. 31 ust. 2),
- ustalenie, że programy i działania, które pociągają za sobą znaczne wydatki, poddaje się ocenie (art. 32 ust. 1)),
- określenie szeregu kryteriów, które należy uwzględnić w ramach ocen *ex ante* (art. 32 ust. 2).

⁽¹⁾ Punkt 1.61 i wykres 1.6 sprawozdania rocznego za 2014 r. oraz pkt 1.47 i ryc. 1.5 i 1.6 sprawozdania rocznego za 2015 r.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

86. We wniosku wprowadzono co prawda koncepcję wyników, jednak nie podano jej definicji, co sprawia, że nie jest jasne, czy należy uznawać ją za tożsamą z należytyym zarządzaniem finansami.

87. Terminologia stosowana w odniesieniu do procesu oceny nie jest w pełni zharmonizowana z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 r. i z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.

88. W art. 32 przewidziano większą elastyczność w zakresie przeprowadzania ocen, umożliwiając Komisji podejmowanie lepszych decyzji w sprawie ich zakresu i terminu. Pod pewnymi względami takie rozwiązanie nie przyczynia się jednak do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest ukierunkowanie budżetu na rezultaty:

- a) W art. 32 ust. 1 przewidziano większą elastyczność przy podejmowaniu decyzji, w jakich przypadkach przeprowadzać oceny „znaczących wydatków”, tymczasem art. 18 obecnie obowiązujących zasad stosowania ⁽¹⁾ wyraźnie stanowi, że przedmiotem oceny *ex ante* są „[w]szystkie wnioski dotyczące programów lub działań pociągających za sobą wydatki z budżetu”, zaś oceną okresową lub oceną *ex post* należy objąć „[w]szystkie programy i działania [...] w przypadku których uruchomione zasoby przekraczają 5 000 000 EUR”;
- b) znacznie ogranicza ono kryteria, które mają być uwzględniane w ocenach *ex ante*, w porównaniu z art. 18 ust. 1 obecnie obowiązujących zasad stosowania – nie ma już wymogu brania pod uwagę wariantów działania i towarzyszącego im ryzyka, oczekiwanych skutków, spójności z innymi instrumentami, poziomu zasobów, gospodarności czy doświadczeń zebranych w przeszłości;
- c) nie przewiduje wymogu, by w ocenie retrospektywnej uwzględnić aspekt oszczędności.

Wnioski

89. Trybunał zaleca:

- wyraźne zdefiniowanie „wyników” w odniesieniu do należytego zarządzania finansami,
- zharmonizowanie terminologii dotyczącej procesu oceny z terminologią stosowaną w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa i w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa,
- określenie w sposób wymierny, w jakich przypadkach należy przeprowadzić ocenę,
- pozostawienie bez zmian liczby kryteriów, które należy uwzględnić w ramach ocen *ex ante*,
- wprowadzenie wymogu, by w ocenach retrospektywnych uwzględniać również aspekt oszczędności.

Usprawnienie sprawozdawczości

Wniosek opracowany przez Komisję

90. Dokumenty programowe towarzyszą projektowi budżetu i zawierają informacje na temat efektywności uzasadniające wydatki operacyjne. W art. 39 ust. 3 lit. h) zaproponowano modyfikacje o charakterze formalnym (zastąpienie „sprawozdań z działalności” „dokumentami programowymi”), jak również zmiany dotyczące zawartości dokumentów programowych – zgodnie z wnioskiem powinny one zapewniać informacje na temat wkładu danego programu na rzecz polityk i celów Unii oraz dane dotyczące osiągnięcia celów programu. Usunięto natomiast wymóg uwzględnienia podsumowania wyników oceny.

91. Propozycja Komisji, by zmodyfikować art. 73 ust. 9, odzwierciedla podejście, które Komisja zaczęła już wdrażać poprzez wprowadzenie planów strategicznych dla każdej dyrekcji generalnej i zmianę roli rocznego sprawozdania z działalności ⁽²⁾, tak by obejmowało ono informacje na temat przeprowadzonych operacji.

⁽¹⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

⁽²⁾ Plany strategiczne wytyczają pięcioletnie cele Komisji i dyrekcji generalnych, na które często wpływ mają czynniki zewnętrzne. Z kolei w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności określone są zasoby, główne działania i ich wyniki, które są pod kontrolą Komisji, a także prowadzona jest sprawozdawczość na ich temat.

92. W art. 239 ust. 1 lit. b) proponowanego rozporządzenia finansowego przewidziano wprowadzenie sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników, które ma stanowić część „zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności” dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Na to sprawozdanie składać się będą:

- streszczenie rocznych sprawozdań z działalności za poprzedni rok,
- roczne sprawozdania z działalności każdego delegowanego urzędnika zatwierdzającego,
- ocena finansów Unii w oparciu o osiągnięte rezultaty, zgodnie z wymogiem w art. 318 TFUE.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

93. Zasadniczo nie ma potrzeby uwzględniania rocznego sprawozdania z działalności w rozporządzeniu finansowym. Sprawozdanie to stanowi z natury dokument wewnętrzny i jako takie może być opracowywane i zmieniane według życzeń Komisji, zgodnie z zasadą autonomii administracyjnej. Niepożądane jest, by prace nad tym dokumentem spowalniały opracowanie sprawozdań dotyczących całej Komisji.

94. Z art. 73 ust. 9 proponowanego rozporządzenia finansowego usunięto obowiązek podawania w rocznym sprawozdaniu z działalności informacji na temat wyników operacji w odniesieniu do ustalonych celów oraz informacji na temat ogólnych wyników tych operacji, co jest wymagane na mocy art. 66 ust. 9 obowiązującego rozporządzenia. Zamiast tego w tym miejscu jest mowa o „informacjach o przeprowadzonych działaniach”, co jest mniej konkretne i może zostać zrozumiane jako przyzwolenie na ograniczenie zakresu sprawozdawczości na temat wyników w rocznych sprawozdaniach z działalności.

95. Pomimo zrewidowania roli rocznych sprawozdań z działalności oraz deklaracji ze strony Komisji, że „nadzór (pracy jej służb) odbywa się [...] poprzez przekazywanie Komisji przejrzystych informacji przez delegowanych urzędników zatwierdzających w formie rocznych sprawozdań z działalności i poświadczeń wiarygodności”⁽¹⁾, w art. 73 ust. 1 zmienionego rozporządzenia finansowego nie poszerzono zakresu odpowiedzialności urzędników zatwierdzających, tak by objął on wiarygodność, kompletność i prawidłowość przekazywanych informacji na temat wyników.

96. W proponowanej treści rozporządzenia wymogi zamieszczenia informacji na temat wyników w dokumentach programowych nie są wystarczająco szczegółowe, ponieważ:

- dokumenty te powinny zawierać jedynie informację na temat polityk i celów Unii, do których realizacji lub osiągnięcia program ma się przyczynić,
- nie określono jakości i zakresu informacji na temat osiągnięcia celów programu ani częstotliwości ich przekazywania,
- bez uwzględnienia rezultatów ocen sprawozdawczość na temat wyników jest niekompletna.

97. Publikacja „zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej” do dnia 31 lipca kolejnego roku (art. 239) spowoduje przesunięcie terminów publikowania przez Komisję:

- rocznych sprawozdań z działalności (z dnia 1 lipca na dzień 31 lipca),
- sprawozdania rocznego z zarządzania i wyników (z dnia 15 czerwca na dzień 31 lipca).

Zdaniem Trybunału propozycje dotyczące sprawozdawczości są niewłaściwe. „Zintegrowany pakiet sprawozdawczości finansowej” miałby kilka tysięcy stron i obejmowałby znaczną liczbę zdublowanych informacji.

Wnioski

98. Trybunał zaleca zamieszczenie w rozporządzeniu finansowym wymogu, by:

- wersji wstępnej rocznego sprawozdania finansowego przedstawianej do kontroli w dniu 31 marca towarzyszyły informacje wymienione w pkt 8–12 (powyżej), obejmujące informacje księgowe, informacje na temat głównych systemów zarządzania, ogólny przegląd wydatków i działalności UE i ocenę stopnia, w jakim w wydatkach wystąpiły nieprawidłowości, jak również sprawozdanie wymagane na mocy art. 243 proponowanego rozporządzenia finansowego,
- sprawozdania wymienione w art. 239 ust. 1 lit. c), d) i e) proponowanego rozporządzenia finansowego (sprawozdanie na temat „działań naprawczych i zapobiegawczych dotyczących budżetu UE”, sprawozdanie na temat zwalczania nadużyć finansowych oraz sprawozdanie na temat audytów wewnętrznych) – o ile są nadal wymagane w postaci osobnych dokumentów – były przedstawiane w tym samym czasie (tak by umożliwić weryfikację ich zgodności ze skonsolidowanym rocznym sprawozdaniem finansowym),
- w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym zawrzeć długofalową prognozę przepływów pieniężnych (zgodnie z zalecanymi praktykami międzynarodowymi) oraz skonsolidowane sprawozdania na temat przychodów i wydatków agencji, wspólnych przedsięwzięć i funduszy powierniczych (w miejsce odrębnych sprawozdań proponowanych w art. 244),

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 27/2016, odpowiedź Komisji do pkt 21.

- Komisja, do dnia 1 maja, przedstawiała osobno sprawozdanie wymagane na mocy art. 318 TFUE wraz z wyjaśnieniem zakresu ocen wydatków unijnych i innych polityk UE oraz ustaleniami sformułowanymi w ramach tych ocen, szczegółowymi informacjami na temat kluczowych sposobów pomiaru wyników osiągniętych we wszystkich istotnych obszarach wydatków i przez wszystkie dyrekcje generalne oraz wyważoną prezentację programów ocenionych jako działające prawidłowo bądź ocenionych jako wymagające dostosowania lub innych działań naprawczych,
 - we wrześniu każdego roku Komisja przedstawiała połączone sprawozdanie spełniające wymogi art. 242 i 243 proponowanego sprawozdania finansowego.
99. Jeśli dokonano by tych zmian, uzyskano by kompletny pakiet sprawozdawczości obejmujący informacje z rocznych sprawozdań z działalności istotne dla podmiotów zewnętrznych. Tym samym można by osiągnąć znaczne uproszczenie w zakresie sprawozdawczości.

Mechanizmy kontroli

Wzajemne uznawanie wyników audytów

Wniosek opracowany przez Komisję

100. W art. 123 zaproponowano, by Komisja polegała na wynikach wcześniejszych audytów, jeśli takowe:

- zostały przeprowadzone przez audytorów zewnętrznych,
- opierały się na przyjętych na szczeblu międzynarodowym standardach,
- zapewniają wystarczającą pewność,
- dotyczyły sprawozdań finansowych i sprawozdań, w których przedstawiono wykorzystanie wkładów Unii.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

101. Główny argument podnoszony przez Komisję w celu uzasadnienia tej zmiany dotyczy unikania wielokrotnych audytów podmiotów otrzymujących wkłady UE, zwłaszcza organizacji międzynarodowych, które są kontrolowane przez niezależnych audytorów zewnętrznych. Trybunał zgadza się, że Komisja powinna uprościć swoje stosunki z organizacjami międzynarodowymi, polegając w miarę możliwości na istniejących mechanizmach kontroli. W ten sposób można by uniknąć wielokrotnych kontroli tych samych projektów, co przełożyłoby się na bardziej odpowiednie wykorzystanie zasobów finansowych i ludzkich.

102. Należy położyć nacisk na to, by stosunki z organizacjami międzynarodowymi miały charakter zadaniowy oraz by w umowach przewidziano uzależnienie wkładu finansowego Komisji od wyników zakończonego działania. Trybunał popiera dążenie do możliwie największego uproszczenia weryfikacji oraz korzystanie przez Komisję z mechanizmów kontroli wewnętrznej innych podmiotów. Może się z tym wiązać konieczność dostosowania warunków kwalifikowalności ustalonych przez Komisję do ogólnych warunków przyjętych przez daną organizację międzynarodową.

103. Zdaniem Trybunału zapisy art. 123 nie są wystarczająco jasne. Można by je bowiem zinterpretować w ten sposób, że jeśli cztery wspomniane wymogi zostaną spełnione, wzajemne uznanie wyników audytu będzie obowiązkowe („audyt ten tworzy podstawę ogólnej pewności”), a tym samym wykluczona zostanie możliwość dalszej kontroli projektu niezależnie od wyniku pierwotnego audytu.

104. Trybunał odnotowuje, że w artykule nie zagwarantowano dostępu do dokumentów roboczych audytorów w celu umożliwienia oceny, w jakim zakresie spełniono wymogi i czy w pracach kontrolnych w wystarczającym stopniu uwzględniono wszystkie aspekty objęte zazwyczaj kontrolą.

Wnioski

105. Trybunał zaleca:

- zwrócenie się do Komisji o doprecyzowanie, że płatności oparte na rezultatach będą miały zastosowanie w przypadku wszystkich organizacji wdrażających fundusze UE, zgodnie z tekstem uzasadnienia wniosku (s. 12),
- zmianę tekstu zgodnie z propozycją w załączniku I w celu doprecyzowania, że wzajemne uznawanie wyników audytu stanowi jedną z możliwości, a nie obowiązek, oraz w celu zapewnienia, by audytorzy mogli dokonywać przeglądu dokumentacji kontrolnej, na podstawie której uzyskują pewność.

Zasady i procedury kontroli

Wniosek opracowany przez Komisję

106. Na końcu art. 247 ust. 1 dodano nowe zdanie, które stanowi, że badanie prowadzone przez Trybunał Obrachunkowy w celu ustalenia, czy wszystkie dochody zostały uzyskane, a wszystkie wydatki poniesione zgodnie z prawem i w odpowiedni sposób, „uwzględnia wieloletni charakter programów i powiązanych systemów nadzoru i kontroli”.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

107. Decyzja w sprawie podejścia kontrolnego i dowodów kontroli wykorzystywanych w celu uzyskania wystarczającego poziomu pewności leży w gestii niezależnego kontrolera. Sugestia ze strony Komisji odnosi się do metodyki kontroli Trybunału, która – zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli – wchodzi w zakres wyłącznej odpowiedzialności Trybunału. Obecnie Komisja podaje informacje na temat korekt finansowych i odzyskanych środków w pięciu różnych sprawozdaniach: sprawozdaniu na temat działań naprawczych i zapobiegawczych dotyczących budżetu UE, „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego”, rocznych sprawozdaniach z działalności oraz informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego i sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników. Sprawozdania te są udostępniane w różnych terminach ⁽¹⁾.

Wnioski

108. Ocena potencjalnego wpływu wieloletniego charakteru programów i powiązanych systemów nadzoru i kontroli na kontrole przeprowadzane przez Trybunał należy do zadań Trybunału, który pełni rolę niezależnego zewnętrznego kontrolera, i nie powinna być uwzględniona w rozporządzeniu finansowym. Trybunał zaleca zobligowanie Komisji do skonsolidowania wszelkich informacji na temat odzyskanych środków i korekt w postaci jednego dokumentu przekazywanego Trybunałowi wraz ze wstępną wersją sprawozdania finansowego (art. 237).

INNE PORUSZONE KWESTIE

Roczne sprawozdania finansowe

Wniosek opracowany przez Komisję

109. Komisja proponuje zmienić art. 234, tak by w przyszłości roczne sprawozdanie finansowe było zdefiniowane jako składające się ze sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych i skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego. W kontekście procesu konsolidacji wprowadza również odwołanie do zasady istotności.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

110. Zdaniem Trybunału nowa struktura jest niejasna.

111. Jak wspomniano już w sprawozdaniach rocznych Trybunału ⁽²⁾, długofalowa prognoza przepływów pieniężnych ułatwiłaby zainteresowanym podmiotom ocenę przyszłego zapotrzebowania na płatności i przyszłych priorytetów budżetowych. Pomocna byłaby także Komisji przy podejmowaniu decyzji niezbędnych w celu zagwarantowania, że w zatwierdzanych budżetach rocznych przewidziane będą wystarczające środki na pokrycie podstawowych płatności. Ponadto, w celu zwiększenia przejrzystości i zrjonalizowania wysiłków kontrolnych, można by wprowadzić specjalne skonsolidowane sprawozdanie dotyczące agencji. Podobne sprawozdania specjalne mogłyby być poświęcone wspólnym przedsięwzięciom i funduszom powierniczym.

Wnioski

112. Trybunał zaleca:

- podtrzymanie obecnej definicji rocznego sprawozdania finansowego (art. 141 obowiązującego rozporządzenia finansowego),
- uwzględnienie w proponowanym rozporządzeniu finansowym wymogu, by Komisja opracowywała i publikowała corocznie w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” długofalową prognozę przepływu środków pieniężnych ⁽³⁾, która obejmowałaby okres od siedmiu do 10 lat i uwzględniała pułapy budżetowe, potrzeby w zakresie płatności, ograniczoną zdolność do absorpcji środków i ewentualne umorzenia zobowiązań.

Sponsoring korporacyjny

Wniosek opracowany przez Komisję

113. W rozdziale poświęconym zasadzie uniwersalności budżetu Komisja dodała nowy art. 24 przewidujący nowy rodzaj umowy, która może zostać zawarta między osobą prawną i instytucjami i na podstawie której osoba prawna wspiera rzeczowo wydarzenie lub działanie w celach promocyjnych lub w celach związanych ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw.

⁽¹⁾ Wszystkie te sprawozdania istniałyby nadal w ramach „zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej”.

⁽²⁾ Pkt 2.10 sprawozdania rocznego za 2015 r., pkt 2.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 1.50 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 1.59 sprawozdania rocznego za 2012 r.

⁽³⁾ Zob. również wytyczna IPSAS nr 1 dotycząca zalecanych praktyk „Sprawozdawczość na temat długoterminowej stabilności finansów podmiotu”.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

114. Trybunał jest zdania, że ramy prawne regulujące sponsoring korporacyjny powinny zostać wzmocnione i obejmować więcej zabezpieczeń. Wytyczne w zakresie etyki są pod tym względem niewystarczające. Potencjalne zabezpieczenia mogłyby obejmować:

- ograniczenie sponsoringu korporacyjnego do pewnej kwoty maksymalnej w odniesieniu do szacowanej wartości wsparcia rzeczowego, tak aby uniknąć ryzyka wystąpienia zależności od danego podmiotu gospodarczego,
- poprzedzenie zawarcia umów w sprawie sponsoringu wystosowaniem zaproszenia do wyrażenia zainteresowania (chyba że zachodzą wyjątkowe okoliczności) i dokonaniem weryfikacji zgodności z przepisami, tak by uniknąć konfliktu interesów, konfliktu pomiędzy strategiami politycznymi i działaniami unijnymi oraz uszczerbku dla wizerunku Unii,
- zamieszczanie przez instytucje i inne organy listy sponsorów na ich stronach internetowych (wraz ze wskazaniem przedmiotu sponsoringu, jego szacowanej wartości, szczególnych warunków umownych itp.).

115. W przepisach należy również ustalić, że umowa w sprawie sponsoringu nie może mieć bieżących ani przyszłych negatywnych skutków finansowych dla instytucji lub organów objętych takim sponsoringiem. Choć do celów budżetowych tego rodzaju wkłady rzeczowe nie będą uznawane za dochody, Komisja powinna rozważyć:

- ujęcie księgowe takich umów,
- ustalenie w przepisach, że mogą one zostać objęte kontrolą przez Trybunał Obrachunkowy.

Wnioski

116. Zdaniem Trybunału jest mało prawdopodobne, by sponsoring korporacyjny stanowił mechanizm racjonalny pod względem kosztów, w związku z czym Trybunał nie popiera przedstawionych propozycji.

Umowy o gwarantowanym poziomie usług

Wniosek opracowany przez Komisję

117. W art. 57 ustanowiono podstawę prawną dla umów o gwarantowanym poziomie usług między instytucjami lub innymi organami UE, a także stwierdzono, że umowy takie umożliwiają odzyskanie kosztów poniesionych w związku z ich wykonaniem.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

118. Umowy o gwarantowanym poziomie usług dotyczą wewnętrznego funkcjonowania instytucji i organów UE, w związku z tym wątpliwe jest, czy powinny być uwzględnione w rozporządzeniu finansowym. Rozważyć można by potraktowanie ich osobno i zapewnienie dodatkowych wytycznych dotyczących technicznych szczegółów ich wykonywania. Ponadto Trybunał jest zdania, że ich głównym celem powinno być promowanie należytego zarządzania finansami przez uzyskiwanie korzyści skali, a nie jedynie umożliwianie odzyskiwania kosztów.

Wnioski

119. Trybunał zaleca przyjęcie propozycji Komisji z uwzględnieniem uwag przedstawionych powyżej.

Przepisy dotyczące zamówień publicznych

Wniosek opracowany przez Komisję

120. W proponowanym rozporządzeniu finansowym nie osiągnięto zapowiadanych celów doprecyzowania i uproszczenia. Najważniejsze przepisy nie zostały skonsolidowane w ramach tytułu VIII „Zamówienia publiczne i koncesje”, lecz są rozproszone w różnych tytułach w części pierwszej wniosku oraz w załączniku I. Pewne kwestie omówiono w tekście w kilku miejscach, nie zamieszczając wzajemnych odesłań.

121. Dodatkowym czynnikiem, który komplikuje prezentację przepisów dotyczących zamówień publicznych, jest podział dokumentu na wniosek w sprawie rozporządzenia i załącznik I.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

122. W sprawozdaniu specjalnym nr 17/2016 Trybunał zwrócił uwagę na to, że obecny podział przepisów dotyczących zamówień publicznych na rozporządzenie finansowe i jego zasady stosowania sprawia, że zrozumienie tych już skomplikowanych przepisów staje się jeszcze trudniejsze. Jak Trybunał zauważył w opinii nr 1/2015 ⁽¹⁾, zgodnie z art. 290 TFUE przedmiotem aktu delegowanego mogą być tylko inne niż istotne elementy przepisów finansowych. Pewne kluczowe terminy i pojęcia z *załącznika I* (akt delegowany) powinny zatem zostać uwzględnione w rozporządzeniu finansowym. Ponadto Trybunał uważa, że wszystkie przepisy wynikające z dostosowania do dyrektyw w sprawie udzielania zamówień publicznych stanowią istotne elementy przepisów finansowych ⁽²⁾.

Wnioski

123. Trybunał podtrzymuje swoje zalecenia sformułowane w sprawozdaniu specjalnym nr 17/2016, a zwłaszcza zalecenie 2, i wnioskuje, by:

- stworzyć jednolity zbiór przepisów dotyczących zamówień publicznych,
- zachęcać małe i średnie przedsiębiorstwa do udziału w postępowaniach,
- uwzględnić przepisy dotyczące badania rynku przeprowadzanego przed udzieleniem zamówień dotyczących budynków oraz systemu językowego dla postępowań o udzielenie zamówienia.

Połączenie zespołu ds. nieprawidłowości finansowych z zespołem ds. systemu wczesnego wykrywania i wykluczania

Wniosek opracowany przez Komisję

124. Wniosek ma na celu połączenie zespołu ds. systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (art. 108 obowiązującego rozporządzenia finansowego) z zespołem zajmującym się nieprawidłowościami finansowymi (art. 73 ust. 6 obowiązującego rozporządzenia), tj. wszelkimi naruszeniami przepisów rozporządzenia finansowego lub przepisów dotyczących zarządzania finansami lub kontroli operacji wynikającymi z działania lub zaniechania działania ze strony pracownika. Zmianę tę uzasadniono we wniosku potrzebą poprawy skuteczności.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

125. Wspólne podejście instytucji UE do systemu zawiesznień i wykluczeń, jak również do oceny nieprawidłowości finansowych jest wprawdzie uzasadnione, Trybunał nie dostrzega jednak powodów połączenia dwóch zespołów, które mają różne cele.

126. Trybunał zaleca ustanowienie specjalnego wspólnego zespołu, jak przewidziano już w art. 73 ust. 6 obowiązującego rozporządzenia finansowego. Ponieważ kwestia nieprawidłowości finansowych jest powiązana z uprawnieniami dyscyplinarnymi danej instytucji, a co za tym idzie z jej autonomią administracyjną, należy zapewnić, by taki zespół miał charakter międzyinstytucjonalny, co można osiągnąć przez odpowiedni dobór jego składu.

127. Trybunał zauważa, że jeśli dwa wspomniane zespoły zostaną połączone, procedura przedstawiona w art. 90 proponowanego rozporządzenia finansowego nie będzie zgodna z przepisami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych określonymi w *załączniku IX* do regulaminu pracowniczego. Postępowanie dyscyplinarne można wszcząć jedynie w następstwie sporządzenia sprawozdania przez OLAF lub w wyniku dochodzenia administracyjnego. Tymczasem w ramach proponowanej procedury dana instytucja podejmuje decyzję w sprawie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na podstawie opinii zespołu. W ramach tego systemu komisja dyscyplinarna jest konsultowana w przypadku wszystkich nieprawidłowości, podczas gdy zgodnie z art. 11 i 12 *załącznika IX* o tym, czy zasięgnąć opinii komisji dyscyplinarnej, decyduje organ powołujący w zależności od charakteru sankcji.

Wnioski

128. Trybunał nie popiera propozycji połączenia zespołów.

⁽¹⁾ Opinia nr 1/2015 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. C 52 z 13.2.2015, s. 1).

⁽²⁾ Objęcie zagadnienia zamówień publicznych z jednej strony rozporządzeniem finansowym, a z drugiej załącznikiem I narusza zasady i procedury dotyczące procesu decyzyjnego określone w Traktatach i wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Zróżnicowane traktowanie inwestorów

Wniosek opracowany przez Komisję

129. W nowym art. 43a rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (art. 265 wniosku) wprowadzono koncepcję zróżnicowanego traktowania inwestorów, która zezwala na określonych warunkach, by europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne zajmowały podporządkowaną pozycję w stosunku do inwestora prywatnego i produktów finansowych EBI w ramach unijnej gwarancji EFIS ⁽¹⁾.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

130. Przepis ten można interpretować jako zachętę dla inwestorów prywatnych i EBI, ponieważ to nie oni, a europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne zostaną obciążone w pierwszej kolejności ewentualnymi stratami.

Wnioski

131. Trybunał jest zdania, że we wniosku należy zamieścić jasną definicję zróżnicowanego traktowania, a także dopilnować, by zapewniono równowagę między zachęcaniem do inwestowania a ryzykiem nadmiernego rekompensowania inwestorów.

Zmiana okresu kwalifikowalności w przypadku instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym

132. W kwietniu 2015 r. Komisja postanowiła o wydłużeniu okresu kwalifikowalności w przypadku płatności dokonywanych w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w drodze decyzji, zamiast złożyć do Parlamentu i Rady wniosek o zmianę odnośnego rozporządzenia ⁽²⁾.

133. Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 proponowane w obecnym wniosku nie uwzględniają kwestii zmiany okresu kwalifikowalności.

Przepisy dotyczące odzyskiwania należności

Wniosek opracowany przez Komisję

134. Zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 jeśli odzyskanie nienależnych płatności nie nastąpi w określonych terminach, kwoty te zostaną podzielone po równo między budżet Unii i dane państwo członkowskie (tzw. zasada 50/50). W zmienionym art. 54 ust. 2 (art. 268 wniosku COM(2016) 605) z kolei Komisja ponawia swoją propozycję ⁽³⁾, by konsekwencje finansowe wynikające z nieodzyskania kwot ponosiło w całości dane państwo członkowskie.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

135. Jak Trybunał wspomniał już w opinii nr 1/2012 ⁽⁴⁾, taka zmiana wiąże się z ryzykiem, że państwa członkowskie zarządzałyby procesami sprawozdawczymi i odpisywania w taki sposób, by uniknąć obciążania budżetu krajowego.

Wnioski

136. Aby zminimalizować obciążenie administracyjne, Komisja mogłaby określić próg *de minimis*, aby uniknąć konieczności monitorowania licznych mniejszych kwot dłużnych.

Status „rolnika aktywnego zawodowo”

Wniosek opracowany przez Komisję

137. Zmiany w art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 (art. 269 wniosku COM(2016) 605) dają państwom członkowskim możliwość:

- ograniczenia liczby kryteriów, na które wnioskodawcy mogą się powołać w celu wykazania, że są aktywnymi rolnikami,
- zaprzestania stosowania od 2018 r. przepisów wymagających, by beneficjenci byli „rolnikami aktywnymi zawodowo”.

⁽¹⁾ COM(2016) 605, motyw 188.

⁽²⁾ Pkt 6.52 sprawozdania rocznego za 2014 r. i pkt 6.45 sprawozdania rocznego za 2015 r.

⁽³⁾ Podobną propozycję zgłoszono w dokumencie COM(2011) 628, na którym opierało się rozporządzenie (UE) nr 1306/2013. Propozycja ta nie została przyjęta przez prawodawcę.

⁽⁴⁾ Opinia nr 1/2012 w sprawie niektórych wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, pkt 43 i 44.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

138. W opinii nr 1/2012 Trybunał zauważył, że środki proponowane przez Komisję w celu ustalenia statusu „rolnika aktywnego zawodowo” mogą wiązać się z ryzykiem nadmiernego obciążenia administracyjnego dla instytucji zarządzających i beneficjentów. Stąd ograniczenie liczby kryteriów umożliwiających wykazanie tego statusu stanowi w pewnym stopniu odpowiedź na obawy Trybunału. Propozycja, by zezwolić państwom członkowskim na odejście od stosowania przepisów nakładających na beneficjentów wymóg posiadania statusu „rolnika aktywnego zawodowo”, jest jednak niezgodna z zaleceniem Trybunału sformułowanym w sprawozdaniu specjalnym nr 5/2011 ⁽¹⁾.

Wnioski

139. Zdaniem Trybunału propozycja, by uprościć stosowanie kryteriów w celu wykazania statusu „rolnika aktywnego zawodowo”, jest rozsądna. Trybunał nie popiera jednak rozwiązania przewidującego całkowite odejście od stosowania przepisów nakładających na beneficjentów wymóg posiadania tego statusu.

Płatność dla młodych rolników

Wniosek opracowany przez Komisję

140. Komisja proponuje wykreślenie z art. 50 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 (art. 269 wniosku COM(2016) 605) limitu 90 hektarów lub uprawnień do płatności w przypadku płatności dla młodych rolników. Szczegółowe maksymalne limity pod względem liczby hektarów i uprawnień do płatności powinny zostać ustanowione i być stosowane jedynie przez państwa członkowskie, w których pula dostępnych środków jest niewystarczająca, by pokryć wszystkie wnioski o pomoc.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

141. Tego rodzaju płatności mają na celu ułatwianie młodym rolnikom rozpoczęcia działalności i strukturalnego dostosowania ich gospodarstw po rozpoczęciu działalności. Trybunał jest zdania, że na ogół gospodarstwo o powierzchni powyżej 90 hektarów nie znajduje się już na etapie rozpoczynania działalności czy dostosowania strukturalnego i jako takie powinno być na tyle rentowne, by ponieść koszt ewentualnego, wciąż niezbędnego dostosowania.

Wnioski

142. Trybunał zaleca zachowanie maksymalnego limitu hektarów lub uprawnień do płatności.

Definicje

Wniosek opracowany przez Komisję

143. W proponowanym rozporządzeniu finansowym Komisja wprowadza nowe definicje i proponuje zmiany w definicjach już istniejących.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

144. Niektóre z tych definicji są niekompletne bądź niespójne z innymi dokumentami Komisji lub z ogólnie przyjętymi najlepszymi praktykami.

145. Wydaje się na przykład, że w definicji „gwarancji budżetowej” (art. 2 ust. 9) nie uwzględniono faktu, iż potencjalne zobowiązanie finansowe będzie trwało do momentu upływu okresu obowiązywania ostatniej umowy zawartej z końcowym beneficjentem gwarancji Unii.

146. Jak wspomniano już w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 19/2016 ⁽²⁾, definicja „efektu dźwigni” jest niejasna i niezgodna z wytycznymi międzynarodowymi. W art. 2 ust. 33 proponowanego rozporządzenia finansowego nie zapewniono jej doprecyzowania. Co więcej, wprowadzono nową definicję „efektu mnożnikowego”, która jest zbliżona do efektu dźwigni. (W art. 202 ust. 1 lit. d) te dwa terminy są stosowane zamiennie, w wyniku czego ich zakres znaczeniowy jest jeszcze mniej jasny.)

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 5/2011 pt. „System płatności jednolitych (SPJ): problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami”.

⁽²⁾ W sprawozdaniu specjalnym nr 19/2016 „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013” Trybunał zaleca, by Komisja ujęła „w rozporządzeniu finansowym (a następnie w rozporządzeniach sektorowych) definicję efektu mnożnikowego instrumentów finansowych mającą zastosowanie we wszystkich obszarach budżetu UE, która wprowadzi wyraźne rozróżnienie między efektem mnożnikowym wkładów prywatnych i krajowych wkładów publicznych w ramach PO lub dodatkowych prywatnych bądź publicznych wkładów kapitałowych oraz uwzględnić będzie rodzaj danego instrumentu. Definicja ta powinna wyraźnie wskazywać, w jaki sposób należy ustalać kwoty zmobilizowane przez wkłady unijne i krajowe wkłady publiczne, na przykład zgodnie z wytycznymi OECD w tym zakresie”.

147. Zarówno w rozporządzeniu finansowym, jak i w rozporządzeniach sektorowych zaproponowano szereg środków mających przyczynić się do większego nacisku na rezultaty i produkty. Wyniki ostatnich kontroli ⁽¹⁾ wykazały jednak, że w ramach różnych działań podejmowanych przez Komisję występują znaczne różnice, jeśli chodzi o stosowanie tych terminów.

Wnioski

148. Trybunał zaleca:

- zharmonizowanie definicji proponowanych we wniosku w sprawie rozporządzenia finansowego z istniejącymi najlepszymi praktykami,
- uwzględnienie definicji „produktu” i „rezultatu” w rozporządzeniu finansowym. Definicje te należy również stosować w rozporządzeniach sektorowych.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

⁽¹⁾ Sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 3.54–3.59, i sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 3.52 i 3.92.

ZAŁĄCZNIK I

TEKST ZMIENIONY PRZEZ KOMISJĘ I SUGESTIE TRYBUNAŁU

Tekst wniosku	Tekst sugerowany przez Trybunał
<p>Artykuł 69 <i>Organy ustanowione na podstawie TFUE i Traktatu Euratom</i></p> <p>6. Niezależny audytor zewnętrzny sprawdza, czy roczne sprawozdanie finansowe każdego z organów, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, prawidłowo przedstawia jego przychody, wydatki i sytuację finansową, zanim przeprowadzona zostanie konsolidacja w końcowym sprawozdaniu finansowym Komisji. Jeżeli akt podstawowy, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, nie przewiduje inaczej, Trybunał Obrachunkowy przygotowuje specjalne sprawozdania roczne dotyczące poszczególnych organów zgodnie z wymogami art. 287 ust. 1 TFUE. Przygotowując to sprawozdanie, Trybunał uwzględni audyt przeprowadzony przez niezależnego audytora zewnętrznego oraz działania podjęte w odpowiedzi na ustalenia audytora.</p>	<p>Artykuł 69 <i>Organy ustanowione na podstawie TFUE i Traktatu Euratom</i></p> <p>6. Niezależny audytor zewnętrzny sprawdza, czy roczne sprawozdanie finansowe każdego z organów, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, prawidłowo przedstawia jego przychody, wydatki i sytuację finansową, zanim przeprowadzona zostanie konsolidacja w końcowym sprawozdaniu finansowym Komisji. <u>Niezależny audytor zewnętrzny weryfikuje również legalność i prawidłowość dochodów i wydatków.</u> Jeżeli akt podstawowy, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, nie przewiduje inaczej, Trybunał Obrachunkowy <u>przedstawia co roku sprawozdanie z wyników kontroli</u> przygotowuje specjalne sprawozdania roczne dotyczące poszczególnych organów <u>dotyczące organów wchodzących w zakres niniejszego artykułu</u> zgodnie z wymogami art. 287 ust. 1 TFUE. Przygotowując to <u>sprawozdanie taką sprawozdawczość</u>, Trybunał uwzględni audyt przeprowadzony przez niezależnego audytora zewnętrznego oraz działania podjęte w odpowiedzi na ustalenia audytora.</p>
<p>Artykuł 70 <i>Organy realizujące partnerstwa publiczno-prywatne</i></p> <p>Ustanowione aktem podstawowym organy mające osobowość prawną, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego, przyjmują swoje przepisy finansowe.</p> <p>Przepisy te obejmują zestaw zasad niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania unijnymi środkami finansowymi.</p> <p>Komisja jest uprawniona do przyjęcia, zgodnie z art. 261, aktów delegowanych w celu uzupełnienia rozporządzenia finansowego o model rozporządzenia finansowego ustanawiającego zasady, które są niezbędne do zapewnienia należytego zarządzania finansowymi środkami finansowymi Unii i opierają się na art. 149.</p> <p>Przepisy finansowe tych organów nie mogą odbiegać od modelowego rozporządzenia finansowego, chyba że wymagają tego ich specyficzne potrzeby i po uzyskaniu uprzedniej zgody Komisji.</p> <p>Art. 69 ust. 2, 3 i 4 ma zastosowanie do organów realizujących partnerstwo publiczno-prywatne.</p>	<p>Artykuł 70 <i>Organy realizujące partnerstwa publiczno-prywatne</i></p> <p>Ustanowione aktem podstawowym organy mające osobowość prawną, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego, przyjmują swoje przepisy finansowe.</p> <p>Przepisy te obejmują zestaw zasad niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania unijnymi środkami finansowymi.</p> <p>Komisja jest uprawniona do przyjęcia, zgodnie z art. 261, aktów delegowanych w celu uzupełnienia rozporządzenia finansowego o model rozporządzenia finansowego ustanawiającego zasady, które są niezbędne do zapewnienia należytego zarządzania finansowymi środkami finansowymi Unii i opierają się na art. 149.</p> <p>Przepisy finansowe tych organów nie mogą odbiegać od modelowego rozporządzenia finansowego, chyba że wymagają tego ich specyficzne potrzeby i po uzyskaniu uprzedniej zgody Komisji.</p> <p>Art. 69 ust. 2, 3, and 4 <u>2, 3, and 4-6</u> ma zastosowanie do organów realizujących partnerstwo publiczno-prywatne.</p>
<p>Artykuł 123 <i>Wzajemne uznawanie wyników audytów</i></p> <p>W przypadku gdy audytor zewnętrzny przeprowadził – w oparciu o przyjęte na szczeblu międzynarodowym standardy – zapewniający wystarczającą pewność audyt sprawozdania finansowego i sprawozdań, w których przedstawiono wykorzystanie wkładów Unii, audyt ten tworzy podstawę ogólnej pewności, szczegółowo określonej, w stosownych przypadkach, w przepisach sektorowych.</p>	<p>Artykuł 123 <i>Wzajemne uznawanie wyników audytów</i></p> <p>W przypadku gdy audytor zewnętrzny przeprowadził – w oparciu o przyjęte na szczeblu międzynarodowym standardy – zapewniający wystarczającą pewność audyt sprawozdania finansowego i sprawozdań, w których przedstawiono wykorzystanie wkładów Unii, audyt ten tworzy podstawę ogólnej pewności szczegól <u>może zostać wzięty pod uwagę w kontekście audytu wydatków Unii, jak szczegółowo określono,</u> w stosownych przypadkach, w przepisach sektorowych. <u>W tym celu sprawozdanie niezależnego audytora i powiązana dokumentacja kontrolna są udostępniane Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu na ich wniosek.</u></p>

Tekst wniosku	Tekst sugerowany przez Trybunał
<p>Artykuł 126 Partnerstwo na podstawie umowy ramowej (o charakterze finansowym)</p> <p>3. W celu zoptymalizowania kosztów i korzyści audytów oraz ułatwienia koordynacji umowy dotyczące audytu lub weryfikacji można zawierać z osobami lub podmiotami wykonującymi środki finansowe Unii zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. c) lub beneficjentami. W przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego zastosowanie ma umowa trójstronna zawarta z Komisją i Trybunałem Obrachunkowym.</p>	<p>Artykuł 126 Partnerstwo na podstawie umowy ramowej (o charakterze finansowym)</p> <p>3. W celu zoptymalizowania kosztów i korzyści audytów oraz ułatwienia koordynacji umowy dotyczące audytu lub weryfikacji można zawierać z osobami lub podmiotami wykonującymi środki finansowe Unii zgodnie z art. 61 ust. 1 lit. c) lub beneficjentami. W przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego zastosowanie ma umowa trójstronna zawarta z Komisją i Trybunałem Obrachunkowym. <u>Umowy takie nie ograniczają dostępu Trybunału Obrachunkowego do informacji niezbędnych w celu skontrolowania unijnych środków finansowych.</u></p>
<p>Artykuł 211 Przepisy dotyczące gwarancji budżetowych</p> <p>2. Państwa członkowskie mogą wносить wkłady na rzecz gwarancji budżetowych zgodnie z art. 201 ust. 2 w postaci gwarancji lub środków pieniężnych.</p> <p>W imieniu Unii przyznaje się kwotę przekraczającą kwotę określoną w ust. 1 lit. a). Wnoszące wkład państwa członkowskie lub osoby trzecie dokonują, w razie potrzeby, płatności związanych z uruchomieniem gwarancji na zasadzie równorzędności. Komisja podpisuje z wnoszącymi wkład umowę, która obejmuje w szczególności postanowienia w zakresie warunków płatności.</p>	<p>Artykuł 211 Przepisy dotyczące gwarancji budżetowych</p> <p>2. Państwa członkowskie mogą wносить wkłady na rzecz gwarancji budżetowych zgodnie z art. 201 ust. 2 w postaci gwarancji lub środków pieniężnych.</p> <p>W imieniu Unii przyznaje się kwotę przekraczającą kwotę określoną w ust. 1 lit. a). Wnoszące wkład państwa członkowskie lub osoby trzecie dokonują, w razie potrzeby <u>do zasady</u>, płatności związanych z uruchomieniem gwarancji na zasadzie równorzędności. Komisja podpisuje z wnoszącymi wkład umowę, która obejmuje w szczególności postanowienia w zakresie warunków płatności.</p>
<p>Artykuł 247 Zasady i procedura kontroli</p> <p>1. Badanie prowadzone przez Trybunał Obrachunkowy w celu ustalenia, czy wszystkie dochody zostały uzyskane, a wszystkie wydatki poniesione zgodnie z prawem i w odpowiedni sposób, uwzględnia postanowienia Traktatów, budżet, niniejsze rozporządzenie, akty delegowane przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz wszelkie inne akty przyjęte na mocy Traktatów. Badanie to uwzględnia wieloletni charakter programów i powiązanych systemów nadzoru i kontroli.</p>	<p>Artykuł 247 Zasady i procedura kontroli</p> <p>1. Badanie prowadzone przez Trybunał Obrachunkowy w celu ustalenia, czy wszystkie dochody zostały uzyskane, a wszystkie wydatki poniesione zgodnie z prawem i w odpowiedni sposób, uwzględnia postanowienia Traktatów, budżet, niniejsze rozporządzenie, akty delegowane przyjęte na podstawie niniejszego rozporządzenia oraz wszelkie inne akty przyjęte na mocy Traktatów. Badanie to uwzględnia wieloletni charakter programów i powiązanych systemów nadzoru i kontroli.</p>
<p>Artykuł 249 Prawo dostępu Trybunału Obrachunkowego</p> <p>1. Komisja, pozostałe instytucje, organy zarządzające dochodami lub wydatkami w imieniu Unii oraz odbiorcy zapewniają Trybunałowi Obrachunkowemu wszelką pomoc oraz udzielają mu wszelkich informacji, jakie Trybunał uzna za niezbędne do wykonania swoich zadań. Udostępniają oni Trybunałowi Obrachunkowemu wszelkie dokumenty dotyczące udzielania i wykonywania zamówień finansowanych z budżetu oraz wszelkie rozliczenia środków pieniężnych lub materiałów, wszelkie zapisy księgowe lub dokumenty potwierdzające oraz związane z nimi dokumenty administracyjne, wszelkie dokumenty dotyczące dochodów i wydatków, wszelkie ewidencje, wszelkie schematy organizacyjne służb, które Trybunał Obrachunkowy uzna za niezbędne do kontroli sprawozdania budżetowego i sprawozdania na temat wyniku finansowego na podstawie zapisów lub kontroli na miejscu, jak również, do tych samych celów, wszelkie dokumenty i dane utworzone lub przechowywane w formacie elektronicznym.</p>	<p>Artykuł 249 Prawo dostępu Trybunału Obrachunkowego</p> <p>1. Komisja, pozostałe instytucje, organy zarządzające dochodami lub wydatkami w imieniu Unii oraz odbiorcy zapewniają Trybunałowi Obrachunkowemu wszelką pomoc oraz udzielają mu wszelkich informacji, jakie Trybunał uzna za niezbędne do wykonania swoich zadań. Udostępniają oni Trybunałowi Obrachunkowemu, <u>na jego wniosek</u>, wszelkie dokumenty dotyczące udzielania i wykonywania zamówień finansowanych z budżetu oraz wszelkie rozliczenia środków pieniężnych lub materiałów, wszelkie zapisy księgowe lub dokumenty potwierdzające oraz związane z nimi dokumenty administracyjne, wszelkie dokumenty dotyczące dochodów i wydatków, wszelkie ewidencje, wszelkie schematy organizacyjne służb, które Trybunał Obrachunkowy uzna za niezbędne do kontroli sprawozdania budżetowego i sprawozdania na temat wyniku finansowego na podstawie zapisów lub kontroli na miejscu, jak również, do tych samych celów, wszelkie dokumenty i dane utworzone lub przechowywane w formacie elektronicznym. <u>Prawo dostępu Trybunału obejmuje dostęp do systemu informatycznego wykorzystywanego na potrzeby zarządzania dochodami lub wydatkami stanowiącymi przedmiot kontroli Trybunału.</u></p>

Tekst wniosku	Tekst sugerowany przez Trybunał
<p>Organy audytu wewnętrznego i inne służby organów administracji krajowej zapewniają Trybunałowi Obrachunkowemu wszelką pomoc, jaką Trybunał uzna za niezbędną do wykonania swoich zadań.</p> <p>2. Urzędnicy, których działania są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy:</p> <p>a) okazują prowadzoną przez siebie ewidencję środków pieniężnych w kasie, innych środków pieniężnych, papierów wartościowych i wszelkiego rodzaju materiałów oraz dokumentów potwierdzających dotyczących gospodarowania powierzonymi im środkami, jak również wszystkie księgi, rejestry i inne związane z nimi dokumenty;</p> <p>b) przedstawiają korespondencję oraz wszelkie inne dokumenty niezbędne do pełnej realizacji kontroli, o której mowa w art. 247.</p> <p>Informacji dostarczanych na podstawie akapitu pierwszego lit. b) może żądać tylko Trybunał Obrachunkowy.</p> <p>3. Trybunał Obrachunkowy ma prawo badać pod kątem dochodów i wydatków Unii dokumenty będące w posiadaniu służb instytucji oraz, w szczególności, służb odpowiedzialnych za decyzje dotyczące tych dochodów i wydatków, organów zarządzających dochodami lub wydatkami w imieniu Unii, a także osób fizycznych lub prawnych otrzymujących płatności z budżetu.</p> <p>4. Zadanie ustalenia, czy uzyskanie dochodów i poniesienie wydatków nastąpiło zgodnie z prawem i w odpowiedni sposób oraz czy zarządzanie finansami było należyte, obejmuje kwestię wykorzystania przez organy spoza instytucji unijnych środków finansowych otrzymanych w formie wkładów.</p> <p>5. Wpłata unijnych środków finansowych odbiorcom spoza instytucji warunkowana jest wyrażeniem na piśmie zgody przez tych odbiorców lub, w przypadku braku zgody z ich strony, przez wykonawców lub podwykonawców, na przeprowadzenie przez Trybunał Obrachunkowy kontroli wykorzystania przyznanego środków finansowych.</p> <p>6. Komisja udostępnia Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego wniosek, wszelkie informacje dotyczące operacji zaciągania i udzielania pożyczek.</p> <p>7. Wykorzystanie zintegrowanych systemów komputerowych nie powoduje ograniczenia dostępu Trybunału Obrachunkowego do dokumentów potwierdzających.</p>	<p>Organy audytu wewnętrznego i inne służby organów administracji krajowej zapewniają Trybunałowi Obrachunkowemu wszelką pomoc, jaką Trybunał uzna za niezbędną do wykonania swoich zadań.</p> <p>2. Urzędnicy, których działania są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy:</p> <p>a) okazują prowadzoną przez siebie ewidencję środków pieniężnych w kasie, innych środków pieniężnych, papierów wartościowych i wszelkiego rodzaju materiałów oraz dokumentów potwierdzających dotyczących gospodarowania powierzonymi im środkami, jak również wszystkie księgi, rejestry i inne związane z nimi dokumenty;</p> <p>b) przedstawiają korespondencję oraz wszelkie inne dokumenty niezbędne do pełnej realizacji kontroli, o której mowa w art. 247.</p> <p>Informacji dostarczanych na podstawie akapitu pierwszego lit. b) może żądać tylko Trybunał Obrachunkowy.</p> <p>3. Trybunał Obrachunkowy ma prawo badać pod kątem dochodów i wydatków Unii dokumenty będące w posiadaniu służb instytucji oraz, w szczególności, służb odpowiedzialnych za decyzje dotyczące tych dochodów i wydatków, organów zarządzających dochodami lub wydatkami w imieniu Unii, a także osób fizycznych lub prawnych otrzymujących płatności z budżetu.</p> <p>4. Zadanie ustalenia, czy uzyskanie dochodów i poniesienie wydatków nastąpiło zgodnie z prawem i w odpowiedni sposób oraz czy zarządzanie finansami było należyte, obejmuje kwestię wykorzystania przez organy spoza instytucji unijnych środków finansowych otrzymanych w formie wkładów.</p> <p>5. Wpłata unijnych środków finansowych odbiorcom spoza instytucji warunkowana jest wyrażeniem na piśmie zgody przez tych odbiorców lub, w przypadku braku zgody z ich strony, przez wykonawców lub podwykonawców, na przeprowadzenie przez Trybunał Obrachunkowy kontroli wykorzystania przyznanego środków finansowych.</p> <p>6. Komisja udostępnia Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego wniosek, wszelkie informacje dotyczące operacji zaciągania i udzielania pożyczek.</p> <p>7. Wykorzystanie zintegrowanych systemów komputerowych nie powoduje ograniczenia dostępu Trybunału Obrachunkowego do dokumentów potwierdzających. <u>O ile jest to technicznie możliwe, elektroniczny dostęp do danych i dokumentów niezbędnych do celów kontroli jest udzielany Trybunałowi Obrachunkowemu w jego własnej siedzibie.</u></p>
<p>Artykuł 250 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego</p> <p>1. Trybunał Obrachunkowy przekazuje Komisji i właściwym instytucjom, do dnia 15 czerwca, wszelkie uwagi, których charakter wymaga jego zdaniem zamieszczenia ich w sprawozdaniu rocznym. Uwagi te pozostają poufne i podlegają postępowaniu kontradyktoryjnemu. Każda instytucja kieruje swoją odpowiedź do Trybunału Obrachunkowego do dnia 15 października. Odpowiedzi instytucji innych niż Komisja są równocześnie przesyłane Komisji.</p>	<p>Artykuł 250 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego</p> <p>1. Trybunał Obrachunkowy przekazuje Komisji i właściwym instytucjom, do dnia 15 30 czerwca, wszelkie uwagi, których charakter wymaga jego zdaniem zamieszczenia ich w sprawozdaniu rocznym, <u>aby umożliwić danej instytucji odniesienie się do nich.</u> Uwagi te pozostają poufne i podlegają postępowaniu kontradyktoryjnemu. Każda instytucja kieruje swoją odpowiedź do Trybunału Obrachunkowego do dnia 15 października lipca. Odpowiedzi instytucji innych niż Komisja są równocześnie przesyłane Komisji.</p>

Tekst wniosku	Tekst sugerowany przez Trybunał
<p>2. Sprawozdanie roczne zawiera ocenę pod kątem należytego zarządzania finansami.</p> <p>3. Sprawozdanie roczne zawiera sekcje dotyczące każdej instytucji. Trybunał Obrachunkowy może dodać sprawozdanie podsumowujące lub ogólne uwagi, które należy jego zdaniem zamieścić.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy podejmuje wszelkie czynności niezbędne do zapewnienia opublikowania odpowiedzi każdej z instytucji na jego uwagi obok lub po każdej z uwag, do których się odnosi.</p> <p>4. Trybunał Obrachunkowy przekazuje organom odpowiedzialnym za udzielenie absolutorium oraz pozostałym instytucjom, do dnia 15 listopada, swoje sprawozdanie roczne wraz z odpowiedziami instytucji oraz zapewnia jego opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.</p>	<p>2. Sprawozdanie roczne zawiera ocenę pod kątem należytego zarządzania finansami.</p> <p>3. Sprawozdanie roczne zawiera sekcje dotyczące każdej instytucji. Trybunał Obrachunkowy może dodać sprawozdanie podsumowujące lub ogólne uwagi, które należy jego zdaniem zamieścić.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy podejmuje wszelkie czynności niezbędne do zapewnienia opublikowania odpowiedzi każdej z instytucji na jego uwagi obok lub po każdej z uwag, do których się odnosi wraz ze sprawozdaniem rocznym.</p> <p>4. Trybunał Obrachunkowy przekazuje organom odpowiedzialnym za udzielenie absolutorium oraz pozostałym instytucjom, do dnia 15 listopada, swoje sprawozdanie roczne wraz z odpowiedziami instytucji oraz zapewnia jego opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.</p>
<p><i>Artykuł 251 Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego</i></p> <p>1. Trybunał Obrachunkowy przekazuje zainteresowanej instytucji lub zainteresowanemu organowi wszelkie dotyczące ich uwagi, których charakter wymaga jego zdaniem zamieszczenia ich w sprawozdaniu specjalnym. Uwagi te pozostają poufne i podlegają postępowaniu kontryktoryjnemu.</p> <p>Zainteresowana instytucja lub zainteresowany organ informują Trybunał Obrachunkowy, na ogół w terminie sześciu tygodni od przekazania tych uwag, o wszelkich odpowiedziach, jakich chce udzielić na te uwagi. Bieg tego okresu zawieszają się w należycie uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy – w trakcie postępowania kontryktoryjnego – właściwa instytucja lub właściwy organ muszą uzyskać informacje od państw członkowskich w celu zakończenia przygotowania swojej odpowiedzi.</p> <p>Odpowiedzi zainteresowanej instytucji lub zainteresowanego organu odnoszą się bezpośrednio i wyłącznie do uwag Trybunału Obrachunkowego.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy zapewnia, aby sprawozdania specjalne były sporządzane i przyjmowane w odpowiednim terminie, który na ogół nie przekracza 13 miesięcy.</p> <p>Sprawozdania specjalne, wraz z odpowiedziami zainteresowanych instytucji lub zainteresowanych organów, są niezwłocznie przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które decydują – każde z osobna – w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, jakie działania należy podjąć w odpowiedzi.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy podejmuje wszelkie czynności niezbędne do zapewnienia opublikowania odpowiedzi każdej zainteresowanej instytucji lub każdego zainteresowanego organu na jego uwagi obok lub po każdej z uwag, do których się odnosi, oraz do opublikowania harmonogramu sporządzania sprawozdania specjalnego.</p>	<p><i>Artykuł 251 Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego</i></p> <p>1. Trybunał Obrachunkowy przekazuje zainteresowanej instytucji lub zainteresowanemu organowi wszelkie dotyczące ich uwagi, których charakter wymaga jego zdaniem zamieszczenia ich w sprawozdaniu specjalnym, aby umożliwić danej instytucji odniesienie się do nich. Uwagi te pozostają poufne i podlegają postępowaniu kontryktoryjnemu.</p> <p>Zainteresowana instytucja lub zainteresowany organ informują Trybunał Obrachunkowy, na ogół w terminie sześciu tygodni od przekazania tych uwag, o wszelkich odpowiedziach, jakich chce udzielić na te uwagi. Bieg tego okresu zawieszają się w należycie uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy – w trakcie postępowania kontryktoryjnego – właściwa instytucja lub właściwy organ muszą uzyskać informacje od państw członkowskich w celu zakończenia przygotowania swojej odpowiedzi.</p> <p>Odpowiedzi zainteresowanej instytucji lub zainteresowanego organu odnoszą się bezpośrednio i wyłącznie do uwag Trybunału Obrachunkowego.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy zapewnia, aby sprawozdania specjalne były sporządzane i przyjmowane w odpowiednim terminie, który na ogół nie przekracza 13 miesięcy.</p> <p>Sprawozdania specjalne, wraz z odpowiedziami zainteresowanych instytucji lub zainteresowanych organów, są niezwłocznie przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które decydują – każde z osobna – w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją, jakie działania należy podjąć w odpowiedzi.</p> <p>Trybunał Obrachunkowy podejmuje wszelkie czynności niezbędne do zapewnienia opublikowania odpowiedzi każdej zainteresowanej instytucji lub każdego zainteresowanego organu na jego uwagi obok lub po każdej z uwag, do których się odnosi, oraz do opublikowania harmonogramu sporządzania sprawozdania specjalnego wraz ze sprawozdaniem specjalnym.</p>

ZAŁĄCZNIK II

SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z obowiązującym rozp. fin.)		Proponowana sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z proponowanym rozp. fin.)		Zmiana proponowana przez Trybunał		
Termin	Sprawozdanie	Termin	Sprawozdanie	Termin przekazania do kontroli	Sprawozdanie	
1	1 marca roku n+1	Wstępne sprawozdania fi- nansowe pozostałych in- stytucji oraz organów za rok n	1 marca roku n+1	Wstępne sprawozdania fi- nansowe pozostałych in- stytucji oraz organów za rok n	1 marca roku n+1	Wstępne sprawozdania fi- nansowe wszystkich insty- tucji oraz organów za rok n
2	31 marca roku n+1	Wstępne sprawozdanie fi- nansowe Komisji oraz wstępne skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii za rok n	31 marca roku n+1	Wstępne sprawozdanie fi- nansowe Komisji oraz wstępne skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii za rok n	31 marca roku n+1	Wstępne skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii za rok n
3	31 marca roku n+1	Sprawozdanie z zarządza- nia budżetem i finansami za rok n (art. 142 obowią- zującego rozp. fin.)	31 marca roku n+1	Sprawozdanie z zarządza- nia budżetem i finansami za rok n (art. 241 propo- nowanego rozp. fin.)	1 marca roku n+1	Sprawozdanie z zarządzenia budżetem i finansami za rok n (art. 241 proponowa- nego rozp. fin.)
4	15 czerwca roku n+1	Podsumowanie sprawozda- ń rocznych z działał- ności (art. 66 ust. 9 obo- wiązującego rozp. fin.)	31 lipca roku n+1	Uwzględnione w sprawo- zdaniu rocznym z zarzą- dzenia i wyników (w ra- mach zintegrowanego pa- kietu sprawozdawczości finansowej) (art. 239 pro- ponowanego rozp. fin.)	31 marca roku n+1	Jednolite sprawozdanie do- tyczące rozliczalności
5		Ocena finansów Unii w oparciu o osiągnięte re- zultaty (art. 318 TFUE)	31 lipca roku n+1	Uwzględniona w sprawo- zdaniu rocznym z zarzą- dzenia i wyników (w ra- mach zintegrowanego pa- kietu sprawozdawczości finansowej) (art. 239 pro- ponowanego rozp. fin.)	1 maja roku n+1	Osobne sprawozdanie za- wierające wyjaśnienie za- kresu ocen wydatków unij- nych i innych polityk UE oraz ustalenia sformuło- wane w ramach tych ocen
6	1 lipca roku n+1	Roczne sprawozdania z działalności za rok n	31 lipca roku n+1	Uwzględnione w sprawo- zdaniu rocznym z zarzą- dzenia i wyników (w ra- mach zintegrowanego pa- kietu sprawozdawczości finansowej) (art. 239 pro- ponowanego rozp. fin.) Informacje na temat wyni- ków są przekazywane za pośrednictwem dokumen- tów programowych załą- czonych do projektu bu- dżetu		Dokumenty wewnętrzne Komisji – nie ma potrzeby uwzględniania ich w rozpo- rządzeniu finansowym. Główne informacje na te- mat wyników można by za- mieścić w sprawozdaniu z oceny
7	1 lipca roku n+1	Końcowe sprawozdania fi- nansowe pozostałych in- stytucji oraz organów za rok n (art. 148 obowiąz- ującego rozp. fin.)	1 lipca roku n+1	Końcowe sprawozdania fi- nansowe pozostałych in- stytucji oraz organów za rok n (art. 238 propono- wanego rozp. fin.)	15 czerwca roku n+1	Końcowe sprawozdania fi- nansowe wszystkich insty- tucji i organów za rok n

	Sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z obowiązującym rozp. fin.)		Proponowana sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z proponowanym rozp. fin.)		Zmiana proponowana przez Trybunał	
	Termin	Sprawozdanie	Termin	Sprawozdanie	Termin przekazania do kontroli	Sprawozdanie
8	31 lipca roku n+1	Końcowe skonsolidowane sprawozdanie finansowe oraz końcowe sprawozdanie finansowe Komisji za rok n (art. 148 obowiązującego rozp. fin.)	31 lipca roku n+1	Skonsolidowane sprawozdanie finansowe (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 238 ust. 5 i art. 239 proponowanego rozp. fin.)	30 czerwca roku n+1	Skonsolidowane sprawozdanie finansowe
9	31 lipca roku n+1	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego „Ochrona budżetu Unii Europejskiej” na koniec roku n	31 lipca roku n+1	Sprawozdanie na temat działań naprawczych i zapobiegawczych dotyczących budżetu UE (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 239 proponowanego rozp. fin.)	31 marca roku n+1	Sprawozdanie na temat działań naprawczych i zapobiegawczych dotyczących budżetu UE (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 239 proponowanego rozp. fin.)
10		Sprawozdanie na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (zwalczanie nadużyć finansowych) (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 325 TFUE)	31 lipca roku n+1	Sprawozdanie na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (zwalczanie nadużyć finansowych) (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 325 TFUE)	31 marca roku n+1	Sprawozdanie na temat ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej (zwalczanie nadużyć finansowych) (w ramach zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej) (art. 325 TFUE)
11		Sprawozdanie na temat audytów wewnętrznych (art. 99 ust. 5 obowiązującego rozp. fin.)	31 lipca roku n+1	Sprawozdanie na temat audytów wewnętrznych (art. 116 ust. 8 proponowanego rozp. fin.)	31 marca roku n+1	Uwzględnione w jednolitym sprawozdaniu dotyczącym rozliczalności
12		Sprawozdanie na temat działań następczych podjętych po absolutorium (art. 165 ust. 3 obowiązującego rozp. fin.)	31 lipca roku n+2	Sprawozdanie na temat działań następczych podjętych po absolutorium (art. 253 ust. 3 proponowanego rozp. fin.)		
13	15 czerwca roku n+1	Sprawozdanie na temat funduszy powierniczych		Sprawozdanie na temat funduszy powierniczych (art. 244 proponowanego rozp. fin.)	30 czerwca roku n+1	Uwzględnione jako sprawozdanie skonsolidowane w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym
14	1 września roku n+1	Projekt budżetu na rok n+2	1 września roku n+1	Projekt budżetu — w tym również informacje na temat instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej — dokumenty programowe		

	Sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z obowiązującym rozp. fin.)		Proponowana sprawozdawczość okresowa Komisji (zgodnie z proponowanym rozp. fin.)		Zmiana proponowana przez Trybunał	
	Termin	Sprawozdanie	Termin	Sprawozdanie	Termin przekazania do kontroli	Sprawozdanie
15	15 września	Sprawozdanie na temat odnotowanego ryzyka bieżącego, zaobserwowanych ogólnych tendencji i nowych zagadnień z zakresu rachunkowości oraz informacje na temat odzyskiwania środków (art. 150 ust. 4 obowiązującego rozp. fin.)	15 września	Sprawozdanie na temat odnotowanego ryzyka bieżącego, zaobserwowanych ogólnych tendencji i nowych zagadnień z zakresu rachunkowości oraz informacje na temat odzyskiwania środków (art. 243 proponowanego rozp. fin.)	1 września	Sprawozdanie na temat odnotowanego ryzyka bieżącego, zaobserwowanych ogólnych tendencji i nowych zagadnień z zakresu rachunkowości oraz informacje na temat odzyskiwania środków (art. 243 proponowanego rozp. fin.)
16		Sprawozdanie w sprawie gwarancji budżetowych i powiązanych rodzajów ryzyka (art. 149)		Włączone do sprawozdania na temat instrumentów finansowych załączonego do projektu budżetu		
17	Październik / listopad roku n+1	Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące instrumentów finansowych wspieranych z budżetu ogólnego (art. 140 ust. 8 obowiązującego rozp. fin.)	1 września roku n+1	Sprawozdanie na temat instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych, pomocy finansowej, zobowiązań warunkowych i wspólnego funduszu rezerw (art. 39 ust. 4 i 5, art. 50 ust. 1 lit.), art. 242 proponowanego rozp. fin.) Przedstawiane razem z projektem budżetu na rok n+2		