Parlament Europejski
2024-2029

TEKSTY PRZYJĘTE

P10_TA(2026)0122

Kontrola, przejrzystość i identyfikowalność instrumentów opartych na wynikach

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie kontroli, przejrzystości i identyfikowalności instrumentów opartych na wynikach (2025/2032(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 311, 312, 319, 323 i 324 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

– uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[1], wspólne oświadczenia uzgodnione między Parlamentem, Radą i Komisją w tym kontekście, a także powiązane deklaracje jednostronne,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[2] (rozporządzenie finansowe),

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii[3] (rozporządzenie dotyczące warunkowości w zakresie praworządności),

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego

---

1 Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj.
2 Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.
3 Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj.

nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97[4],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie ulepszenia wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027: gotowy na nowe wyzwania, odporny budżet UE[5],

– uwzględniając swoje stanowisko z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[6],

– uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych[7] (porozumienie międzyinstytucjonalne),

– uwzględniając swoje stanowisko z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[8],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) z dnia 10 października 2024 r. dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2023 wraz z odpowiedziami instytucji,

– uwzględniając sprawozdania specjalne ETO: 13/2024 z dnia 2 września 2024 r. pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – Postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”, 14/2024 z dnia 11 września 2024 r. pt. „Transformacja ekologiczna – Wkład RRF nie jest jasny” oraz 22/2024 z dnia 21 października 2024 r. pt. „Podwójne finansowanie z budżetu UE – W systemach kontroli brakuje istotnych elementów, które zredukowałyby zwiększone ryzyko wynikające z zastosowanego w RRF modelu finansowania niepowiązanego z kosztami”,

– uwzględniając przegląd ETO 03/2025 z dnia 16 czerwca 2025 r. pt. „Wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. – szansa na

---

4 Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
5 Dz.U. C 177 z 17.5.2023, s. 115.
6 Dz.U. C, C/2024/6750, 26.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6750/oj.
7 Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj.
8 Dz.U. C 445 z 29.10.2021, s. 240.

wprowadzenie zmian” oraz przegląd ETO 04/2025 z dnia 19 czerwca 2025 r. pt. „Przyszłość polityki spójności UE: wnioski z dotychczasowych doświadczeń”,

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie zmienionego budżetu długoterminowego dla Unii w zmieniającym się świecie oraz opinię Komisji Kontroli Budżetowej dla Komisji Budżetowej w sprawie zmienionego budżetu długoterminowego Unii w zmieniającym się świecie[9],

– uwzględniając sprawozdanie swojej Komisji Kontroli Budżetowej z dnia 23 kwietnia 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,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z grudnia 2023 r. pt. „Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility” [Badanie potwierdzające śródokresową ocenę Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Prokuratury Europejskiej (EPPO) za 2024 r. opublikowane dnia 3 marca 2025 r.,

– uwzględniając raport Maria Draghiego z września 2024 r. na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności (raport Draghiego),

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 8 października 2024 r. pt. „Śródokresowy przegląd europejskiego planu odbudowy po pandemii COVID-19 (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności)”[10],

– uwzględniając informacje opublikowane w tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności (tabela wyników RRF),

– uwzględniając wewnętrzne badania, dogłębne analizy i briefingi dotyczące wdrażania RRF,

– uwzględniając raport Enrica Letty z dnia 17 kwietnia 2024 r. pt. „Much more than a market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” [Znacznie więcej niż rynek. Szybkość, bezpieczeństwo, solidarność – wzmocnienie jednolitego rynku w celu zapewnienia zrównoważonej przyszłości i dobrobytu wszystkim obywatelom UE] (raport Letty),

---

9 Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0090.

10 Dz.U. C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj.

– uwzględniając sprawozdanie grupy wysokiego szczebla Komisji ds. przyszłości polityki spójności z dnia 20 lutego 2024 r. pt. „Forging a sustainable future together – cohesion for a competitive and inclusive Europe” [Budując zrównoważoną przyszłość razem – spójność na rzecz Europy konkurencyjnej i sprzyjającej włączeniu społecznemu],

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 11 lutego 2025 r. pt. „Droga ku następnym wieloletnim ramom finansowym” (COM(2025)0046),

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 29 stycznia 2025 r. pt. „Kompas konkurencyjności dla UE” (COM(2025)0030),

– uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 20 marca 2025 r., 6 marca 2025 r. oraz 19 grudnia 2024 r.,

– uwzględniając wytyczne polityczne na kadencję Komisji 2024–2029, przedstawione dnia 18 lipca 2024 r. przez kandydatkę na przewodniczącą Komisji,

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Regionów z dnia 20 listopada 2024 r. pt. „Budżet UE i polityka ukierunkowana na konkretny obszar: propozycje dotyczące nowych mechanizmów projektowania i realizacji w kontekście WRF na okres po 2027 r.”[11],

– uwzględniając wniosek Komisji z dnia 16 lipca 2025 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii (COM(2025)0545),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 czerwca 2025 r. w sprawie wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[12],

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0074/2025),

– uwzględniając art. 55 i art. 148 ust. 2 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0022/2026),

A. mając na uwadze, że coraz większa liczba priorytetów politycznych UE wywiera dodatkową presję na budżet UE, co sprawia, że odpowiedzialne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych ma większe znaczenie niż kiedykolwiek; mając na uwadze, że zgodnie z

---

11 Dz.U. C, C/2025/279, 24.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/279/oj.

12 Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0128.

definicją zawartą w rozporządzeniu finansowym należyte zarządzanie finansami wymaga wydatkowania środków finansowych UE zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności, by zasoby były wykorzystywane w sposób efektywny kosztowo, by cele były osiągane w odpowiednim czasie, przy zapewnieniu odpowiedniej ilości i najlepszej ceny, a także by osiągać zamierzone wyniki i oddziaływanie; mając na uwadze, że tym bardziej konieczne jest zachowanie czujności w zarządzaniu finansami, aby zagwarantować, że wydatki przyniosą możliwy do wykazania zwrot z inwestycji pod względem wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i realizacji priorytetów UE;

B. mając na uwadze, że jeśli finansowanie unijne przyjmuje formę wsparcia niepowiązanego ze zwrotem kosztów kwalifikowalnych, a powiązanego z rezultatami, produktami lub innymi wskaźnikami wykonania, płatności zależą od osiągnięcia wcześniej określonych kamieni milowych lub wartości docelowych, które trzeba zweryfikować przed dokonaniem wypłaty;

C. mając na uwadze, że podejście to, zakładające oddzielenie wypłat od rzeczywistych wydatków, ogranicza dostęp do danych na temat rzeczywistych kosztów, a tym samym utrudnia ocenę oszczędności, wydajności i skuteczności; zwraca uwagę, że ta luka w danych uniemożliwia systematyczne wykrywanie nieprawidłowości, ryzyka nadużyć finansowych i podwójnego finansowania oraz osłabia zdolność Unii do stosowania mechanizmów wczesnego ostrzegania i opartych na danych ocen ryzyka;

D. mając na uwadze, że nieweryfikowanie wydatków zwiększa ryzyko niedokładności w szacunkach kosztów, co podważa należyte zarządzanie finansami, przejrzystość i rozliczalność; mając na uwadze, że ETO wielokrotnie ostrzegał o niedociągnięciach w ocenach kosztów, zmienności krajowych standardów kontroli oraz uchybieniach w zdolnościach nadzorczych Komisji;

E. mając na uwadze, że duża swoboda w ocenie, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte, może prowadzić do nierównego traktowania państw członkowskich przez Komisję lub do przedwczesnego uwolnienia środków, zanim jeszcze warunki ich wypłaty zostaną w pełni spełnione;

F. mając na uwadze, że ETO stwierdził uchybienia w koncepcji systemu kontroli Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym nadmierne poleganie na organach krajowych, niekompletne ścieżki audytu, błędy systemowe i ryzyko niespójnego stosowania w państwach członkowskich; zauważa, że słabości te pogłębia fragmentacja i niekompatybilność krajowych systemów danych, co utrudnia interoperacyjność, terminowe wykrywanie ryzyka i skuteczną ochronę danych osobowych podczas operacji audytowych i kontrolnych;

G. mając na uwadze, że kontrola instrumentów opartych na wynikach zależy od wiarygodności krajowych mechanizmów monitorowania; mając na uwadze, że niedociągnięcia w zakresie praworządności zwiększają zagrożenie dla interesów finansowych UE, ponieważ ochrona tych interesów zależy od niezależnego sądownictwa i niezależnych organów ds. zwalczania nadużyć finansowych;

H. mając na uwadze, że demokratyczna rozliczalność wymaga zabezpieczenia roli Parlamentu jako prawodawcy oraz organu budżetowego i udzielającego absolutorium za pomocą rygorystycznych mechanizmów rozliczalności i pełnej przejrzystości w odniesieniu do odbiorców końcowych środków unijnych, a także mając na uwadze, że państwa członkowskie i inne organy krajowe nie powinny być uznawane za odbiorców końcowych finansowania unijnego;

Wyzwania związane z przejrzystością, rozliczalnością i skuteczną kontrolą instrumentów opartych na wynikach

1. podkreśla, że – jak stwierdzono w sprawozdaniu finansowym – instrumenty oparte na wynikach muszą być zgodne z zasadami legalności, prawidłowości, oszczędności, wydajności i skuteczności oraz że uproszczenie nigdy nie powinno odbywać się kosztem należytego zarządzania finansami i przejrzystości; apeluje o oparte na analizie ryzyka i proporcjonalne kontrole oraz nalega, aby wskaźniki dotyczące instrumentów opartych na wynikach odzwierciedlały wymierne rezultaty i wartość dodaną UE, a nie tylko wcześniej określone produkty; podkreśla, że odpowiednio zaprojektowane instrumenty tego rodzaju mogą zwiększyć nacisk na wyniki, reformy i konkurencyjność;

2. zauważa, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – skoncentrowany na wypłacaniu środków w oparciu o zadowalającą realizację kamieni milowych i wartości docelowych – jest pierwszym ważnym instrumentem opartym na wynikach na szczeblu UE, opierającym się wyłącznie na finansowaniu niepowiązanym z kosztami odnośnych operacji; zauważa ponadto, że model RRF został powielony w innych instrumentach finansowych, takich jak Instrument na rzecz Ukrainy i Instrument na rzecz Bałkanów Zachodnich; jest zaniepokojony propozycją Komisji dotyczącą wykorzystania podobnego modelu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) w odniesieniu do większości unijnych programów finansowania, w tym również programów działu 1; zauważa, że RRF w pewnym stopniu zachęcał do niektórych krajowych inwestycji i reform;

3. podkreśla, jak ważne jest wyciągnięcie wniosków z krytycznych słabości odnotowanych, i potwierdzonych przez ETO i Komisję, w scentralizowanym, opartym na wynikach modelu realizacji RRF; obejmują one ograniczoną rozliczalność i ograniczony nadzór na

szczeblu UE nad przestrzeganiem przepisów i regulacji; podkreśla, że przejrzystość w odniesieniu do odbiorców końcowych trzeba zapewnić za pomocą jednolitego, interoperacyjnego, ogólnounijnego systemu sprawozdawczości dostępnego dla Komisji, ETO, EPPO i Parlamentu; podkreśla, że unijną wartość dodaną można wzmocnić, zwiększając liczbę projektów transgranicznych i zapewniając odpowiednie uprawnienia decyzyjne podmiotom szczebla niższego niż krajowy, w szczególności władzom lokalnym i regionalnym, w zakresie projektowania i wdrażania instrumentu;

4. uważa, że chociaż RRF ma być instrumentem opartym na wynikach, podczas jego wdrażania często priorytetowo traktuje się produkty, a nie rezultaty; wyraża ubolewanie, że niejasno określone kamienie milowe i wartości docelowe, kładące nacisk przede wszystkim na wkład i produkty, a nie na rezultaty, mogą utrudnić osiągnięcie celów RRF; uważa, że w przyszłych instrumentach opartych na wynikach należy ustanowić bardziej szczegółowe kluczowe wskaźniki skuteczności działania, aby zapewnić dostosowanie inwestycji do celów instrumentu, ich pozytywne oddziaływanie i wyraźną wartość dodaną dla UE; wzywa Komisję do dopilnowania, aby przyszłe instrumenty oparte na wynikach były ujednolicone w poszczególnych państwach członkowskich, opracowane w przejrzysty sposób i stabilne w czasie, aby wspierać spójność, rozliczalność i długoterminową skuteczność;

5. podkreśla, że poleganie na szacunkach kosztów ex ante bez weryfikacji rzeczywistych wydatków może spowodować strukturalną lukę w zakresie rozliczalności i ograniczyć możliwość oceny stosunku wartości do ceny, a tym samym podważyć zasady oszczędności i skuteczności; podkreśla, że trzeba koniecznie wdrożyć mechanizmy weryfikacji oparte na analizie ryzyka i istotności, z jasno określonymi progami skutkującymi obowiązkowymi kontrolami; wzywa Komisję do systematycznego włączania eksploracji danych, narzędzi kontroli krzyżowej i analiz do przyszłych instrumentów opartych na wynikach w celu wykrywania nieprawidłowości oraz ryzyka korupcji oraz konfliktów interesów;

6. jest bardzo zaniepokojony propozycją Komisji dotyczącą powszechnego stosowania finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji w następnych WRF i podkreśla, jak ważne jest ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń zapewniających należyte zarządzanie finansami przy wdrażaniu finansowania unijnego; podkreśla, że trzeba dokładnie ocenić tak znaczącą zmianę, jaką jest przejście na stosowanie finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji, biorąc pod uwagę niedociągnięcia stwierdzone w poprzednich lub istniejących instrumentach opartych na wynikach, oraz podkreśla, że trzeba też przeprowadzić kompleksową ocenę RRF;

7. wyraża zaniepokojenie rosnącym zadłużeniem UE i kosztami finansowania zewnętrznego; zauważa, że w swoim rocznym sprawozdaniu z 2024 r. ETO szacuje, że do 2027 r. pozostający do spłaty dług UE może przekroczyć 900 mld EUR, czyli wynieść prawie dziesięciokrotnie więcej niż w 2020 r., przed wprowadzeniem pakietu na rzecz odbudowy w ramach instrumentu NextGenerationEU („NGEU”); ostrzega, że rosnące koszty finansowania zewnętrznego stanowią zagrożenie dla przyszłych budżetów i ograniczają przestrzeń fiskalną dla nowych priorytetów;

8. stwierdza, że powszechne stosowanie finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji, choć potencjalnie ogranicza obciążania administracyjne, zwiększa ryzyko nieprawidłowości, podwójnego finansowania i nadużyć finansowych, a tym samym zmniejsza przejrzystość i identyfikowalność środków finansowych UE; podkreśla, że brak powiązania z kosztami może prowadzić do finansowania nieopłacalnych projektów opracowanych w celu osiągnięcia kamieni milowych, a nie uzyskania najlepszego stosunku jakości do ceny; podkreśla rolę kontrolną Parlamentu w nadzorowaniu wykonania budżetu UE, w szczególności jego uprawnienia do udzielania absolutorium; apeluje o solidne zarządzanie w następnych WRF, tak aby Parlament mógł w pełni wykonywać swoją rolę organu udzielającego absolutorium;

9. odnotowuje obecne we wniosku Komisji dotyczącym WRF na lata 2028–2034 aspekty związane z praworządnością oraz apeluje o jednolite, spójne i kompleksowe ramy we wszystkich unijnych programach finansowania w ramach rozporządzenia dotyczącego warunkowości w zakresie praworządności; apeluje ponadto, aby wszelkie stosowanie finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji było w pełni zgodne z rozporządzeniem;

10. zauważa z zaniepokojeniem, że według stanu na koniec 2024 r. EPPO prowadziła 311 spraw związanych z NGEU, z których wszystkie z wyjątkiem czterech dotyczyły RRF, co stanowi około 17 % wszystkich postępowań przygotowawczych w sprawie nadużyć finansowych związanych z wydatkami; odnotowano również wzrost liczby spraw związanych z NGEU o około 51 % w porównaniu z 2023 r.; zauważa ponadto, że szkodę dla interesów finansowych UE szacuje się na 2,8 mld EUR, co stanowi 30 % (w porównaniu z 25 % w 2023 r.) całkowitej szacowanej szkody wynikającej ze wszystkich nadużyć finansowych związanych z wydatkami UE; podkreśla, że liczba spraw zgłaszanych przez instytucje UE pozostaje niska, co budzi dalsze obawy co do zdolności Komisji do skutecznego nadzorowania wdrażania RRF; przypomina, że spośród 27 państw członkowskich UE 24 uczestniczą obecnie w EPPO;

11. wyraża zaniepokojenie, że instrumenty oparte na wynikach, wykorzystujące finansowanie niepowiązane z kosztami odnośnych operacji, koncentrują się bardziej na audytach systemów niż na

kontrolach faktycznie poniesionych wydatków; ostrzega, że takie audyty systemów mogą nie ujawniać podstawowych problemów, które mogą mieć skutki uboczne i poważnie zagrażać należytemu zarządzaniu finansami w ramach budżetu Unii oraz ochronie interesów finansowych Unii; uważa, że nawet w obecnej architekturze finansowej i obecnym modelu wdrażania finansowania unijnego systemy kontroli kilku państw członkowskich wykazały niedociągnięcia systemowe, które uniemożliwiły wykrycie nadużyć finansowych lub innych nieprawidłowości i zapobieżenie im, jak miało to miejsce w przypadku sprawy OPEKEPE w Grecji lub spraw dotyczących funduszy rozwoju obszarów wiejskich na Słowacji, a także niedawnych spraw w kilku państwach członkowskich, co wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru UE; w związku z tym wzywa Komisję do podjęcia zdecydowanych środków naprawczych, wzmocnienia procedur audytu i akredytacji oraz dopilnowania, by podobne błędy systemowe nie powtarzały się, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych i dokumentacyjnych;

12. z zaniepokojeniem odnotowuje, że w przepisach dotyczących instrumentów opartych na wynikach, takich jak RRF, oraz we wnioskach Komisji dotyczących WRF na lata 2028–2034 brakuje jasnych standardów i progów dotyczących sytuacji, w których krajowe systemy zarządzania i kontroli uznaje się za niewystarczające lub niewiarygodne, w związku z czym o środkach naprawczych lub zawieszeniach decyduje się według uznania;

13. podkreśla, że powszechne stosowanie finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji wymaga od ETO i krajowych instytucji audytowych znacznego dostosowania działań i przejścia na inne podejście kontrolne; ostrzega, że taka zmiana, bez zapewnienia gotowości instytucji audytowych, będzie stanowić poważne wyzwanie i może stworzyć lukę strukturalną w ścieżce audytu, co będzie miało poważne konsekwencje zarówno dla należytego zarządzania finansami w ramach budżetu Unii, jak i dla procedury udzielania absolutorium;

14. ubolewa z powodu niepełnych ścieżek audytu, jakich ETO dopatrzył się w instrumentach opartych na wynikach, takich jak RRF, co nie służy identyfikowalności oraz ogranicza zdolność Parlamentu i ETO do sprawowania kontroli;

15. podkreśla, że duża zależność od organów krajowych i audytorów zewnętrznych, a przy tym brak solidnych zabezpieczeń, szczegółowych wytycznych Komisji, pomocy technicznej i specjalnych szkoleń na temat metod kontroli wykonania zadań stwarza ryzyko zmiennej jakości i niezależności kontroli, a tym samym naraża UE na utratę reputacji; podkreśla, że wspieranie krajowych instytucji audytowych przyczyni się do poprawy jakości i większej spójności;

16. podkreśla, że absorpcja lub wypłaty środków nie są z definicji wskaźnikiem sukcesu; ubolewa, że w ostatnich zmianach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności skoncentrowanie się na absorpcji doprowadziło do obniżenia pierwotnie przewidywanego poziomu ambicji, w szczególności w odniesieniu do reform;

17. przypomina, że organy audytowe w państwach członkowskich muszą przestrzegać międzynarodowych standardów audytu; ostrzega, że niedopełnienie tego obowiązku podważa wiarygodność ich pracy i stanowi zagrożenie dla podejścia opartego na zasadzie jednego audytu; odnotowuje wielokrotne ustalenia ETO dotyczące niedociągnięć niektórych krajowych instytucji audytowych w kwestii zakresu i jakości ich prac oraz odnośnej dokumentacji i sprawozdawczości; podkreśla potrzebę jasnych ram odpowiedzialności, aby zagwarantować jakość i spójność;

18. podkreśla, że różne systemy informatyczne i systemy danych w państwach członkowskich zwiększają ryzyko błędów, nieprawidłowości, podwójnego finansowania, opóźnień i niespójnej sprawozdawczości; przypomina, że w celu zagwarantowania pełnej identyfikowalności funduszy UE Parlament wielokrotnie apelował o ustanowienie – w kontekście przekształcenia rozporządzenia finansowego – jednolitego, zintegrowanego i interoperacyjnego systemu informacji i monitorowania, w tym jednolitego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka, w oparciu m.in. o istniejące narzędzia i bazy danych; ubolewa jednak, że państwa członkowskie odmówiły wprowadzenia obowiązku korzystania z takiego systemu od początku okresu obowiązywania kolejnych WRF; z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane obecnie przez Komisję na rzecz opracowania takiego interoperacyjnego systemu w oparciu o narzędzie ARACHNE i wzywa wszystkie państwa członkowskie do wykorzystywania wszystkich możliwości tego systemu; podkreśla, że skuteczność każdego nowego modelu finansowania zależy od wiarygodności i spójności podstawowych danych i narzędzi monitorowania; podkreśla znaczenie opracowania interoperacyjnego systemu zgodnego z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO)[1]; podkreśla, że taki system musi dostarczać dokładnych i aktualnych informacji, minimalizować zjawisko występowania wyników fałszywie dodatnich oraz funkcjonować niezawodnie;

19. podkreśla, że zarządzanie dzielone w następnych WRF musi obejmować władze regionalne i lokalne oraz zainteresowane strony,

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

w tym również w przypadku instrumentów opartych na wynikach, zarówno na etapie projektowania, podejmowania decyzji i planowania, jak i na etapie wdrażania i realizacji, w ramach podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, aby zapewnić unijną wartość dodaną projektów transgranicznych i skupić się na wymiernych wynikach, a nie na produktach;

20. zauważa, że łączenie dotacji i instrumentów finansowych w ramach, których podstawą są wyniki, zwiększa złożoność oraz ryzyko podwójnego finansowania, nieprawidłowości, nadużyć finansowych, nadmiernej rekompensaty i słabych łańcuchów rozliczalności; podkreśla w szczególności, że jeżeli finansowanie nie jest powiązane z kosztami, brak weryfikacji kosztów dodatkowo zwiększa ryzyko pokrywania się różnych strumieni finansowania i podważa pewność co do należytego zarządzania finansami;

21. zwraca uwagę, że monitorowanie oparte na wynikach niekoniecznie zmniejsza obciążenia administracyjne, podczas gdy słabe systemy weryfikacji mogą generować ukryte koszty, nie zapewniając większej pewności; wzywa Komisję, aby usprawniła wskaźniki wykonania, uprościła wzory sprawozdań, wyeliminowała zbędne wnioski o dane i zajęła się niepotrzebną złożonością wniosków o płatność; uważa, że przejście na modele realizacji oparte na wynikach wymaga budowania zdolności na szczeblu UE i w państwach członkowskich, ponieważ potrzeby w zakresie monitorowania, kontroli i audytu w przypadku takich modeli różnią się od potrzeb instrumentów, których podstawą jest zasada zwrotu kosztów kwalifikowalnych;

22. ostrzega, że w obecnym kontekście geopolitycznym i biorąc pod uwagę zwiększoną presję budżetową, coraz częstsze stosowanie instrumentów opartych na wynikach, bez wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w RRF, w tym poprzez wzmocnienie kontroli parlamentarnej, grozi zmianą równowagi instytucjonalnej na korzyść swobody decyzyjnej organów wykonawczych i odejściem od demokratycznej rozliczalności; podkreśla, że Parlament i Rada muszą być na równych warunkach zaangażowane w każdy model zarządzania instrumentami opartymi na wynikach; odrzuca wszelkie propozycje mające na celu zakłócenie równowagi instytucjonalnej i osłabienie roli Parlamentu jako organu budżetowego i udzielającego absolutorium;

Zalecenia dotyczące wzmocnienia kontroli oraz poprawy przejrzystości i rozliczalności instrumentów opartych na wynikach

23. uważa, że w przypadku instrumentów opartych na wynikach model finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji nie powinien być wykorzystywany jako uogólniona metoda wdrażania lub zwrotu kosztów między państwami członkowskimi a beneficjentami z wyjątkiem mniejszych beneficjentów realizujących projekty poniżej określonych progów finansowych, co pozwala im na stosowanie

bardziej uproszczonego systemu realizacji, ale jednocześnie zapewnia solidne ramy kontroli; podkreśla w szczególności, że w przypadku dużych i złożonych projektów podstawą nadal powinny być koszty, ponieważ ich zakres, czas trwania i wielopoziomowe finansowanie wymagają szczegółowej sprawozdawczości finansowej i dających się zweryfikować informacji o wydatkach, aby zagwarantować właściwe monitorowanie i rozliczalność; podkreśla, że trzeba ustanowić mechanizmy odzyskiwania środków w przypadkach, gdy pojawiają się znaczne rozbieżności między szacunkami kosztów ex ante a kontrolami ex post, zwłaszcza gdy projekty są realizowane poniżej pierwotnie szacowanych kosztów; podkreśla, że takie dostosowania muszą odzwierciedlać rzeczywiste wydatki, aby zapewnić integralność finansową, optymalne wykorzystanie środków i rozliczalność; apeluje o ciągłe i rozszerzone stosowanie płatności ryczałtowych i uproszczonych metod rozliczania kosztów, zwłaszcza w przypadku inwestycji na mniejszą lub średnią skalę, jako skutecznych i proporcjonalnych narzędzi zmniejszających obciążenia administracyjne, umożliwiających poprawę dostępności dla mniejszych beneficjentów oraz gwarantujących rozliczalność i identyfikowalność w wykorzystaniu funduszy unijnych;

24. podkreśla, że uproszczony budżet musi być również budżetem przejrzystym; wzywa Komisję do zapewnienia publicznego dostępu do informacji proceduralnych, w tym metod szacowania kosztów, oraz do zapewnienia Parlamentowi dostępu do szacunkowych kosztów planów partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR);

25. apeluje o jednolity system rozliczalności, który umożliwi identyfikowalność wkładów z budżetu UE na rzecz konkretnych projektów i ich rzeczywistych beneficjentów końcowych, w tym wykonawców i podwykonawców, a także beneficjentów rzeczywistych; podkreśla, że trzeba zapewnić widoczność projektów finansowanych przez UE wśród obywateli; podkreśla, że trzeba powiązać płatności z osiągnięciem spójnych, jasno określonych kamieni milowych i wartości docelowych, aby zwiększyć zgodność między reformami a inwestycjami; podkreśla, jak ważne jest wprowadzenie systemu oceny ex post opartego na celach osiągniętych przez każdy instrument, mierzonych za pomocą wskaźników wykonania;

26. podkreśla, że finansowanie unijne należy przyznawać wyłącznie na środki bezpośrednio związane z konkretnymi i weryfikowalnymi projektami, które umożliwiają konkretne postępy i dają wymierne rezultaty, przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii oraz mogą być skutecznie monitorowane i kontrolowane, a także są przedmiotem przejrzystych sprawozdań, w tym na temat optymalnego wykorzystania środków i wymogów dotyczących widoczności;

27. wzywa Komisję do niewprowadzania złożonych lub spekulacyjnych metod szacowania kosztów, mogących zaszkodzić przejrzystości i porównywalności między państwami członkowskimi; zamiast tego apeluje o opracowanie i szersze stosowanie zharmonizowanych i weryfikowalnych uproszczonych metod rozliczania kosztów, które zapewnią jasność, zmniejszą obciążenia administracyjne i zagwarantują odpowiedni poziom rozliczalności;

28. apeluje o ustanowienie jednoznacznych kryteriów zgodności w celu określenia, kiedy dany instrument oparty na wynikach osiąga planowane produkty lub rezultaty, wraz z jednolitymi definicjami we wszystkich państwach członkowskich;

29. apeluje o okresowe oceny rzeczywistych kosztów poniesionych w związku z wdrażaniem instrumentów opartych na wynikach w porównaniu z szacunkowymi kosztami państw członkowskich, aby zapobiegać rozbieżnościom; uważa, że takie oceny powinny automatycznie skutkować kontrolą i audytem, jeżeli występują znaczne różnice między rzeczywistymi a szacunkowymi kosztami;

30. podkreśla, że stosowanie modelu finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji musi wymagać korelacji między wnioskami o płatność a osiągnięciem kamieni milowych i wartości docelowych z jednej strony oraz realizacją konkretnych projektów z drugiej strony; podkreśla, że bez takiej korelacji identyfikowalność finansowania unijnego jest poważnie zagrożona;

31. apeluje o ustanowienie jednolitego, zintegrowanego i interoperacyjnego systemu informacji i monitorowania, w tym jednolitego narzędzia eksploracji danych i punktowej oceny ryzyka; domaga się, aby korzystanie z tego nowego interoperacyjnego systemu było warunkiem dostępu do finansowania unijnego w następnych WRF; domaga się, aby Komisja stworzyła publicznie dostępne tablice wskaźników umożliwiające obywatelom ocenę wartości generowanej przez finansowanie UE; wzywa Komisję, aby wdrożyła zaawansowane narzędzia sztucznej inteligencji i analizy danych w celu usprawnienia śledzenia wyników, ich oceny i odnośnej sprawozdawczości, zmniejszenia nakładu pracy ręcznej i usprawnienia procesów sprawozdawczości oraz zapobiegania podwójnemu finansowaniu i innym zagrożeniom dla ochrony interesów finansowych Unii;

32. domaga się, aby Komisja ustanowiła i opublikowała jasne progi dotyczące środków naprawczych, w tym poziomy dotkliwości, aby zagwarantować równe traktowanie i spójne egzekwowanie;

33. podkreśla, że osiąganie kamieni milowych i wartości docelowych musi być oceniane przez Komisję, z uwzględnieniem danych przekazanych przez państwa członkowskie i zgodnie z przejrzystą i znormalizowaną metodą; punktacja musi być udokumentowana, a

przekroczenie progu ustalonego w przepisach – należycie uzasadnione; apeluje o udostępnienie Parlamentowi i ETO wszystkich dokumentów dotyczących oceny;

34. domaga się większej przejrzystości we wdrażaniu instrumentów opartych na wynikach, co wymaga terminowej publikacji wszystkich ocen Komisji, sprawozdań krajowych, podsumowań audytów i działań w zakresie odzyskiwania środków, w dostępnych, porównywalnych, weryfikowalnych i łatwych w obsłudze formatach, tak aby Parlament, ETO i obywatele mogli kontrolować wykorzystanie funduszy unijnych; podkreśla, że dostęp do informacji powinien być zgodny z podejściem kaskadowym, czyli ETO powinien mieć pełny i nieograniczony dostęp w czasie rzeczywistym, Parlament – gwarantowane i nieograniczone prawo do zadawania pytań i zwracania się o informacje, a obywatele – odpowiedni i przejrzysty dostęp zgodnie z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; przypomina, że wszystkie środki służące przejrzystości muszą być zgodne z wymogami ochrony danych wynikającymi z rozporządzenia RODO i innych odpowiednich przepisów Unii; podkreśla, że publicznie dostępne dane muszą dokładnie odzwierciedlać faktyczny etap wdrażania i postępy w realizacji projektów, a nie planowane zobowiązania lub wypłaty dokonywane wyłącznie w celu osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych w ramach planów krajowych; zapewni to prawdziwy obraz wyników osiąganych w terenie;

35. podkreśla, że ETO musi mieć dostęp do wszystkich baz danych i systemów informacyjnych Komisji wykorzystywanych do gromadzenia, wymiany i monitorowania danych między Komisją a państwami członkowskimi; podkreśla, że ETO powinien mieć bezpośredni i szybki dostęp do oryginalnych danych zapisanych w systemie, zanim nastąpi ich modyfikacja, agregacja lub edycja przez organy krajowe bądź służby Komisji; podkreśla, że taki dostęp ma zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o bezstronność, wiarygodność i skuteczność audytów oraz przejrzystość i rozliczalność podczas wykonywania budżetu Unii;

36. apeluje o to, aby usprawniona sprawozdawczość w zakresie instrumentów opartych na wynikach obejmowała dane na poziomie projektów, podobnie jak w przypadku danych dotyczących polityki spójności, oraz uwzględniała geograficzny podział finansowania i interwencje na szczeblu niższym niż krajowy;

37. apeluje o poprawę ścieżek audytu poprzez wprowadzenie wymogu systematycznej dokumentacji etapów weryfikacji oraz zadbanie o to, aby rejestry były kompletne, dostępne i możliwe do skontrolowania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym;

38. domaga się, aby Komisja wprowadziła solidne zabezpieczenia w celu zagwarantowania spójnych, niezależnych i jakościowo nienagannych

prac kontrolnych we wszystkich państwach członkowskich, w tym poprzez szczegółowe wytyczne metodyczne, stałą pomoc techniczną tam, gdzie instytucje audytowe nie mogą sobie poradzić z niedociągnięciami, oraz specjalne szkolenia na temat standardów kontroli wykonania zadań; podkreśla, że warunkiem zaufania do pracy organów krajowych i audytorów zewnętrznych musi być stosowanie tych zabezpieczeń, aby utrzymać stałą jakość kontroli; wzywa państwa członkowskie do ustanowienia zabezpieczeń zapewniających niezależność krajowych instytucji audytowych od organów politycznych i administracyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami;

39. apeluje o wprowadzenie narzędzi analityki predykcyjnej w oparciu o sztuczną inteligencję i zdolności uczenia maszynowego, co umożliwiłoby audytorom przeprowadzanie ocen ryzyka w czasie rzeczywistym, skuteczniejsze wykrywanie anomalii, kontrolowanie optymalnego wykorzystania środków oraz przeprowadzanie ukierunkowanych przeglądów w razie ciągłych niedogodności stwierdzonych przez ETO; podkreśla, że trzeba wykorzystać zautomatyzowane narzędzia eksploracji danych i sztuczną inteligencję do identyfikowania anomalii, a jednocześnie unikać nakładania dodatkowych obowiązków sprawozdawczych na beneficjentów przestrzegających przepisów; przypomina, że takie technologie sztucznej inteligencji trzeba stosować w pełnej zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych i trzeba przewidzieć odpowiednie szkolenia dla krajowych instytucji audytowych;

40. zwraca się do Komisji o wzmocnienie zabezpieczeń w instrumentach finansowych, w tym o wprowadzenie bardziej rygorystycznych pułapów opłat za zarządzanie, przejrzystych zasad bezpośredniego udzielania zamówień oraz kontroli mających na celu zapobieganie podwójnemu finansowaniu i łamaniu zasad pomocy państwa; domaga się, aby pułapy opłat za zarządzanie, zwłaszcza w przypadku bezpośredniego udzielania zamówień zarządzającym funduszami na produkty kapitałowe lub quasi-kapitałowe, nie obniżały wartości wsparcia Unii, zwłaszcza gdy wolumen operacji jest niewielki;

41. ponownie podkreśla potrzebę zwiększenia przejrzystości poprzez rozszerzenie modelu tabeli wyników RRF na wszystkie instrumenty oparte na wynikach, a także potrzebę poprawy terminowości i porównywalności sprawozdań krajowych oraz potrzebę zapewnienia publicznego dostępu, identyfikowalności i rozliczalności; wzywa Komisję do zadbania o pełną interoperacyjność unijnych i krajowych systemów danych, ograniczenie ręcznego wprowadzania danych, poprawę jakości danych i identyfikowalność w czasie rzeczywistym aż do poziomu beneficjentów końcowych; w tym kontekście wzywa Komisję do zadbania o to, aby dane dotyczące rzeczywistych odbiorców końcowych finansowania w ramach instrumentów opartych na wynikach, w tym wykonawców i podwykonawców, były

dostępne w czasie rzeczywistym dla organów audytowych i udzielających absolutorium, a także dla EPPO i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych;

42. domaga się pełnego poszanowania prerogatyw Parlamentu jako prawodawcy, władzy budżetowej i organu udzielającego absolutorium oraz przyznania mu dostępu do wszystkich danych niezbędnych do wykonywania jego funkcji;

°

° °

43. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.