

**REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2017/1679****z dnia 27 kwietnia 2017 r.****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii za rok budżetowy 2015**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii za rok budżetowy 2015,
  - uwzględniając sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 12/2016 pt. „Agencje nie zawsze wykorzystują dotacje we właściwy i jednoznacznie skuteczny sposób”,
  - uwzględniając art. 94 Regulaminu i załącznik IV do Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A8-0127/2017),
- A. mając na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem finansowym Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (zwanego dalej „Instytutem”) za rok budżetowy 2015 ostateczny budżet Instytutu wyniósł 266 566 618 EUR, co stanowi wzrost o 14,35 % w porównaniu z rokiem 2014;
- B. mając na uwadze, że według sprawozdania finansowego ogólny wkład Unii do budżetu Instytutu na rok 2015 wyniósł 215 030 200 EUR, co stanowi wzrost o 26,63 % w stosunku do roku 2014;
- C. mając na uwadze, że Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem”) w swoim sprawozdaniu dotyczącym sprawozdania finansowego Instytutu za rok budżetowy 2015 (zwanym dalej „sprawozdaniem Trybunału”) stwierdził, iż uzyskał wystarczającą pewność, że sprawozdanie finansowe Instytutu jest wiarygodne, lecz nie był w stanie uzyskać wystarczających dowodów kontroli potwierdzających, że transakcje leżące u jego podstaw są legalne i prawidłowe;
- D. mając na uwadze, że w ramach procedury udzielania absolutorium organ udzielający absolutorium podkreśla szczególne znaczenie dalszego wzmocnienia legitymacji demokratycznej instytucji Unii poprzez zwiększanie przejrzystości i odpowiedzialności, wdrażanie koncepcji budżetowania celowego oraz właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi;

**Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń**

1. przypomina, że wkład Unii do budżetu Instytutu w okresie finansowania 2014–2020 jest przewidziany w kopercie finansowej programu „Horyzont 2020”, a także że Instytut podlega przepisom rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 („przepisy dotyczące programu „Horyzont 2020”); przypomina ponadto, że program „Horyzont 2020” jest następcą siódmego programu ramowego obejmującego lata 2007–2013, w którym Instytut nie brał udziału;
2. zaznacza, że od dnia 1 stycznia 2014 r. podstawą prawną zwrotu kwalifikowalnych kosztów pośrednich związanych z dotacjami jest art. 29 ust. 1 przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” wraz z art. 90 ust. 1 regulaminu finansowego Instytutu <sup>(1)</sup>, który przewiduje jednolitą stawkę ryczałtową zwrotu w wysokości 25 % kwalifikowalnych kosztów pośrednich związanych z dotacjami; zauważa jednak, że zgodnie z art. 75 ust. 8 poprzedniego regulaminu finansowego Instytutu <sup>(2)</sup> – uchylonego ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2014 r. – próg stawki ryczałtowanej zwrotu kosztów pośrednich w odniesieniu do organizacji publicznych nienastawionych na zysk, instytucji szkolnictwa wyższego, instytucji badawczych oraz małych i średnich przedsiębiorstw mógł być zwiększony do 40 %;
3. zauważa, że zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału umowy Instytutu o udzielenie dotacji na 2014 r. zawarte w lutym 2014 r. przewidywały czterdziestoprocentową stawkę ryczałtowaną zwrotu kwalifikowalnych kosztów pośrednich, wbrew przepisom dotyczącym programu „Horyzont 2020”, które już wtedy obowiązywały; odnotowuje ponadto opinię Trybunału, z której wynika, że w związku z tym, iż Instytut nie uczestniczył w siódmym programie ramowym, art. 57 przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020”, który dotyczył przejścia z siódmego programu ramowego do programu „Horyzont 2020”, nie ma do niego zastosowania, przez co Trybunał uznał te zwroty za nienależne;

<sup>(1)</sup> Decyzja Rady Zarządzającej Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu finansowego Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii.

<sup>(2)</sup> Decyzja Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu finansowego Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii.

4. zauważa, że zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału błędy wykryte w wyniku weryfikacji *ex post* próby transakcji związanych z dotacjami za 2015 r., po dokonaniu korekty z tytułu tej nadpłaty ryczałtowej, spowodowały wystąpienie błędu resztowego na poziomie 2 % w transakcjach związanych z dotacjami za 2014 r.; zauważa, że, zdaniem Trybunału, łączny poziom błędów dla błędów stwierdzonych w wyniku weryfikacji *ex post* i zwrotów zryczałtowanych wyniósł 4,9 % łącznych wydatków Instytutu w roku 2015 r., w z związku z czym Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Instytutu;
5. zauważa jednak, że umowy o udzielenie dotacji, jakie zawarł Instytut, opierały się na corocznym zaproszeniu do opracowania biznesplanów wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI) na 2014 r., które Instytut ogłosił w kwietniu 2013 r.; zauważa ponadto, że zgodnie z regulaminem finansowym Instytutu, a także zgodnie z art. 189 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012<sup>(1)</sup>, dzięki zaproszeniu Instytutu beneficjenci dotacji objęci kategoriami opisanymi w art. 75 ust. 8 regulaminu finansowego Instytutu mogli sporządzić projekty budżetu działalności na 2014 r. na podstawie czterdziestoprocentowej stawki ryczałtowej zwrotu kwalifikowalnych kosztów pośrednich; zauważa, że WWiI uczestniczące w zaproszeniu z kwietnia 2013 r. oparły się na tych postanowieniach przy sporządzaniu i składaniu wniosków;
6. zauważa ponadto, że po ocenie biznesplanów WWiI na 2014 r. przez ekspertów zewnętrznych Rada Zarządzająca Instytutu podjęła decyzję o przydziale środków WWiI na 2014 r. w dniu 5 grudnia 2013 r., przed przyjęciem przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020”; stwierdza na podstawie informacji uzyskanych od Instytutu, że umowy o udzielenie dotacji na 2014 r. zawarte zostały zgodnie z pierwotnymi warunkami corocznego zaproszenia;
7. uważa, że środki przejściowe przewidziane na mocy art. 57 ust. 2 przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” nie miały ograniczać się wyłącznie do wsparcia udzielanego na podstawie siódmego programu ramowego, lecz miały mieć zastosowanie także do innych trwających działań w dziedzinie badań i innowacji, które podlegały tym przepisom od ich wejścia w życie, takich jak umowy Instytutu o udzielenie dotacji na 2014 r.; podkreśla, że celem środków przejściowych przewidzianych w art. 57 przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” było zapewnienie pewności prawnej i ciągłości ram prawnych obowiązujących w czasie rozpoczęcia takich działań; przyjmuje do wiadomości, że późniejsze umowy Instytutu o udzielenie dotacji są zgodne z obowiązującymi przepisami dotyczącymi programu „Horyzont 2020”, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania stawki zryczałtowanej zwrotu w wysokości 25 % kwalifikowalnych kosztów pośrednich związanych z dotacjami, oraz że Instytut nie przyjmie w tym zakresie żadnego dalszego środka naprawczego; zauważa, że jakkolwiek próba odzyskania środków uznanych przez Trybunał za nienależne może być przedmiotem sprawy sądowej z powództwa wielu beneficjentów Instytutu, co z kolei grozi poważną utratą renomy Instytutu, a także odbije się negatywnie na reputacji programu „Horyzont 2020” i Komisji w ogóle;

#### **Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji**

8. zauważa, że zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału w 2015 r. Instytut poinformował poszczególne WWiI o tym, że jego wkład finansowy w ciągu pierwszych pięciu lat (2010–2014) nie przekroczył pułapu 25 % ogólnych wydatków każdej z nich; zaznacza ponadto, że nieprecyzyjna definicja działań uzupełniających WWiI stanęła na przeszkodzie jasnej ocenie tego, czy koszty powiązane z tymi działaniami powinny zostać wliczone do maksymalnego wkładu Instytutu; zauważa, że Instytut i Komisja przyjęły zalecenie Trybunału, by znieść warunek finansowania w wysokości 25 % w celu zmniejszenia obciążenia w sprawozdawczości operacyjnej i finansowej partnerów WWiI; przyjmuje do wiadomości, że do czasu przyjęcia wspomnianej zmiany Instytut będzie stosował obecnie obowiązującą podstawę prawną;

#### **Zarządzanie budżetem i finansami**

9. zauważa na podstawie końcowego sprawozdania finansowego Instytutu, że wysiłki związane z monitorowaniem budżetu w ciągu roku budżetowego 2015 doprowadziły do osiągnięcia wskaźnika wykonania budżetu w wysokości 90,58 %, co oznacza spadek o 3,55 % w stosunku do 2014 r.; zauważa, że wskaźnik wykonania w odniesieniu do środków na płatności wyniósł 96,49 %, co oznacza wzrost o 4,02 % w porównaniu z rokiem 2014;
10. stwierdza, że zgodnie ze sprawozdaniem Trybunału Instytut ma wprowadzić prawo do tego, by przenieść do budżetów na trzy kolejne lata niewykorzystane środki, jednak nie dostosował swoich procedur w porę, by przenieść 26 600 000 EUR z umów o udzielenie dotacji z 2014 r. do budżetów na lata 2015–2017; zauważa ponadto, że te kwoty wynikają z mniejszego niż zakładano wykorzystania środków przez WWiI; zauważa, że

<sup>(1)</sup> 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).

w 2015 r. Instytut dokonał przeglądu budżetu, a także zwrócił się o przegląd biznesplanów WWiI na 2015 r. i budżetów, które zostały ponownie przedłożone w wersji zmienionej; zauważa, że w wyniku zmniejszenia budżetów WWiI Instytut mógł umorzyć niewydane kwoty, które potem zostały anulowane i ponownie ujęte w preliminarzu dochodów i wydatków na 2016 r.; zauważa, że umożliwiło to poprawę zarządzania budżetem Instytutu w ścisłej współpracy z WWiI;

### **Zobowiązania i przeniesienia**

11. na podstawie sprawozdania Trybunału odnotowuje, że kwota przeniesień środków, na które zaciągnięto zobowiązania, wyniosła 400 000 EUR (44 %) w tytule II, podczas gdy w 2014 r. wyniosła 500 000 EUR (36 %); przyjmuje do wiadomości, że przeniesienia te były spowodowane głównie umowami o usługi informatyczne wykraczającymi poza rok budżetowy i spotkaniami, za które nie otrzymano jeszcze faktur;
12. zauważa, że przeniesienia mogą często być w części lub całkowicie uzasadnione wieloletnim charakterem programów operacyjnych agencji, niekoniecznie oznaczają niedociągnięcia w planowaniu i wykonaniu budżetu oraz nie zawsze są sprzeczne z zasadą jednoroczności budżetu, zwłaszcza jeśli są planowane z wyprzedzeniem i przedstawiane Trybunałowi;

### **Kontrola wewnętrzna**

13. przypomina, że zgodnie z art. 34 przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” świadectwo kontroli sprawozdań finansowych wymagane od partnerów WWiI występujących o zwrot kosztów przekraczających 325 000 EUR ma stanowić wsparcie przeprowadzanych przez Instytut weryfikacji *ex ante* zestawień poniesionych wydatków; na podstawie sprawozdania Trybunału stwierdza, że jakość tych świadectw znacznie się jednak różni, co ogranicza stopień pewności, jaki można dzięki nim uzyskać, i powoduje, że Instytut jest zmuszony do przeprowadzania dodatkowych kontroli; na podstawie informacji przekazanych przez Instytut uznaje, że stosuje on metodologię poświadczoną z kontroli opracowaną przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji Komisji Europejskiej dla programu „Horyzont 2020”, której stosowanie rozpoczęto w przypadku umów o udzielenie dotacji na 2014 r.; zauważa ponadto, że uaktualniona metodologia zawiera bardziej szczegółowe instrukcje i przyjęte procedury oraz 63 standardowe ustalenia faktyczne obejmujące wszystkie kategorie kosztów; uznaje, że Instytut opracował całościową strategię w zakresie poświadczania wiarygodności dotacji, opartą zarówno na weryfikacji *ex ante*, jak i *ex post*, włącznie ze świadectwem kontroli sprawozdań finansowych, w celu zagwarantowania legalności i prawidłowości transakcji;

### **Zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi oraz przejrzystość**

14. zwraca uwagę na to, że roczne deklaracje interesów członków Rady Zarządzającej, dyrektora tymczasowego i kadry zarządzającej wyższego szczebla są publikowane na stronie internetowej Instytutu; zauważa również, że dokonuje się weryfikacji złożonych deklaracji w celu sprawdzenia ich poprawności merytorycznej; stwierdza, że w przypadku ekspertów Instytut stosuje się do przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020” odnoszących się do konfliktów interesów;
15. zauważa, że Instytut zamierza w pierwszej połowie 2017 r. zakończyć opracowywanie wewnętrznych przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości; wzywa Instytut do przyjęcia wewnętrznej polityki dotyczącej sygnalizowania nieprawidłowości, która umożliwi sprzyjanie kulturze przejrzystości i odpowiedzialności w miejscu pracy, regularne informowanie i szkolenie pracowników na temat ich praw i obowiązków związanych z tą polityką, zapewnianie ochrony demaskatorom przed represjami, podejmowanie odpowiednio wcześniej działań w reakcji na sygnały demaskatorów i stworzenie wewnętrznego systemu anonimowych zgłoszeń; wzywa Instytut do publikowania sprawozdań rocznych dotyczących liczby przypadków informowania o nieprawidłowościach i działań podjętych w ich następstwie oraz do przedstawiania tych sprawozdań rocznych organowi udzielającemu absolutorium; zwraca się do Instytutu o informowanie organu udzielającego absolutorium o postępach w tej kwestii;
16. na podstawie informacji podanych przez Trybunał zauważa, że podczas wyboru zewnętrznych ekspertów dokonujących oceny wniosków i biznesplanów dotyczących WWiI Instytut powołuje się na art. 89 rozporządzenia finansowego Instytutu, aby odstąpić od obowiązku ogłaszania zaproszenia do wyrażenia zainteresowania; zauważa jednak, że Instytut nie ustanowił w pełni procedur wewnętrznych służących uregulowaniu stosowania tego odstępstwa; zwraca uwagę, że w praktyce Instytut ustanowił zespół ekspertów z wykorzystaniem istniejących list ekspertów i baz danych innych instytucji i organów Unii oraz z uwzględnieniem osób niefigurujących na tych listach, na podstawie zaleceń Rady Zarządzającej i członków personelu Instytutu; niemniej jednak z zadowoleniem przyjmuje ulepszenia w procesie wyboru ekspertów dla wniosków dotyczących WWiI i zachęca Instytut do zaangażowania na rzecz poprawy skuteczności i efektywności tego procesu oraz zapewnienia jego maksymalnej przejrzystości i integralności poprzez ustanowienie odnośnych środków wewnętrznych i jednoczesne zapobieganie występowaniu konfliktu interesów;

17. z zaniepokojeniem zauważa, że Instytut nie podjął konkretnych inicjatyw mających na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie jego kontaktów z zainteresowanymi stronami i lobbystami; wzywa Instytut do prowadzenia proaktywnej polityki przejrzystości w odniesieniu do lobbystów;

### Procedury rekrutacyjne

18. zauważa z zadowoleniem, że Instytut osiągnął pełen poziom zatrudnienia dzięki środkom wdrożonym w latach 2015–2016 w celu poprawy zarządzania personelem, procedury naboru pracowników oraz środowiska pracy; zauważa, że od grudnia 2016 r. Instytut zatrudnia 59 pracowników na 63 zatwierdzonych stanowiskach pracy, co stanowi najwyższą w historii liczbę pracowników Instytutu, a także, iż trwa nabór na pozostałe stanowiska; niemniej jednak uznaje, że działania podjęte przez Instytut nie mogą w pełni zrekompensować negatywnych skutków niskiego i stale obniżającego się współczynnika korygującego wpływającego na poziom wynagrodzenia na Węgrzech;

### Inne uwagi

19. na podstawie informacji podanych przez Trybunał zauważa, że pierwotnie ustalonym przez Komisję docelowym terminem uzyskania niezależności finansowej przez Instytutu był rok 2010; zauważa ponadto, że w czerwcu 2011 r. Instytut uzyskał częściową niezależność finansową pod warunkiem kontynuacji zatwierdzania *ex ante* transakcji związanych z dotacjami i postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej 60 000 EUR przez Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej; na podstawie informacji przekazanych przez Instytut zauważa, że wystąpił on do Komisji o ponowne uruchomienie procesu prowadzącego do pełnej autonomii finansowej; przyjmuje ponadto do wiadomości, że Komisja opracowała program i harmonogram tego procesu w maju 2016 r., oraz oczekuje na sprawozdanie Komisji dotyczące oceny autonomii finansowej spodziewane w pierwszej połowie 2017 r.; odnotowuje, że Instytut liczy na to, że autonomia finansowa zostanie przyznana przed końcem 2016 r. i zwraca się do Instytutu o zdawanie organowi udzielającemu absolutorium sprawy z postępów w tej sprawie;
20. na podstawie informacji podanych przez Trybunał zauważa, że pomimo zasadności ustanowienia Instytutu, złożone ramy jego działania oraz problemy z zarządzaniem ograniczyły jego ogólną skuteczność; zwraca uwagę, że Instytut ma zdolność do wspierania całego systemu innowacji, od przedsiębiorstw typu start-up po projekty innowacyjne prowadzone przez wielu partnerów WWiI, ale brakuje koordynacji na szczeblu Unii z odnoszonymi dyrekcjami generalnymi Komisji, a interakcja między WWiI i innymi inicjatywami Unii jest niewystarczająca;
21. zauważa, że Instytut finansuje program „Digital Master”, w ramach którego kwota ryczałtowa w wysokości maksymalnie 8 000 EUR na studenta łączona jest z rzeczywiście poniesionymi kosztami, w tym kosztami pośrednimi opartymi na stawce ryczałtowej; na podstawie informacji podanych przez Trybunał zauważa, że ten model finansowania nie został jednak jeszcze formalnie zdefiniowany i nie pozwala na odróżnienie działań finansowanych z kwoty ryczałtowej od działań objętych rzeczywiście poniesionymi kosztami; zgodnie z informacjami przekazanymi przez Instytut zauważa, że Instytut powinien przejść do modelu jednej kwoty ryczałtowej na finansowanie takich programów w celu uproszczenia sposobu przedstawiania kosztów, z chwilą gdy dostępne będą wystarczające dane, umożliwiające przyjęcie takiej jednej kwoty ryczałtowej; wzywa Instytut do poinformowania organu udzielającego absolutorium o wdrożeniu tego modelu finansowania;
22. w oparciu o sprawozdanie Trybunału zauważa, że na podstawie decyzji Rady Nadzorczej WWiI jeden podmiot prawny WWiI wypłacił 55 pracownikom dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 646 000 EUR opierające się na osiągniętych przez nich wynikach, a kwotę tę Instytut zwrócił w całości; w oparciu o informacje podane przez Trybunał odnotowuje, że wypłata takich premii z wykorzystaniem środków publicznych to nietypowa praktyka; przyjmuje jednak, że WWiI są organizacjami działającymi na prawach biznesu, które dążą do osiągnięcia stabilności finansowej i w których zastosowanie elementów zmiennych jako części podstawowego wynagrodzenia może stanowić skuteczny bodziec dla osiągania coraz lepszych wyników oraz zagwarantować uzyskanie jak najlepszej jakości za poniesione koszty; zauważa ponadto, że w programie „Horyzont 2020” wyraźnie określono, że zmienne elementy podstawowego wynagrodzenia są kosztami kwalifikowalnymi; podkreśla, że wkład Instytutu w wynagrodzenia wypłacane kadrcze kierowniczej WWiI, w tym premie oparte na wynikach, utrzymywany powinien być poniżej pułapu ustalonego przez Instytut w umowach o udzielenie dotacji na 2016 r. i na okres późniejszy; zauważa, że zgodnie ze zmienionymi zasadami, które obowiązują od 2016 r. i przewidują podwójne pułapy, wysokie poziomy wypłaconego w 2015 r. dodatkowego wynagrodzenia w oparciu o osiągnięte wyniki nie są już możliwe;
23. zauważa, że zasadę należytego zarządzania finansami naruszył także partner WWiI, który udzielił zamówienia na usługi public relations za stawkę dzienną w wysokości od 800 EUR do 3 250 EUR na osobę, które to koszty Instytut także w całości zwrócił;
24. zauważa, że w 2015 r. 45 pracowników Instytutu uczestniczyło w „Innych wydarzeniach”, których koszt wyniósł 10 730,21 EUR (238,45 EUR na osobę);

25. zauważa z zaniepokojeniem, że ogólna widoczność Instytutu jest niska, a niektórzy partnerzy WWiI nie zdają sobie sprawy z przynależności do Instytutu; apeluje o większą widoczność i intensywniejsze promowanie Instytutu jako jedynej w swoim rodzaju wspólnoty innowacji; z zadowoleniem przyjmuje niedawny sukces, jakim jest wpisanie 18 członków wspólnoty Instytutu na listę Forbes 30 under 30, na której figurują najlepsi w Europie młodzi innowatorzy i przedsiębiorcy;
26. w odniesieniu do innych uwag towarzyszących decyzji w sprawie absolutorium, które mają charakter przekrojowy, odsyła do swojej rezolucji z dnia 27 kwietnia 2017 r. <sup>(1)</sup> w sprawie wyników, zarządzania finansami i kontroli agencji.

---

---

<sup>(1)</sup> Teksty przyjęte w tym dniu, P8\_TA(2017)0155 (zob. s. 372 niniejszego Dziennika Urzędowego).