

Bruksela, 30 czerwca 2025 r.
(OR. en)

11055/25

FIN 800

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 30 czerwca 2025 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2025) 373 final

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2023

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 373 final.

Załącznik: COM(2025) 373 final



Bruksela, dnia 27.6.2025 r.
COM(2025) 373 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
z działań podjętych w następstwie udzielenia absolutorium za rok budżetowy 2023

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 2023

Spis treści

1. Wprowadzenie	1
2. Ochrona interesów finansowych Unii	2
3. Wykonanie budżetu UE i wpływ RRF.....	7
4. Przejrzystość finansowania unijnego	8
5. Działalność Komisji w zakresie zaciągania pożyczek i nowe zasoby własne Komisji.....	9
6. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty (<i>reste à liquider</i> – RAL) i środki przyspieszające wdrażanie funduszy UE.....	10
7. Przyszłe działania.....	11

1. Wprowadzenie

W 2023 r. w kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, kryzysu energetycznego, klęsk żywiołowych i zawirowań gospodarczych budżet UE pozostawał źródłem stabilności, odporności i inwestycji strategicznych, przynosząc korzyść europejskim obywatelom, a także rolnikom, naukowcom, przedsiębiorstwom oraz regionom w całej Europie i poza nią.

7 maja 2025 r. Parlament Europejski, uwzględniając zalecenie Rady, podjął decyzję o **udzieleniu Komisji absolutorium z wykonania budżetu UE w 2023 roku**. Zalecenia Rady i rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierają bardziej ogólne wnioski i szczegółowe zalecenia dla Komisji dotyczące wykonania budżetu UE.

W niniejszym sprawozdaniu z działań podjętych w następstwie wniosków wysuniętych w ramach procedury udzielania absolutorium za 2023 r. podsumowano kroki podjęte przez Komisję w odpowiedzi na: (i) wnioski Parlamentu Europejskiego zawarte w sekcji „Priorytety polityczne” jego rezolucji w sprawie absolutorium¹ oraz (ii) główne wnioski przedstawione przez Radę w jej zaleceniu w sprawie udzielenia absolutorium². Sprawozdanie jest częścią zintegrowanej sprawozdawczości finansowej Komisji i sprawozdawczości w zakresie rozliczalności. W ostatnim kwartale 2025 r. Komisja sporządzi kolejne, bardziej szczegółowe sprawozdanie, które będzie odpowiedzią na wszystkie konkretne zalecenia zawarte w zaleceniach i rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium.

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2023, sekcja III – Komisja, agencje wykonawcze oraz dziewiąty, dziesiąty i jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju (2024/2019(DEC)) – 2024/2019(DEC).

² Zalecenie Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2023 (6179/24).

2. Ochrona interesów finansowych Unii

Komisja przywiązuje najwyższą wagę do monitorowania – we współpracy z organami krajowymi i partnerami wykonawczymi – wykorzystania funduszy UE.

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

Praworządność

Komisja działa zgodnie z wezwaniem Parlamentu do tego, „by zapewniła ściśle i szybkie wdrażanie wszystkich elementów tego mechanizmu [warunkowości w zakresie praworządności], gdy państwa członkowskie naruszają zasady praworządności, jeżeli takie naruszenia wpływają lub mogą wpływać na interesy finansowe Unii”³.

Komisja przyczynia się do zapewnienia pełnego i skutecznego stosowania **rozporządzenia w sprawie warunkowości** w celu ochrony budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności.

Na przykład w 2022 r. Rada przyjęła na wniosek Komisji dwa środki ochrony budżetu UE w odniesieniu do Węgier przewidziane w rozporządzeniu w sprawie warunkowości: (i) zawieszenie 55 % zobowiązań budżetowych z trzech programów polityki spójności oraz (ii) zakaz zaciągania nowych zobowiązań prawnych wobec trustów interesu publicznego i podmiotów utrzymywanych przez nie na potrzeby finansowania unijnego w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego.

13 grudnia 2023 r., w ramach procedury określonej w rozporządzeniu w sprawie warunkowości, Komisja dokonała ponownej oceny sytuacji na Węgrzech. Stwierdziła, że ryzyko dla budżetu UE nie zmieniło się od grudnia 2022 r. i że nie należy dostosowywać ani uchylać środków przyjętych przez Radę. Pierwsza transza zawieszonych zobowiązań za 2022 r., odpowiadająca kwocie wynoszącej około 1,04 mld EUR, wygasła z końcem 2024 r., co skutkowało utraceniem tych środków przez Węgry. Podobnie z końcem 2025 r. Węgry utracą drugą transzę o wartości około 1,1 mld EUR odpowiadającą zobowiązaniom za 2023 r., jeżeli powiązany środek nie zostanie do tego czasu uchylony, i będzie się to powtarzać cyklicznie co roku.

2 grudnia 2024 r. Węgry powiadomiły Komisję o wprowadzeniu zmian legislacyjnych w celu rozwiązania problemu konfliktu interesów w zarządach trustów interesu publicznego. W swojej decyzji z dnia 16 grudnia 2024 r. Komisja stwierdziła jednak, że zgłoszone jej zmiany legislacyjne nie rozwiązują w odpowiedni sposób utrzymujących się problemów. W związku z tym Komisja nie zaproponowała Radzie uchylecia ani dostosowania środka dotyczącego trustów interesu publicznego i podmiotów przez nie utrzymywanych. Komisja jasno określiła, jakie zmiany byłyby konieczne, aby w wystarczającym stopniu zaradzić tej sytuacji.

Komisja nadal monitoruje rozwój sytuacji we wszystkich 27 państwach członkowskich na podstawie rozporządzenia w sprawie warunkowości, a także za pomocą swojego rocznego sprawozdania na temat praworządności. Każda sytuacja jest oceniana indywidualnie, a Komisja nie zawaha się podjąć niezbędnych kroków, jeżeli dana sytuacja spełni kryteria określone w rozporządzeniu.

³ Zob. pkt 10 – 2024/2019(DEC).

Poza rozporządzeniem w sprawie warunkowości Komisja dysponuje dwoma innymi ważnymi instrumentami, które przyczyniają się do ochrony budżetu UE przed naruszeniami zasad praworządności: (ii) horyzontalnym warunkiem podstawowym odnoszącym się do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz (iii) kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, które dotyczą wyzwań związanych z praworządnością określonych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP).

Komisja będzie nadal stosować ten zestaw narzędzi oraz wszelkie inne instrumenty, którymi dysponuje. Jak wskazano w niedawnym komunikacie pt. „Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym” (WRF), poszanowanie praworządności pozostanie warunkiem unijnego finansowania, a następane WRF obejmą solidne zabezpieczenia w tym zakresie.

Wartości unijne

Komisja odnotowuje stwierdzenie Parlamentu, którego zdaniem „z uwagi na wiarygodność UE konieczne jest zapewnienie przez Komisję, aby żadne środki unijne nie były przydzielane osobom lub organizacjom powiązanim z jakimikolwiek ruchami terrorystycznymi lub jakimikolwiek innymi ruchami wyrażającymi poglądy ekstremistyczne, podlegającymi do przemocy lub nienawiści, które są bezpośrednio sprzeczne z podstawowymi wartościami Unii Europejskiej”.

Dzięki niedawnym zmianom w rozporządzeniu finansowym wprowadzono wyraźne podstawy do wykluczania – w ramach systemu wczesnego wykrywania i wykluczania – podmiotów z finansowania unijnego, jeżeli stwierdzono, że angażują się one w działania sprzeczne z wartościami UE. Za pośrednictwem systemu wczesnego wykrywania i wykluczania Komisja może wyłączyć z finansowania unijnego podmioty powiązane z finansowaniem terroryzmu, przestępstwami terrorystycznymi lub przestępstwami związanymi z działalnością terrorystyczną.

Jeżeli chodzi o finansowanie Agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (UNRWA), w odniesieniu do której Parlament wyraził poważne obawy w rezolucji w sprawie absolutorium, Komisja przypomina, że po ataku terrorystycznym, do którego doszło w Izraelu 7 października 2023 r., dokonała ona przeglądu całej pomocy finansowej dla Palestyny, w tym programów realizowanych z udziałem UNRWA.

W następstwie przeglądu potwierdzono, że UNRWA spełniała spoczywające na niej wymogi prawne w stosunku do UE, w tym wymóg niewspierania działań przyczyniających się do finansowania terroryzmu.

Niedawno, jak wskazano w oświadczeniu Komisji z 29 stycznia 2024 r., UNRWA zobowiązała się do: (i) umożliwienia przeprowadzenia audytu przez niezależnych ekspertów zewnętrznych wyznaczonych przez UE; (ii) wzmocnienia Departamentu Dochodzeń Wewnętrznych oraz (iii) przeprowadzenia przeglądu wszystkich pracowników UNRWA w celu potwierdzenia, że nie uczestniczyli w atakach. UNRWA wywiązała się z tych zobowiązań.

b. Ochrona budżetu UE przed sprawcami nadużyć

Strona dochodów

W swoim sprawozdaniu rocznym za 2023 r., podobnie jak w przeszłości, Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawił opinię bez zastrzeżeń na temat strony dochodów w budżecie UE, potwierdzając stabilność i dokładność poboru dochodów przez Komisję. Przypominając o zagrożeniach dla interesów finansowych UE wynikających z nieodpowiednich lub nieskutecznych kontroli celnych przywożonych towarów, Parlament pochwała wysiłki Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie zwalczania nadużyć związanych z cłami i VAT. Ponadto w 2023 r. Komisja zaproponowała ambitną reformę unii celnej, która jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współprawodawcami. Dzięki ustanowieniu Urzędu UE ds. Celnych, który będzie zarządzał nowym unijnym centrum danych celnych, reforma ta ułatwi również wczesne wykrywanie zagrożeń mających wpływ na pobór ceł w ramach ogólnego zwiększenia zdolności UE w zakresie zarządzania ryzykiem celnym oraz jej zdolności analitycznych i kontrolnych.

Struktura zwalczania nadużyć finansowych

Rozpoczęto prace przygotowawcze nad przeglądem unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych. 14 marca 2025 r. odbyło się spotkanie inauguracyjne wysokiego szczebla z udziałem głównych zainteresowanych stron: Komisji, Prokuratury Europejskiej (EPPO), OLAF-u, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol). Utworzono grupy robocze na szczeblu technicznym. Komisja planuje opublikować białą księgę, w której zaproponuje ogólne kierunki zbliżającego się przeglądu struktury zwalczania nadużyć finansowych.

Zwiększenie budżetu EPPO i OLAF-u

Komisja odnotowuje wielokrotne wezwania Parlamentu do „dalszego wzmocnienia zdolności EPPO i OLAF-u, a także współpracy między nimi”.

Pierwotnie w 2023 r. Prokuratura Europejska miała osiągnąć całkowitą liczbę 115 pracowników, a następnie utrzymać stabilny poziom zatrudnienia. W 2025 r. liczba pracowników EPPO w biurze centralnym została jednak zwiększona do 307. W latach 2024 i 2025 budżet EPPO dodatkowo zwiększono, aby uwzględnić udział Polski i Szwecji, pokryć rosnące płace i koszty mieszkaniowe oraz osiągnąć pełną niezależność systemu informatycznego EPPO od Komisji.

Niezależnie od ograniczeń kadrowych Komisji, które mają również wpływ na OLAF, w budżecie OLAF-u na 2025 r. przewidziano czterech dodatkowych pracowników zewnętrznych monitorujących przepływ środków finansowych do Ukrainy.

Zalety przeglądu rozporządzenia finansowego pod kątem zwalczania nadużyć finansowych

W wieloletnich ramach finansowych po 2027 r. zmienione rozporządzenie finansowe zwiększy ochronę budżetu UE, między innymi poprzez: (i) rozszerzenie zakresu systemu wczesnego wykrywania i wykluczania o zarządzanie dzielone, (ii) zapewnienie znormalizowanego elektronicznego rejestrowania i przechowywania danych dotyczących odbiorców finansowania unijnego, w tym ich beneficjentów rzeczywistych, we wszystkich trybach zarządzania w jednym zintegrowanym systemie informatycznym oraz (iii) włączenie do tego jednolitego zintegrowanego systemu informatycznego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, którego stosowanie pozostaje dobrowolne do czasu przeprowadzenia ponownej oceny pod koniec obowiązywania WRF.

Inne istotne zmiany w rozporządzeniu finansowym, które są już stosowane od 30 września 2024 r., obejmują możliwość wykluczenia z otrzymywania finansowania unijnego następujących podmiotów: (i) beneficjentów rzeczywistych podmiotów, co do których stwierdzono, że znajdują się w sytuacji wykluczenia, (ii) podmiotów, które unikają kontroli lub audytów przeprowadzanych przez OLAF, EPPO lub Europejski Trybunał Obrachunkowy, (iii) podmiotów podlegających do dyskryminacji, nienawiści, przemocy lub naruszających wartości UE, w przypadku gdy takie działania negatywnie wpływają lub mogą negatywnie wpłynąć na wykonywanie zobowiązań prawnych.

c. Ograniczenie błędów w wydatkach

Działania mające na celu zmniejszenie poziomu błędów

Komisja odpowiada na apele Parlamentu i Rady o podjęcie działań w celu obniżenia poziomu błędów. Jak przyznały Parlament, Rada i Europejski Trybunał Obrachunkowy, złożoność sposobów wydatkowania środków jest kluczowym czynnikiem wpływającym na ryzyko błędów. W związku z tym Komisja podejmuje działania mające na celu w szczególności uproszczenie zasad wydatkowania środków.

W odniesieniu do **funduszy polityki spójności**, w oparciu o ustalenia i zalecenia Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu, instytucje audytowe państw członkowskich i Komisja uzgodniły pod koniec grudnia 2024 r. plan działania mający na celu poprawę zdolności instytucji objętych programem w zakresie wykrywania, a Komisja podejmie działania następcze w związku z jego wdrażaniem. Komisja dokonała również przeglądu swojej strategii audytu dotyczącej wzmocnionego nadzoru na miejscu nad pracami instytucji audytowych na lata 2021–2027. Jednocześnie Komisja nadal promuje mniej podatne na błędy **uproszczone metody rozliczania kosztów i finansowanie niepowiązane z kosztami odnośnych operacji** w programach na lata 2021–2027 oraz przeprowadza audyty programów i obszarów (np. zamówień publicznych, pomocy państwa) uznanych za obciążone wysokim ryzykiem.

Model realizacji **wspólnej polityki rolnej** (WPR) na lata 2023–2027 oferuje możliwość uproszczenia, gdyż pozwala państwom członkowskim na opracowanie interwencji finansowanych przez UE w celu zaspokojenia ich potrzeb specyficznych dla danego kraju, a zarazem osiągnięcie celów na szczeblu UE. Nowa WPR sprzyja również wykorzystaniu nowych technologii⁴, które powinny pomóc w wyeliminowaniu błędów. Komisja nie będzie już ustalać poziomu błędów w odniesieniu do wydatków rolnych, ponieważ są one uzależnione od wyników. Zamiast tego Komisja podzieli wydatki w ramach WPR na trzy kategorie ryzyka: niskie, średnie i wysokie na podstawie oceny właściwego funkcjonowania systemów zarządzania wprowadzonych przez państwa członkowskie. Wydatki rolne są tradycyjnie obciążone niskim ryzykiem i nic nie wskazuje na to, by zmieniło się to wraz z nowym modelem realizacji WPR.

⁴ Na przykład państwa członkowskie muszą utworzyć system monitorowania obszarów, który wykorzystuje dane z satelitów Sentinel programu Copernicus do monitorowania 100 % zadeklarowanych działek w czasie rzeczywistym. Dzięki temu rolnicy mogą otrzymywać ostrzeżenia, jeżeli nie miała (jeszcze) miejsca wymagana działalność lub praktyka rolnicza. Rolnicy mogą wówczas spełnić wymóg (jeżeli nadal jest to możliwe) lub dokonać zmiany we wniosku, co ogranicza liczbę błędów.

W odniesieniu do **finansowania badań i innowacji** program „Horyzont Europa” obejmuje 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.

Ponadto Komisja dokonuje obecnie przeglądu swojej strategii audytu i kontroli **Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR)**, aby zmniejszyć ogólny poziom błędów, a także zwiększyć skuteczność kontroli. Jednym z głównych celów tego przeglądu jest opracowanie solidnego i ukierunkowanego systemu określania profilu ryzyka, aby lepiej oceniać ryzyko wystąpienia błędów i przeciwdziałać mu, zarówno na poziomie projektu, jak i podmiotu. Ponadto przegląd dotyczy również metodyki kontroli *ex ante* i *ex post* stosowanej w ramach ISWMR w celu dalszego zwiększenia jej zdolności zapobiegawczych i naprawczych, a także poprawy dokładności danych generowanych na potrzeby profilowania ryzyka.

W odniesieniu do **Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)** Komisja wprowadziła solidny system kontroli i audytu oraz dostosowała go do własnych doświadczeń oraz do ustaleń i zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu. Obejmowało to aktualizację metodyki prac audytowych dotyczących ochrony interesów finansowych UE, zwiększenie nadzoru nad systemami kontroli wewnętrznej państw członkowskich w dziedzinie pomocy państwa i zamówień publicznych oraz zacieśnienie współpracy w samej Komisji.

Wymiana informacji między Komisją a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym na temat poziomu błędów

Komisja zauważa również, że w rezolucji w sprawie absolutorium wezwano Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy „do znalezienia rozwiązania problemu rozbieżnych podejść przed udzieleniem absolutorium za 2024 r.”, a także zaapelowano, by „kontynuowała współpracę z Trybunałem, aby zapewnić lepsze zrozumienie i uspoźnienie oraz lepszą porównywalność dwóch podejść do rozbieżnego szacowania błędów w wydatkach Unii”.

Pełne dostosowanie do siebie metod wykorzystywanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Komisję jest wyzwaniem ze względu na odrębne role i zadania tych instytucji. Konieczne jest jednak, aby obie instytucje rozumiały te różnice. W tym celu w marcu 2025 r. służby Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zorganizowały serię **warsztatów technicznych**, aby ułatwić wspólne zrozumienie odpowiednich metod, i zbadały potencjał dalszych usprawnień w systemach zarządzania i kontroli Komisji. W następstwie tych warsztatów Komisja opracowuje w tej chwili wewnętrzny plan działania, którego celem jest zmniejszenie ryzyka błędów w wydatkach UE w ramach WRF oraz wspieranie wspólnej interpretacji z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w celu określenia poziomu błędów. Na przykład w odniesieniu do wydatków w ramach polityki spójności Komisja i Europejski Trybunał Obrachunkowy uzgodniły zorganizowanie kolejnych spotkań technicznych w 2025 r. w celu dostosowania kwantyfikacji błędów w zamówieniach publicznych.

Ponadto Komisja stale współpracuje z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w celu wyeliminowania różnic w poglądach i interpretacjach w odniesieniu do RRF. Doprecyzowała również operacjonalizację warunków kwalifikowalności i koncepcję podwójnego finansowania w ramach RRF. Komisja podziela intencję Rady, by nie ustanawiać „nowych

zasad ani bardziej restrykcyjnych warunków nakładanych *ex post* na państwa członkowskie⁵, i zauważa, że zmiana wytycznych dotyczących interpretacji pojęć prawnych w połowie okresu wdrażania instrumentu spowodowałyby nowe problemy prawne i praktyczne dla państw członkowskich.

3. Wykonanie budżetu UE i wpływ RRF

Komisja odnotowuje apel Rady, by kontynuować „ocenę wyników budżetu UE, co jest miarą prawdziwej wartości zapewnianej obywatelom UE” oraz, w stosownych przypadkach, w większym stopniu skoncentrować się „na wskaźnikach wykonania opartych na wynikach, które mogą być bezpośrednio powiązane z działaniami UE”⁶.

Komisja w pełni zobowiązała się do zapewnienia, aby każde euro z budżetu UE zostało wydane właściwie – zgodnie z zasadami i z korzyścią dla obywateli europejskich.

Wyniki monitoruje się co roku za pomocą zestawienia wyników programu. Jest ono częścią sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania, które zawiera główne wskaźniki wykonania na lata 2021–2027 w podziale na programy wydatków. 45 % tych wskaźników jest zorientowanych na wyniki, co świadczy o tym, jak istotne jest osiągnięcie tych wyników.

W grudniu 2024 r. Komisja opublikowała drugie sprawozdanie dotyczące wpływu zielonych obligacji NextGenerationEU (NGEU), w którym zmierzono konkretny wpływ finansowanych inwestycji na klimat pod względem unikniętych emisji gazów cieplarnianych.

Model realizacji RRF przewiduje wyraźne zachęty dla państw członkowskich do sprostania długotrwałym wyzwaniom strukturalnym.

Oferowanie bezpośredniego wsparcia finansowego na rzecz wdrażania reform doprowadziło do przyspieszenia wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów wydawanych co roku przez Radę każdemu państwu członkowskiemu. Ogólnie rzecz biorąc, od czasu ustanowienia RRF szybciej osiąga się wyższy poziom realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

Na przykład w dziedzinie zatrudnienia, jak stwierdził Europejski Trybunał Obrachunkowy⁷, prawie wszystkie RRP obejmują reformy mające na celu sprostanie wyzwaniom strukturalnym na rynkach pracy państw członkowskich. Ponadto wiele reform w innych dziedzinach (np. edukacji) przyczynia się do promowania wysokiej jakości zatrudnienia, rozwoju umiejętności i wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych.

Kamienie milowe i wartości docelowe, stanowiące miarę postępów w realizacji działań przewidzianych w RRP, zapewniają również bardzo szczegółowy przegląd wyników państw członkowskich w okresie obowiązywania RRF.

Komisja przyjmuje do wiadomości opinię Parlamentu, że „każda zmiana na podejście oparte na wynikach z RRF jako rozwiązanie modelowe wymaga zajęcia się wieloma kwestiami zidentyfikowanymi podczas wdrażania tego instrumentu, a także oceny danych dotyczących jego pełnego wpływu przed zastosowaniem takiego modelu”⁸.

⁵ Zob. pkt 11.4 zalecenia Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium.

⁶ Zob. pkt 5 zalecenia Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium.

⁷ Sprawozdanie specjalne 10/2025, pkt 20.

⁸ Zob. pkt 11 – 2024/2019(DEC).

W ocenie śródkresowej RRF⁹ podkreślono obszary wymagające poprawy, w tym niewystarczające zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub wyzwania związane ze znalezieniem równowagi między szczegółowymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi a elastycznością we wdrażaniu. W toku przygotowań do kolejnych WRF Komisja wyciąga wnioski z RRF i innych programów i określa najlepsze praktyki i obszary wymagające poprawy, aby wykorzystać te informacje w swoim przyszłym podejściu.

4. Przejrzystość finansowania unijnego

Przejrzystość jest zasadą przewodnią w zarządzaniu budżetem UE. Na przykład obecnie system przejrzystości finansowej przewiduje możliwość wyszukiwania informacji dotyczących wszystkich rodzajów odbiorców objętych zarządzaniem bezpośrednim. Cele i wyniki projektów można znaleźć na unijnym portalu o finansowaniu i przetargach. Dzięki rewizji rozporządzenia finansowego zobowiązanie Komisji do zapewnienia przejrzystości ulegnie rozszerzeniu w kolejnych WRF. System przejrzystości finansowej ma stać się centralnym punktem odniesienia, a informacje o odbiorcach mają być publikowane **we wszystkich trybach zarządzania**.

Jeżeli chodzi o finansowanie organizacji pozarządowych (NGO), Parlament zauważa, że w niedawnym sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie przejrzystości finansowania unijnego przyznanego organizacjom pozarządowym wskazano na fakt, że chociaż Komisja w pełni wykonuje wszystkie zobowiązania prawne w zakresie przejrzystości¹⁰, nadal istnieje możliwość poprawy. Komisja podejmie działania następcze w związku ze sprawozdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak wskazano w odповідziach Komisji.

Komisja przyznała, że niektóre programy prac przedłożone przez beneficjentów i załączone do umów o udzielenie dotacji na działalność obejmowały konkretne działania w zakresie rzecznictwa i lobbingu wiążące się z ryzykiem utraty reputacji przez UE. Chociaż w przeprowadzonej przez Komisję analizie prawnej umów stwierdzono, że zainteresowane podmioty nie naruszyły zobowiązań umownych ani zobowiązań wynikających z kodeksu postępowania, w maju 2024 r. Komisja wydała wewnętrzne wytyczne w celu wyeliminowania ewentualnego ryzyka utraty reputacji przez UE. Komisja zaktualizowała również swój wzór zaproszenia do składania wniosków, aby zapewnić zgodność przyszłych projektów z tymi wytycznymi. Ponadto pomimo braku prawnego wymogu ujawniania informacji na temat działań w zakresie rzecznictwa finansowanych z dotacji na działalność¹¹ Komisja w dalszym ciągu promuje przejrzystość przez proaktywne udostępnianie celów i wyników finansowanych projektów na unijnym portalu o finansowaniu i przetargach (Funding and Tenders¹²). Ponadto przedstawiciele grup interesu, którzy rejestrują się w **rejestrze służącym przejrzystości** jako niereprezentujący interesów komercyjnych, do której to kategorii zazwyczaj należą organizacje pozarządowe, są zobowiązani do zgłaszania we wpisach w rejestrze przejrzystości działalności lobbingowej i zadeklarowania głównych źródeł finansowania, a także kwoty każdej otrzymanej wpłaty wraz z imieniem i nazwiskiem

⁹ Ocena śródkresowa Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, SWD(2024) 70 final.

¹⁰ Zob. pkt 23 – 2024/2019(DEC).

¹¹ W kwestii publikacji informacji o odbiorcach zob. art. 38 rozporządzenia finansowego.

lub nazwą wpłacającego, jeżeli wpłata przekracza 10 % ich całkowitego budżetu i wynosi więcej niż 10 000 EUR.

W wieloletnim programie prac w ramach LIFE na lata 2025–2027 Komisja uwzględniła kolejne zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby dotacje na działalność nie wymagały konkretnych i szczegółowych działań bezpośrednio związanych z instytucjami UE, ich pracownikami lub członkami, oraz w celu doprecyzowania, że beneficjenci zachowują pełną odpowiedzialność za swoje opinie. W oświadczeniu opublikowanym 1 kwietnia 2025 r.¹² Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia przeglądu ustaleń dotyczących przejrzystości i wymogów dotyczących ujawniania informacji przez beneficjentów w unijnym rejestrze służącym przejrzystości. Komisja zobowiązała się również do zapewnienia, aby członkowie komitetu oceniającego w ramach programu LIFE byli niezależni i wolni od konfliktu interesów. Przed przystąpieniem do oceny wniosków członkowie muszą podpisać oświadczenia o braku konfliktu interesów, a w przypadku stwierdzenia konfliktu interesów przewidziano środki zmniejszające ryzyko. Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) przeprowadzi przegląd procedury wyboru członków komitetu oceniającego w ramach programu LIFE i podejmie wszelkie niezbędne kroki w dążeniu do zapewnienia pełnej przejrzystości.

Zgodnie z rozporządzeniami regulującymi niektóre programy finansowania unijnego przyjętymi przez Parlament Europejski i Radę ważnym i uzasadnionym celem finansowania jest wsparcie działań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem polityki. Obejmuje ono zwiększenie zaangażowania pluralistycznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja przyjmuje również do wiadomości wezwanie Parlamentu, aby „udostępniała organowi udzielającemu absolutorium wyniki przeglądu umów o udzielenie dotacji i innych umów”, i podjąć w związku z tym działania następcze¹³.

Ponadto zmienione rozporządzenie finansowe wprowadza (i) obowiązek składania przez wnioskodawców ubiegających się o dotację (w ramach zarządzania bezpośredniego) deklaracji, że są organizacją pozarządową, oraz (ii) **definicję organizacji pozarządowej**.

Jeżeli chodzi o **przejrzystość w ramach RRF**, państwa członkowskie muszą zgłaszać 100 ostatecznych odbiorców otrzymujących najwyższą kwotę finansowania na realizację działań w ramach instrumentu. Komisja opublikowała dodatkowe wytyczne w załączniku do swojego sprawozdania rocznego dotyczącego RRF za 2024 r. i przypomniała państwom członkowskim o ich obowiązkach. W odpowiedzi na wniosek Parlamentu w kontekście absolutorium za 2023 r. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wykaz „100 podmiotów lub osób fizycznych będących ostatecznymi odbiorcami, otrzymujących największe kwoty finansowania w ramach RRF”, w tym wykonawców i podwykonawców. Do tej pory [czerwiec 2025 r.] Komisja otrzymała wykazy od sześciu państw członkowskich i przekazała je Parlamentowi.

5. Działalność Komisji w zakresie zaciągania pożyczek i nowe zasoby własne Komisji

Komisja przyjmuje do wiadomości zaniepokojenie Parlamentu dotyczące poziomu pozostałego do spłaty długu z zaciągniętych pożyczek oraz narażenie na wzrost stóp

¹² Oświadczenie Komisji w sprawie programu LIFE.

¹³ Zob. pkt 21 – 2024/2019(DEC).

procentowych, które wpływają na poziom zadłużenia¹⁴. Od 2020 r. Komisja gruntownie zmieniła swoją obecność na międzynarodowych rynkach kapitałowych, co sprawiło, że Unia „stała się jednym z największych emitentów długu w Europie”, jak słusznie zauważył Parlament. Komisja wykorzystuje połączenie strategii zaciągania pożyczek krótko- i długoterminowych, aby skutecznie zarządzać stopami procentowymi i terminami spłat. Obejmuje to emisję obligacji o różnych terminach zapadalności, co pomaga w rozłożeniu zobowiązań do spłaty w czasie. Dług wyemitowany w ramach NGEU będzie spłacany do 2058 r., co daje UE długi harmonogram zarządzania spłatami bez powodowania poważnych zakłóceń i bez zagrożenia dla stabilności finansowej.

Aby lepiej przeciwdziałać ryzyku finansowemu związanemu z działalnością Komisji w zakresie zaciągania pożyczek i ekspozycją budżetu UE, w lutym 2025 r. rozszerzono rolę niezależnego **dyrektora ds. ryzyka** o nadzór nad wszystkimi zarządzanymi operacjami finansowymi i aktywami UE. Zgodnie z najlepszymi praktykami w sektorze finansowym dyrektor ds. ryzyka – wraz z nowo utworzoną „jednostką ds. zarządzania ryzykiem” – działa obecnie jako druga linia obrony na poziomie instytucjonalnym w celu oceny ryzyka finansowego operacji finansowych, z pełną niezależnością od pierwszej linii¹⁵.

Komisja podziela pogląd, że „szybkie postępy w zakresie nowych zasobów własnych mają zasadnicze znaczenie”. W 2023 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków zmieniających wniosek z 2021 r.; jest on kompleksowy, zapewnia wystarczające dochody, minimalizuje dodatkowe obciążenia dla budżetów państw członkowskich i może zostać szybko wdrożony. Komisja pracuje również nad innymi wnioskami. Wprowadzenie nowych zasobów własnych będzie wymagało woli politycznej i zaangażowania wszystkich stron.

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

Komisja zauważa, że w rezolucji w sprawie absolutorium Parlament „ponownie wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że skumulowane zobowiązania pozostające do spłaty (RAL – *reste à liquider*) osiągnęły rekordowy poziom 543 mld EUR [...] na koniec 2023 r.”¹⁶.

Zobowiązania pozostające do spłaty oznaczają kwoty rozdysponowane, ale jeszcze niewypłacone.

W ramach bezzwrotnej części NGEU rozdysponowano 238,6 mld EUR, co stanowi prawie 44 % łącznych zobowiązań pozostających do spłaty, z których większość jest przekazywana za pośrednictwem RRF. W tym względzie Komisja wspiera państwa członkowskie w zapewnieniu szybkiej i skutecznej realizacji ich RRP bez obniżania ich ambicji lub osłabiania działań krytycznych. W przypadku gdy realizacja działań stanie się nieosiągalna ze względu na obiektywne okoliczności, państwa członkowskie mogą zwrócić się o zmianę RRP w celu usunięcia wąskich gardeł w ich wdrażaniu. Państwa członkowskie mogą również składać wnioski o płatność, pod warunkiem że osiągnęły pewne kamienie milowe i wartości docelowe, co umożliwi im otrzymanie częściowych wypłat odpowiadających już osiągniętym kamieniom milowym i wartościom docelowym. Przyczynia się to również do szybkiego

¹⁴ Zob. pkt 8 – 2024/2019(DEC).

¹⁵ Pierwszą linią obrony są departamenty Komisji zarządzające unijnymi operacjami zaciągania i udzielania pożyczek oraz zarządzania aktywami, a także gwarancjami budżetowymi.

¹⁶ Zob. pkt 7 – 2024/2019(DEC).

wdrażania RRP. W komunikacie „NextGenerationEU – droga do 2026 r.” przyjętym 4 czerwca 2025 r. Komisja przedstawia państwom członkowskim wytyczne dotyczące przeglądu i usprawnienia RRP z myślą o zbliżającym się terminie przypadającym na 2026 r. Komisja zachęca państwa członkowskie do usunięcia z RRP kamieni milowych i wartości docelowych, których nie da się osiągnąć do 31 sierpnia 2026 r., oraz proponuje istniejące i nowe opcje ułatwiające wdrażanie planów.

Około połowa **zobowiązań pozostających do spłaty związanych z programami WRF** na koniec 2023 r. wynika z polityki spójności, a tym samym z wdrażania przez państwa członkowskie funduszy objętych zarządzaniem dzielonym.

Ponieważ liczba wybranych projektów w terenie zbliża się do około połowy dostępnej puli środków na programy spójności w latach 2021–2027, prognozuje się, że w perspektywie krótkoterminowej realizacja finansowa również nabierze tempa.

1 kwietnia 2025 r. Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy w sprawie **śródkresowego przeglądu polityki spójności**, aby dostosować priorytety inwestycyjne do zmieniającego się kontekstu gospodarczego, społecznego i geopolitycznego, a także do ambitniejszych celów klimatycznych i środowiskowych. Wniosek wprowadza większą elastyczność oraz zachęty (takie jak stopa współfinansowania w wysokości 100 % w celu przyznania preferencji inwestycjom w mieszkalnictwo, odporność wodną, transformację energetyczną, konkurencyjność i obronność), aby ułatwić szybkie wykorzystanie zasobów w ramach tych wzmocnionych priorytetów, a tym samym jeszcze bardziej przyspieszyć absorpcję środków.

22 kwietnia 2025 r. Komisja przyjęła nowe **ukierunkowane zmiany w istniejących unijnych programach finansowania**, aby wspierać szybsze, bardziej elastyczne i skoordynowane inwestycje w europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego. Te ukierunkowane zmiany rozszerzą w szczególności zakres **Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)** o technologie i produkty związane z obronnością. Wspomniane wnioski ustawodawcze, o ile zostaną przyjęte przez współprawodawców, również przyspieszą wdrażanie funduszy UE.

Komisja będzie nadal monitorować wykonanie ogólnego poziomu zobowiązań pozostających do spłaty. Będzie również w dalszym ciągu proponować poziomy środków na płatności w celu odpowiedniego zaspokojenia potrzeb w zakresie płatności w ramach rocznych procedur budżetowych.

7. Przyszłe działania

W lipcu 2025 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący kolejnych WRF.

We wniosku uwzględni zalecenia Parlamentu, Rady i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wyrażone w kontekście absolutorium.

Obecnie problemem budżetu UE – obejmującego ponad 50 programów wydatków oraz liczne zasady i kryteria – jest jego złożoność, która zwiększa ryzyko nakładania się działań, zmniejsza przejrzystość i prowadzi do luk w finansowaniu priorytetów przekrojowych. Dodatkowo złożoność ta utrudnia beneficjentom, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom, korzystanie z funduszy UE i dostęp do nich, a także może skutkować błędami w wydatkach.

Uproszczenie budżetu UE ułatwiłoby dostęp wszystkim beneficjentom, zwiększyłyby szybkość i jakość wykonywania oraz zwiększyłyby zaangażowanie zainteresowanych stron.

Dzięki usprawnieniu krajobrazu finansowego, wyeliminowaniu nakładania się działań oraz zapewnieniu beneficjentom jednolitego dostępu do finansowania unijnego można znacznie ograniczyć obciążenie administracyjne, opóźnienia i błędy. Ostatecznie poprawi to sposób wydatkowania budżetu UE oraz zwiększy jego skuteczność i wydajność w osiągnięciu celów.

* * *