



Bruksela, dnia 25.6.2024 r.  
COM(2024) 267 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**  
**z działań podjętych w następstwie rezolucji w sprawie absolutorium za rok budżetowy**  
**2022**

## SPRAWOZDANIE Z DZIAŁAŃ PODJĘTYCH W NASTĘPSTWIE WNIOSKÓW WYSUNIĘTYCH PRZEZ PARLAMENT EUROPEJSKI W REZOLUCJACH W SPRAWIE ABSOLUTORIUM ORAZ PRZEZ RADĘ W ZALECENIU W SPRAWIE ABSOLUTORIUM ZA ROK BUDŻETOWY 2022

### 1. Wprowadzenie

11 kwietnia 2024 r. Parlament Europejski, uwzględniając zalecenie Rady, podjął decyzję o **udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu UE w 2022 roku**. Decyzja w sprawie absolutorium była ostatnią w kadencji Parlamentu 2019–2024.

W ciągu ostatnich 5 lat UE poczyniła znaczne postępy w wykonywaniu budżetu UE:

- Budżet UE wykorzystano jako **instrument reagowania na kryzysy**, w szczególności dzięki elastyczności i realokacjom środków wprowadzonym w oparciu o finansowanie w ramach polityki spójności, zarówno podczas pandemii COVID-19, jak i rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.
- Skuteczność budżetu UE poprawiono również za pomocą nowego instrumentu – **Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)** – z nowym modelem realizacji, który ukierunkowuje wydatki budżetowe na wyniki. RRF jest finansowany z pożyczek UE na niespotykaną dotąd skalę.
- W oparciu o wniosek Komisji współpracownicy osiągnęli w grudniu 2023 r. porozumienie polityczne w sprawie **przekształcenia rozporządzenia finansowego**. Zmieniony tekst: (i) zwiększy przejrzystość informacji o beneficjentach funduszy UE (na scentralizowanej stronie internetowej Komisji); (ii) rozszerzy system wczesnego wykrywania i wykluczania na fundusze objęte zarządzaniem dzielonym, aby lepiej chronić budżet UE przed nadużyciami finansowymi i nieprawidłowościami; (iii) doprecyzuje przepisy dotyczące konfliktów interesów oraz (iv) wprowadzi dodatkowe sposoby zapobiegania wypłacaniu środków UE na rzecz osób lub podmiotów, które nie przestrzegają wartości UE.
- UE znacznie rozwinęła zestaw narzędzi służących **ochronie budżetu UE przed sprawcami nadużyć**, w szczególności poprzez: (i) ustanowienie Prokuratury Europejskiej (EPPO), która rozpoczęła działalność w czerwcu 2021 r.; (ii) przyjęcie w 2019 r. strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych i jej wdrażanie przez całą kadencję prawodawcy; (iii) przyjęcie pakietu antykorupcyjnego, który obejmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji<sup>1</sup> z wykorzystaniem prawa karnego oraz wspólny komunikat<sup>2</sup>, w którym proponuje się system sankcji za poważne przypadki korupcji, której dopuszczono się poza UE oraz (iv) niedawne porozumienie dotyczące rozporządzenia i dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.
- UE zapewniła **ochronę swojego budżetu przed naruszeniami zasad praworządności**. W tym obszarze najbardziej znaczącym osiągnięciem tej kadencji

---

<sup>1</sup> COM(2023) 234 final.

<sup>2</sup> JOIN(2023) 12 final.

prawodawcy jest wejście w życie rozporządzenia w sprawie warunkowości<sup>3</sup> w styczniu 2021 r. i jego stosowanie od tego czasu.

- **Komisja znacznie poprawiła również monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie wykonania budżetu.** Parlament, Rada i Komisja zobowiązały się przeznaczyć co najmniej 30 % wszystkich środków finansowych dostępnych na podstawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 oraz środków z NextGenerationEU na sprostanie wyzwaniom klimatycznym, a Komisja wprowadziła solidną metodykę monitorowania, aby zagwarantować, że UE dotrzyma swoich zobowiązań.

Taki pozytywny rozwój sytuacji odzwierciedla ciągłą i skuteczną współpracę Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

Niniejsze sprawozdanie z działań podjętych w następstwie procedury udzielania absolutorium za rok 2022 stanowi element zintegrowanej sprawozdawczości finansowej i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności i podsumowuje działania podjęte przez Komisję w odpowiedzi na: (i) wnioski Parlamentu Europejskiego zawarte w sekcji „Priorytety polityczne” jego rezolucji w sprawie absolutorium<sup>4</sup> oraz (ii) główne wnioski przedstawione przez Radę w jej zaleceniu w sprawie absolutorium<sup>5</sup>. Komisja przedstawi bardziej szczegółowe i aktualne informacje w odpowiedzi na wszystkie konkretne zalecenia, gdy w drugiej połowie roku rozpocznie się procedura udzielania absolutorium za rok 2023.

## 2. Monitorowanie wykorzystania środków UE

Komisja przywiązuje najwyższą wagę do monitorowania – we współpracy z organami krajowymi i partnerami wykonawczymi – wykorzystania środków UE i przeznacza na to znaczne zasoby.

### a. Wydatki zgodne z wartościami UE, w tym z zasadą praworządności

Komisja zgadza się wezwaniem Parlamentu do „pełnego wykorzystania dostępnych narzędzi w celu przeciwdziałania wyraźnemu ryzyku poważnego naruszenia wartości Unii i do szybkiego powoływania się na rozporządzenie w sprawie warunkowości, gdy naruszenia zasad praworządności mogą zaszkodzić interesom finansowym Unii”<sup>6</sup>, w szczególności poprzez monitorowanie sytuacji we wszystkich państwach członkowskich, aby jak najwcześniej wykrywać naruszenia zasady praworządności objęte zakresem rozporządzenia, co nadal będzie czynić. 12 stycznia 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia w sprawie warunkowości<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2092.

<sup>4</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze – 2023/2129(DEC).

<sup>5</sup> Zalecenie Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2022, (6179/24).

<sup>6</sup> Zob. ust. 11 – 2023/2129(DEC).

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii – COM(2024) 17. Dnia 23 lutego 2024 r. opublikowano do niego sprostowanie o numerze referencyjnym COM(2024) 17 final/2.

Jedyna jak dotąd procedura wszczęta na mocy rozporządzenia w sprawie warunkowości dotyczy Węgier. 13 grudnia 2023 r. Komisja ponownie oceniła sytuację i stwierdziła, że Węgry nie podjęły nowych środków zaradczych, które należycie rozwiązałyby nierozstrzygnięte dotychczas kwestie. Ryzyko dla budżetu UE pozostało zatem na niezmiennym poziomie od czasu podjęcia przez Radę decyzji w sprawie środków ochrony budżetu w grudniu 2022 r. W związku z tym Komisja stwierdziła, że środki Rady powinny pozostać w mocy. W ponownej ocenie Komisji wymieniono wszystkie kwestie, w przypadku których nadal wymagane są środki zaradcze, w tym kwestię poprawy działania węgierskiego Urzędu ds. Etyki oraz sytuacji trustów interesu publicznego.

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę zawartą w rezolucji Parlamentu w sprawie udzielenia absolutorium, w której wezwano Komisję do „zagwarantowania jednolitego, kompleksowego i zintegrowanego podejścia do różnych funduszy i instrumentów ustawodawczych oraz do unikania technokratycznego i sprzecznego podejścia do różnych instrumentów finansowych”<sup>8</sup>.

Trzy główne instrumenty wykorzystywane do ochrony budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności to: (i) rozporządzenie w sprawie warunkowości; (ii) horyzontalny warunek podstawowy odnoszący się do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów<sup>9</sup> oraz (iii) kamienie milowe i wartości docelowe, które dotyczą wyzwań związanych z praworządnością określonych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP).

Instrumenty te mają **różne cele, zakresy i ramy prawne**, zgodnie z decyzją współprawodawców. Na przykład horyzontalny warunek podstawowy odnoszący się do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>10</sup> ma zastosowanie wyłącznie do ośmiu funduszy UE uregulowanych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. Ponadto warunek ten nie chroni budżetu UE przed tymi samymi nadużyciami co rozporządzenie w sprawie warunkowości, mimo że niektóre ich obszary się pokrywają. Jednocześnie rozporządzenie w sprawie warunkowości można stosować tylko wtedy, gdy Komisja uzna, że inne instrumenty nie zapewniłyby skuteczniejszej ochrony budżetu UE.

W przypadku Węgier w grudniu 2023 r. Komisja stwierdziła, że skoro państwo to przyjęło pakiet niezbędnych reform sądownictwa, spełniło tym samym horyzontalny warunek podstawowy Karty w obszarze niezawisłości sądów. Węgry nadal jednak nie przestrzegały pozostałych aspektów horyzontalnego warunku podstawowego dotyczącego Karty takich jak wolność akademicka, prawo do azylu i prawa osób LGBTIQ. Komisja ustaliła również, że Węgry nadal nie spełniają kilku tematycznych warunków podstawowych.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunkowości, jak wspomniano powyżej, Komisja stwierdziła, że środki Rady powinny pozostać w mocy, ponieważ Węgry nie rozwiązały wszystkich nierozstrzygniętych kwestii.

---

<sup>8</sup> Zob. ust. 11 – 2023/2129(DEC).

<sup>9</sup> Rozporządzenie (UE) 2021/1060.

<sup>10</sup> Horyzontalny warunek podstawowy dotyczący Karty wymaga, aby państwa członkowskie wdrażały programy wydatków w sposób zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Zob. załącznik III do rozporządzenia (UE) 2021/1060.

Ponadto w swoim RRP Węgry zawarły 27 „nadrzędnych kamieni milowych”, aby zapewnić ochronę interesów finansowych UE i wzmocnić niezależność sądów. Na te 27 nadrzędnych kamieni milowych składają się 4 nadrzędne kamienie milowe dotyczące niezależności sądów i odpowiadające środkom, o których realizację Komisja zwróciła się do Węgier na podstawie horyzontalnych warunków podstawowych dotyczących Karty, oraz 21 nadrzędnych kamieni milowych odpowiadających środkom zaradczym, do których Węgry zobowiązały się w ramach procedury na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości. Pozostałe 2 nadrzędne kamienie milowe dotyczą poprawy audytu i kontroli wykonania RRP. Nie można zrealizować żadnego wniosku o płatność, dopóki nie zostaną spełnione nadrzędne kamienie milowe.

Komisja będzie nadal rzetelnie stosować zestaw narzędzi, którym dysponuje, aby chronić budżet UE przed naruszeniami zasady praworządności. Na potrzeby kolejnego długoterminowego budżetu UE Komisja wyciągnie wnioski ze stosowania obecnego zestawu narzędzi.

#### **b. Ochrona budżetu przed sprawcami nadużyć**

Komisja odnotowuje wezwanie Parlamentu do „dalszego wzmocnienia zdolności Prokuratury Europejskiej i OLAF-u, a także współpracy między nimi, oraz lepszego określenia ich kompetencji”<sup>11</sup>.

##### **- Zdolności EPPO i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF)**

Pomimo bardzo rygorystycznych ograniczeń budżetowych w działach „Odporność i wartości” (w przypadku EPPO) oraz „Europejska administracja publiczna” (w przypadku OLAF) w **EPPO utworzono 33 dodatkowe stanowiska w 2024 r.**, co daje sumę 232 stanowisk w biurze centralnym. W ten sposób uwzględniono zasoby zaproponowane przez Komisję 9 kwietnia 2024 r. w projekcie budżetu korygującego nr 3/2024 w celu zaspokojenia potrzeb związanych z: (i) przystąpieniem Polski do EPPO oraz (ii) przewidywanym uczestnictwem Szwecji w nadchodzących miesiącach. Przy tworzeniu w EPPO dodatkowych stanowisk wzięto pod uwagę znaczny wzrost liczby jej działań operacyjnych od czasu uruchomienia tej instytucji w czerwcu 2021 r., jako że EPPO prowadzi obecnie 1 927 postępowań przygotowawczych (stan na koniec 2023 r.).

W budżecie na 2024 r. przewidziano także przeniesienie **dwóch dodatkowych pracowników zewnętrznych** z innych działów Komisji do OLAF-u w celu monitorowania przepływu środków finansowych do Ukrainy.

##### **- Współpraca między EPPO, OLAF-em i innymi podmiotami zajmującymi się zwalczaniem nadużyć finansowych**

Współpraca między EPPO a OLAF-em zapewnia komplementarność ich odpowiednich zakresów kompetencji i pozwala uniknąć dublowania pracy. EPPO i OLAF wraz z innymi podmiotami zajmującymi się zwalczaniem nadużyć finansowych<sup>12</sup> intensywnie współpracują nad dziesiątkami spraw każdego roku. OLAF, wraz z organami krajowymi i innymi

<sup>11</sup> Zob. ust. 12 – 2023/2129(DEC).

<sup>12</sup> Europol, Eurojust, jednostki koordynujące zwalczanie nadużyć finansowych w państwach członkowskich, Komisja i ETO.

instytucjami, organami, urzędami i agencjami UE, informują EPPO w każdym przypadku, gdy podejrzewają popełnienie przestępstwa wchodzącego w zakres kompetencji EPPO. Ponadto OLAF zwiększa skuteczność operacyjną postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską, poprzez prowadzenie uzupełniających dochodzeń administracyjnych i, w razie potrzeby, zapewnianie EPPO wsparcia.

Przez prawie trzy lata współpracy osiągnięto szereg sukcesów:

- w 72 przypadkach OLAF wszczął dochodzenie uzupełniające po wszczęciu postępowania przygotowawczego przez EPPO. Jak dotąd doprowadziło to do wydania zaleceń dotyczących odzyskania **prawie 300 mln EUR**;
- W 26 sprawach OLAF zaoferował EPPO **wsparcie operacyjne**, w tym analizę kryminalistyczną dowodów uzyskanych przez EPPO, którą następnie włączono do akt postępowania karnego.

Aby jeszcze bardziej poprawić skuteczność współpracy, w dniach 22–23 kwietnia 2024 r. odbyła się **konferencja dotycząca partnerstwa operacyjnego** między OLAF-em i EPPO. Delegowani prokuratorzy europejscy z EPPO i prowadzący dochodzenia urzędnicy OLAF-u wymienili się doświadczeniami i zaproponowali usprawnienia przyszłej współpracy.

Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie OLAF-u<sup>13</sup> i rozporządzeniem w sprawie EPPO<sup>14</sup>, wdrożenie obu zestawów aktów prawnych należy poddać ocenie do 1 czerwca 2026 r. Skuteczność i efektywność współpracy między EPPO a OLAF-em będzie ważnym elementem bieżących ocen wdrożenia obu tych rozporządzeń. Oceny te zostaną zatem w jak największym stopniu zsynchronizowane pod względem treści i harmonogramu, aby zapewnić między nimi synergii oraz uniknąć powielania treści i ewentualnych sprzeczności.

#### - **Przegląd rozporządzenia finansowego i zwalczanie nadużyć finansowych**

Do poprawy skuteczności ochrony budżetu UE przyczyni się także ukierunkowany przegląd rozporządzenia finansowego, uzgodniony na płaszczyźnie politycznej w grudniu 2023 r., który: (i) zapewni znormalizowane elektroniczne rejestrowanie i przechowywanie **danych dotyczących odbiorców finansowania unijnego, w tym ich beneficjentów rzeczywistych** oraz (ii) wprowadzi obowiązek stosowania **zintegrowanego systemu informatycznego do eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka** w odniesieniu do danych dotyczących odbiorców i beneficjentów rzeczywistych we wszystkich trybach zarządzania budżetem, począwszy od WRF po 2027 r.

#### c. **Ograniczenie błędów w wydatkach**

Komisja zgadza się z uwagą Parlamentu, że „obszary wydatków podlegające bardziej złożonym zasadom i kryteriom kwalifikowalności są bardziej narażone na błędy”<sup>15</sup>.

**Większość działań Komisji mających na celu ograniczenie błędów w wydatkach – które to działania często obejmują uproszczenie zasad – podejmuje się na poziomie programu wydatków**, ponieważ programy te różnią się modelami realizacji i systemami kontroli.

<sup>13</sup> Rozporządzenie (UE, Euratom) 883/2013.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939.

<sup>15</sup> Zob. ust. 17 – 2023/2129(DEC).

W ramach **wspólnej polityki rolnej** (WPR) Komisja i ETO zgadzają się, że poziom błędów w wydatkach na wsparcie dochodów rolników znajduje się obecnie poniżej progu 2 %, czyli poniżej poziomu istotności. W związku z tym wysiłki na rzecz zmniejszenia poziomu błędów koncentrują się na rozwoju obszarów wiejskich i środkach rynkowych, w przypadku których poziom błędów pozostaje wyższy. Ponadto model realizacji WPR na lata 2023–2027 wspiera upraszczanie przepisów, gdyż umożliwia państwom członkowskim dostosowywanie interwencji do potrzeb. Nowa WPR sprzyja również wykorzystaniu nowych technologii, które powinny pomóc w wyeliminowaniu błędów.

W przypadku **funduszy polityki spójności** Komisja aktywnie współpracuje z wszystkimi instytucjami programów w celu poprawy ich zdolności do wykrywania i eliminowania błędów za pomocą różnych środków (wytycznych, ukierunkowanego wsparcia i ustawicznego szkolenia oraz kierowanych do organów krajowych informacji zwrotnych od audytorów Komisji na temat niewykrytych błędów i ich podstawowych przyczyn). Jednocześnie Komisja zachęca do stosowania mniej podatnych na błędy **uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji**.

Jeśli chodzi o **finansowanie badań naukowych i innowacji**, już w programie „Horyzont 2020” wprowadzono znaczne uproszczenia. W programie „Horyzont Europa” kontynuuje się te działania. Obejmują one większe wykorzystanie uproszczonych form finansowania, takich jak ryczałtowe finansowanie projektów i koszty jednostkowe, które znacznie zmniejszają obciążenie administracyjne beneficjentów, w związku z czym powinny zmniejszyć liczbę błędów. Komisja dodatkowo usprawniła także swoje kampanie komunikacyjne skierowane do beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii deklarowania kosztów personelu, których obliczanie jest podatne na błędy.

Ponadto Komisja dokonuje obecnie przeglądu swojej strategii audytu i kontroli **Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej**. Jednym z głównych celów tego przeglądu jest opracowanie solidnej, ukierunkowanej metodyki określania profilu ryzyka, aby lepiej oceniać ryzyko wystąpienia błędów i im przeciwdziałać.

#### **d. Monitorowanie wdrażania RRF**

Komisja odnotowuje, iż w rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium Parlament ubolewa, że „nie określono lepiej kamieni milowych, i wzywa Komisję do monitorowania wdrażania przez państwa członkowskie powiązanych działań zgodnie z uzgodnionymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi”<sup>16</sup>.

Komisja stwierdziła, że wszystkie kamienie milowe i wartości docelowe dotyczące wypłat za 2022 r. osiągnięto w zadowalający sposób. Europejski Trybunał Obrachunkowy zgodził się z niemal wszystkimi indywidualnymi ocenami Komisji. Tylko w kilku przypadkach Trybunał dokonał innej wykładni lub inaczej odczytał podstawę prawną, przez co stwierdził, że kamień milowy lub wartość docelowa nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

Podczas **przeglądu krajowych RRP** Komisja stara się doprecyzować działania oraz powiązane kamienie milowe i wartości docelowe, przy jednoczesnym utrzymaniu ogólnych

---

<sup>16</sup> Zob. ust. 4 – 2023/2129(DEC).

celów krajowego RRP, w szczególności w odniesieniu do reform służących realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

Ponadto Komisja stara się zmniejszyć **obciążenia administracyjne i usprawnić realizację RRP**, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony interesów finansowych UE i pełnej zgodności z rozporządzeniem w sprawie RRF. W zaktualizowanych wytycznych dotyczących RRP wprowadzono uproszczenia, które mają pomóc w szybkiej realizacji RRP i zapewnić państwom członkowskim większą jasność co do wprowadzanych w nich zmian<sup>17</sup>.

Komisja odnotowuje również zaniepokojenie Parlamentu faktem, że „Trybunał w swojej ocenie RRF stwierdził niedociągnięcia we wstępnej ocenie Komisji i kontrolach *ex post* oraz uważa, że w systemach sprawozdawczości i kontroli państw członkowskich nadal występują uchybienia”<sup>18</sup>.

Komisja stosuje dynamiczne podejście do audytu i kontroli od momentu wejścia w życie RRF. Komisja zaktualizowała swoje **strategie audytu i kontroli** i uwzględniła w nich ustalenia i zalecenia Służby Audytu Wewnętrznego Komisji, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu.

W szczególności Komisja **usprawniła weryfikację systemów kontroli wewnętrznej państw członkowskich**, mającą na celu sprawdzenie, w jaki sposób systemy te zapewniają zgodność z zasadami udzielania zamówień publicznych i pomocy państwa. Wszystkie audyty i wizyty informacyjne Komisji obejmują obecnie sprawdzenie, czy państwa członkowskie regularnie i skutecznie sprawdzają zgodność z zasadami udzielania zamówień publicznych i pomocy państwa.

Komisja **zaktualizowała również swoją metodykę audytu systemów kontroli państw członkowskich mającą na celu zapewnienie ochrony interesów finansowych UE**. Od czasu wejścia w życie RRF Komisja przeprowadziła co najmniej jeden audyt każdego z 27 krajowych systemów kontroli. Na podstawie tych prac audytowych oraz w kontekście przeglądu RRP, gdy zachodziła taka potrzeba, Komisja proponowała dodatkowe kamienie milowe dotyczące audytu i kontroli, które należało wypełnić przed kolejną wypłatą. Aby zapewnić odpowiednie monitorowanie ryzyka i radzenie sobie z nim w całym okresie obowiązywania RRF, Komisja aktywnie prowadzi dalsze prace audytowe oparte na analizach ryzyka.

### 3. Wykonanie budżetu UE

Komisja zgadza się z Parlamentem, że „przeprowadzanie ocen *ex post* i ocen śródkresowych programów finansowych stworzonych w celu reagowania na kryzysy, aby sprawdzać ich adekwatność, spójność i europejską wartość dodaną”<sup>19</sup> jest niezmiernie ważne.

21 lutego 2024 r. Komisja opublikowała **ocenę śródkresową RRF**. Ocena ta obejmuje pięć kryteriów „lepszego stanowienia prawa” (skuteczność, efektywność, spójność, adekwatność i unijną wartość dodaną). W ramach oceny wykorzystano niezależne, zewnętrzne badanie oceniające. Chociaż nie jest jeszcze możliwa pełna ocena skutków realizacji RRF, już teraz można stwierdzić, że okazał się on kluczowym narzędziem pobudzającym wdrażanie reform

---

<sup>17</sup> Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności z 31 maja 2024 r.

<sup>18</sup> Zob. ust. 8 – 2023/2129(DEC).

<sup>19</sup> Zob. ust. 7 – 2023/2129(DEC).



strukturalnych przez państwa członkowskie zgodnie z zaleceniami dla poszczególnych krajów zawartymi w europejskim semestrze. Wydaje się jednak również, że dotychczas RRF nie doprowadził do uproszczenia administracyjnego, na które liczyły niektóre państwa członkowskie.

Ze **wstępnej oceny** wsparcia udzielanego w ramach **inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+)**<sup>20</sup> w celu reagowania na skutki pandemii COVID-19 wynika, że wsparcie to umożliwiło efektywne wykorzystanie niewydatowanych środków zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Elastyczność oferowana państwom członkowskim w celu dostosowania ich programów do aktualnej sytuacji spowodowała przekierowanie prawie 24 mld EUR finansowania w ramach polityki spójności.

Najpóźniej na początku 2025 r. Komisja opublikuje również oceny pozostałych instrumentów wdrożonych w ramach finansowania polityki spójności w celu zaradzenia niedawnym kryzysom<sup>21</sup>.

Komisja kieruje się również wezwaniem, które skierowała do niej Rada: „by w większym stopniu skoncentrowała się na wskaźnikach wykonania opartych na wynikach, które mogą być bezpośrednio powiązane z działaniami UE”<sup>22</sup>.

W zestawieniach wyników programów, które są częścią sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, Komisja przedstawiła główne wskaźniki realizacji na lata 2021–2027<sup>23</sup> w podziale na programy. 45 % tych wskaźników jest zorientowanych na wyniki, co świadczy o tym, jak istotne jest ich osiągnięcie.

W grudniu 2023 r. Komisja przedstawiła pierwsze sprawozdanie analizujące wpływ zielonych obligacji NextGenerationEU<sup>24</sup>. W sprawozdaniu tym dokonano pomiaru **konkretnego wpływu na klimat**, jaki wywarły inwestycje finansowane z zielonych obligacji, obliczonego w oparciu o uniknięte emisje gazów cieplarnianych.

Wreszcie Komisja podziela również opinię Parlamentu co do tego, „jak ważne jest kontynuowanie wysiłków podejmowanych [...] w zakresie sporządzania budżetu z uwzględnieniem aspektu płci”<sup>25</sup>.

Komisja włączyła do budżetu UE przekrojowe priorytety polityczne, w tym priorytet dotyczący **promowania równości płci**. W 2022 r. Komisja opublikowała metodykę ilościowego określania wydatków budżetu UE wspierających równość płci. Metodykę tę stosuje się do całego budżetu UE od chwili opracowania projektu budżetu na 2023 r.

---

<sup>20</sup> Wstępna ocena wsparcia zapewnianego przez EFS i FEAD w ramach inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) – SWD(2023) 249.

<sup>21</sup> Działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), CARE+, elastyczna pomoc dla terytoriów (FAST-CARE) oraz wspieranie przystępnej cenowo energii (SAFE).

<sup>22</sup> Zob. pkt 3 zalecenia Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium (6179/24).

<sup>23</sup> Główne wskaźniki realizacji są wymienione w załączniku do rozporządzeń stanowiących podstawę każdego programu wydatków.

<sup>24</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, „Green bonds – Impact and allocation report – NGEU report 2023 [„Zielone obligacje – Sprawozdanie dotyczące wpływu i alokacji – Sprawozdanie NextGenerationEU za 2023 r.”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023.

<sup>25</sup> Zob. ust. 16 – 2023/2129(DEC).

#### **4. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty (*reste à liquider* – RAL) i środki przyspieszające wdrażanie funduszy UE**

Komisja odnotowuje, że w rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium Parlament „wyraża zaniepokojenie faktem, że późne przyjęcie kilku rozporządzeń sektorowych regulujących różne strategie polityczne Unii, jak polityka spójności, spowodowało znaczne opóźnienia w ich wdrażaniu w okresie programowania 2021–2027” oraz „wzywa Komisję, by wskazała organowi udzielającemu absolutorium działania, jakie zamierza podjąć w celu zaradzenia tej sytuacji”<sup>26</sup>.

**Zobowiązania pozostające do spłaty** (powszechnie określane jako „RAL” – *reste à liquider*) oznaczają kwoty rozdysponowane, ale jeszcze niewypłacone. Na koniec 2023 r. zobowiązania pozostające do spłaty osiągnęły łącznie poziom 543,0 mld EUR. W ramach bezzwrotnej części NextGenerationEU rozdysponowano 238,6 mld EUR, co stanowi prawie 44 % łącznych zobowiązań pozostających do spłaty<sup>27</sup>.

Komisja będzie nadal monitorować realizację ogólnego poziomu zobowiązań pozostających do spłaty, a w trakcie rocznych procedur budżetowych będzie nadal proponować **poziomy środków na płatności odpowiednie, aby zaspokoić potrzeby w zakresie płatności**.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz w nowych ramach prawnych WPR (w szczególności dzięki nowemu modelowi realizacji WPR) przyjęto pewne **daleko idące uproszczenia**.

**Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP)**<sup>28</sup> zapewnia dodatkową elastyczność wydatków przeznaczonych na jeden z trzech priorytetów platformy w 11 programach UE. Tuż po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie STEP<sup>29</sup> Komisja zaczęła udzielać państwom członkowskim wsparcia i wskazówek – w ramach spotkań, odpowiedzi pisemnych i seminariów internetowych – dotyczących funkcjonowania STEP, aby państwa te mogły jak najlepiej wykorzystać oferowaną im elastyczność. Zgodnie z zaleceniami współprawodawców w maju 2024 r. Komisja wydała wytyczne<sup>30</sup> dotyczące niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie STEP, w których wyjaśniła m.in. jego cele i sektory oraz opisała warunki umożliwiające uznanie technologii za krytyczne w ramach STEP.

W odpowiedzi na skierowane do Komisji przez Parlament wezwanie „do podjęcia inicjatyw, takich jak pomoc techniczna, aby na stałe zwiększyć wskaźnik absorpcji w państwach członkowskich” oraz „do ścisłego monitorowania postępów we wdrażaniu w państwach członkowskich [...] oraz do przedstawienia organowi udzielającemu absolutorium analizy poszczególnych krajów, w której wskazane zostaną powracające problemy, a także środki

---

<sup>26</sup> Zob. ust. 18 – 2023/2129(DEC).

<sup>27</sup> Więcej informacji o poziomie zobowiązań pozostających do spłaty znajduje się w: (i) rocznym sprawozdaniu finansowym UE za 2023 r.; (ii) dokumencie roboczym V załączonym do projektu budżetu na 2025 r. oraz (iii) sprawozdaniu rocznym dotyczącym długoterminowej prognozy przyszłych wpływów do budżetu UE na lata 2025–2029 i wpływów z tego budżetu. Trzy razy w roku Komisja przekazuje również istotne informacje Parlamentowi i Radzie podczas specjalnych posiedzeń.

<sup>28</sup> Platformę na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP) utworzono w marcu 2024 r., aby wspierać przemysł europejski i pobudzić inwestycje w technologiach krytycznych w Europie. STEP umożliwi pozyskanie i ukierunkowanie finansowania w ramach 11 programów UE na 3 docelowe obszary inwestycji: (i) technologie cyfrowe i innowacje typu „deep tech”; (ii) czyste i zasobooszczędne technologie oraz (iii) biotechnologie.

<sup>29</sup> Rozporządzenie (UE) 2024/795.

<sup>30</sup> C/2024/3148.

podjęte w celu poprawy sytuacji”<sup>31</sup>, Komisja podkreśla, że **wzorce absorpcji znacznie się różnią w zależności od trybu zarządzania, programu i realizującego go państwa członkowskiego.**

W ramach programów realizowanych wspólnie z organami krajowymi Komisja pomaga wzmocnić zdolności administracyjne tych organów i wyeliminować wąskie gardła w inwestycjach na wiele sposobów, takich jak pomoc techniczna w ramach polityki spójności, Instrument Wsparcia Technicznego<sup>32</sup>, czy środki wspierane w ramach RRF.

Ponadto od czasu przyjęcia programów polityki spójności na lata 2021–2027 **Komisja uczestniczy w pracach komitetów monitorujących te programy.** Jeżeli pojawiają się problemy potencjalnie utrudniające sprawną realizację programu, Komisja doradza danemu państwu członkowskiemu i współpracuje z nim do czasu rozwiązania danej kwestii. Jeżeli programy lub ich części są realizowane powoli, Komisja może uzgodnić z państwami członkowskimi stosowne plany działania.

Informacje o realizacji programów objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów należy teraz przekazywać Komisji częściej niż w poprzednim okresie programowania. Obecnie należy to czynić pięć razy w roku, dzięki czemu Komisja otrzymuje **informacje o postępach w realizacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego** i może szybko zwiększyć wsparcie dla państw członkowskich.

Szczegółowe dane dotyczące wykorzystania środków z podziałem na poszczególne kraje udostępnia się osobno dla każdego programu wydatków. Informacje o największych programach są dostępne na: (i) tablicy wyników Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności; (ii) platformie otwartych danych w obszarze spójności<sup>33</sup> oraz (iii) tablicy wskaźników programu „Horyzont”.

## 5. Przyszłe działania

Wnioski wyciągnięte z poprzednich procedur udzielania absolutorium można wykorzystać w procesie decyzyjnym dotyczącym kolejnego długoterminowego budżetu UE. Jednym z najważniejszych takich wniosków jest to, że sposób wydatkowania środków ma bezpośredni wpływ na ryzyko błędu. Skomplikowane przepisy i zbyt sztywne modele realizacji (i) odpowiadają za znaczną część błędów w wydatkach oraz (ii) wywierają presję na zdolności administracyjne podmiotów wykonujących budżet i z niego korzystających.

Przygotowywanie kolejnych WRF będzie okazją do zastanowienia się nad tym, jak jeszcze bardziej uprościć mechanizmy realizacji, zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów oraz unijnych i krajowych organów odpowiedzialnych za wykonanie budżetu, a przy tym – w szczególności – zadbać o należyte zarządzanie finansami i wykonanie budżetu UE.

\* \* \* \*

---

<sup>31</sup> Zob. ust. 19 – 2023/2129(DEC).

<sup>32</sup> Ustanowiony rozporządzeniem (UE) 2017/825.

<sup>33</sup> Obejmuje ona finansowanie polityki spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2022 i 2023–2027 oraz Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji na lata 2023–2027.