



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Dokument z posiedzenia

A7-0068/2014

30.1.2014

SPRAWOZDANIE

w sprawie oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach: nowego narzędzia Komisji Europejskiej mającego na celu usprawnienie procedury udzielania absolutorium
(2013/2172(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Michael Theurer

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	7
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	14

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach: nowego narzędzia Komisji Europejskiej mającego na celu usprawnienie procedury udzielania absolutorium (2013/2172(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 318 i 319 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
 - uwzględniając sprawozdania z oceny przyjęte przez Komisję w 2012 i 2013 r. (COM(2012)0040, COM(2012)0675 oraz COM(2013)0461),
 - uwzględniając art.48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A7-0068/2014),
- A. mając na uwadze, że ocena jest narzędziem mającym na celu zidentyfikowanie i zrozumienie wyników oraz skutków danego procesu oraz zidentyfikowanie alternatywnych możliwości pomocnych w podejmowaniu decyzji, które mogłyby prowadzić do dalszego usprawnienia tego procesu,
- B. mając na uwadze, że nie należy mylić kontroli z oceną, gdyż ocena dokonywana jest przez organy zarządzające, podczas gdy za kontrolę odpowiadają organy kontrolne,
- C. mając na uwadze, że ocena wyników i kontrola wykonania zadań opierają się na celach określonych wcześniej na etapie programowania,
- D. mając na uwadze, że w trakcie prezentacji sporządzonego przez Komisję projektu nowych wieloletnich ram finansowych w czerwcu 2011 r. przewodniczący J. M. Barroso wezwał do podejmowania decyzji związanych z budżetem „nie w oparciu o tradycyjne działy zasadzające się na biurokracji, lecz pod kątem faktów i celów [...], tak aby jak najlepiej wykorzystać każde wydane euro”,
- E. mając na uwadze, że choć Komisja zobowiązała się do osiągnięcia wyników, budżetowanie zadaniowe jest nadal podstawową zasadą w przygotowywaniu budżetu Unii,
- F. mając na uwadze, że dnia 3 lipca 2013 r. Parlament zwrócił się do Komisji o ustanowienie grupy roboczej składającej się z przedstawicieli Komisji, Parlamentu, Rady oraz Trybunału Obrachunkowego w celu zbadania środków służących wdrożeniu budżetu zadaniowego oraz w celu opracowania planu i harmonogramu działań w tym względzie,
1. wskazuje, że dzięki skupieniu się na finansach Unii w oparciu o uzyskane wyniki sprawozdanie z oceny wprowadzone na mocy art. 318 TFUE uzupełnia podejście zgodnościowe opracowane przez Trybunał Obrachunkowy w rozdziałach 1–9 sprawozdania rocznego i daje Parlamentowi możliwość skuteczniejszego wykonywania przysługującego mu uprawnienia do kontroli politycznej europejskiej polityki;

2. przypomina, że udzielanie absolutorium to procedura polityczna, która dotyczy wykonania budżetu Unii Europejskiej przez Komisję na własną odpowiedzialność i w współpracy z państwami członkowskimi;
3. przypomina, że dnia 17 kwietnia 2013 r. Parlament ponaglił Komisję, aby zmodyfikowała strukturę sprawozdania z oceny przewidzianego w art. 318, „rozdzielając politykę wewnętrzną od zewnętrznej i koncentrując się – w sekcji dotyczącej polityki wewnętrznej – na strategii »Europa 2020«” oraz kładąc „nacisk na postępy w realizacji inicjatyw przewodnich”¹;
4. przypomina również, że w porozumieniu międzyinstytucjonalnym towarzyszącym wieloletnim ramom finansowym (WRF) 2014–2020 zaznaczono, że Komisja odróżni politykę wewnętrzną, skoncentrowaną na strategii „Europa 2020”, od polityki zewnętrznej, a do oceny finansów UE opartej na osiągniętych wynikach wykorzysta większą ilość informacji dotyczących wykonania, w tym wyniki kontroli wykonania zadań;
5. podkreśla, że budżetowanie zadaniowe to wciąż podstawowa zasada podczas sporządzania budżetu unijnego; jest zaniepokojony faktem, że Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. stwierdza, że ramy legislacyjne wielu obszarów budżetu UE są skomplikowane oraz że zbyt mało uwagi poświęca się wynikom, a także ubolewa, że wnioski dotyczące rolnictwa i spójności na okres programowania 2014–2020 nadal są zasadniczo ukierunkowane na inwestowanie (zorientowane na wydatki), a w związku z tym skoncentrowane na przestrzeganiu przepisów zamiast na wynikach;
6. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ostatnim sprawozdaniu dotyczącym oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach (COM(2013)0461) Komisja zastosowała się do licznych zaleceń, jakie Parlament przedstawił w swoich decyzjach o udzieleniu absolutorium;
7. niemniej jednak ubolewa nad tym, że zamiast skupić się na realizacji głównych celów Unii i skuteczności jej strategii politycznych, Komisja dostarczyła zestaw podsumowań ocen obejmujący programy unijne we wszystkich obszarach wydatków w zakresie obecnych WRF zgodnie z obecnymi działaniami budżetu;
8. podkreśla, że Trybunał Obrachunkowy ocenił drugie i trzecie sprawozdanie z oceny i doszedł do wniosku, że choć widać poprawę, to sprawozdania nadal nie dostarczają dowodów na osiągnięcia strategii politycznych UE, które byłyby na tyle wystarczające, istotne i wiarygodne, by można je było wykorzystać w procedurze udzielania absolutorium;
9. wzywa Komisję do wykorzystywania konkretnych informacji o osiągnięciach państw członkowskich w jej ocenie wyników finansowych Unii;
10. nalega, że sprawozdanie z oceny wyników finansowych nie powinno stanowić kolejnego

¹ Zob. decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011, sekcja 3 – Komisja i agencje wykonawcze, Teksty przyjęte, P7_TA(2013)0122.

zestawu ocen częściowych, niezależnie od tego, czy zostały przeprowadzone w połowie czy na zakończenie okresu programowania;

11. wskazuje, że władza budżetowa potrzebuje co roku uzyskać jasny obraz rzeczywistego zakresu, w jakim zrealizowano główne cele Unii, na który składa się, w pierwszej fazie, ocena głównych programów finansowych oraz, w drugiej fazie, przekrojowa ocena założeń programowych dotycząca wydatków operacyjnych¹, która zbada, w jakim stopniu programy te przyczyniły się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”;
12. uważa, że ocena Komisji powinna posłużyć jako źródło informacji oraz inspiracja dla Trybunału Obrachunkowego; zwraca się do Trybunału Obrachunkowego, aby co roku kontrolował proces oceny Komisji, przedkładał Parlamentowi informacje zwrotne na ten temat w sprawozdaniu rocznym oraz uwzględniał je przy określaniu swojego programu kontroli wykonania zadań;
13. apeluje do Trybunału o złożenie Parlamentowi sprawozdania z postępów dokonanych przez Komisję w opracowywaniu i realizowaniu jej procesów zarządzania ryzykiem, sprawowania rządów oraz procesów kontroli wewnętrznej z myślą o realizacji celów Unii w sposób przejrzysty i odpowiedzialny, a także o sformułowanie zaleceń, jeśli stwierdzone zostaną niedociągnięcia;
14. z zadowoleniem przyjmuje plan działania na rzecz przygotowania sprawozdania z oceny przewidzianego w art. 318, określony w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym ostatecznemu sprawozdaniu z oceny Komisji (SWD(2013)0229), a w szczególności docenia fakt, że sprawozdanie z oceny na mocy art. 318 uwzględnia informacje dotyczące wyników pochodzące z planów zarządzania, rocznych sprawozdań z działalności i sprawozdania podsumowującego, o co wnosił Parlament w 2013 r.;
15. z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że Komisja zamierza oprzeć swoje sprawozdanie z oceny na nowych ramach wykonania dla następnych WRF;
16. wskazuje, że takie ramy wykonania powinny obejmować następujące trzy główne elementy: osiągnięcie celów programu (wyniki), należyte zarządzanie programem przez Komisję i państwa członkowskie oraz to, jak wyniki programu i należyte zarządzanie przyczyniają się do realizacji głównych celów Unii;
17. podkreśla, że oceny wyników można dokonywać tylko w tych obszarach, w których UE w znacznym stopniu ponosi odpowiedzialność polityczną i w których rzeczywiście możliwy jest istotny wpływ ze strony europejskiej;
18. nalega na konieczność zsumowania danych uzyskanych w procesie oceny na szczeblu globalnym oraz, jeśli chodzi o politykę wewnętrzną, w odniesieniu do celów strategii „Europa 2020”;
19. domaga się, by Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach, o którym mowa w

¹ Zob. Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014, dokument roboczy, część I – Założenia programowe dotyczące wydatków operacyjnych, COM(2013)0450, czerwiec 2013.

art. 318 akapit drugi, do dnia 30 czerwca roku następującego po analizowanym roku budżetowym;

*

* *

20. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu Unii Europejskiej oraz do zarządzenia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria L).

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) do zestawu narzędzi dostępnych w ramach udzielania absolutorium z wykonania budżetu dodano nowy instrument: ocenę finansów Unii opartą na uzyskanych wynikach. Zgodnie z art. 318 Traktatu Komisja przygotowuje roczne sprawozdania w tym zakresie.

Takie sprawozdanie z oceny, z uwagi na to, że skupia się na wynikach finansowych, stanowi dopełnienie podejścia zgodnościowego, którego koncepcję Europejski Trybunał Obrachunkowy rozwinął w rozdziałach 1–9 swojego sprawozdania rocznego. Sprawozdanie to daje Parlamentowi Europejskiemu możliwość oceny osiągnięć politycznych i legalności transakcji finansowych. Zmiana ta ułatwi również przejście z budżetowania zadaniowego na budżetowanie oparte na wynikach.

1. Dwa filary absolutorium Komisji: zgodność i wyniki

Głównym celem procedury udzielania absolutorium jest sprawdzenie, czy prawidłowo zarządzano funduszami Unii Europejskiej, oraz coroczna weryfikacja tego, czy wszystkie dochody i wydatki Unii, wynikające z nich saldo oraz aktywa i pasywa Unii wykazano w bilansie¹.

Zgodnie z art. 287 Traktatu Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość wszystkich dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami. W ramach tej kontroli sygnalizuje w szczególności wszelkie przypadki wystąpienia nieprawidłowości.

- Kontrolę dochodów przeprowadza się zarówno na podstawie założeń dochodowych, jak i płatności przekazanych Unii.
- Kontrolę wydatków przeprowadza się zarówno na podstawie podjętych zobowiązań, jak i dokonanych płatności.

Decyzja Parlamentu o udzieleniu, odroczeniu bądź odmowie udzielenia absolutorium opiera się głównie, ale nie wyłącznie, na kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, w której analizuje się wiarygodność rozliczeń oraz legalność i prawidłowość operacji leżących u ich podstaw.

Jednak udzielając absolutorium, Parlament musi ocenić nie tylko prawidłowość, lecz również wyniki zarządzania finansami w Unii Europejskiej.

Parlament poddaje również analizie roczne sprawozdanie Komisji dotyczące finansów Unii w oparciu o uzyskane wyniki (wyniki Unii) oraz sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy, które koncentrują się na należywym zarządzaniu w różnych

¹ Absolutorium z wykonania budżetu podlega zapisom art. 319, 318, 317 i art. 287 ust. 1 TFUE oraz rozporządzeniu w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r.).

sektorach lub obszarach polityki. Z uwagi na to, że powyższe sprawozdania dotyczą wdrażania zasad oszczędności, wydajności i skuteczności, systematycznie wywołują one debatę na temat tego, czy podmioty zaangażowane w różne obszary polityki europejskiej mają do dyspozycji środki i instrumenty niezbędne do osiągnięcia celów określonych przez organy polityczne Unii.

2. Różnica między kontrolą a oceną

Kontrola i ocena są koncepcjami służącymi do oceny produktów i wyników, jednakowo ważnymi dla organizacji. Jednakże koncepcje te znacząco różnią się między sobą.

Ocena jest narzędziem edukacyjnym, ponieważ przeprowadzana jest zawsze w trakcie procesu lub na jego zakończenie. Jej celem jest zidentyfikowanie i zrozumienie wyników oraz skutków danego procesu oraz zidentyfikowanie alternatywnych możliwości pomocnych w podejmowaniu decyzji, które mogłyby prowadzić do dalszego usprawnienia procesu. Ponieważ jest to narzędzie zarządzania, to do Komisji należy jak najlepsze jego wykorzystanie.

Kontrolę można zdefiniować jako niezależne działanie zmierzające do zapewnienia wiarygodności, opracowane w celu uzyskania wartości dodanej oraz usprawnienia funkcjonowania i operacji poszczególnych organizacji. Przeprowadza się ją, aby usprawnić procesy kontroli wewnętrznej i zarządzania w organizacji oraz aby sprawdzić skuteczność zarządzania ryzykiem.

Oceny wyników finansowych Unii nie należy mylić z kontrolą wykonania zadań; ocena jest sporządzana przez Komisję, natomiast kontrola zewnętrzna leży w gestii Trybunału. Ocena wyników i kontrola wykonania zadań opierają się na celach określonych wcześniej na etapie planowania.

Dla obu tych zadań podstawowe znaczenie ma rozliczalność. W ocenie weryfikuje się, czy rezultaty są osiągnięte czy nie oraz jakie są przyczyny powodzenia lub niepowodzenia ocenianego procesu.

Kontrola skupia się na powodzeniu działań, na ramach programowych i ramach zarządzania oraz ich stosowności, a w jej wyniku poświadczą się rzetelność praktyk zarządzania w organizacjach pod względem przestrzegania zasad wydajności, skuteczności i oszczędności.

3. Budżetowanie zadaniowe a budżetowanie oparte na wynikach

Zgodnie z definicją budżetowanie zadaniowe jest metodą budżetowania opartą na zadaniach, wykorzystującą w planowaniu budżetu dane dotyczące czynników kosztotwórczych oraz proces informacji zwrotnej oparty na wariacjach. W tym kontekście zadania są kluczowe, ponieważ wyzwalają koszty. Jeśli możliwe będzie skontrolowanie źródeł generowanych kosztów (czynników kosztotwórczych), można się spodziewać, że poprawi się zarządzanie kosztami i ich zrozumienie.

W wyniku reform Kinnocka przeprowadzonych na początku XXI wieku wprowadzono budżetowanie zadaniowe i zarządzanie zadaniowe, sprawozdania z działalności podpisywane przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego oraz reformę audytu wewnętrznego, jak

również rachunkowość memoriałową. Główną ideą przyświecającą tym reformom było opracowanie przejrzystej hierarchii, począwszy od celów politycznych, aż po zasoby wykorzystywane do ich osiągnięcia oraz wskaźniki wyników umożliwiające kontrolę osiągnięć. Jednak rzeczywistość jest inna.

Przede wszystkim pomimo dostosowania budżetu przez Komisję w oparciu o zadania w latach 2003–2004, klasyfikacja opierała się głównie na strukturze organizacyjnej administracji i wiele linii budżetowych zostało utrzymanych. Ponadto celów zadań nadal nie uwzględnia się w zasadzie w debacie dotyczącej budżetu, lecz są one przedstawiane w odrębnych opisach zadań (zob. również założenia programowe dotyczące wydatków operacyjnych na 2014 r.). Co więcej, nowa struktura budżetu nie została w pełni dostosowana do wieloletnich ram finansowych (WRF). Każdy dział wieloletnich ram finansowych zawiera różne działania, a wiele pojedynczych działań jest rozproszonych na kilka działów WRF. W związku z tym negocjacje w PE i w Radzie koncentrują się na pułapach przewidzianych dla działów wieloletnich ram finansowych i nie obejmują poważniejszych kwestii celów budżetowania zadaniowego, wskaźników wyników ani mierzonych wyników (PE, 2007:3).

W grudniu 2010 r. kilku szefów państw Unii Europejskiej wystosowało do przewodniczącego José Manuela Barroso pismo, w którym stwierdzono, że „wyzwaniem dla Unii Europejskiej w nadchodzących latach nie będą większe wydatki, lecz lepiej ulokowane wydatki”.

W trakcie prezentacji sporządzonego przez Komisję projektu nowych wieloletnich ram finansowych w czerwcu 2011 r. przewodniczący J. M. Barroso zareagował na ten apel, wzywając do podejmowania decyzji związanych z budżetem „nie w oparciu o tradycyjne działy zasadzające się na biurokracji i wyborcach, lecz pod kątem faktów i celów [...], tak aby jak najlepiej wykorzystać każde wydane euro”.

Od tamtego czasu Komisja ponowiła swoje zobowiązanie do osiągania wyników i do budżetowania opartego na wynikach. Nowe zasady WRF skupiają się na wprowadzaniu w życie kluczowych priorytetów politycznych, wartości dodanej oraz na skutkach i wynikach. Zgodnie z art. 30 ust. 3 nowego rozporządzenia finansowego we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem wyznacza się konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Nowym podstawom prawnym wniosków w sprawie nowych strategii politycznych towarzyszyły cele i wskaźniki.

4. Budżetowanie oparte na wynikach

Mimo opisanych powyżej osiągnięć i zobowiązań do osiągania wyników budżetowanie zadaniowe pozostaje podstawową zasadą przy opracowywaniu budżetu Unii.

Niemniej jednak niedawno wprowadzono zmiany w obszarze kontroli budżetowej, które nadały rozpędu tej nowej tendencji do ukierunkowywania się na wyniki.

W 2013 r. po raz pierwszy Parlament przekazał Komisji wytyczne dotyczące sposobu, w jaki powinna ona opracowywać swoje sprawozdanie z oceny wyników finansowych Unii zgodnie z art. 318 TFUE. Parlament powiązał wyniki finansowe z celami politycznymi Unii.

Dnia 3 lipca 2013 r. Parlament zwrócił się do Komisji o ustanowienie grupy roboczej składającej się z przedstawicieli Komisji, Parlamentu, Rady oraz Trybunału Obrachunkowego

w celu zbadania środków służących wdrożeniu budżetu opartego na wynikach oraz opracowania planu i harmonogramu działań w tym względzie.

Zgodnie ze względnie wąską definicją budżetowanie oparte na wynikach zakłada przydział zasobów w oparciu o osiągnięcie określonych, mierzalnych wyników (Fielding Smith 1999). W ramach takiego budżetowania wskazuje się, że cel lub grupę celów należy osiągnąć przy określonym poziomie wydatków. Identyfikuje się związek pomiędzy kwotami a wynikami oraz wyjaśnia się sposób tworzenia takich relacji. Powyższa definicja ustanawia racjonalny i mechaniczny związek między środkami nastawionymi na wyniki a przydziałem zasobów oraz umożliwia określenie poziomu wyników, jakie można osiągnąć dzięki dodatkowym zasobom.

Ocena odgrywa kluczową rolę w budżetowaniu opartym na wynikach, w szczególności wtedy, gdy budżetowaniu opartemu na wynikach towarzyszą zachęty lub alternatywne zasady budżetowe, które zobowiązują władzę budżetową do corocznej oceny dokładności zmierzonych wyników.

5. Sprawozdanie z oceny, o którym mowa w art. 318 TFUE: pierwsze doświadczenia i wytyczne sporządzone przez PE oraz zawarte w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie wieloletnich ram finansowych

Pierwsze sprawozdanie z oceny dotyczące roku finansowego 2010 (COM(2012)0040) zostało uznane przez Trybunał Obrachunkowy oraz Parlament za pierwsze doświadczenie. Niemniej jednak z ubolewaniem przyjęto jego zbyt ograniczony zakres. W drugim sprawozdaniu: sprawozdaniu z oceny dotyczącym roku finansowego 2011 (COM(2012)0675) wykorzystano 118 ocen ukończonych w 2011 r. jako główne źródło informacji na temat wyników oraz podsumowano wyniki przeprowadzonych ocen programów finansowych dotyczących kwestii związanych z każdym działem budżetu.

Wytyczne przekazane przez Parlament Europejski

W rezolucji przyjętej dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie absolutorium dla Komisji Parlament przyznał, że osiągnięto pewien postęp, choć ubolewał nad tym, że sprawozdanie zawierało wyłącznie podsumowania różnych ocen dotyczących najróżniejszych programów i odnoszących się do rozbieżnych ram czasowych, bez kompleksowej oceny wyników osiągniętych przez Komisję w 2011 r. w zakresie wdrażania jej strategii politycznych.

Parlament zwrócił się do Komisji o rozwinięcie nowej kultury wyników poprzez określenie w planie zarządzania szeregu celów i wskaźników zgodnych z wymogami Trybunału Obrachunkowego pod względem odpowiedniości, porównywalności i wiarygodności; w rocznych sprawozdaniach z działalności służby powinny mierzyć wykonane zadania, przedstawiając podsumowanie wyników osiągniętych w ramach głównych obszarów polityki realizowanej przez Komisję; tę ocenę wykonania zadań na szczeblu departamentów powinna uzupełniać ogólna ocena wyników Komisji zawarta w sprawozdaniu z oceny przewidzianym w art. 318 TFUE.

Na zakończenie Parlament wezwał Komisję do zmodyfikowania struktury wyżej wymienionego sprawozdania z oceny poprzez rozróżnienie polityki wewnętrznej i zewnętrznej i skoncentrowanie się – w sekcji dotyczącej polityki wewnętrznej – na strategii „Europa 2020” stanowiącej główny cel polityczny Unii; Komisja powinna położyć nacisk na

postępy w realizacji inicjatyw przewodnich¹.

Porozumienie międzyinstytucjonalne towarzyszące wieloletnim ramom finansowym na lata 2014–2020

W porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie wieloletnich ram finansowych zaznaczono, że w sprawozdaniu z oceny przewidzianym w art. 318 Komisja odróżni politykę wewnętrzną, skoncentrowaną na strategii „Europa 2020”, od polityki zewnętrznej, a do oceny finansów UE opartej na osiągniętych wynikach wykorzysta większą ilość informacji dotyczących wykonania, w tym wyniki kontroli wykonania zadań.

6. Struktura sprawozdania, o którym mowa w art. 318: działy budżetu a inicjatywy przewodnie na 2012 r.

- 6.1. W ostatnim sprawozdaniu dotyczącym oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach (COM(2013)0461) Komisja zastosowała się do licznych zaleceń, jakie Parlament przedstawił w swoich rezolucjach towarzyszących decyzji o udzieleniu absolutorium.

W szczególności sprawozdanie jest obecnie publikowane znacznie wcześniej niż sprawozdania dotyczące 2010 i 2011 r. w celu lepszego dopasowania do przyjęcia sprawozdania podsumowującego oraz w celu zapewnienia jego dostępności dla organów odpowiedzialnych za udzielenie absolutorium w perspektywie procedury udzielania absolutorium na rok objęty sprawozdaniem.

Zgodnie z zaleceniami Parlamentu sprawozdanie zawiera również rozróżnienie między programami zewnętrznymi oraz innymi programami, a także powiązanie w nim programy z celami strategii „Europa 2020”.

- 6.2. Jednak zamiast skupiać się na osiągnięciu głównych celów Unii, ostatnie sprawozdanie Komisji obejmuje programy UE ze wszystkich obszarów wydatków UE w bieżących wieloletnich ramach finansowych zgodnie z bieżącymi działaniami budżetu. Ponadto Komisja ogłasza już, że opisze ramy sprawozdawczości dotyczącej wyników obowiązujące do końca następných wieloletnich ram finansowych, będące wynikiem wspólnych prac legislacyjnych nad instrumentami prawnymi dla następnej edycji programów.

Bez wątpienia takie oceny sektorowe byłyby bardzo przydatne, jednak należy podkreślić, że jednym z powodów, dla których fakty i wyniki są rzadko

¹

Główne cele Unii: strategia „Europa 2020”:

Strategia „Europa 2020”, zainicjowana przez przewodniczącego José Manuela Barroso w 2010 r., jest głównym projektem Komisji, którego celem jest zapewnienie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu; strategia ta skupia się na pięciu ambitnych założeniach mierzonych za pomocą wymiernych celów w dziedzinie zatrudnienia, innowacyjności, edukacji, ubóstwa i klimatu/energii.

Strategia Unii na rzecz wzrostu i zatrudnienia nie opiera się na działalności poszczególnych dyrekcji generalnych, lecz obejmuje siedem przekrojowych inicjatyw przewodnich wdrażanych każdorazowo przez kilka dyrekcji generalnych, co stanowi wyzwanie pod względem koordynacji i współpracy w ramach Komisji.

wykorzystywane w debatach dotyczących budżetu, jest właśnie brak zdolności analitycznych oraz woli politycznej do uczenia się z doświadczenia zamiast dyskusowania o przyszłości. Każdego roku Komisja przygotowuje dziesiątki tysięcy stron opisów zadań, planów zarządzania, sprawozdań z działalności, niezawierających spójnych ani rozstrzygających podsumowań.

Sprawozdanie z wyników finansowych nie powinno stanowić kolejnego zestawu przeprowadzonych ocen częściowych, niezależnie od tego, czy jest przygotowywane w trakcie, czy na zakończenie okresu programowania.

Władza budżetowa potrzebuje jasnego obrazu faktycznych osiągnięć w zakresie głównych celów Unii, które wykraczają z uwagi na swój charakter poza pojedyncze działy budżetu.

Z tej perspektywy Komisja powinna potraktować poważnie cele dotyczące inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, które sama zdefiniowała. Ponadto należy zauważyć, że w dokumencie COM(2013)0450 w sprawie założeń programowych dotyczących oceny wydatków operacyjnych na 2014 r. sama Komisja ocenia, że kwota 80 018,4 mln EUR, czyli 57,6% całości projektu budżetu, jest powiązana ze strategią „Europa 2020”. Powyższe zasoby rozdziela się między inicjatywy przewodnie, jak opisano poniżej¹.

Dlatego też zamiast zbierać oceny częściowe różnych programów zgodnie z działami budżetu, Komisja powinna wybrać inne podejście i skupić się w pierwszej kolejności na stopniu osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, w szczególności na inicjatywach przewodnich. Inicjatywy te są bardziej znaczące pod względem politycznym, ponieważ w ich ramach nacisk kładzie się na osiągnięcie celów globalnych łączących różne programy, objęte różnymi liniami budżetowymi w ramach różnych działów budżetu.

- 6.3. Przede wszystkim należy jednak zauważyć, że od chwili obecnej Komisja ma w Traktacie rzeczywistą podstawę prawną do przeprowadzania takich ocen wyników; ma również do swojej dyspozycji wystarczającą liczbę narzędzi do wywiązania się ze swoich zobowiązań prawnych, w szczególności z zobowiązań związanych z jej wewnętrzną strukturą zarządzania; są to plany zarządzania, roczne sprawozdania z działalności, sprawozdania podsumowujące umożliwiające uzyskanie oceny.

Możliwy brak spójnych ram oceny w różnych instrumentach prawnych dla następnej edycji programów nie może być wymówką służącą odroczeniu globalnej oceny wyników finansowych. Oceny przeprowadzane przez Komisję i kontrole

¹ Inicjatywa przewodnia nr 1 – Unia innowacji: 11 839,3 mln EUR, Inicjatywa przewodnia nr 2 – Mobilna młodzież: 4 044 mln EUR; Inicjatywa przewodnia nr 3 – Europejska agenda cyfrowa: 3 385,6 mln EUR; Inicjatywa przewodnia nr 4 – Europa efektywnie korzystająca z zasobów: 30 002,5 mln EUR; Inicjatywa przewodnia nr 5 – Polityka przemysłowa w erze globalizacji: 14 956 mln EUR; Inicjatywa przewodnia nr 6 – Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: 10 110,3 mln EUR; Inicjatywa przewodnia nr 7 – Europejska platforma walki z ubóstwem: 5 680,5 mln EUR.

wykonania zadań przeprowadzane przez Trybunał Obrachunkowy powinny być przedmiotem szerszej współpracy – te dwie instytucje powinny przygotowywać swoje roczne plany ocen i kontroli w bardziej zintegrowany sposób.

- 6.4. Ocena przeprowadzona przez Komisję będzie stanowiła źródło informacji oraz inspirację dla Trybunału Obrachunkowego. W jej ramach Trybunałowi przedstawia się obiektywną i niezależną ocenę działań Komisji mającą na celu określenie, czy osiągnięto wyniki, oraz wyjaśnienie, jakie wnioski można wyciągnąć i zastosować w innych kontekstach.

Trybunał będzie miał możliwość przeprowadzenia globalnej kontroli procesu oceny Komisji, a także przyjęcia w tym kontekście swojego programu kontroli wykonania zadań. Trybunał przedstawi Parlamentowi obiektywną i niezależną ocenę wskazującą, czy opracowane i realizowane przez Komisję procesy zarządzania ryzykiem, sprawowania rządów oraz procesy kontroli wewnętrznej dają gwarancję osiągnięcia celów Unii.

Podsumowanie

Sprawozdanie z oceny przewidziane w art. 318 TFUE zwiększa zdolności analityczne władzy budżetowej w zakresie wyciągania odpowiednich wniosków z doświadczeń. Skupiając się na głównych celach Unii zdefiniowanych przez samą Komisję, sprawozdanie powinno zapewnić globalną i mającą polityczne znaczenie ocenę polityki Unii. Komisja powinna w sposób prosty, zwięzły i ogólny wyjaśnić, jak wydatki UE przyczyniają się do osiągnięcia globalnych celów strategii „Europa 2020” oraz celów jej inicjatyw przewodnich. W takich warunkach sprawozdanie z oceny będzie postrzegane jako brakujące ogniwo pomiędzy oceną wyników a kontrolą wykonania zadań. Przyczyni się ono ponadto do wzmocnienia kultury wyników w zarządzaniu finansami Unii oraz przygotowuje przejście do budżetu faktycznie opartego na wynikach.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	21.1.2014
Wynik głosowania końcowego	+: 20 -: 0 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Marta Andreasen, Jean-Pierre Audy, Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Zuzana Brzobohatá, Tamás Deutsch, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Gerben-Jan Gerbrandy, Ingeborg Gräßle, Jan Mulder, Eva Ortiz Vilella, Monika Panayotova, Bart Staes, Georgios Stavrakakis, Søren Bo Søndergaard, Michael Theurer
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Chris Davies, Derk Jan Eppink, Vojtěch Mynář, Markus Pieper
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Janusz Władysław Zemke