

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

**Podsumowanie wyników kontroli wspólnych przedsięwzięć badawczych Unii Europejskiej
przeprowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy za 2016 r.**

(2017/C 426/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
WPROWADZENIE	1-6	2
Ogólne informacje	1-2	2
Wspólne przedsięwzięcia badawcze – publiczno-prywatne partnerstwa UE z udziałem przedstawicieli branży i państw członkowskich	3-4	2
Budżet środków unijnych przeznaczonych na wspólne przedsięwzięcia badawcze	5-6	2
PODEJŚCIE KONTROLNE	7-10	3
Obecnie istniejące mechanizmy kontrolne funkcjonują, lecz są niewydajne	7-10	3
WYNIKI KONTROLI	11-34	3
Opinie bez zastrzeżeń co do wiarygodności sprawozdań finansowych wszystkich wspólnych przedsięwzięć	11	3
Opinie bez zastrzeżeń co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń siedmiu z ośmiu wspólnych przedsięwzięć	12-13	3
Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko związane z wkładem UE w koszty projektu ITER .	14-19	3
Uwagi sformułowane w specjalnych sprawozdaniach rocznych Trybunału	20-33	4
Zarządzanie budżetem i finansami	21	4
Na końcowym etapie realizacji 7PR wystąpiły pewne zaległości we wkładach ze strony partnerów branżowych i badawczych	22-24	4
Na początkowym etapie wdrażania programu „Horyzont 2020” poziom wkładów ze strony partnerów branżowych na rzecz dodatkowych działań był wysoki	25-26	4
Kontrole wewnętrzne były zasadniczo skuteczne i sprawiły, że poziom błędu utrzymał się poniżej 2 %	27-33	5
Działania podjęte w związku z uwagami z poprzednich lat	34	5
WNIOSKI	35-38	5
ZAŁĄCZNIK – DZIAŁALNOŚĆ, BUDŻET I PERSONEL WSPÓLNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ		7

WPROWADZENIE

Ogólne informacje

1. Trybunał skontrolował i wydał opinie na temat wiarygodności rocznych sprawozdań finansowych za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań ośmiu wspólnych przedsięwzięć badawczych Unii Europejskiej; są to:

- Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej (F4E),
- Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Bioprzemysłu (BBI),
- Wspólne Przedsięwzięcie „Czyste Niebo 2” – czyste technologie transportu lotniczego,
- Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Drugiej Inicjatywy w zakresie Leków Innowacyjnych (IMI2),
- Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych 2 (FCH2),
- Wspólne Przedsięwzięcie w celu Opracowania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym Nowej Generacji (SESAR),
- Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL – podzespoły i układy elektroniczne,
- Wspólne Przedsięwzięcie Shift2Rail – innowacyjne rozwiązania dotyczące produktów kolejowych (S2R).

2. Niniejsze sprawozdanie podsumowujące przedstawia w ogólnym zarysie wyniki kontroli (opinie i uwagi) opublikowane w specjalnych sprawozdaniach rocznych Trybunału za 2016 r. dotyczących wspólnych przedsięwzięć. Niniejsze podsumowanie nie jest sprawozdaniem z kontroli ani opinią.

Wspólne przedsięwzięcia badawcze – publiczno-prywatne partnerstwa UE z udziałem przedstawicieli branży i państw członkowskich

3. Wspólne przedsięwzięcia to partnerstwa publiczno-prywatne, które odgrywają ważną rolę w realizacji szczegółowych aspektów polityki badawczej Unii Europejskiej (UE). Oprócz UE, reprezentowanej przez Komisję, członkami wspólnych przedsięwzięć są różni partnerzy publiczni i prywatni ze zrzeszeń branżowych i zrzeszeń podmiotów badawczych. Większość wspólnych przedsięwzięć jest oparta na modelu dwustronnym, gdy ich członkami są Komisja i partnerzy branżowi/badawczy, lub na modelu trójstronnym, gdy ich członkami są ponadto państwa członkowskie (Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL).

4. Członkowie wnoszą wkłady finansowe na rzecz działań realizowanych przez wspólne przedsięwzięcia. Finansowanie unijne pochodzi z budżetu UE na badania naukowe za pośrednictwem siódmego programu ramowego w zakresie badań (7PR) i programu „Horyzont 2020”⁽¹⁾. Partnerzy branżowi i badawczy wnoszą wkłady pieniężne i niepieniężne. W przypadku czterech wspólnych przedsięwzięć („Czyste Niebo 2”, FCH2, BBI i S2R) partnerzy prywatni wnoszą także wkłady niepieniężne o pewnej minimalnej wartości na rzecz „działań dodatkowych” – wykraczających poza plan pracy wspólnych przedsięwzięć, lecz wchodzących w zakres ich celów.

Budżet środków unijnych przeznaczonych na wspólne przedsięwzięcia badawcze

5. W 2016 r. łączny budżet wspólnych przedsięwzięć wyniósł 1,8 mld euro (w 2015 r. było to 1,4 mld euro), czyli 1,3 % ogólnego budżetu UE (w 2015 r. był to 1 %). Mniej więcej tyle samo miały wynieść łącznie wkłady pieniężne i niepieniężne ze strony partnerów branżowych i badawczych. Na koniec 2016 r. we wspólnych przedsięwzięciach zatrudnionych było 633 członków personelu (w 2015 r. – 562).

6. Informacje na temat działań i budżetu wspólnych przedsięwzięć oraz liczby zatrudnionych w nich pracowników zawarto w załączniku.

⁽¹⁾ Wspólne przedsięwzięcia SESAR i S2R otrzymują także finansowanie w ramach programu na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

PODEJŚCIE KONTROLNE

Obecnie istniejące mechanizmy kontrolne funkcjonują, lecz są niewydajne

7. Zgodnie z art. 208 ust. 4 i art. 209 ust. 2 rozporządzenia finansowego UE kontrola wiarygodności sprawozdań finansowych wszystkich wspólnych przedsięwzięć została zlecona niezależnym zewnętrznym firmom audytorskim. Kontrola wiarygodności sprawozdań finansowych wspólnych przedsięwzięć F4E i SESAR przeprowadzana jest przez niezależne zewnętrzne firmy audytorskie od 2014 r. W przypadku pozostałych wspólnych przedsięwzięć („Czyste Niebo 2”, BBI, FCH2, IMI2, ECSEL, S2R) kontrola wiarygodności sprawozdań finansowych przez niezależne zewnętrzne firmy audytorskie miała miejsce po raz pierwszy w 2016 r.

8. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli Trybunał zweryfikował wyniki prac firm audytorskich i uzyskał wystarczającą pewność co do tego, że może posłużyć się nimi jako podstawą do wydania opinii pokontrolnych dotyczących wiarygodności sprawozdań finansowych wspólnych przedsięwzięć za 2016 r.

9. Tak jak w latach ubiegłych, Trybunał ponosi wyłączną odpowiedzialność za kontrolę legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Przyjęte przez Trybunał podejście kontrolne objęło badania bezpośrednie reprezentatywnych prób transakcji po stronie płatności i dochodów, analityczne procedury kontrolne oraz ocenę kluczowych mechanizmów kontrolnych w ramach systemów nadzoru i kontroli każdego ze wspólnych przedsięwzięć. Trybunał zbadał również jakość kontroli *ex post* zadeklarowanych kosztów, które zostały przeprowadzone przez niezależne zewnętrzne firmy audytorskie u beneficjentów dotacji z 7PR. Trybunał uzyskał wystarczającą pewność co do tego, że może posłużyć się wynikami prac firm audytorskich jako uzupełniającą podstawą do wydania swoich opinii pokontrolnych dotyczących legalności i prawidłowości płatności.

10. Z kontroli za 2016 r. wynika jednak, że zlecenie przeprowadzenia części kontroli dotyczącej wiarygodności rozliczeń firmom zewnętrznym znacznie zwiększyło obciążenie administracyjne i spowodowało powielanie prac kontrolnych.

WYNIKI KONTROLI

Opinie bez zastrzeżeń co do wiarygodności sprawozdań finansowych wszystkich wspólnych przedsięwzięć

11. Ostateczne sprawozdania finansowe wszystkich ośmiu wspólnych przedsięwzięć przedstawiają rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach ich sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami odpowiednich regulaminów finansowych oraz z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

Opinie bez zastrzeżeń co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń siedmiu z ośmiu wspólnych przedsięwzięć

12. Transakcje leżące u podstaw rocznych sprawozdań finansowych za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach w przypadku siedmiu wspólnych przedsięwzięć (F4E, BBI, „Czyste Niebo 2”, IMI2, FCH2, SESAR i S2R).

13. Podobnie jak w 2015 r. Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnego Przedsięwzięcia ECSEL. Przyjęte we Wspólnym Przedsięwzięciu ECSEL rozwiązania w zakresie kontroli *ex post* u beneficjentów dotacji z 7PR nie pozwalają na obliczenie wiarygodnego poziomu błędu ważonego ani poziomu błędu resztowego w odniesieniu do dokonanych przez wspólne przedsięwzięcie płatności w ramach 7PR. W efekcie Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy te kontrole *ex post* dają wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw płatności okresowych i końcowych na rzecz projektów w ramach 7PR zarządzanych przez wspólne przedsięwzięcie. Kwestia ta wiąże się z systemem kontroli, który Wspólne Przedsięwzięcie ECSEL przejęło od swoich poprzedników (wspólnych przedsiębiorstw ENIAC i ARTEMIS), i nie będzie już dotyczyła realizacji projektów w ramach programu „Horyzont 2020”.

Trybunał zwrócił uwagę na ryzyko związane z wkładem UE w koszty projektu ITER

14. Wydanej przez Trybunał opinii w sprawie rocznego sprawozdania finansowego Wspólnego Przedsięwzięcia F4E towarzyszy objaśnienie uzupełniające⁽²⁾ dotyczące wkładu UE w koszty projektu ITER.

⁽²⁾ Objaśnienie uzupełniające ma na celu zwrócenie uwagi na kwestię, która nie została w istotny sposób zniekształcona w sprawozdaniu finansowym, ale ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia tego sprawozdania przez odbiorców.

15. W listopadzie 2016 r. Rada ITER zatwierdziła nowy kosztorys i harmonogram projektu ITER, zgodnie z którym termin zakończenia pierwszego strategicznego etapu pośredniego budowy (etap „pierwszej plazmy”) wyznaczono na grudzień 2025 r., a szacowany termin zakończenia całego etapu budowy – na grudzień 2035 r. Stanowi to opóźnienie o 15 lat w stosunku do pierwotnego harmonogramu.

16. W oparciu o nowe założenia projektu Wspólne Przedsięwzięcie F4E przeliczyło związany z nim koszt końcowy etapu budowy projektu ITER. W grudniu 2016 r. radzie zarządzającej wspólnego przedsięwzięcia przedstawiono rezultaty tych obliczeń oraz oszacowano, że konieczne jest dodatkowe finansowanie UE na potrzeby etapu budowy po 2020 r. w wysokości około 5,4 mld euro (wzrost o 82 % w stosunku do pierwotnie zatwierdzonej kwoty 6,6 mld euro).

17. Ponadto Wspólne Przedsięwzięcie F4E musi także współfinansować etap operacyjny projektu ITER po 2035 r., a następnie etap dezaktywacji i etap likwidacji. Te koszty nie zostały jeszcze oszacowane.

18. W czerwcu 2017 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie wkładu UE w projekt ITER, szukając poparcia Parlamentu Europejskiego i starając się uzyskać upoważnienie od Rady UE do zatwierdzenia nowych założeń projektu. Komisja zasugerowała, że właściwe byłoby uwzględnienie ewentualnych nieprzewidzianych opóźnień w realizacji harmonogramu do 24 miesięcy oraz możliwości wzrostu nieplanowanych kosztów o 10–20 %. Kwota 6,6 mld euro przyjęta przez Radę UE w 2010 r. służy obecnie za limit wydatków wspólnego przedsięwzięcia do 2020 r.

19. Trybunał uważa, że choć podjęto właściwe kroki w celu poprawy zarządzania etapem budowy w ramach projektu ITER i nadzoru nad nim, wciąż istnieje ryzyko dalszego wzrostu kosztów i opóźnień w realizacji projektu.

Uwagi sformułowane w specjalnych sprawozdaniach rocznych Trybunału

20. Nie podważając swojej opinii, w specjalnych sprawozdaniach rocznych dotyczących wspólnych przedsięwzięć Trybunał sformułował różne uwagi, aby uwypuklić istotne kwestie i wskazać obszary wymagające poprawy.

Zarządzanie budżetem i finansami

21. W czterech przypadkach („Czyste Niebo 2”, IMI2, FCH2, SESAR) **poziom wykorzystania środków na płatności w 2016 r.** był znacznie niższy niż oczekiwano z powodu opóźnień w zawieraniu umów o udzielenie dotacji („Czyste Niebo 2”, IMI2), z powodu mniejszej niż oczekiwano liczby umów o udzielenie dotacji w wyniku oceny projektów zgłoszonych w odpowiedzi na zaproszenia do składania wniosków (FCH2) lub z powodu opóźnień w realizacji projektów przez beneficjentów bądź późnego przedłożenia przez nich zestawień poniesionych wydatków (SESAR). W przypadku IMI2 niski poziom wykonania budżetu był również związany ze znacznym spadkiem wydatków w ramach programu kryzysowego EBOLA+ po wygaśnięciu epidemii.

Na końcowym etapie realizacji 7PR wystąpiły pewne zaległości we wkładach ze strony partnerów branżowych i badawczych

22. Trybunał przedstawił informacje na temat wykonania przez wspólne przedsięwzięcia wieloletniego budżetu programów 7PR, TEN-T i „Horyzont 2020”.

23. W przypadku **7PR** spodziewano się, że na koniec 2016 r. łączne wkłady (pieniężne i niepieniężne) ze strony partnerów branżowych i badawczych wyniosą mniej więcej tyle samo co kwota wkładów pieniężnych ze strony UE. Jednak w przypadku wszystkich wspólnych przedsięwzięć partnerzy prywatni wnieśli wkłady o nieco niższej wartości niż UE. W przypadku Wspólnego Przedsięwzięcia IMI2 zaległe wkłady ze strony członków z branży sięgnęły kwoty około 220 mln euro (co odpowiada 30 % wkładów pieniężnych ze strony UE).

24. W 2016 r. **program „Horyzont 2020”** znajdował się jeszcze we wstępnej fazie, więc wkłady pieniężne ze strony UE zostały wykorzystane do sfinansowania płatności zaliczkowych w ramach pierwszej serii umów o udzielenie dotacji zawartych z partnerami branżowymi i innymi beneficjentami. Fakt ten wyjaśnia stosunkowo niski poziom wkładów niepieniężnych zadeklarowanych przez partnerów branżowych na koniec 2016 r.

Na początkowym etapie wdrażania programu „Horyzont 2020” poziom wkładów ze strony partnerów branżowych na rzecz dodatkowych działań był wysoki

25. W niektórych przypadkach partnerzy branżowi i badawczy mogą także deklorować **wkłady niepieniężne na rzecz działań dodatkowych**, które wykraczają poza plany pracy wspólnych przedsięwzięć („Czyste Niebo 2”, BBI, S2R, FCH2). Na koniec 2016 r. partnerzy zadeklarowali już znaczną część minimalnych kwot określonych w stosownych rozporządzeniach ustanawiających wspólne przedsięwzięcia na cały okres trwania programu „Horyzont 2020” (BBI:

17 %; „Czyste Niebo 2”: 36 %; S2R: 43 %; FCH2: 66 %). Wspólne przedsięwzięcia nie są zobowiązane do wykazywania wkładów niepieniężnych na działania dodatkowe w swoich rocznych sprawozdaniach finansowych, a Trybunał nie jest uprawniony do kontrolowania zadeklarowanych kwot.

26. Bardziej szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu wieloletniego zawarto w rocznych sprawozdaniach z działalności wspólnych przedsięwzięć.

Kontrole wewnętrzne były zasadniczo skuteczne i sprawiły, że poziom błędów utrzymał się poniżej 2 %

27. Wspólne przedsięwzięcia ustanowiły **procedury kontroli ex ante** oparte na przeglądach dokumentacji finansowej i operacyjnej oraz zleciły niezależnym zewnętrznym firmom audytorskim przeprowadzenie **kontroli ex post u beneficjentów dotacji**. Kontrole te stanowią główne narzędzie oceny legalności i prawidłowości transakcji płatności leżących u podstaw rozliczeń, obejmujących wkłady pieniężne i niepieniężne członków z branży i podmiotów badawczych.

28. Na podstawie wyników kontroli *ex post* dotyczących płatności z tytułu umów o udzielenie dotacji w ramach 7PR na koniec 2016 r. wszystkie wspólne przedsiębiorstwa (oprócz ECSEL) obliczyły i zadeklarowały poziom błędów resztowego poniżej 2 %. Ten poziom błędów resztowego został potwierdzony w toku przeprowadzonych przez Trybunał weryfikacji wyników prac wewnętrznych firm audytorskich.

29. Co do płatności z tytułu umów o udzielenie dotacji w ramach programu „Horyzont 2020”, do końca 2016 r. nie została jeszcze zakończona ani jedna kontrola *ex post*. Opinia Trybunału na temat legalności i prawidłowości płatności w ramach programu „Horyzont 2020” jest oparta wyłącznie na wynikach przeprowadzonych przez Trybunał badań bezpośrednich i analizy systemów kontroli wewnętrznej wspólnych przedsięwzięć. W przypadku wszystkich wspólnych przedsięwzięć poziom błędów znajdował się poniżej progu istotności, który wynosi 2 % ostatecznego budżetu.

30. Na koniec 2016 r. dwa wspólne przedsięwzięcia („Czyste Niebo 2” i IMI2) tylko częściowo ukończyły **integrację swoich systemów kontroli** ze wspólnymi narzędziami Komisji do zarządzania dotacjami w ramach programu „Horyzont 2020” i ich monitorowania.

31. W 2016 r. dwa wspólne przedsięwzięcia (SESAR i S2R) udzieliły dotacji w ramach programu „Horyzont 2020” konsorcjom projektowym, mimo że **kontrole rentowności beneficjentów** przeprowadzone przez Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych wskazały na słabą zdolność finansową koordynujących członków tych konsorcjów z branży.

32. W ramach istniejącego we Wspólnym Przedsięwzięciu „Czyste Niebo 2” **systemu monitorowania i rozliczania płatności zaliczkowych z programu „Horyzont 2020”** doszło do skumulowania około 176 mln euro nierozliczonych płatności zaliczkowych, co spowodowało większą ekspozycję wspólnego przedsięwzięcia na ryzyko finansowe.

33. Dwa wspólne przedsięwzięcia (SESAR i S2R) ustaliły w ramach **postępowania o udzielenie zamówienia na usługi** maksymalny budżet zamówienia. Te maksymalne kwoty nie były jednak wynikiem systematycznego procesu oszacowywania kosztów ani nie opierały się na racjonalnym systemie referencyjnych cen rynkowych. Nie zapewnia to efektywności kosztowej w ramach wieloletnich zamówień na usługi, ponieważ praktyka pokazała, że w większości przypadków wysokość otrzymanych ofert jest zbliżona do maksymalnego budżetu.

Działania podjęte w związku z uwagami z poprzednich lat

34. W większości przypadków wspólne przedsięwzięcia podjęły **działania naprawcze w związku z uwagami z poprzednich lat** poczynionymi w poprzednich specjalnych sprawozdaniach rocznych Trybunału. Szczegółowe informacje zamieszczono w załącznikach do sprawozdań Trybunału.

WNIOSKI

35. Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń na temat wiarygodności rozliczeń za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. w odniesieniu do wszystkich wspólnych przedsięwzięć.

36. Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2016 r. w odniesieniu do siedmiu z ośmiu wspólnych przedsięwzięć. Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Wspólnego Przedsięwzięcia ECSEL, gdyż nie mógł uzyskać wystarczającej pewności co do wiarygodności jego kontroli wewnętrznych dotyczących płatności z tytułu umów o udzielenie dotacji w ramach 7PR.

37. Trybunał sformułował uwagi dotyczące kwestii związanych z wykonaniem budżetu i zarządzaniem nim, systemami kontroli wewnętrznej oraz postępowaniami o udzielenie zamówień, które to uwagi jednakowoż nie mają wpływu na opinie Trybunału.

38. W odniesieniu do Wspólnego Przedsięwzięcia F4E Trybunał stwierdził, że podjęto właściwe kroki w celu poprawy zarządzania etapem budowy w ramach projektu ITER i nadzoru nad nim, lecz wciąż istnieje ryzyko dalszego wzrostu kosztów i opóźnień w realizacji projektu.

ZAŁĄCZNIK

Działalność, budżet i personel wspólnych przedsięwzięć

WSPÓLNE PRZEDSIĘWZIĘCIE	Macierzysta DG	Obszar polityki	Obszar działalności	Ostateczny budżet (w mln euro)		Liczba pracowników	
				2015	2016	Na dzień 31.12.2015 r.	Na dzień 31.12.2016 r.
BBI	DG RTD	Badania	Bioprodukty i biopaliwa	21,1	66	13	20
„CZYSTE NIEBO 2”	DG RTD	Badania	Technologie aeronautyczne	245,9	287,8	36	41
ECSEL	DG CONNECT	Badania	Podzespoły i układy elektroniczne	161,5	244,1	28	29
F4E – Realizacja Projektu ITER i Rozwój Energii Termojądrowej	DG ENER	Badania	Synteza jądrowa	586	720	383	415
FCH2 – Technologie ogniw paliwowych i wodorowe	DG RTD	Badania	Technologie ogniw paliwowych i wodorowe	95,1	98,3	26	26
IMI2 – Wspólna Inicjatywa Technologiczna w zakresie Leków Innowacyjnych	DG RTD	Badania	Rozwój innowacyjnych leków i dostęp pacjentów do tych leków	195,4	209,3	35	41
SESAR	DG MOVE	Badania	Zarządzanie ruchem lotniczym	136,9	157,1	41	44
S2R – SHIFT2RAIL	DG MOVE	Badania	Sektor kolejowy	—	51,4	—	17
			Razem	1 441,9	1 834	562	633