

Przegląd 04

PL

Przyszłość polityki spójności UE – wnioski z dotychczasowych doświadczeń



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2025

Spis treści

	Punkty
Najważniejsze informacje o przeglądzie	01-24
Dlaczego Trybunał przeanalizował ten obszar?	01-07
Uwagi ogólne i możliwości na przyszłość	08-24
Czynniki utrudniające wdrażanie polityki spójności	25-104
Określanie celów	26-37
Cele polityki spójności z czasem uległy rozszerzeniu	26-29
Większy nacisk na konkurencyjność	30-33
Zaspokajanie potrzeb regionalnych i lokalnych	34-37
Elastyczność wydatkowania środków w ramach polityki spójności	38-49
Planowanie długoterminowe zapewnia przewidywalność, ale może ograniczać elastyczność	39-43
Przeprogramowanie występuje coraz częściej	44-46
Polityka spójności była często dostosowywana, by zapewnić elastyczność w zakresie reakcji na kryzysy	47-49
Uproszczenie ram regulacyjnych	50-53
Absorpcja środków finansowych	54-62
Opóźnienia w przyjęciu ram regulacyjnych i zatwierdzeniu programów wywierają presję na wykorzystywanie środków finansowych w ramach polityki spójności	56-58
Równoczesne wdrażanie RRF i funduszy polityki spójności dodatkowo utrudnia absorpcję	59-62
Zwiększenie ukierunkowania na wyniki	63-92
Niewystarczające zachęty do zwiększania ukierunkowania na wyniki w ramach polityki spójności	65-79
Uchybienia w monitorowaniu i ocenie skutkują niewystarczającymi informacjami na temat osiągniętych rezultatów	80-89
Wyzwania związane z promowaniem ukierunkowania na wyniki za pomocą modelu RRF	90-92

Prawidłowość wydatków w obszarze spójności	93-104
Ramy uzyskiwania pewności nie są jeszcze w pełni skuteczne	96-101
Uchybienia występują zarówno w ramach uzyskiwania pewności w obszarze spójności, jak i ramach kontroli zgodności RRF	102-104

Załączniki

Załącznik I – Udział środków z polityki spójności w finansowaniu inwestycji publicznych w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2014–2020

Załącznik II – Wpływ polityki spójności na zmniejszanie dysproporcji

Skróty i akronimy

Glosariusz

Zespół Trybunału

Najważniejsze informacje o przeglądzie

Dlaczego Trybunał przeanalizował ten obszar?

01 Podstawą prawną polityki spójności są art. 174–178 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE). Polityka ta wspiera zrównoważony rozwój w całej UE poprzez wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zmniejszanie dysproporcji między regionami. Jej celem jest rozwiązywanie problemów strukturalnych oraz budowanie długoterminowej odporności. Kładzie ona większy nacisk na regiony słabiej rozwinięte, obszary wiejskie, regiony przechodzące transformację przemysłową lub narażone na ryzyko stagnacji gospodarczej, a także obszary, których dotyczą problemy związane z ich uwarunkowaniami naturalnymi lub sytuacją demograficzną.

02 Zarządzanie polityką spójności współdzielą między sobą Komisja i ponad 400 organów krajowych i regionalnych w państwach członkowskich. Jej opracowywanie i wdrażanie opiera się na partnerstwie między zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

03 W latach 1989–2023 inwestycje ze środków polityki spójności UE sięgnęły 1 040 mld euro, a na okres programowania 2021–2027 przydzielono dodatkowe 392 mld euro. Jest to największa tego rodzaju polityka rozwoju regionalnego na świecie, a środki na jej finansowanie wynoszą około jednej trzeciej budżetu UE. Często określa się ją mianem fundamentu integracji europejskiej.

04 UE klasyfikuje swoje regiony w oparciu o ich PKB, dzieląc je na trzy kategorie:

- regiony słabiej rozwinięte, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75% średniej UE,
- regiony w okresie przejściowym, w których PKB na mieszkańca wynosi między 75% a 100% średniej UE,
- regiony lepiej rozwinięte, w których poziom PKB na mieszkańca kształtuje się powyżej średniej unijnej¹.

¹ Art. 108 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

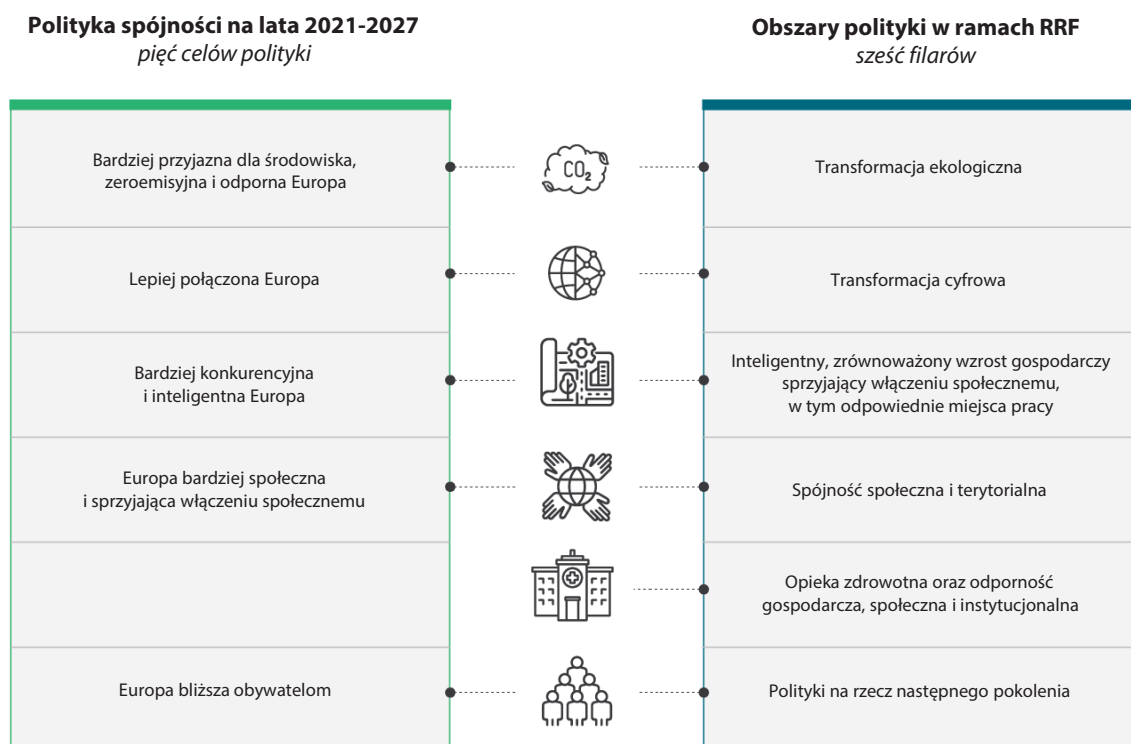
05 Polityka spójności wdrażana jest za pośrednictwem następujących funduszy, za pomocą których współfinansowane są liczne programy i projekty w państwach członkowskich:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) zapewniający wsparcie na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju regionów;
- Fundusz Spójności zapewniający wsparcie inwestycji w infrastrukturę środowiskową i transportową w mniej zamożnych państwach członkowskich;
- Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) wspierający tworzenie w państwach członkowskich miejsc pracy oraz sprawiedliwego społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu;
- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – nowy instrument na lata 2021–2027, który zapewnia wsparcie na rzecz regionów dotkniętych największymi trudnościami w związku z transformacją w kierunku neutralności klimatycznej.

06 W okresie programowania 2014–2020 średnio 14% wszystkich inwestycji publicznych w całej UE przeprowadzono z wykorzystaniem środków polityki spójności, choć między państwami członkowskimi wystąpiły w tym zakresie znaczne różnice (zob. [załącznik I](#)).

07 Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) został utworzony jako tymczasowy instrument wdrażany przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego. Będzie on działał równolegle z funduszami polityki spójności UE do końca 2026 r. W wielu przypadkach państwa członkowskie mogą wybrać, czy chcą finansować inwestycje ze środków w ramach RRF, z funduszy polityki spójności, czy przez połączenie tych dwóch rodzajów finansowania. Na [rys. 1](#) pokazano, że priorytety wydatkowania środków z RRF i funduszy polityki spójności są podobne, choć sformułowano je odmiennie. Fakt, że obydwa instrumenty wykorzystywane są do finansowania tego samego rodzaju inwestycji, sprawia, że porównania między nimi są nieuniknione.

Rys. 1 – Cele polityki spójności i filary RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzeń (UE) [2021/1060](#) i [2021/241](#).

Uwagi ogólne i możliwości na przyszłość

08 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na wcześniejszych pracach Trybunału w obszarach polityki spójności i RRF oraz innych powszechnie dostępnych informacjach. Celem tego przeglądu jest przedstawienie spostrzeżeń mających wnieść wkład w toczącą się debatę na temat kierunku polityki spójności po 2027 r. Zebrano w nim wyniki kontroli przedstawione w opublikowanych przez Trybunał sprawozdaniach oraz spostrzeżenia zawarte w przeglądach i opiniach z okresu od 2018 r. do maja 2025 r. dotyczące różnych aspektów opracowywania i wdrażania polityki spójności. W stosownych przypadkach porównano je z głównymi wnioskami Trybunału na temat RRF.

Określanie celów

09 Art. 174 TFUE definiuje politykę spójności jako narzędzie służące wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zmniejszaniu dysproporcji między regionami. Jej ukierunkowanie z biegiem czasu zmieniało się i rozszerzało – obejmuje ona obecnie większy zestaw priorytetów i celów UE oraz podlega szeregowi zasad przekrojowych. Tendencja ta, podtrzymana we wnioskach Komisji z przeglądu śródkresowego w 2025 r., może spowodować dalsze rozdrobnienie i doprowadzić do jeszcze większej złożoności programów polityki spójności oraz skutkować uszczupleniem zasobów przeznaczonych na jej podstawowy cel, jakim jest zmniejszanie dysproporcji między regionami (pkt **26–29**).

10 Konkurencyjność stała się istotnym priorytetem UE. Już polityka spójności na lata 2021–2027 kładzie nacisk na inwestycje w kluczowych obszarach istotnych dla konkurencyjności, takich jak innowacje, dekarbonizacja i umiejętności. Regiony słabiej rozwinięte w większym stopniu polegają na wsparciu w tym zakresie, ponieważ do tej pory to te lepiej rozwinięte były najczęściej wybierane w wysoce konkurencyjnych procedurach zaproszeń do składania wniosków o finansowanie objęte zarządzaniem bezpośrednim (np. w ramach programu „Horyzont Europa”). Ponadto wprowadzono ograniczenia w korzystaniu ze środków finansowych w ramach polityki spójności przez duże przedsiębiorstwa (pkt **30–33**).

11 Celem polityki spójności jest uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego. Zasada partnerstwa w zakresie przygotowania, wdrażania i oceny programów ma na celu zapewnienie znaczącego zaangażowania władz, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron dzięki zastosowaniu oddolnego podejścia i wielopoziomowego zarządzania. Pomimo to Trybunał stwierdził, że cele programów nie zawsze odzwierciedlają konkretne potrzeby. Podkreślił również, jak ważne jest stosowanie przejrzystych, obiektywnych i uwzględniających potrzeby kryteriów, aby wyłonić najlepsze projekty. Ponadto Trybunał stwierdził, że potencjał Europejskiej współpracy terytorialnej nie jest w pełni wykorzystany (pkt **34–37**).

Ramka 1

Możliwości w zakresie ustalania celów przyszłej polityki spójności

W ramach ustalania celów przyszłej polityki spójności istnieją następujące możliwości:

- 1) opracowanie celów, które wynikają z potrzeb i strategii rozwojowych każdego regionu, zgodnie z zasadą partnerstwa;
- 2) ograniczenie rozdrobnienia i złożoności funduszy polityki spójności oraz niedoprowadzenie do ustalenia zbyt wielu celów polityki i zasad przekrojowych;
- 3) wsparcie synergii między programami spójności a programami objętymi zarządzaniem bezpośrednim przez dostosowanie przepisów, m.in. wymogów dotyczących zamówień publicznych i zasad pomocy państwa.

Elastyczność wydatkowania środków w ramach polityki spójności

12 Ramy polityki spójności opracowano z myślą o zapewnieniu państwom członkowskim i regionom długoterminowego strategicznego ukierunkowania oraz przewidywalności. Jednocześnie zasady polityki spójności ograniczają elastyczność państw członkowskich w zakresie realokacji środków w trakcie okresu programowania w celu zaspokojenia ich zmieniających się potrzeb (pkt [38–43](#)).

13 Głównym mechanizmem umożliwiającym instytucjom zarządzającym dostosowywać programy w trakcie wdrażania do nowych lub zaktualizowanych potrzeb jest przeprogramowanie funduszy polityki spójności. Musi się ono opierać na stosownym uzasadnieniu. W każdym kolejnym okresie programowania w przepisach poszerzano możliwości przeprogramowania, choć proces ten wiązał się ze znacznym obciążeniem administracyjnym (pkt [44–46](#)).

14 Oprócz wprowadzenia rozwiązań zapewniających elastyczność ramy regulacyjne polityki spójności były często zmieniane, tak by pomóc państwom członkowskim załagodzić skutki konkretnych kryzysów. Przydatność tych ram w zakresie szybkiego reagowania na kryzysy polega na możliwości ich dostosowania oraz dostępie do znacznych zasobów, jakie pozwalają one uruchomić. Zasady polityki spójności na lata 2021–2027 dopuszczają dodatkową elastyczność w czasie kryzysów, co umożliwia Komisji szybsze wdrażanie tymczasowych środków reagowania. Wykorzystywanie polityki spójności do krótkoterminowego reagowania kryzysowego grozi jednak osłabieniem jej głównego strategicznego ukierunkowania na wzmacnianie spójności i zmniejszanie dysproporcji między regionami UE (pkt 47–49).

Ramka 2

Możliwości w zakresie elastyczności w programowaniu funduszy w ramach polityki spójności

W odniesieniu do przyszłego programowania istnieją następujące możliwości:

- 1) zadbanie o to, aby długoterminowe strategiczne ukierunkowanie na zwiększanie spójności gospodarczej i społecznej oraz zmniejszanie dysproporcji nie zostało osłabione przez środki odpowiadające przede wszystkim na potrzeby krótkoterminowe;
- 2) dopilnowanie, aby przepisy, takie jak te dotyczące koncentracji tematycznej, umożliwiały regionom wystarczającą elastyczność zapewniającą, by realizowane przez nie inwestycje zaspokajały ich potrzeby, a jednocześnie przyczyniały się do realizacji priorytetów UE;
- 3) przyjęcie bardziej elastycznego podejścia polegającego na przykład na tym, by nie programować wszystkich środków w pierwszych latach okresu programowania, a jednocześnie pozwalającego zachować równowagę między długoterminowymi potrzebami w zakresie planowania strategicznego a dostosowaniem się do nowo pojawiających się potrzeb;
- 4) usprawnienie procedur przeprogramowania środków i procesów zatwierdzania przez Komisję, tak by ograniczyć obciążenia administracyjne do niezbędnego minimum.

Uproszczenie ram regulacyjnych

15 Począwszy od okresu programowania 2000–2006 powtarzającym się celem Komisji w odniesieniu do funduszy polityki spójności jest uproszczenie ram regulacyjnych. Przepisy regulujące wdrażanie polityki spójności UE są istotne dla zagwarantowania, że fundusze są wydawane z myślą o osiągnięciu celów polityki i wykorzystywane w optymalny sposób. Przepisy te są jednak często uważane za zbyt skomplikowane. Obejmują one szczegółowe zasady polityki spójności UE, w szczególności dotyczące kwalifikowalności, inne unijne przepisy przekrojowe i przepisy regulujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego, takie jak przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa, a także przepisy krajowe (a czasem nawet regionalne) regulujące aspekty ważne dla decydentów i organów regulacyjnych w państwach członkowskich (lub regionach). Wiąże się to z kosztami administracyjnymi zarówno dla beneficjentów, jak i zarządzających programami, a także zwiększa ryzyko błędu. Aby uproszczenie ram regulacyjnych było zasadne, musi ono uwzględniać wszystkie stosowne przepisy unijne, krajowe i regionalne. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, uproszczenie nie może odbywać się kosztem rozliczalności i wyników (pkt [50–52](#)).

16 Przepisy regulujące zwrot kosztów poniesionych przez beneficjentów wymagają obszernej dokumentacji i rozbudowanych mechanizmów kontroli. Stosowanie uproszczonych metod rozliczania kosztów jest przykładem uproszczenia ram regulacyjnych. Rozliczenia przeprowadzane z ich wykorzystaniem są również mniej podatne na popełnianie niezamierzonych błędów. Mimo to, choć dokonano pewnych postępów, stosowanie ich przez instytucje zarządzające pozostaje ograniczone, w szczególności w odniesieniu do EFRR (pkt [53](#)).

Ramka 3

Możliwości w zakresie dalszego uproszczenia polityki spójności

Jeśli chodzi o wszelkie przyszłe inicjatywy na rzecz uproszczenia ram regulacyjnych polityki spójności, istnieją następujące możliwości:

- 1) zracjonalizowanie ram prawnych w taki sposób, by nie utrudniać przy tym realizacji celów polityki spójności. Może ono polegać na ponownym rozważeniu szczegółowych zasad polityki spójności UE, unijnych przepisów przekrojowych mających zastosowanie do tej polityki oraz dodatkowych przepisów nakładanych przez państwa członkowskie i regiony;
- 2) zapewnienie, by uproszczenie nie odbywało się kosztem rozliczalności i wyników;
- 3) upowszechnienie stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów, a w szczególności korzystania z gotowych rozwiązań w tym zakresie.

Absorpcja środków finansowych

17 Zdolność absorpcyjna to zdolność administracji krajowych i regionalnych do wydatkowania przydzielonych im środków finansowych. Na zdolność absorpcyjną wpływają różne czynniki, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i unijnym. Czynnikiem tymi są przykładowo opóźnione przyjęcie ram regulacyjnych i opóźnione zatwierdzanie programów, a także niewystarczające zdolności administracyjne instytucji zarządzających w zakresie wyboru i wdrażania projektów (pkt [54–55](#)).

18 Aby skutecznie korzystać ze środków polityki spójności, niezwykle istotne jest, by instytucje zarządzające unikały wydatkowania znacznych środków na późnym etapie okresu programowania, ponieważ może to sprawić, że będą mniej uważnie weryfikować potencjalną wartość dodaną i jakość wybieranych przez siebie projektów. Zaobserwowane wcześniej problemy z absorpcją środków w ramach polityki spójności pogłębiły się w okresie programowania 2021–2027 ze względu na znacznie opóźnione wprowadzenie ram regulacyjnych, konkurencję ze strony RRF i wynikające z tego obciążenie zdolności administracyjnych. Trybunał stwierdził, że wyższe płatności zaliczkowe w ramach RRF początkowo ułatwiły wypłatę środków dostępnych w ramach tego instrumentu (pkt [56–62](#)).

Ramka 4

Możliwości w zakresie szybszej absorpcji środków

Aby przyspieszyć absorpcję środków z polityki spójności, istnieją następujące możliwości:

- 1) przyjmowanie ram prawnych z wystarczającym wyprzedzeniem, tak by umożliwić terminowe rozpoczęcie realizacji programów;
- 2) ustanowienie szybszego procesu programowania;
- 3) zapewnienie państwom członkowskim odpowiednich poziomów płatności zaliczkowych, tak by ułatwić terminową realizację projektów.

Zwiększenie ukierunkowania na wyniki

19 W ostatnich okresach programowania Komisja dążyła do zwiększenia ukierunkowania wydatków w obszarze spójności na wyniki poprzez zachęcanie państw członkowskich i regionów do kładzenia nacisku na osiągnięcie rezultatów w trakcie całego okresu wdrażania programów. W tym celu wprowadziła szereg nowych mechanizmów. Niemniej, ogólnie rzecz biorąc, nie wpłynęły one w sposób zauważalny na to, w jaki sposób przydzielano i wypłacano środki UE (pkt [63–66](#)).

20 Z wniosków Trybunału wynika, że warunki wstępne nie stanowią istotnej zachęty do skutecznego wydatkowania funduszy polityki spójności. W niektórych obszarach polityka spójności może zapewniać już wsparcie finansowe we wdrażaniu reform, a Komisja zaproponowała niedawno dalsze rozszerzenie tego wsparcia. Choć RRF opracowano w celu wspierania reform w państwach członkowskich, to rezultaty w zakresie rozwiązywania problemów strukturalnych oraz przyczyniania się do realizacji związanych z tym celów UE są jak na razie ograniczone. Zachętą do ukierunkowania na wyniki jest model finansowania niepowiązanego z kosztami. Szerokie wykorzystanie tego modelu w ramach RRF nie sprawia jednak, że instrument ten można uznać za oparty na wynikach. Wykorzystanie modelu finansowania niepowiązanego z kosztami w polityce spójności wzrosło w okresie 2021–2027 w porównaniu z okresem 2014–2020, lecz nadal jest ograniczone (pkt [67–79](#) i [90–92](#)).

21 Monitorowanie i ocena są kluczowe dla określenia wkładu wydatków w obszarze spójności w osiąganie celów polityki spójności. Chociaż system monitorowania jest rozbudowany, ze sprawozdań Trybunału wynika, że nie zapewnia on wystarczających informacji na temat osiągnięć polityki spójności na szczeblu UE, a w szczególności rezultatów. Trybunał sformułował podobne wnioski w odniesieniu do RRF, w przypadku którego większość wspólnych wskaźników mierzy tylko produkty. Niedostępność wiarygodnych danych w połączeniu z opóźnieniami w uzyskaniu wyników oceny na potrzeby przygotowania ram prawnych na okres po 2027 r. znacznie ogranicza rolę ewaluacji we wspieraniu kształtowania polityki opartego na dowodach (pkt [80–89](#) i [90–92](#)).

Ramka 5

Możliwości w zakresie ukierunkowania na wyniki

W odniesieniu do przyszłych funduszy polityki spójności istnieją następujące możliwości:

- 1) wspieranie jedynie tych reform, które bezpośrednio poprawiają efektywność i skuteczność inwestycji finansowanych przez UE;
- 2) zadbanie o to, aby reformy i inwestycje były definiowane na tym samym poziomie (krajowym lub regionalnym), tak by płatności dla regionów nie były uzależnione od pomyślnego wdrożenia reform na poziomie krajowym;
- 3) w przypadku reform przeprowadzanych na poziomie regionu uwzględnienie kontekstu danego regionu oraz ukierunkowanie inwestycji na szczególnie niewykorzystany potencjał gospodarczy regionu, tak by osiągnąć wzrost gospodarczy;
- 4) wzmocnienie kształtowania polityki opartego na dowodach przez zapewnienie dostępności użytecznych i wiarygodnych danych z monitorowania oraz terminowych, wysokiej jakości wyników ewaluacji.

W przypadku wykorzystania w ramach polityki spójności modeli finansowania opartych na wynikach istnieją następujące możliwości:

- 5) wyraźne powiązanie finansowania z wynikami. Jeżeli takie powiązanie nie będzie możliwe, nie należy stosować tego modelu finansowania;
- 6) zadbanie o to, aby ukierunkowanie na wyniki wykraczało poza określenie warunków płatności, takich jak kamienie milowe i wartości docelowe. Powinno ono obejmować wszystkie elementy niezbędne do oceny skuteczności i efektywności;
- 7) określenie warunków płatności w zharmonizowany sposób i konsekwentne stosowanie ich w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, tak by zagwarantować równe traktowanie;
- 8) jasne wskazanie zakresu i celów tych instrumentów, tak by zapewnić możliwie największy wpływ finansowania unijnego i uniknąć nakładania się celów różnych programów;
- 9) zapewnienie przejrzystych i terminowych informacji na temat tego, w jakim stopniu i w jaki sposób finansowanie przyczynia się do realizacji celów instrumentów.

Prawidłowość wydatków w obszarze spójności

22 Tradycyjnie płatności w ramach polityki spójności pokrywają głównie koszty projektów zadeklarowane przez beneficjentów. Koszty te muszą być zgodne ze złożonymi unijnymi i krajowymi przepisami i procedurami. Powoduje to wysokie nieodłączne ryzyko nieprzestrzegania przepisów, co prowadzi do błędów. Kontrole Trybunału na przestrzeni lat wykazywały, że wydatki w obszarze spójności pozostają dziedziną budżetu UE o najwyższym poziomie błędu odnoszącego się do naruszeń obowiązujących zasad, stale przekraczającym próg istotności. Oznacza to, że istniejące ramy uzyskiwania pewności nie są jeszcze w pełni skuteczne (pkt [93–97](#)).

23 Władze państw członkowskich informują Komisję o płatnościach dokonanych na rzecz beneficjentów, które uznają za kwalifikujące się do finansowania unijnego, i poświadczają, że płatności te są prawidłowe. Zgodnie z ramami uzyskiwania pewności w obszarze spójności Komisja powinna uzyskać pewność, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują skutecznie. W tym kontekście Komisja jest jednak w dużym stopniu uzależniona od skutecznego funkcjonowania systemów stosowanych przez organy państw członkowskich zaangażowane w weryfikację i kontrolę funduszy polityki spójności (pkt [98–101](#)).

24 Inaczej niż w przypadku wydatków w obszarze polityki spójności dokonanie płatności z RRF nie jest uzależnione od zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi. Trybunał stwierdził, że ramy kontroli zgodności RRF oraz przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych UE nie są wystarczająco solidne i że należy zwrócić szczególną uwagę, aby instrumenty ustanawiane w przyszłości były projektowane i wdrażane w taki sposób, by nie szkodzić rozliczalności i przejrzystości. Chociaż oba modele realizacji różnią się, Trybunał stwierdził, że ramy uzyskiwania pewności / kontroli zgodności leżące u ich podstaw – obejmujące systemy kontroli państw członkowskich – nie są wystarczająco skuteczne. Ponadto, w odniesieniu do RRF, Komisja nie może dokonywać korekt w przypadkach pojedynczych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych, z wyjątkiem przypadków poważnych nieprawidłowości, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub konflikt interesów (pkt [102–104](#)).

Ramka 6**Możliwości w zakresie poprawy prawidłowości wydatków w obszarze spójności**

Aby zapewnić legalność i prawidłowość wydatków, istnieją następujące możliwości:

- 1) wprowadzenie odpowiednich mechanizmów rozliczalności;
- 2) wzmocnienie systemów kontroli w celu zapewnienia zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi;
- 3) zapewnienie skutecznych rozwiązań w zakresie odzyskiwania niewłaściwie wykorzystanych środków.

Czynniki utrudniające wdrażanie polityki spójności

25 Ogólną odpowiedzialność za wykonywanie budżetu UE ponosi Komisja. W przypadku funduszy polityki spójności odpowiedzialność ta dzielona jest z państwami członkowskimi. Władze krajowe i regionalne decydują o sposobie wykorzystania środków zgodnie z priorytetami i celami UE. Instytucje zarządzające wybierają projekty, które otrzymają wsparcie, dokonują płatności na rzecz beneficjentów oraz zarządzają wdrażaniem projektów i monitorują ich realizację. W niniejszej sekcji Trybunał przedstawia możliwości lepszego wdrażania polityki spójności w oparciu o wyniki swoich prac kontrolnych oraz przeglądów.

Określanie celów

Cele polityki spójności z czasem uległy rozszerzeniu

26 Zgodnie z art. 174 [TFUE](#) politykę spójności pierwotnie utworzono w celu zmniejszenia dysproporcji regionalnych. Z biegiem czasu jej ukierunkowanie zmieniał się i rozszerzało, tak by objąć większą liczbę priorytetów UE². Polityka spójności przyczynia się do realizacji szerokiego wachlarza celów UE, w tym transformacji ekologicznej i cyfrowej, oraz celów takich obszarów polityki jak badania naukowe i innowacje, zatrudnienie, edukacja i umiejętności, współpraca transgraniczna, zrównoważony transport i włączenie społeczne. W [załączniku II](#) przedstawiono podsumowanie ustaleń zawartych w sprawozdaniach na temat wpływu polityki spójności na zmniejszanie dysproporcji i jej skutków dla przeciwdziałania nierównościom społecznym i gospodarczym w UE.

² Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), „[The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe](#)”, 2024, s. 8.

27 W przedstawionych przez Komisję [wnioskach ustawodawczych](#) w ramach przeglądu śródkresowego w 2025 r. uwzględniono fakt, że zasoby polityki spójności w coraz większym stopniu uruchamia się w celu realizacji nowych priorytetów UE. We wnioskach zawarto zachęty dla instytucji zarządzających do przeprogramowania funduszy, by wziąć pod uwagę fakt przesunięcia priorytetów w kierunku konkurencyjności, przystępnych cenowo mieszkań, odporności gospodarki wodnej, zdolności produkcyjnych w zakresie obronności oraz mobilności wojskowej. W [opinii](#) na temat tych wniosków ustawodawczych Trybunał zwrócił uwagę, że chociaż propozycje te mogą zwiększyć zdolność reagowania na zmieniające się priorytety, wiążą się one również z ryzykiem zwiększenia rozdrobnienia programów polityki spójności oraz złożoności procesu ich wdrażania. Co więcej, wykorzystywanie dostępnych funduszy do realizacji szerszych celów strategicznych może osłabić ukierunkowanie na konkretny obszar – tj. utrudnić przestrzeganie zasady dostosowania inwestycji do konkretnych potrzeb i potencjału danego regionu – oraz ograniczyć skuteczność polityki w zmniejszaniu dysproporcji regionalnych. Ponadto brak oceny skutków wniosków przedstawionych przez Komisję utrudnia ocenę potencjalnego wpływu proponowanych zmian.

28 Polityka spójności podlega również szeregowi zasad przekrojowych, takich jak „nie czyn poważnych szkód” (w odniesieniu do celów środowiskowych), przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, równouprawnienie płci, zapobieganie dyskryminacji, wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz wsparcie na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ i porozumienia paryskiego³. Ponadto w ramach programowania i wdrażania polityki spójności państwa członkowskie zobowiązane są do brania pod uwagę odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach procesu europejskiego semestru (pkt [67](#)). Biorąc pod uwagę szeroki zakres celów i zasad, których realizacji oczekuje się w ramach polityki spójności, Trybunał zwrócił wcześniej uwagę na potrzebę określenia jasnych priorytetów UE, wraz z odpowiednimi wartościami docelowymi⁴.

29 Polityka spójności ma na celu zaspokojenie potrzeb zarówno regionalnych, jak i krajowych, a jednocześnie ma przyczyniać się do realizacji szerszych celów unijnych. Unijna wartość dodana polega na tym, że działania podejmowane na szczeblu UE przynoszą większe korzyści niż działania podejmowane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. W przeglądzie 03/2025 Trybunał zauważył, że unijną wartość dodaną można mierzyć w sposób skuteczny wyłącznie wtedy, gdy jest ona jasno zdefiniowana, a jej definicja stosowana w spójny sposób.

³ Motyw 16 i art. 9 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

⁴ [Przegląd 08/2019](#) (dokument analityczny), pkt 14 i 128.

Większy nacisk na konkurencyjność

30 Program strategiczny Rady na lata 2024–2029 oraz priorytety polityczne Komisji na ten sam okres kładą nacisk na poprawę konkurencyjności UE poprzez zwiększenie produktywności w porównaniu z jej światowymi konkurentami. Ostatnie wydarzenia geopolityczne sprawiły, że bezpieczeństwo gospodarcze i konkurencyjność UE stały się istotnymi priorytetami. Finansowanie w ramach polityki spójności wspiera konkurencyjność, co ma sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. W szczególności przyczynia się ono do zmniejszania dysproporcji regionalnych poprzez wspieranie potencjału wzrostu gospodarczego słabiej rozwiniętych regionów.

31 Szereg instrumentów UE wspierających konkurencyjność, takich jak program „Horyzont Europa”, jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję. Oznacza to, że decyzje związane z finansowaniem podejmowane są na szczeblu UE, a nie przez władze krajowe lub regionalne. Poziom uczestnictwa w tych programach znacząco różni się między poszczególnymi regionami UE oraz między państwami członkowskimi. Możliwość uczestnictwa opiera się zazwyczaj na wysoce konkurencyjnych procedurach zaproszeń do składania wniosków, a regiony o wyższych wynikach w zakresie innowacji mają większe szanse na uzyskanie funduszy w ramach tych programów⁵. Aby zaradzić przepaści innowacyjnej, program „Horyzont Europa” ukierunkowano na państwa członkowskie osiągające słabsze wyniki, lecz finansowanie w ramach tego programu jest dużo niższe w porównaniu z funduszami polityki spójności⁶. Wsparcie w ramach polityki spójności ma zatem istotne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności w słabiej rozwiniętych regionach.

32 Komisja wspiera zwiększenie synergii między programami zarządzanymi bezpośrednio a funduszami polityki spójności (wdrażanymi w ramach zarządzania dzielonego)⁷. Trybunał informował już wcześniej, że brak spójności między przepisami regulującymi różne instrumenty utrudnia wypracowanie takich synergii. Przykładowo, w przeciwieństwie do polityki spójności, w ramach programów zarządzanych bezpośrednio nie przewidziano wymogu, aby inwestycje były przeprowadzane zgodnie z zasadą „nie czyn poważnych szkód” w odniesieniu do celów środowiskowych.

⁵ Sprawozdanie specjalne 23/2022, pkt 50 i rys. 8; Molica, F. i Marques Santos, A., „Complementarities between R&I funds across EU regions”, Wspólne Centrum Badawcze, 2024.

⁶ Sprawozdanie specjalne 15/2022, pkt II.

⁷ Sprawozdanie specjalne 23/2022, pkt 3–4.

33 Wsparcie na rzecz konkurencyjności w ramach EFRR i Funduszu Spójności ukierunkowane jest na inwestycje w MŚP. Trybunał zwrócił wcześniej uwagę na znaczenie wspierania MŚP, które stanowią trzon gospodarki UE⁸. Niemniej, choć państwa członkowskie mogą korzystać z RRF do wspierania dużych przedsiębiorstw, finansowanie inwestycji produkcyjnych z EFRR i Funduszu Spójności jest w takich podmiotach ograniczone. Projekty w zakresie badań naukowych i innowacji, efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych oraz inwestycje przyczyniające się do realizacji celów Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy mogą zostać wsparte ze środków EFRR i Funduszu Spójności jedynie pod pewnymi warunkami⁹.

Zaspokajanie potrzeb regionalnych i lokalnych

34 Politykę spójności opracowano z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz reagowaniu na zróżnicowane potrzeby rozwojowe regionów w UE. Jej podstawą jest [zasada partnerstwa](#), która ma zapewnić znaczące zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron w proces przygotowywania, wdrażania i oceny programów. Zasada partnerstwa ma również na celu zagwarantowanie, aby programy opierały się na podejściu oddolnym i wielopoziomowym zarządzaniu, a wsparcie było dostosowane do wyzwań terytorialnych i potrzeb lokalnych¹⁰.

⁸ [Sprawozdanie specjalne 08/2022](#), pkt I.

⁹ Art. 5 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1058](#).

¹⁰ Art. 8 [rozporządzenia delegowanego Komisji \(UE\) 240/2014](#).

35 Trybunał stwierdził, że oceny potrzeb nie zawsze były w wystarczającym stopniu powiązane z celami programów. W efekcie cele określone w programach nie zawsze odzwierciedlały potrzeby regionalne bądź krajowe lub były niejasne¹¹. Solidne praktyki w zakresie programowania i selekcji oparte na potrzebach pomogłyby zapewnić, by polityka spójności przynosiła w terenie rzeczywistą wartość. Trybunał podkreślił, jak ważne jest stosowanie przejrzystych, obiektywnych i uwzględniających potrzeby kryteriów, aby wyłonić projekty, które najlepiej wyrównają różnice w rozwoju regionalnym, a także sfinansować projekty, które w przeciwnym razie nie zostałyby zrealizowane¹².

36 W ramach polityki spójności wspierana jest również współpraca między regionami i krajami za pośrednictwem programów Europejskiej współpracy terytorialnej, znanych jako programy „Interreg”. Mają one na celu pokonanie barier związanych z granicami i sprostanie wspólnym wyzwaniom zidentyfikowanym przez państwa członkowskie i regiony. Zarówno w latach 2014–2020, jak i 2021–2027 na Interreg przeznaczono mniej niż 3% budżetu w ramach polityki spójności, ograniczając możliwości sprostania wyzwaniom transgranicznym lub transnarodowym. W odniesieniu do istniejących programów transgranicznych Trybunał stwierdził, że ich potencjał w zakresie odblokowywania zdolności rozwojowych w regionach przygranicznych nie został w pełni wykorzystany¹³.

¹¹ Przegląd 08/2019 (dokument analityczny), pkt 35–36; sprawozdanie specjalne 19/2018, pkt 99; sprawozdanie specjalne 05/2017, pkt 165 i 170; sprawozdanie specjalne 08/2015, pkt 66.

¹² Przegląd 08/2019 (dokument analityczny), pkt 31 i 37–38; sprawozdanie specjalne 21/2018, pkt 15–16.

¹³ Sprawozdanie specjalne 14/2021, pkt 7 i 93–94.

37 Polityka spójności oraz RRF mają wspólne cele i finansują podobne rodzaje inwestycji (*rys. 1*). Podczas gdy polityka spójności jest realizowana za pośrednictwem wielu programów, w ramach których kładzie się duży nacisk na potrzeby terytorialne oraz na regiony słabiej rozwinięte, RRF jest scentralizowanym instrumentem wdrażanym za pośrednictwem krajowych planów oddzielnych dla każdego państwa członkowskiego. W przeciwieństwie do polityki spójności zasada partnerstwa nie ma zastosowania w przypadku RRF. Państwa członkowskie są zobowiązane jedynie do przedstawienia Komisji ogólnych wyników konsultacji, które przeprowadziły podczas przygotowywania swoich planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) w ramach instrumentu RRF¹⁴.

Elastyczność wydatkowania środków w ramach polityki spójności

38 Elastyczność wydatkowania środków w ramach polityki spójności to zdolność dostosowania programów do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych, nieprzewidzianych wyzwań i nowych priorytetów. W niniejszej sekcji przedstawiono, w jaki sposób z czasem elastyczność ta zwiększała się, w tym w kontekście reakcji na kryzysy.

Planowanie długoterminowe zapewnia przewidywalność, ale może ograniczać elastyczność

39 Ramy polityki spójności opracowano z myślą o zapewnieniu długoterminowego strategicznego ukierunkowania oraz przewidywalności. Środki finansowe przydzielane są państwom członkowskim w wyniku negocjacji politycznych na wysokim szczeblu – na poziomie UE¹⁵. Następnie państwa członkowskie rozdzielają przydzielone im środki budżetowe między programami krajowymi i regionalnymi, biorąc pod uwagę, do której kategorii należy dany region (pkt **04**). Podejście to zapewnia przewidywalność finansową, umożliwiając prowadzenie inwestycji i udzielanie wsparcia przez dłuższe okresy (do 10 lat), lecz ogranicza elastyczność w zakresie dostosowywania programów do zmieniających się potrzeb lub konieczności reagowania kryzysowego.

¹⁴ Przegląd 01/2023, pkt 37–38.

¹⁵ Przegląd 03/2019 (przegląd punktowy w trybie pilnym), pkt 6.

40 Ponadto zgodnie z zasadami umarzania zobowiązań państwa członkowskie muszą wydać przydzielone im w danym roku środki w określonym terminie – zazwyczaj dwóch lub trzech lat. W przeciwnym razie grozi im ich utrata¹⁶.

41 Państwa członkowskie określają sposób wykorzystywania środków z poszczególnych funduszy przez cały okres programowania w umowach partnerstwa i programach, w oparciu o ocenę potrzeb oraz po uzyskaniu zgody Komisji. Środki finansowe przeznaczane są na konkretne cele i obszary polityki, a zgodnie z podejściem odgórnym stosuje się zasady koncentracji tematycznej (*ramka 7*).

Ramka 7

Zasady koncentracji tematycznej

Zasady koncentracji tematycznej wymagają przeznaczenia znacznej części środków finansowych w ramach polityki spójności na priorytety UE, przy czym progi różnią się w zależności od kategorii regionu lub konkretnych wyzwań społecznych.

W okresie 2021–2027¹⁷:

- w ramach EFRR regiony lepiej rozwinięte muszą przeznaczyć co najmniej 85% środków na konkurencyjność i innowacje oraz transformację ekologiczną, w tym co najmniej 30% konkretnie na transformację ekologiczną. Z kolei regiony słabiej rozwinięte muszą przeznaczyć co najmniej 25% środków na konkurencyjność i innowacje oraz co najmniej 30% na transformację ekologiczną. Ponadto co najmniej 8% środków z EFRR na szczeblu krajowym należy przeznaczyć na zrównoważony rozwój obszarów miejskich;
- w ramach EFS+ co najmniej 25% środków należy przeznaczyć na włączenie społeczne, a co najmniej 3% na wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących. W przypadku państw członkowskich, w których wskaźnik ubóstwa dzieci lub młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się jest wyższy od średniej UE z lat 2017–2019, muszą one przeznaczyć co najmniej 5% środków na zwalczanie ubóstwa dzieci oraz 12,5% na działania w zakresie zwiększenia zatrudnienia młodzieży.

¹⁶ Art. 105 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

¹⁷ Art. 4 i art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/1058; art. 7 rozporządzenia (UE) 2021/1057.

42 Koncentracja tematyczna pomaga wzmocnić powiązania między priorytetami UE a unijnym finansowaniem¹⁸. Trybunał stwierdził, że w ramach regulacyjnych polityki spójności często wprowadzano odstępstwa od zasad koncentracji tematycznej, aby ułatwić przeprogramowanie. Może to osłabić wiarygodność i ogólny wpływ stosowania zasad koncentracji tematycznej¹⁹.

43 W porównaniu z funduszami polityki spójności w ramach RRF nałożono mniej warunków kwalifikowalności i przyjęto inne podejście w zakresie przeznaczania środków na określony cel. W przypadku RRF przeznaczyć należy minimum 37% całkowitego przydziału środków na wsparcie zielonej transformacji, a minimum 20% na transformację cyfrową²⁰.

Przeprogramowanie występuje coraz częściej

44 Głównym mechanizmem umożliwiającym instytucjom zarządzającym dostosowywać programy w trakcie wdrażania do nowych lub zaktualizowanych potrzeb jest przeprogramowanie funduszy polityki spójności. Wprowadzanie tego rodzaju zmian wymaga uzasadnionego wniosku wraz z opisem spodziewanego wpływu zmiany na osiągnięcie celów programu. Należy również przestrzegać kluczowych ograniczeń – takich jak koncentracja tematyczna – i uzyskać uprzednie zatwierdzenie Komisji, tak by zapewnić zgodność zmiany z celami i wymogami prawnymi UE²¹. W każdym kolejnym okresie programowania – w tym na lata 2021–2027 (**ramka 8**) – przepisy są w coraz większym stopniu dostosowywane, tak by ułatwić przeprogramowanie.

¹⁸ [Opinia 06/2018](#), pkt 17; [sprawozdanie specjalne 02/2017](#), pkt 67–80.

¹⁹ [Opinia 02/2025](#), pkt 41; [sprawozdanie specjalne 02/2023](#), pkt 69; [sprawozdanie specjalne 02/2017](#), pkt 69 i 144.

²⁰ Art. 18 ust. 4 lit. e) i f) [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#).

²¹ Art. 24 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

Ramka 8

Nowe rozwiązania w zakresie elastyczności w ramach okresu programowania 2021–2027

- Do 8% środków przeznaczonych na realizację danego priorytetu można przekierować na inny priorytet w ramach tego samego funduszu, programu i tej samej kategorii regionu bez konieczności uzyskania zgody Komisji (maksymalnie do 4% całkowitego budżetu programu).
- 50% środków przeznaczonych na realizację programów w trakcie ostatnich dwóch lat okresu programowania jest ostatecznie przydzielanych w ramach przeglądu śródkresowego w 2025 r., co pozwala na wprowadzenie dostosowań odzwierciedlających zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze.
- Wprowadzanie zmian w umowach partnerstwa, po uzyskaniu zgody Komisji, nie jest już wymagane w celu odzwierciedlenia zmian w programie²².

45 Instytucje zarządzające coraz częściej modyfikują programy, niekiedy wielokrotnie w krótkim czasie²³. W latach 2007–2013 programy zmieniane były średnio 1,3 razy; w latach 2014–2020 średnia ta wzrosła do 8,2. Przeprogramowano ponad 15% wszystkich środków przeznaczonych na lata 2014–2020. W przypadku niektórych programów przesunięto ponad połowę środków. Trybunał odnotował, że proces przeprogramowania zwiększa obciążenie administracyjne instytucji zarządzających²⁴.

46 Zarówno w przypadku polityki spójności, jak i RRF Trybunał odnotował opóźnienia w realizacji inwestycji zgodnie z planem, częściowo ze względu na okoliczności zewnętrzne (np. inflację, problemy związane z łańcuchem dostaw i trudności prawne). Opóźnienia te zagrażają skutecznemu wykorzystaniu środków²⁵. Aby sprostać wyzwaniom związanym z wdrażaniem RRF, wszystkie państwa członkowskie skorzystały z możliwości zmiany swoich KPO, po uzyskaniu zgody Komisji i zatwierdzeniu przez Radę²⁶.

²² Motyw 18 oraz art. 18, 24 ust. 5 i 26 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

²³ [Sprawozdanie specjalne 24/2021](#), pkt 53–57 i 120; [sprawozdanie specjalne 17/2018](#), pkt 46–47.

²⁴ [Sprawozdanie specjalne 02/2023](#), pkt 35–36.

²⁵ [Sprawozdanie specjalne 13/2024](#), pkt 29–41.

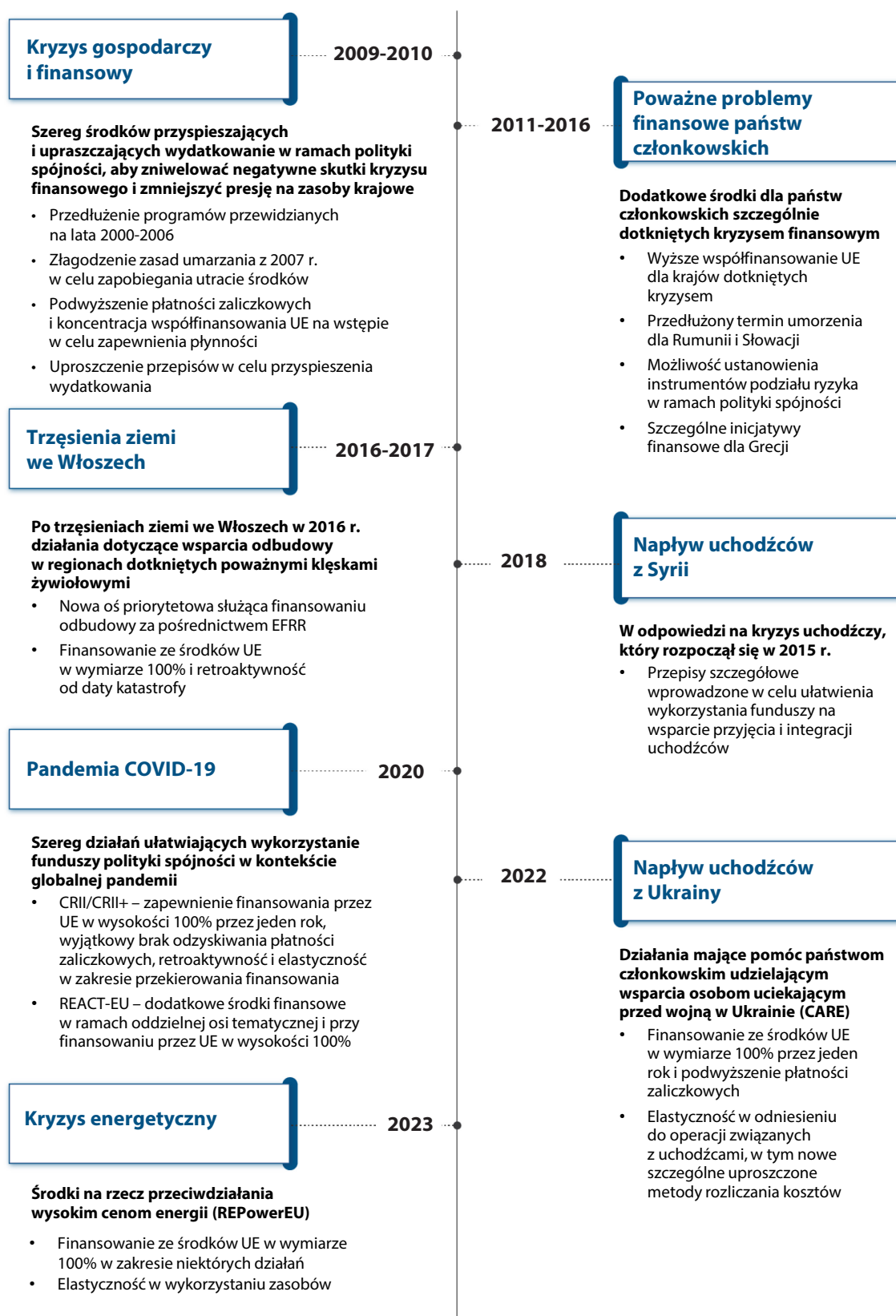
²⁶ Art. 21 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#).

Polityka spójności była często dostosowywana, by zapewnić elastyczność w zakresie reakcji na kryzysy

47 Oprócz wprowadzenia rozwiązań zapewniających elastyczność ramy regulacyjne polityki spójności były często zmieniane, tak by pomóc państwom członkowskim załagodzić skutki konkretnych kryzysów (*rys. 2*). W trakcie okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020 rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zmieniono 16 razy, aby wprowadzić w nim określone środki tymczasowe. Zazwyczaj miały one na celu złagodzenie przepisów (np. umożliwienie przesunięć lub rozszerzenie kwalifikowalności) oraz zmniejszenie presji na budżety krajowe m.in. dzięki możliwości finansowania ze środków UE w wymiarze 100%²⁷. Około 30% zmian dokonanych w programach EFRR i Funduszu Spójności w trakcie okresu programowania 2014–2020 było ukierunkowanych konkretnie na uruchomienie przepisów dotyczących reagowania kryzysowego nowo wprowadzanych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

²⁷ Sprawozdanie specjalne 02/2023, pkt 84–85.

Rys. 2 – Reakcje na kryzysy w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 i 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

48 Polityka spójności jest wykorzystywana do szybkiego reagowania na kryzysy ze względu na możliwości jej dostosowania i dostępu do znacznych zasobów, jakie pozwala ona uruchomić. Przeprowadzona przez Trybunał analiza inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) i działań w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) w okresie programowania 2014–2020 pokazuje potencjał polityki spójności w zakresie reagowania na kryzysy. Zmiany regulacyjne umożliwiły przekierowanie niewykorzystanych środków, lecz instytucje zarządzające, które już przydzieliły swoje środki, nie były w stanie skorzystać z tych mechanizmów elastyczności²⁸. Bazując na tych doświadczeniach, w odniesieniu do lat 2021–2027 wprowadzono przepisy umożliwiające skorzystanie z dodatkowej elastyczności w czasach kryzysu. Przepisy te pozwalają Komisji szybciej reagować na wyjątkowe sytuacje za pomocą środków tymczasowych, pod warunkiem że środki te zostaną uznane za takie przez Radę. Przykładowo obejmuje to zwiększenie współfinansowania o 10 punktów procentowych lub umożliwienie wyboru z mocą wsteczną ukończonych projektów, przy czym środki te mogą zostać przyjęte na okres do 18 miesięcy²⁹.

49 Trybunał stwierdził jednak, że powtarzające się wykorzystywanie polityki spójności do krótkoterminowego reagowania kryzysowego grozi osłabieniem jej głównego strategicznego ukierunkowania na wzmacnianie gospodarczej i społecznej spójności i zmniejszanie dysproporcji między regionami UE³⁰.

²⁸ [Sprawozdanie specjalne 02/2023](#), pkt 23, 85 i 88; [sprawozdanie specjalne 05/2025](#), pkt 22, 25 i 81.

²⁹ Art. 20 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#); art. 4 ust. 3 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1057](#); art. 5 ust. 6 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1058](#).

³⁰ [Sprawozdanie specjalne 02/2023](#), pkt 85 i 94.

Uproszczenie ram regulacyjnych

50 Podobnie jak w przypadku każdego obszaru wydatków publicznych zasady polityki spójności UE mają istotne znaczenie dla zapewnienia przydziału środków tak, by osiągnięte zostały cele tej polityki, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Zasady polityki spójności często uznawane są za zbyt złożone, co przyczynia się do niepotrzebnych kosztów administracyjnych zarówno dla beneficjentów, jak i zarządzających programami, oraz jest jednym z czynników prowadzących do wysokiego ryzyka wystąpienia błędów³¹ (*ramka 13*).

51 Uproszczenie ram regulacyjnych jest powtarzającym się celem Komisji w odniesieniu do opracowywania i wdrażania polityki spójności począwszy od okresu programowania 2000–2006. Na lata 2014–2020 i 2021–2027 wprowadzono dodatkowe środki, głównie w odniesieniu do instytucji zarządzających³² (*ramka 9*). Uproszczenie ram regulacyjnych nadal zajmuje ważne miejsce w programie działań UE na okres po 2027 r.³³ Trybunał popiera ideę uproszczenia, ponieważ skomplikowane przepisy przyczyniają się do zwiększenia nieprawidłowości³⁴. Niemniej, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał, nie może ono odbywać się kosztem rozliczalności i wyników³⁵.

³¹ Przegląd 05/2018 (dokument analityczny), pkt I, 18 i 61; sprawozdanie roczne za 2020 r., pkt 1.18 i 1.21.

³² Przegląd 05/2018 (dokument analityczny), pkt 2 i 4–5; Komisja Europejska, podręcznik Komisji dotyczący uproszczenia na lata 2021–2027.

³³ Konkluzje Rady w sprawie spójności i polityki spójności po 2027 r., 2025; Komisja Europejska, Pismo określające zadania wiceprzewodniczącego wykonawczego do spraw spójności i reform, 2024.

³⁴ Opinia 06/2018, pkt 7; sprawozdanie roczne 2020 r., pkt 1.18 i 1.21.

³⁵ Opinia 06/2018, pkt 50; przegląd 05/2018 (dokument analityczny), pkt 14 i 38; sprawozdanie specjalne 22/2024, pkt 40 i 101.

Ramka 9

Przykłady inicjatyw na rzecz uproszczenia

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 wprowadzono:

- uproszczone metody rozliczania kosztów: szersza podstawa prawna dla płatności ryczałtowych, standardowe stawki jednostkowe i stawki ryczałtowe, w tym gotowe stawki ryczałtowe określone z góry przez Komisję;
- zharmonizowane przepisy: wprowadzenie jednego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów obejmującego wiele funduszy w celu zwiększenia ujednolicenia;
- proporcjonalne środki kontroli: możliwość przeprowadzania mniejszej liczby kontroli w przypadku dobrze funkcjonujących programów.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 wprowadzono:

- model finansowania niepowiązanego z kosztami: nowy wariant umożliwiający, aby płatności były uzależnione wyłącznie od spełnienia warunków, osiągnięcia kamieni milowych lub wypracowania produktów;
- szersze korzystanie z uproszczonych metod rozliczania kosztów: możliwość ponownego wykorzystania zatwierdzonych stawek z lat 2014–2020 bez dalszego uzasadnienia;
- uproszczenie dokumentacji programowej: bardziej zwarte umowy partnerstwa i programy z mniejszą liczbą elementów obowiązkowych;
- pomoc techniczna według stawek ryczałtowych powiązana z postępami we wdrażaniu programu, zmniejszająca potrzebę szczegółowej sprawozdawczości w zakresie kosztów;
- weryfikacje zarządcze oparte na analizie ryzyka, możliwość stosowania zaawansowanych rozwiązań w zakresie proporcjonalności dotyczących kontroli, a także wzmocnienie zasady jednego audytu.

52 Polityka spójności podlega kilku zbiorom przepisów. Po pierwsze, są to szczegółowe przepisy w odniesieniu do każdego z funduszy w ramach polityki spójności UE. Po drugie, są to inne przekrojowe przepisy UE, lecz nie dotyczące konkretnie polityki spójności, takie jak przepisy dotyczące rynku wewnętrznego (zamówienia publiczne i pomoc państwa). Po trzecie, są to przepisy krajowe (a czasem nawet regionalne) dotyczące aspektów istotnych dla decydentów i organów regulacyjnych na danym szczeblu. Aby uproszczenie ram regulacyjnych było skuteczne, muszą zostać uwzględnione wszystkie (szczegółowe i ogólne) przepisy mające zastosowanie do polityki spójności.

53 Przepisy regulujące zwrot kosztów poniesionych przez beneficjentów (stosowane w odniesieniu do większości wydatków w obszarze polityki spójności) wymagają obszernej dokumentacji i rozbudowanych mechanizmów kontroli. Beneficjenci muszą przechowywać i przedstawiać szeroki zakres dokumentów potwierdzających (faktury, ewidencja czasu pracy, umowy itp.) do celów późniejszej weryfikacji. Uproszczone metody rozliczania kosztów są zatem przykładem uproszczenia ram regulacyjnych. Ich zastosowanie może zmniejszyć obciążenia w zakresie dokumentowania faktycznie poniesionych wydatków, a ponadto Trybunał stwierdził, że rozliczenia przeprowadzane z ich wykorzystaniem są mniej podatne na popełnianie niezamierzonych błędów³⁶. Mimo to, choć dokonano pewnych postępów, wykorzystanie tych metod przez instytucje zarządzające pozostaje ograniczone, w szczególności w odniesieniu do EFRR ([ramka 10](#)).

³⁶ Przegląd 03/2024, pkt 118 i 120.

Ramka 10

Uproszczone metody rozliczania kosztów

Uproszczone metody rozliczania kosztów są metodami obliczania wydatków kwalifikowalnych na podstawie określonych z góry stawek, a nie z wykorzystaniem faktycznie poniesionych kosztów. Ich stosowanie jest ukierunkowane na osiągnięcie licznych korzyści, takich jak zmniejszenie kosztów administracyjnych, poprawa możliwości kontroli i bardziej terminowa realizacja projektów.

Uproszczone metody rozliczania kosztów wprowadzono po raz pierwszy w odniesieniu do operacji w ramach EFS w okresie programowania 2007–2013 i od tego czasu były one coraz szerzej wykorzystywane. Komisja szacuje, że do końca okresu programowania 2014–2020 uproszczonymi metodami rozliczania kosztów zostanie objętych 33% wydatków z EFS i 4% wydatków z EFRR / Funduszu Spójności. Trybunał oszacował, że w okresie 2014–2020 przy użyciu uproszczonych metod rozliczania kosztów zrefundowanych zostanie ogółem blisko 22,5 mld euro, czyli 8,5% opartych na dotacjach wydatków w obszarze spójności³⁷.

W przypadku funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 wykorzystywanie uproszczonych metod rozliczania kosztów stało się obowiązkowe w odniesieniu do operacji finansowanych z EFRR i EFS+, których koszt nie przekracza 200 000 euro³⁸. Komisja wprowadziła również więcej możliwych do wykorzystania metod³⁹, co sprzyja dalszemu uproszczeniu i ogranicza ryzyko wystąpienia błędów. Komisja szacuje, że na poziomie beneficjentów uproszczonymi metodami rozliczania kosztów objętych zostałoby odpowiednio około 44% budżetu EFS+ i 11,5% budżetu EFRR⁴⁰.

³⁷ Sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt 89 i 101; Komisja Europejska, „Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAFRD” 2018, s. 42 i 53.

³⁸ Art. 53 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

³⁹ Art. 94 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁴⁰ Komisja Europejska, „Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods”, 2024, s. 48–49 i 118.

Absorpcja środków finansowych

54 Absorpcja to zdolność administracji krajowych i regionalnych do wydatkowania przydzielonych im środków finansowych⁴¹. Państwa członkowskie otrzymują płatności z budżetu UE jako częściowy zwrot kosztów kwalifikowalnych poniesionych w ramach projektów w zakresie programów spójności wdrażanych w poszczególnych krajach.

55 Na zdolność absorpcyjną wpływają różne czynniki na poziomie państw członkowskich oraz unijnym. Są to np. opóźnienia w przyjmowaniu ram regulacyjnych przez współprawodawców czy zatwierdzaniu programów operacyjnych, nakładające się na siebie okresy programowania i pokrywające się programy, równoczesne wdrażanie innych instrumentów objętych zarządzaniem bezpośrednim lub dzielonym oraz zdolności administracyjne instytucji zarządzających⁴². Z analizy Komisji wynika, że zdolność techniczna instytucji zarządzających – a w ujęciu bardziej ogólnym – rządów – jest ważnym czynnikiem wpływającym na ich zdolność do absorpcji funduszy w ramach polityki spójności oraz na skuteczność finansowanych inwestycji⁴³.

Opóźnienia w przyjęciu ram regulacyjnych i zatwierdzeniu programów wywierają presję na wykorzystywanie środków finansowych w ramach polityki spójności

56 Aby utrzymać ukierunkowanie na skuteczne i regularne wykorzystywanie środków finansowych w ramach polityki spójności, niezwykle istotne jest, by instytucje zarządzające unikały sytuacji, w których konieczna jest absorpcja znacznych środków pod koniec okresu programowania. Trybunał stwierdził, że taka presja może skłonić organy odpowiedzialne za program do ukierunkowania działań wyłącznie na absorpcję i poświęcenia mniejszej uwagi potencjalnej wartości dodanej wspieranych inwestycji⁴⁴.

⁴¹ Sprawozdanie specjalne 17/2018, pkt I.

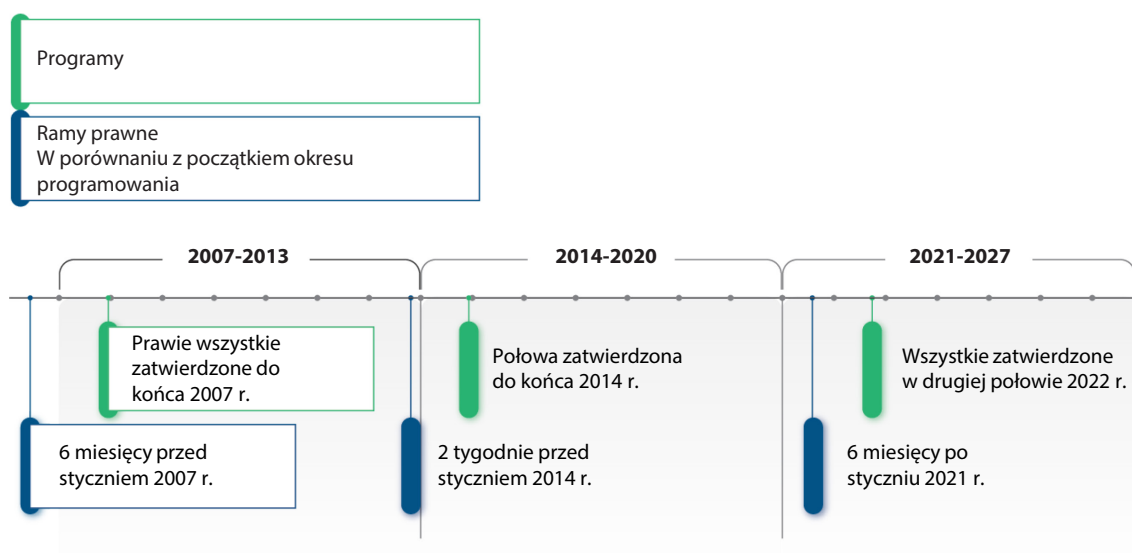
⁴² *Tamże*, pkt III, IV i 14–22.

⁴³ Dziewiąty raport na temat spójności, s. 274.

⁴⁴ Sprawozdanie specjalne 17/2018, pkt I.

57 Podstawowym wymogiem zakończenia fazy przygotowania programów jest zatwierdzenie ram prawnych przez współprawodawców. Po zatwierdzeniu programów przez Komisję może rozpocząć się ich realizacja w państwach członkowskich. Trybunał zaobserwował, że ramy prawne dotyczące funduszy spójności, umowy o partnerstwie oraz programy w przypadku każdych kolejnych WRF były zatwierdzane coraz później (*rys. 3*)⁴⁵. Przyczyniło się to do niskiego poziomu absorpcji w pierwszych latach, co zwiększało presję na absorpcję środków pod koniec okresów programowania, tak by nadrobić zaległości. W okresie 2021–2027 opóźnienia były znaczne, jako że instytucje zarządzające były również zaangażowane w programowanie REACT-EU oraz wdrażanie innych środków nadzwyczajnych (CRII, CRII+, CARE, CARE+, RRF)⁴⁶.

Rys. 3 – Zatwierdzanie ram prawnych i programów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁴⁵ Tamże, pkt 16 i 19; COM(2025) 46.

⁴⁶ Przegląd 01/2023, pkt 46.

58 Aby umożliwić realizację nowych priorytetów przy pomocy funduszy polityki spójności, oprócz możliwości skorzystania ze stopy unijnego finansowania w wysokości do 100% w okresie 2014–2020 wprowadzono tymczasową elastyczność. Wspólnie te dwa narzędzia przyczyniły się do ułatwienia państwom członkowskim, a w szczególności regionom lepiej rozwiniętym, absorpcji środków z funduszy polityki spójności⁴⁷. Niemniej, Trybunał zwracał wcześniej uwagę na to, że wymóg dotyczący współfinansowania krajowego lub prywatnego jest w przypadku funduszy polityki spójności ważną zasadą, ponieważ prowadzi do zwiększenia odpowiedzialności i zachęca do prawidłowego, efektywnego i skutecznego wydatkowania środków⁴⁸. Ponadto dzięki tej zasadzie zwiększa się ogólna kwota środków finansowych przeznaczonych na wsparcie priorytetów polityki UE.

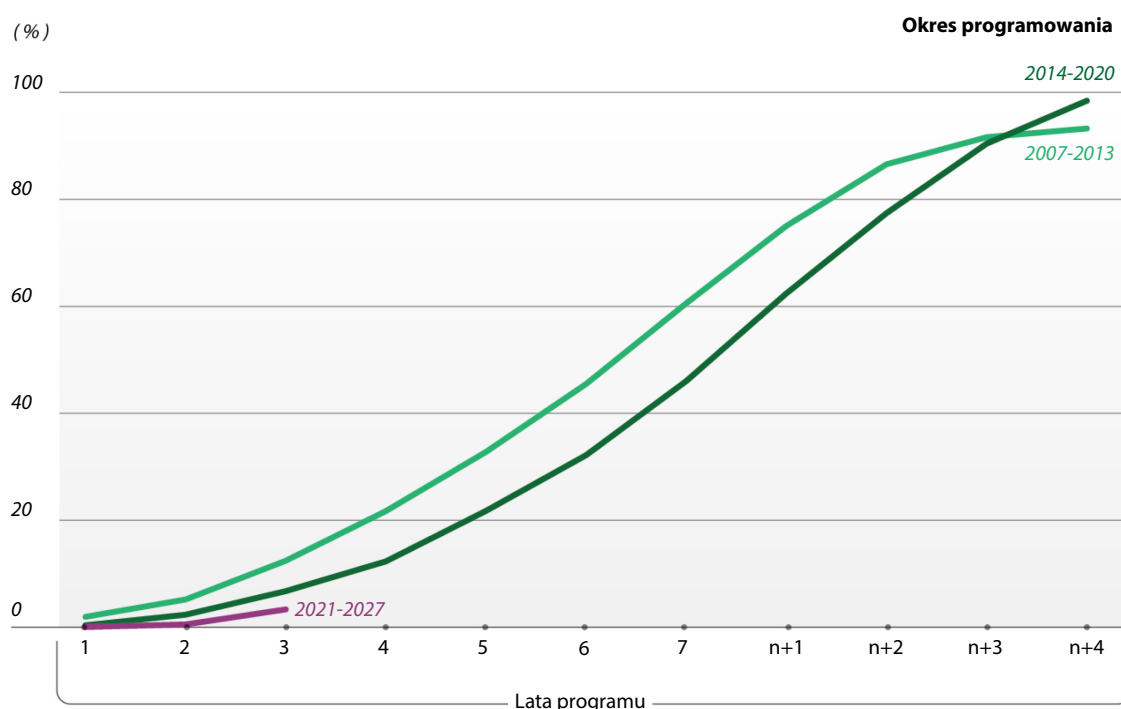
Równoczesne wdrażanie RRF i funduszy polityki spójności dodatkowo utrudnia absorpcję

59 Na *rys. 4* przedstawiono wskaźniki absorpcji w obszarze spójności w trakcie trzech okresów programowania.

⁴⁷ Przegląd 03/2024, pkt XI, 138–145 i 162; EPRS, „Absorption rates of Cohesion Policy funds”, 2024.

⁴⁸ Opinia 02/2025, pkt 34; sprawozdanie specjalne 02/2023, pkt 69; przegląd 01/2023, pkt 71.

Rys. 4 – Wskaźniki absorpcji w poszczególnych latach danego okresu programowania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

60 Wskaźniki absorpcji w obszarze polityki spójności są nieco niższe w pierwszych latach okresu programowania 2021–2027 w porównaniu z poprzednimi okresami. Wynika to z wpływu wdrażania RRF (z którego finansowane są podobne rodzaje inwestycji i który ma krótszy okres wdrażania, kończący się w sierpniu 2026 r.) i obciążenia zdolności administracyjnych, jako że organy krajowe często musiały wdrażać oba instrumenty równolegle⁴⁹. Niektóre państwa członkowskie podjęły działania mające na celu zwiększenie tych zdolności – na przykład poprzez rekrutację dodatkowego personelu, zapewnienie wsparcia operacyjnego i uproszczenie procedur administracyjnych – lecz nie sprostały tym wyzwaniom w pełni⁵⁰. W niektórych przypadkach bardziej dojrzałe projekty, pierwotnie mające zostać zrealizowane w ramach funduszy polityki spójności, przeniesiono i wdrażano w ramach KPO⁵¹.

⁴⁹ Przegląd 01/2023, pkt 11, 22, 30, 45–47 i 53.

⁵⁰ Sprawozdanie specjalne 13/2024, pkt VIII, 69–70 i 97.

⁵¹ Sprawozdanie specjalne 22/2024, pkt 30 i ramka 5; SWD(2024) 70, s. 63.

61 Wyższy poziom płatności zaliczkowych w ramach RRF w porównaniu z funduszami polityki spójności początkowo ułatwiał wypłatę środków. Państwa członkowskie mogły zwrócić się o wypłacenie im zaliczki w wysokości do 13% środków przydzielonych im w ramach RRF, podczas gdy w ramach funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 roczne płatności zaliczkowe wynoszą 0,5% łącznej kwoty wsparcia. Te początkowe płatności zaliczkowe w ramach RRF, stosowane jako działanie antykryzysowe, pomogły większości państw członkowskich przyspieszyć fazę wdrażania, zmniejszając presję na budżety krajowe do czasu pierwszych standardowych wypłat środków⁵².

62 Wskaźniki absorpcji w ramach RRF i polityki spójności nie są bezpośrednio porównywalne. Absorpcja finansowania z RRF odnosi się do środków wypłaconych przez Komisję państwom członkowskim po osiągnięciu przez nie w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych – nie oznacza zaś faktu dotarcia tych środków do ostatecznych odbiorców i trafienia do gospodarki realnej⁵³. W jednym z opublikowanych wcześniej sprawozdań Trybunał stwierdził, w oparciu o dane przekazane mu do października 2023 r. przez 15 państw członkowskich, że jedynie około połowa środków wypłaconych państwom członkowskim trafiła do ostatecznych odbiorców⁵⁴.

Zwiększenie ukierunkowania na wyniki

63 Panuje powszechna zgoda co do konieczności osiągnięcia jak największej skuteczności inwestycji publicznych i efektywnej ich realizacji. Opracowanie odpowiedniego podejścia i powiązanych z nim systemów, aby ten cel osiągnąć, wciąż stanowi jednak wyzwanie⁵⁵. W ramach polityki spójności poprawa wyników uzyskanych dzięki wydatkom jest wspólnym priorytetem Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁵⁶.

⁵² Przegląd 01/2023, pkt 67–68; przegląd 02/2025, pkt 77.

⁵³ Przegląd 02/2025, pkt 89.

⁵⁴ Tamże, pkt 89.

⁵⁵ OECD, „Rethinking Regional Development Policy-making”, 2018, rozdział 5, s. 106 i 114.

⁵⁶ Sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt I.

64 Rozporządzenie finansowe UE⁵⁷ stanowi, że finansowanie UE jest wdrażane z ukierunkowaniem na wyniki. Ściślej rzecz ujmując, zgodnie z rozporządzeniem finansowym oraz definicją Trybunału wyniki są miarą stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie⁵⁸. W tym kontekście należy dokonać rozróżnienia między wkładem, produktem, rezultatami i oddziaływaniem (*rys. 5*).

Rys. 5 – Klasyfikacja wkładu, produktu, rezultatu i oddziaływania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [sprawozdania specjalnego 26/2023](#), rys. 3.

⁵⁷ Art. 2 ust. 50 i 62 oraz art. 33 [rozporządzenia \(UE\) 2024/2509](#).

⁵⁸ [Przegląd 02/2025](#), pkt 10.

Niewystarczające zachęty do zwiększania ukierunkowania na wyniki w ramach polityki spójności

65 W ostatnich kilku okresach programowania w podstawach prawnych polityki spójności stopniowo wprowadzano mechanizmy proceduralne i finansowe mające zachęcać do ukierunkowania na wyniki i rezultaty. W latach 2014–2020 w rozporządzeniu wprowadzono trzy takie mechanizmy⁵⁹:

- warunki wstępne, które są podstawowym wymogiem do stworzenia otoczenia inwestycyjnego sprzyjającego skutecznemu wydatkowaniu środków w ramach polityki spójności od momentu rozpoczęcia wdrażania programów,
- obowiązkową rezerwę wykonania w wysokości 6% całkowitego przydziału środków dla każdego państwa członkowskiego, która miała być udostępniana na rzecz stosownych osi priorytetowych po osiągnięciu wcześniej określonych celów pośrednich (mechanizm wycofano w okresie 2021–2027);
- model finansowania niepowiązanego z kosztami.

66 Trybunał stwierdził, że ogółem te trzy mechanizmy przełożyły się na zastosowanie nowych podejść do wdrażania, lecz nie wpłynęły one w sposób zauważalny na to, w jaki sposób przydzielano i wypłacano środki UE⁶⁰.

W pewnym stopniu polityka spójności już teraz zachęca do przeprowadzania reform w połączeniu z inwestycjami

67 Europejski semestr to doroczny proces koordynacji polityk gospodarczych i społecznych UE. W oparciu o plany w zakresie polityki polityczne państw członkowskich Komisja proponuje zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące sposobu reagowania na nowe i aktualne wyzwania. Zalecenia te zostają następnie przyjęte przez Radę.

⁵⁹ Art. 19, 20, 21 i art. 67 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt II, 6 i 109–112.

⁶⁰ Sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt IX i 107–109.

68 Od 2014 r. polityka spójności musi uwzględniać wytyczne wypracowane w procesie europejskiego semestru. W tym celu:

- w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono warunki wstępne⁶¹ (2014–2020) i warunki podstawowe⁶² (2021–2027);
- ponadto w dokumentach z 2012 r. określających kierunki działań na lata 2014–2020⁶³ oraz w sprawozdaniach krajowych za 2019 r. (w odniesieniu do okresu 2021–2027)⁶⁴ Komisja przedstawiła każdemu państwu członkowskiemu wytyczne inwestycyjne, określwszy potrzeby rozwojowe i priorytety w zakresie finansowania.

Z kolei państwa członkowskie musiały uwzględnić odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów w trakcie przygotowywania umów partnerstwa i programów objętych funduszami polityki spójności na lata 2014–2020⁶⁵ i 2021–2027⁶⁶.

W szczególności zgodnie z zasadami dotyczącymi EFS+ państwa członkowskie muszą przeznaczyć odpowiednią kwotę swoich zasobów na sprostanie wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów⁶⁷.

69 Warunki wstępne były jedną z głównych nowości wprowadzonych w polityce spójności na lata 2014–2020. Trybunał stwierdził, że Komisja przeprowadziła ocenę tych warunków jednokrotnie, w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Kryteria te są w dużej mierze dość ogólne i pozostawiają szerokie pole do interpretacji. Ponadto kontrolerzy znaleźli jedynie ograniczone dowody na rzeczywisty wpływ warunków wstępnych na skuteczność wydatkowania środków i stwierdzili, że niespełnienie tych warunków rzadko miało negatywne konsekwencje finansowe dla państw członkowskich⁶⁸.

⁶¹ Art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁶² Art. 12 ust. 1 i art. 15 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁶³ Pkt 2.3 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; sprawozdanie specjalne 02/2017, pkt 9.

⁶⁴ Przegląd 01/2023, pkt 15.

⁶⁵ Art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 19 rozporządzenia (UE) 1303/2013.

⁶⁶ Art. 11 ust. 1, art. 15 ust. 2 i art. 22 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁶⁷ Art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 12 rozporządzenia (UE) 2021/1057.

⁶⁸ Sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt 16, 21–22, 26–34, 110, 114 i 116.

70 Znaczną część środków w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 przeznaczono w teorii na realizację zaleceń dla poszczególnych krajów odnoszących się do funduszy tej polityki. W rzeczywistości związek między wydatkami UE a wdrażaniem zaleceń dla poszczególnych krajów był jednak niewystarczający⁶⁹. Jak wynika również z przeprowadzonych badań, przy dokonywaniu strategicznych wyborów określonych w programach stosowano się do zaleceń dla poszczególnych krajów, lecz w praktyce brak wyraźnych zachęt lub sankcji ograniczył ich wpływ na wdrażanie polityki spójności w terenie⁷⁰.

71 W okresie programowania 2021–2027 warunki wstępne zastąpiono warunkami podstawowymi, które stanowią zasadniczy wymóg efektywnego i skutecznego wykorzystania środków w ramach polityki spójności. W przeciwieństwie do warunków wstępnych na lata 2014–2020, aby państwa członkowskie i regiony mogły otrzymać finansowanie, warunki te muszą być spełnione przez cały okres, a nie tylko na jego początku. Oznacza to, że Komisja nie dokona zwrotu poniesionych wydatków, dopóki nie uzna, że dany warunek podstawowy został spełniony⁷¹.

72 Warunki podstawowe zostały zdefiniowane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Ich spełnienie umożliwia państwom członkowskim lub regionom dostęp do środków przeznaczonych na konkretny cel. Samo ich spełnienie nie skutkuje jednak automatyczną płatnością ze strony Komisji – państwa członkowskie nadal muszą wdrożyć operacje, aby kwalifikować się do zwrotu kosztów.

73 Niemniej polityka spójności przyczynia się do reform w niektórych obszarach w państwach członkowskich. Przykładowo według Komisji w obszarach objętych EFS(+) państwa członkowskie podjęły w latach 2014–2022 293 reformy, przy czym największą ich część wdrożono w ramach polityki edukacyjnej i rynku pracy. 142 (48,6%) z tych reform sfinansowano przynajmniej w pewnym stopniu z EFS(+). Komisja oceniła, że ogólnie rzecz biorąc, przy wdrażaniu około 9% zaleceń dla poszczególnych krajów w obszarach interwencji EFS(+) osiągnięto „znaczące postępy” lub zalecenia te zostały „w pełni wdrożone”⁷².

⁶⁹ Sprawozdanie specjalne 16/2020, pkt 41–44 i 62.

⁷⁰ Corti, F., Pedralli, M. i Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy” w ZEW: „The Future of EU Cohesion”, s. 237.

⁷¹ Art. 15 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁷² Komisja Europejska, „Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal”, 2025, s. 10, 19 i 35–36.

74 W niedawno przyjętym [wniosku](#) Komisji dotyczącym zmiany rozporządzenia w sprawie EFRR/Funduszu Spójności w kontekście przeglądu śródkresowego dodatkowo rozszerzono zakres wsparcia na rzecz reform. Wprowadzono w nim możliwość finansowania działań, które przyczyniają się do wdrażania reform, w tym pokrywania kosztów, które nie są bezpośrednio związane z realizacją inwestycji. Takie podejście zaproponowano po raz pierwszy w odniesieniu do zasad dotyczących funduszy polityki spójności. Jednakże Trybunał odnotował również, że we wniosku nie zdefiniowano w jasny sposób reform, na które można przeznaczyć wsparcie z EFRR / Funduszu Spójności, ani nie określono rodzajów działań lub wydatków, które będą uznawane za kwalifikowalne. W związku z tym zakres wsparcia, które kwalifikowałby się jako powiązane z reformami, pozostaje niejasny⁷³.

Ograniczone stosowanie modelu finansowania niepowiązanego z kosztami w ramach polityki spójności

75 Możliwości stosowania modeli finansowania opartych na wynikach w ramach polityki spójności są stopniowo rozszerzane. Modele te pozwalają na bezpośrednie powiązanie wsparcia finansowego UE i wcześniej określonych rezultatów lub warunków. Najbardziej znaczącym przykładem jest model finansowania niepowiązanego z kosztami ([ramka 11](#)).

Ramka 11

Finansowanie UE z wykorzystaniem modelu finansowania niepowiązanego z kosztami

Aby przyczynić się do osiągnięcia celów polityki UE i określonych rezultatów, w 2018 r. w rozporządzeniu finansowym⁷⁴ wprowadzono możliwość uzyskania finansowania unijnego w formie finansowania niepowiązanego z kosztami. Aby skorzystać z tej możliwości, należy:

- spełnić określone warunki albo
- osiągnąć rezultaty mierzone w odniesieniu do uprzednio określonych celów pośrednich lub z wykorzystaniem wskaźników wykonania.

W ramach polityki spójności na lata 2014–2020 od 2019 r. model finansowania niepowiązanego z kosztami można było stosować w odniesieniu do inwestycji z EFRR i Funduszu Spójności w obszarach efektywności energetycznej oraz energii ze źródeł odnawialnych, po uprzednim poinformowaniu Komisji.

⁷³ [Opinia 02/2025](#), pkt 22; [COM\(2025\) 123](#), art. 1 pkt 1 lit. e).

⁷⁴ Art. 125 ust. 1 lit. a) [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

76 W latach 2014–2020 model finansowania niepowiązanego z kosztami wdrożono w ramach tylko jednego projektu pilotażowego finansowanego z EFRR, przy czym wkład unijny wyniósł około 36 mln euro. Trybunał zwrócił uwagę na następujące powody ograniczonego stosowania modelu finansowania niepowiązanego z kosztami w tym okresie⁷⁵:

- okres, jaki upływa, zanim inwestycja UE zaczyna przynosić rezultaty, a niekiedy nawet produkty, jest stosunkowo długi. Utrudnia to instytucjom zarządzającym ustalenie, dla których operacji model finansowania niepowiązanego z kosztami będzie odpowiedni;
- państwa członkowskie uznały, że ustanawianie systemów finansowania niepowiązanego z kosztami jest uciążliwe, skomplikowane i czasochłonne;
- Trybunał doszedł do wniosku, że mechanizmy sprawdzania zgodności z zasadami rynku wewnętrznego w ramach modelu finansowania niepowiązanego z kosztami nie były wystarczająco precyzyjne. Państwa członkowskie wciąż musiały dbać o to, by środki unijne były wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa, podczas gdy podstawa prawna umożliwiała jedynie weryfikację warunków finansowania⁷⁶.

77 W okresie 2021–2027 model finansowania niepowiązanego z kosztami daje możliwość zapewnienia unijnego finansowania w każdym obszarze polityki spójności⁷⁷. Do marca 2025 r. Komisja zatwierdziła 23 przypadki skorzystania z tego modelu w ramach 15 programów finansowanych z EFRR lub EFS+ w 11 państwach członkowskich⁷⁸, na łączną kwotę 6,8 mld euro.

⁷⁵ Sprawozdanie specjalne 24/2021, pkt 94–96, 99, 105–106, 108, 126, 128, zalecenie 3 lit. a) i 4 lit. b).

⁷⁶ Art. 67 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013; pkt 4 lit. f) załącznika do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/694.

⁷⁷ Art. 37, art. 53 ust. 1 lit. f) i art. 95 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁷⁸ Estonia, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia.

78 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zawarto wymóg przeprowadzania weryfikacji i audytów w celu sprawdzenia, czy warunki zwrotu kosztów zostały spełnione i czy osiągnięto odpowiednie rezultaty. W motywach wskazano, że koszty związane z wdrażaniem finansowania niepowiązanego z kosztami nie powinny podlegać żadnym weryfikacjom, chociaż instytucje zarządzające i audytowe nadal zobowiązane są do poświadczenia Komisji, że wszelkie wydatki ujęte w zestawieniach wydatków są zgodne ze wszystkimi obowiązującymi przepisami, w tym z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i pomocy państwa⁷⁹. Komisja uważa, że uzyskuje wystarczającą pewność co do zgodności ze wszystkimi obowiązującymi przepisami poprzez (i) ocenę *ex ante* systemów finansowania niepowiązanego z kosztami; (ii) spełnienie przez państwa członkowskie warunków podstawowych, w tym warunków dotyczących zamówień publicznych i pomocy państwa; oraz (iii) ocenę przez państwa członkowskie skarg dotyczących zamówień publicznych i pomocy państwa.

79 Inni praktycy posiadający doświadczenie w stosowaniu modeli opartych na wynikach również zwracają uwagę na wyzwania związane z operacjonalizacją takich modeli oraz potrzebę określania realistycznych oczekiwań. Bank Światowy⁸⁰ wskazał na ogólnie występujące rozczarowanie wśród podmiotów wykorzystujących takie modele, pomimo silnego przekonania o logice ich stosowania, co prowadzi do powstania rozbieżności między oczekiwaniami a rzeczywistością. Inni autorzy⁸¹ wskazali, że stosując takie modele, należy unikać prowadzących do zakłóceń bodźców, takich jak wyznaczanie mało ambitnych celów, nadawanie wyższego priorytetu celom krótkoterminowym niż długoterminowym oraz zaspokajanie tych potrzeb, którymi najłatwiej się zająć. Ponadto OECD⁸² podkreśla, że skuteczne wdrażanie wymaga stosowania narzędzi i metod służących do opracowywania informacji na temat wyników, wspierających systemów informatycznych, solidnych mechanizmów rozliczalności oraz jasno określonych ról i obowiązków.

⁷⁹ Art. 69, 74 i 77 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

⁸⁰ Moynihan, D. i Beazley, I., „Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries”, Bank Światowy, 2016.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. i Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy” w ZEW: „The Future of EU Cohesion”, 2024, s. 246.

⁸² OECD, „Good Practices for Performance Budgeting”, 2019, s. 18; OECD, „Performance budgeting”, 20.3.2025.

Uchybienia w monitorowaniu i ocenie skutkują niewystarczającymi informacjami na temat osiągniętych rezultatów

80 Systemy monitorowania, które umożliwiają śledzenie postępów w osiąganiu celów w oparciu o odpowiednie i wiarygodne dane na temat wyników, mogą dostarczyć przydatnych informacji na temat wyników, jak również pomóc w udoskonaleniu koncepcji przyszłych systemów. Wysokiej jakości oceny *ex post* pomagają ocenić stopień, w jakim zostały osiągnięte cele polityki.

Systemy monitorowania nie dostarczają wystarczających informacji na temat wyników na szczeblu UE

81 W ramach polityki spójności działa rozbudowany system monitorowania wyników obejmujący wskaźniki konkretne dla danego programu i wspólne wskaźniki mierzące głównie pomiar produkty. W latach 2014–2020 programy operacyjne monitorowano za pomocą około 9 000 różnych wskaźników. Były to przede wszystkim wskaźniki konkretne dla danego programu, które nie mogły zostać zagregowane na szczeblu UE. W swoich programach spójności na lata 2021–2027 państwa członkowskie określiły 7 800 wskaźników konkretnych dla danego programu.

82 Monitorowanie oparte na wspólnych wskaźnikach umożliwia pomiar wkładu funduszy polityki spójności w realizację celów UE i porównanie wartości wskaźników na poziomie programu. W ramach funduszy polityki spójności wykorzystuje się jednak ograniczoną liczbę wspólnych wskaźników służących do pomiaru ogólnych wyników na szczeblu UE. Niemniej liczba ta wzrosła z 87 w latach 2014–2020 do 234 w okresie programowania 2021–2027.

83 Nie istnieje żaden wyraźny unijny wymóg prawny dotyczący określania wskaźników wykonania dla wybranych operacji. Na poziomie projektu osiągnięcie rezultatów ma wpływ na poziom unijnego finansowania jedynie w bardzo niewielu przypadkach. Przykładowo w sprawozdaniu rocznym za 2023 r.⁸³ Trybunał wykrył dwa przypadki, w których nie podjęto żadnych działań następczych w związku z zobowiązaniami do osiągnięcia zamierzonych wartości docelowych określonymi w umowach o udzielenie dotacji. W wyniku przeprowadzonych kontroli Trybunał stwierdził, że procesy wyboru projektów nie są opracowywane z myślą o ukierunkowaniu na potencjalny wkład proponowanych projektów w realizację celów programów. W związku z tym nie jest możliwe w wystarczającym stopniu objęcie monitorowaniem wkładu projektów w osiągnięcie rezultatów i celów programu, lecz zamiast tego skupia się ono na produktach i wydatkach. Ogólnie rzecz biorąc, niezadowolające wyniki nie prowadzą do nałożenia sankcji finansowych⁸⁴.

84 W ramach wyboru operacji w okresie programowania 2021–2027 w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów zobowiązano instytucje zarządzające do priorytetowego traktowania operacji, które ukierunkowane są na maksymalizację wkładu w realizację celów programu⁸⁵. Nie jest jeszcze jasne, czy w praktyce przepis ten przyczynia się do wyboru projektów osiągających najlepsze wyniki.

85 W sprawozdaniach Trybunału kontrolerzy często zwracają uwagę na uchybienia w systemach monitorowania, które utrudniają pomiar postępów i wkładu środków w ramach polityki spójności w realizację celów programów. Uchybienia te obejmują m.in. brak wskaźników (zwłaszcza służących do pomiaru rezultatów), które informują o wkładzie w konkretne obszary wspierane z funduszy polityki spójności, jak również brak poziomów docelowych lub niespójne wykorzystanie istniejących wskaźników (*ramka 12*).

⁸³ Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 6.39–6.41 i zalecenie 6.3.

⁸⁴ Przegląd 08/2019 (dokument analityczny), pkt 56, 65–66, 69, 101 i 103; sprawozdanie specjalne 21/2018, pkt 75 i zalecenie 1.

⁸⁵ Art. 73 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1060.

Ramka 12

Przykłady niedostatecznego monitorowania

Wskaźniki monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym uwzględniają jedynie zbieranie i przetwarzanie odpadów, bez konkretnych informacji na temat projektowania produktów z uwzględnieniem obiegu zamkniętego. Ani Komisja, ani władze w wybranych państwach członkowskich nie dysponowały informacjami na temat wkładu ponad 1 000 projektów finansowanych z EFRR w osiągnięcie celów planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym⁸⁶.

W rozporządzeniu w sprawie EFS nie przewidziano wspólnego wskaźnika rezultatu dotyczącego osób długotrwale bezrobotnych, mimo że był to obszar priorytetowy w zakresie wydatków z EFS. Państwa członkowskie przekazywały informacje na temat osiągniętych rezultatów za pomocą wskaźników konkretnych dla danego programu, o ile były one dostępne. Dwa z czterech skontrolowanych PO nie były objęte wskaźnikami rezultatu konkretnymi dla danego programu, które umożliwiałyby uzyskanie informacji na temat rezultatów dotyczących uczestników (odpowiednio 172 445 i 27 395)⁸⁷.

86 Również Wspólne Centrum Badawcze stwierdziło, że do wiarygodnej oceny wyników potrzebne są odpowiednie wskaźniki i poziomy docelowe, poparte poprawnymi danymi. Centrum podkreśliło, że przy wdrażaniu programów EFRR natrafiono na poważne wyzwania przy ustalaniu realistycznych poziomów docelowych, przy czym zdecydowana większość z nich jest poddawana częstym i znaczącym rewizjom. Ponadto zwróciło uwagę na potrzebę bardziej rygorystycznego określania wskaźników i ograniczenia zmian jedynie do jasno określonych okoliczności⁸⁸.

⁸⁶ Sprawozdanie specjalne 17/2023, pkt II i 61–63.

⁸⁷ Sprawozdanie specjalne 25/2021, pkt 63–71 i 78.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. i Conte, A., „Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?”, „Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis”, Nr 12/2023.

Wyniki oceny nie były dostępne w terminie pozwalającym na wzięcie ich pod uwagę przy sporządzaniu wniosków ustawodawczych

87 Oceny przeprowadzane w ramach polityki spójności mają na celu zbadanie oddziaływania funduszy na pięć celów polityki, a także ocenę skuteczności, efektywności, adekwatności, spójności i unijnej wartości dodanej w ramach każdego funduszu⁸⁹, zgodnie z zasadą Komisji „najpierw oceniaj”⁹⁰.

88 Do końca 2024 r. Komisja powinna była opublikować następujące dwie oceny funduszy polityki spójności, istotne dla wniesienia wkładu w ramy prawne na okres po 2027 r.:

- ocenę *ex post* okresu programowania 2014–2020 badającą skuteczność i efektywność funduszy oraz ich wkład w strategię UE na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu⁹¹;
- ocenę śródkresową okresu programowania 2021–2027 obejmującą skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i unijną wartość dodaną funduszy⁹².

Żadnej z tych ocen nie opublikowano w wymaganym prawem terminie.

89 Co więcej, jakość oceny zależy od wiarygodności i dostępności danych. Trybunał odnotował już wcześniej, że jeżeli oceny nie są oparte na wystarczających i wiarygodnych dowodach lub dobrej jakości danych z monitorowania, ich przydatność jest zmniejszona⁹³. Ogólnie rzecz biorąc, system oceny, którym dysponuje Komisja, jest odpowiednio opracowany, zgodnie z jej wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Jednakże niedostępność danych, częściowo ze względu na długoterminowy charakter niektórych inwestycji, ale również ze względu na uchybienia w systemach monitorowania, jest istotnym problemem utrudniającym skuteczne przeprowadzanie ocen w oparciu o dowody⁹⁴.

⁸⁹ Art. 44 i 45 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

⁹⁰ [SWD\(2021\) 305](#), rozdział III, s. 24.

⁹¹ Art. 57 [rozporządzenia \(UE\) nr 1303/2013](#).

⁹² Art. 45 ust. 1 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

⁹³ [Przegląd 08/2019](#) (dokument analityczny), pkt 107 i 112–113.

⁹⁴ [Sprawozdanie specjalne 16/2018](#), pkt 52–55, 83 i 91.

Wyzwania związane z promowaniem ukierunkowania na wyniki za pomocą modelu RRF

90 Płatności z RRF na rzecz państw członkowskich są uzależnione od osiągnięcia w sposób zadowalający wcześniej uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych, które są miernikami postępów w realizacji reform i inwestycji. Trybunał stwierdził, że fakt ten sam w sobie nie czyni z RRF instrumentu opartego na wynikach⁹⁵. W rzeczywistości nacisk kładziony jest na postępy we wdrażaniu, jako że kamienie milowe i wartości docelowe, jak również wspólne wskaźniki, są ukierunkowane przede wszystkim na produkty⁹⁶. Trybunał odnotował również, że rezultaty w zakresie rozwiązywania problemów strukturalnych dzięki przeprowadzanym reformom i inwestycjom oraz wkład w realizację celów UE są jak na razie ograniczone⁹⁷.

91 Powiązanie płatności z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, a nie z poniesionymi kosztami, wymagało ustanowienia nowych lub dostosowania istniejących procedur. Nadal jednak występują problemy w zakresie wiarygodności danych, zwłaszcza na poziomie ostatecznych odbiorców⁹⁸.

92 Model finansowania niepowiązanego z kosztami wdrożono po raz pierwszy na dużą skalę w ramach RRF. Trybunał odnotował szereg niedociągnięć w sposobie wykorzystywania tego modelu. Były to np. brak ukierunkowania na rzeczywiste wyniki, a także kwestie związane z rozliczalnością i przejrzystością wykorzystania finansowania. W związku z tym, pomimo potencjału finansowania opartego na wynikach, przypadek RRF wskazuje na potrzebę poprawy sposobu, w jaki model finansowania niepowiązanego z kosztami będzie wykorzystywany w ramach wszelkich przyszłych instrumentów.

⁹⁵ Przegląd 02/2025, pkt 10–14.

⁹⁶ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 27, 35–36 i 48.

⁹⁷ Przegląd 02/2025, pkt 91–102.

⁹⁸ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt VI, 57–63 i 98–99.

Prawidłowość wydatków w obszarze spójności

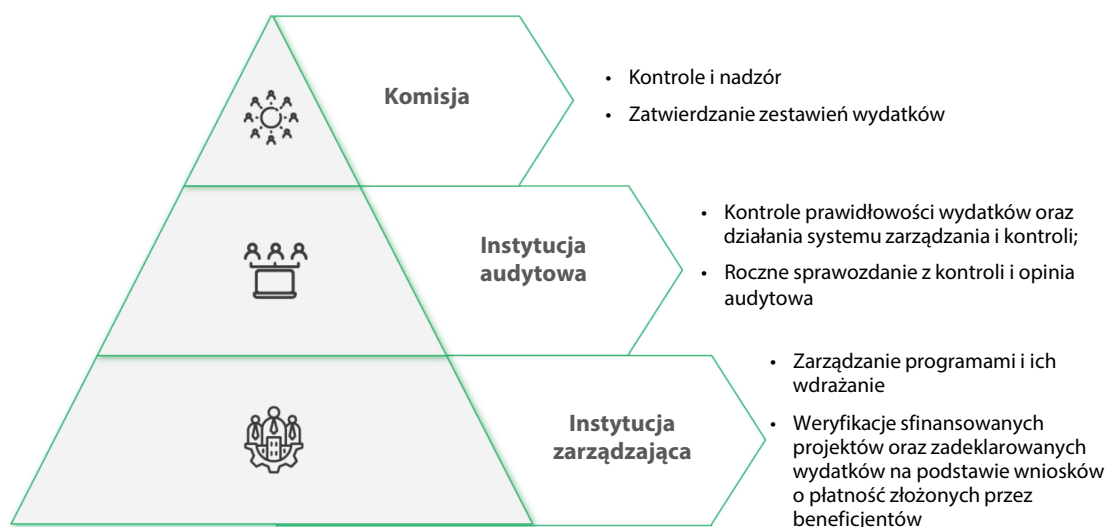
93 Jako zewnętrzny kontroler finansów UE Trybunał jest zobowiązany na mocy TFUE do składania corocznych sprawozdań z wykonania budżetu UE. W sprawozdaniu rocznym Trybunał przedstawia poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń UE oraz wykonania budżetu UE zgodnie z obowiązującymi przepisami. Od lat prace Trybunału na potrzeby poświadczenia wiarygodności wykazują, że obszar spójności jest dziedziną budżetu UE o najwyższym poziomie błędu⁹⁹. Wydatki z budżetu UE w tym obszarze polegają głównie na zwrocie zadeklarowanych kosztów. Beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów wraz z dokumentacją potwierdzającą. Koszty i związane z nimi działania muszą być zgodne z często złożonymi przepisami unijnymi i krajowymi (np. dotyczącymi kwalifikowalności, zamówień publicznych i pomocy państwa).

94 W ramach zarządzania dzielonego organy krajowe i regionalne (państwa członkowskie) przekazują Komisji wykazy dokonanych płatności, które uznają za kwalifikujące się do finansowania unijnego. Wydają one również poświadczenie prawidłowości tych płatności w oparciu o stosowane przez nie systemy kontroli. Następnie Komisja zwraca państwom członkowskim te wydatki.

95 Prowadzona przez Komisję kontrola wewnętrzna wydatków w ramach polityki spójności opiera się na podejściu jednego audytu. Obejmuje ono ramy uzyskiwania pewności, w zakresie których każdy szczebel kontroli (wewnątrz państw członkowskich i prowadzonych przez Komisję) opiera się na wynikach prac kontrolnych przeprowadzonych na szczeblach poprzedzających, o ile prace te są wiarygodne. Celem tego podejścia jest zarządzanie ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów kontroli wydatków UE na akceptowalnym poziomie i minimalizowaniu obciążenia administracyjnego jednostek kontrolowanych. Na [rys. 6](#) podsumowano kluczowe procesy uzyskiwania pewności i kontroli w ramach polityki spójności.

⁹⁹ [Sprawozdanie roczne za 2023 r.](#), pkt 1.14, [sprawozdanie roczne za 2022 r.](#), pkt 1.14, [sprawozdanie roczne za 2021 r.](#) pkt 1.18, [sprawozdanie roczne za 2020 r.](#), pkt 1.17, [sprawozdanie roczne za 2019 r.](#), pkt 1.18, [sprawozdanie roczne za 2018 r.](#), pkt 1.29.

Rys. 6 – Podejście do kontroli wewnętrznej w odniesieniu do wydatków w obszarze spójności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Ramy uzyskiwania pewności nie są jeszcze w pełni skuteczne

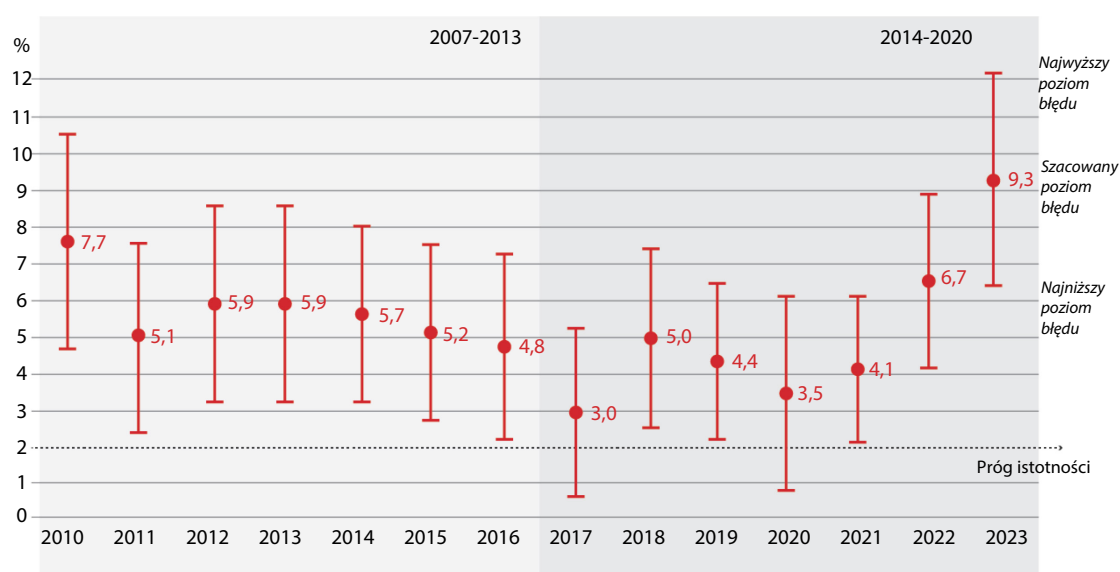
96 Komisja powinna uzyskać pewność, że systemy zarządzania i kontroli funkcjonują skutecznie. Skuteczność ram uzyskiwania pewności zależy jednak od możliwości organów i podmiotów zaangażowanych w stosowanie systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. Realizując swoją ogólną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość wydatków UE, Komisja jest zatem w dużej mierze uzależniona od skutecznego funkcjonowania organów państw członkowskich¹⁰⁰. W ramach swojej roli nadzorczej Komisja musi zadbać o to, aby środki unijne były wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁰¹.

¹⁰⁰ Przegląd 03/2024, pkt 9.

¹⁰¹ Art. 63 ust. 8 rozporządzenia (UE, Euratom) 2024/2509.

97 Trybunał stwierdził, że poziomy błędy wykryte i zgłoszone w ramach okresu programowania 2007–2013 były znacznie niższe niż w poprzedzającym okresie¹⁰². Z przeprowadzonej niedawno wieloletniej analizy¹⁰³ wynika, że poziomy błędy w latach 2014–2020 były niższe niż w latach 2007–2013, lecz utrzymywały się powyżej progu 2% określonego w przepisach¹⁰⁴. Oznacza to, że ramy uzyskiwania pewności nie są jeszcze w pełni skuteczne. W ciągu ostatnich dwóch lat szacowany przez Trybunał poziom błędów znacznie przekraczał próg 2%. Trybunał wskazywał w sprawozdaniach rocznych¹⁰⁵, że szereg czynników zwiększa dodatkowo presję na organy administracji państw członkowskich i podwyższa ryzyko, jeśli chodzi o ich zdolność do dopilnowania, by wydatki były prawidłowe. Do czynników tych można zaliczyć udostępnienie dużej kwoty dodatkowych zasobów z REACT-EU oraz koniec okresu kwalifikowalności obejmującego lata 2014–2020. Na **rys. 7** przedstawiono oszacowane przez Trybunał poziomy błędy dotyczące wydatków w obszarze spójności od 2010 r.

Rys. 7 – Oszacowane przez Trybunał poziomy błędy dotyczące wydatków w obszarze spójności w latach 2010–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁰² Sprawozdanie specjalne 17/2018, pkt 80–81.

¹⁰³ Przegląd 03/2024, pkt 30–33.

¹⁰⁴ Art. 28 ust. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (WE) nr 480/2014.

¹⁰⁵ Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 6.17, sprawozdanie roczne za 2022 r., pkt 6.17.

98 Weryfikacje wniosków o finansowanie unijne przeprowadzane przez instytucje zarządzające odgrywają kluczową rolę w dążeniu do zapewnienia prawidłowości wydatków w obszarze spójności. Ustalenia kontroli Trybunału (*ramka 13*) – wraz z wynikami audytów przeprowadzonych przez instytucje audytowe i Komisję – wskazują, że, ogólnie rzecz biorąc, instytucje zarządzające nie są jeszcze wystarczająco skuteczne, jeśli chodzi o obniżanie wysokiego poziomu nieodłącznego ryzyka błędu w wydatkach w obszarze spójności. Znaczna część wykrytych przez Trybunał błędów mogła i powinna być zostać przez nie wykryta i skorygowana. Trybunał zwrócił zatem uwagę na te uchybienia w kontrolach pierwszego szczebla, a także na potrzebę położenia przez Komisję i państwa członkowskie większego nacisku na skuteczność weryfikacji instytucji zarządzających¹⁰⁶.

Ramka 13

Typowe błędy wykrywane przez Trybunał

Przeprowadzona przez Trybunał wieloletnia analiza (*przegląd 03/2024*) wykazuje, że Trybunał systematycznie wykrywa błędy w płatnościach. Pozostają one niewykryte na szczeblu państw członkowskich pomimo przeprowadzonych weryfikacji administracyjnych i audytów. Trybunał przeanalizował wyniki swoich kontroli w latach 2018–2022 pod kątem rodzajów i przyczyn błędów. Do typowych błędów można zaliczyć niekwalifikowalne wydatki i projekty oraz nieprzestrzeganie zasad pomocy państwa i przepisów dotyczących zamówień publicznych. Błędy te mają największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów¹⁰⁷.

¹⁰⁶ *Przegląd 03/2024*, pkt 48–49 i 152.

¹⁰⁷ *Tamże*, pkt 71 i 83.

99 Na przestrzeni lat Trybunał wykrywał również różnego rodzaju uchybienia o różnym stopniu dotkliwości w pracach instytucji audytowych. Przykładowo przeprowadzane przez nie weryfikacje nie uwzględniają w wystarczającym stopniu istotnych aspektów, takich jak nadużycia finansowe, konflikt interesów czy pomoc państwa. Uchybienia występują także w kontrolach kryteriów wyboru projektów i kryteriów kwalifikowalności. Większość stwierdzonych przez Trybunał błędów mogła zostać wykryta przez instytucje audytowe w momencie przeprowadzania przez nie wcześniej audytu tych samych transakcji. Fakt, że błędy nie zostały wówczas odnotowane, oznacza, że Komisja może jedynie w ograniczonym stopniu polegać na wynikach prac tych instytucji¹⁰⁸. Trybunał zalecił, aby instytucje audytowe usprawniły sposób planowania, przeprowadzania i dokumentowania swoich prac kontrolnych.

100 Komisja weryfikuje wyniki audytów przedstawione przez instytucje audytowe, przeprowadzając przegląd dokumentacji, jak również audyty zgodności oparte na analizie ryzyka. Trybunał stwierdził, że przeprowadzane przez Komisję audyty zgodności są najskuteczniejszym sposobem wykrywania nieprawidłowości niestwierdzonych w poprzedzających kontrolach. Niemniej Komisja mogłaby mieć większy wpływ, jeśli zwiększyłaby liczbę tych audytów (obecnie około 40 rocznie), tak by skuteczniej objąć nimi dużą liczbę zaangażowanych organów¹⁰⁹.

101 Trybunał stwierdził, że konieczne są dalsze usprawnienia w sposobie wdrażania ram uzyskiwania pewności zarówno przez organy państw członkowskich, jak i przez Komisję. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie powinny położyć większy nacisk na zapewnienie skuteczności kontroli prowadzonych przez instytucje zarządzające i audytowe. Do wyzwań stojących przed Komisją można zaliczyć konieczność doprecyzowania aspektów, w przypadku których podstawa prawna nie jest wystarczająco jasna (np. poprzez zaproponowanie zmiany przepisów), oraz wpłynięcia na państwa członkowskie, by nie uchwalały przepisów krajowych, które są bardziej rygorystyczne niż prawodawstwo UE¹¹⁰.

¹⁰⁸ *Tamże*, pkt 56 i 59.

¹⁰⁹ *Tamże*, pkt VI, 67–68 i 154.

¹¹⁰ *Tamże*, pkt 149–150, 152–153 i 157.

Uchybienia występują zarówno w ramach uzyskiwania pewności w obszarze spójności, jak i ramach kontroli zgodności RRF

102 Finansowanie w ramach polityki spójności opiera się przede wszystkim na zwrocie kosztów poniesionych w związku z realizacją projektów objętych wsparciem. W ramach RRF podejście jest inne: Komisja wypłaca państwom członkowskim środki w następstwie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych w oparciu o osiągnięte produkty, lecz zgodność wydatków ponoszonych przez ostatecznych odbiorców i organy wdrażające z przepisami unijnymi i krajowymi nie jest warunkiem otrzymania przez państwa członkowskie płatności w ramach RRF. Państwa członkowskie są zobowiązane do posiadania skutecznych systemów kontroli, które są weryfikowane przez Komisję. Trybunał stwierdził, że Komisja usprawniła swoje prace audytowe w odniesieniu do systemów kontroli państw członkowskich, lecz nadal nie była w stanie uzyskać wystarczającej pewności co do ich skutecznego działania. Co więcej, Trybunał ustalił, że Komisja nie może dokonywać korekt w przypadkach pojedynczych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych, z wyjątkiem przypadków poważnych nieprawidłowości (takich jak nadużycia finansowe, korupcja czy konflikt interesów), które nie zostały wyeliminowane przez państwa członkowskie. Oznacza to, że płatności z RRF mogą zostać dokonane w całości, nawet jeśli stwierdzone zostaną nieprawidłowości w zamówieniach publicznych¹¹¹.

103 Ponieważ model realizacji RRF (w tym warunki płatności) różni się od modelu realizacji polityki spójności, kontrole prawidłowości wypłacania środków prowadzone przez Trybunał, a w związku z tym uzyskane wyniki kontroli, nie są bezpośrednio porównywalne. Trybunał wykrył jednak uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich zarówno w odniesieniu do funduszy polityki spójności, jak i RRF.

¹¹¹ Przegląd 02/2025, pkt 58–62 i 72.

104 W przeglądzie zawierającym podsumowanie wniosków wyciągniętych z niedociągnięć RRF Trybunał podkreślił, że ramy kontroli zgodności RRF i przepisy dotyczące ochrony interesów finansowych UE nie są wystarczająco solidne. W przeglądzie wskazano, że w przypadku ustanawianych w przyszłości instrumentów należy zwracać szczególną uwagę, by nie były zaprojektowane ani wdrażane ze szkodą dla rozliczalności i przejrzystości. Ryzyko wystąpienia takich problemów można ograniczyć m.in. poprzez: (i) ustanowienie przez państwa członkowskie odpowiednich systemów kontroli przed rozpoczęciem wdrażania; (ii) dopilnowanie, by jednym z warunków otrzymania płatności przez państwa członkowskie było przestrzeganie przepisów unijnych i krajowych; (iii) określenie przez Komisję działań naprawczych, które należy podjąć w przypadku naruszenia przepisów unijnych i krajowych oraz konsekwentne ich stosowanie w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich¹¹².

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2025 r.

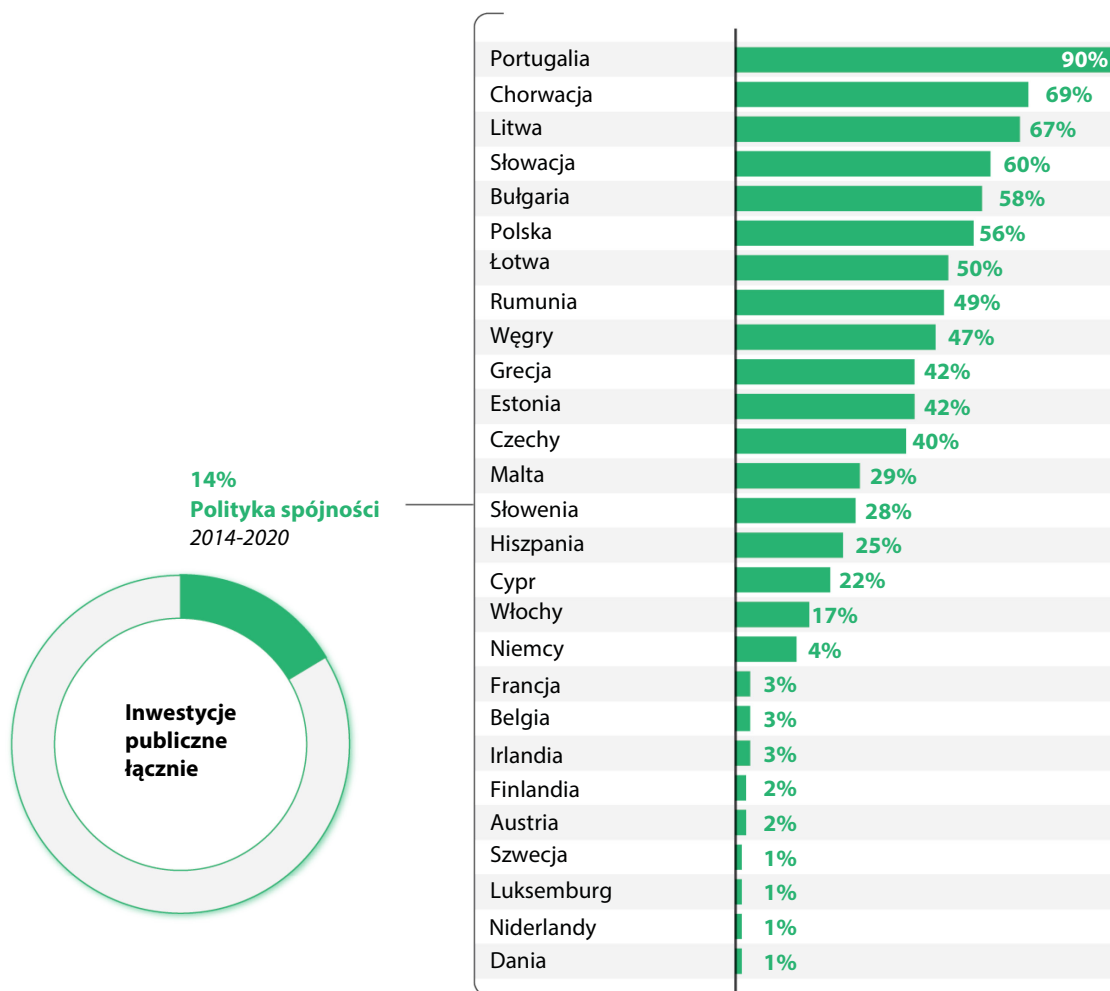
W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

¹¹² Przegląd 02/2025, pkt 15–19.

Załączniki

Załącznik I – Udział środków z polityki spójności w finansowaniu inwestycji publicznych w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik II – Wpływ polityki spójności na zmniejszanie dysproporcji

01 W niniejszym załączniku przedstawiono wnioski płynące z opracowań na temat tego, jak polityka spójności przyczynia się do rozwoju regionalnego i konwergencji gospodarczej, a także do przeciwdziałania nierównościom społecznym i gospodarczym w UE. Trybunał dokonał przeglądu analiz Komisji, Parlamentu Europejskiego i OECD, jak również badań naukowych i narzędzi modelowania makroekonomicznego. Na końcu załącznika przedstawiono główne czynniki wpływające na skuteczność polityki spójności.

Wkład w zmniejszanie dysproporcji gospodarczych

02 Przez ostatnie 30 lat wpływ polityki spójności był tematem szeroko zakrojonej dyskusji akademickiej i debaty politycznej. W literaturze przyjęto różne podejścia koncepcyjne i analityczne, co doprowadziło do sformułowania rozmaitych ustaleń, które ukazują brak jasnego konsensusu co do ogólnej skuteczności polityki. Choć symulacje makroekonomiczne zasadniczo wskazują na jej pozytywne skutki, ich wyniki zależą od przyjętych założeń. Jednocześnie analizy empiryczne przynoszą rozbieżne wyniki, lecz potwierdzają, że występują trudności z pomiarem oddziaływania. Niemniej w wielu z nich podkreślono potencjał tej polityki w zakresie przynoszenia znacznych korzyści, przy założeniu, że zapewniono odpowiednie warunki do skutecznego jej wdrażania¹.

¹ Crescenzi, R. i Giua, M., „Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy”, 2016, s. 21–23; Darvas, Z. i in., „European Union cohesion project characteristics and regional economic growth”, dokument roboczy ośrodka analitycznego Bruegel, 2021, s. 2–3; Darvas, Z. i in., „Effectiveness of cohesion policy”, Departament Tematyczny ds. Budżetu Parlamentu Europejskiego, 2019, s. 9 i s. 24–26; Amendolagine, V. i in., „The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective”, Journal of Economic Geography, tom 24, nr 4, 2024; Crucitti, F. i in., „The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion”, Regional Studies, tom 58, nr 8, 2024.

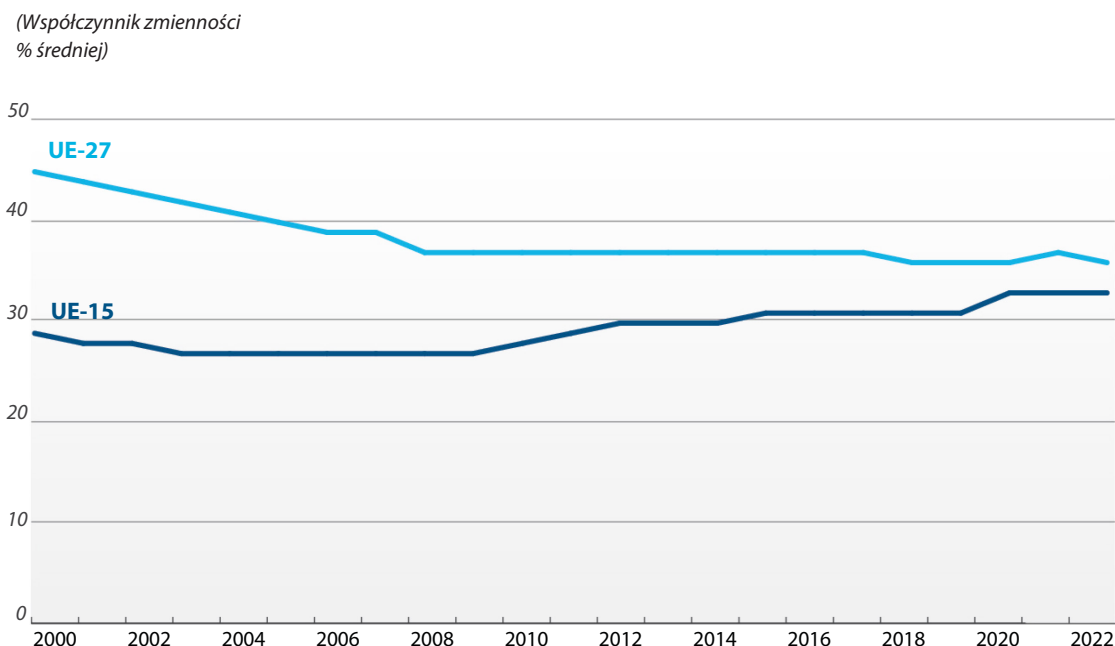
03 Z informacji Komisji wynika, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat polityka spójności wywarła, ogólnie rzecz biorąc, pozytywny wpływ na wzrost PKB w UE. Największy wzrost odnotowano w niektórych uprzednio słabiej rozwiniętych regionach znajdujących się zwłaszcza w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r. Z drugiej strony w niektórych regionach na południu Europy odnotowano okresy ujemnego wzrostu PKB, w szczególności od czasu kryzysu finansowego w 2008 r., choć tendencja ta ostatnio się odwróciła².

04 Konwergencja gospodarcza regionów UE jest nierównomierna. Jednym z kluczowych wskaźników stosowanych do oceny, jak bardzo PKB na mieszkańca różni się w poszczególnych regionach, jest współczynnik zmienności. Spadek współczynnika wskazuje na zmniejszenie dysproporcji (konwergencja), podczas gdy wzrost wskazuje na ich zwiększenie. Wskaźnik ten pokazał, że w latach 2000–2022 dysproporcje między regionami w zakresie PKB na mieszkańca znacznie zmniejszyły się w przypadku UE-27, lecz po 2009 r. nieznacznie wzrosły w UE-15 (*rys. 1*). Ta ogólna poprawa była zatem w dużej mierze związana z pozytywną konwergencją w regionach leżących we wschodniej części UE³.

² SWD(2024) 79, s. 3 i 12; Dziewiąty raport na temat spójności, s. 2–5.

³ Dziewiąty raport na temat spójności, s. 5–12.

Rys. 1 – Różnice między regionami w UE-27 i UE-15 pod względem PKB na mieszkańca (PPS)



Uwaga: PPS oznacza standard siły nabywczej. Dysproporcje między regionami mierzy się na poziomie regionów NUTS-2.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

05 Wzorce konwergencji gospodarczej odzwierciedlają zróżnicowaną dynamikę krajową. Przykładowo silniejszy wzrost w regionach stołecznych wschodnich państw członkowskich często powoduje zwiększenie dysproporcji w tych krajach. W Portugalii konwergencja regionalna była wynikiem występującego w przeszłości wolniejszego wzrostu gospodarczego w regionach osiągających uprzednio dobre wyniki. We Francji zaś pogłębiające się dysproporcje regionalne były związane z wolniejszym wzrostem PKB na mieszkańca w regionach o pierwotnie niższym PKB⁴.

⁴ Tamże, s. 9.

06 Komisja oczekuje, że ogólnie rzecz biorąc, polityka spójności nadal będzie przynosiła trwałe pozytywne skutki gospodarcze. W oparciu o [model RHOMOLO](#) można oszacować, że inwestycje w obszarze spójności dokonane w latach 2014–2020 i 2021–2027 mogą przyczynić się do wzrostu PKB UE do 2030 r. o 0,9%, a do 2043 r. – o kolejne 0,6%. Oczekuje się, że ten pozytywny wpływ na PKB będzie szczególnie korzystny dla tych krajów, które otrzymują wyższe kwoty finansowania w ramach polityki spójności, ale również dla krajów bardziej rozwiniętych dzięki wzrostowi aktywności gospodarczej wynikającemu ze zwiększonego eksportu⁵.

Przeciwdziałanie nierównościami społecznymi i gospodarczym na szczeblu regionalnym

07 Regiony mniej konkurencyjne mogą charakteryzować się niewykorzystanym potencjałem gospodarczym. Gdy jednak borykają się one z długotrwałą stagnacją, przeszkody strukturalne utrudniają im ożywienie gospodarki, tworzenie miejsc pracy czy poprawę poziomu życia. Jeśli w odpowiedni sposób nie przeciwdziałano występowaniu dysproporcji, ograniczają one perspektywy społeczne i gospodarcze. Z czasem ten brak postępów może przerodzić się w cykl stagnacji (znany jako pułapka rozwojowa), charakteryzujący się słabą produktywnością, tworzeniem niedostatecznej liczby miejsc pracy oraz niewystarczającymi zdolnościami innowacyjnymi. Ponadto takie regiony mogą w sposób nieuzasadniony uzależnić się od finansowania krajowego i unijnego⁶.

⁵ *Tamże*, 2024, s. XVIII.

⁶ „[Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe](#)”, sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności, 2024, s. 7–8, 13 i 25; Diemer, A. i in., „[The Regional Development Trap in Europe](#)”, *Economic Geography*, tom 98, nr 5, 2022; OECD, „[Promoting Growth in All Regions](#)”, 2012, s. 15–16, 19 i 43.

08 Pułapki rozwojowe mogą niekorzystnie wpływać nie tylko na regiony słabiej rozwinięte, ale również i na zamożniejsze obszary, które mają trudności z utrzymaniem konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Szczególnie powszechnie występują one na obszarach wiejskich i przemysłowych. Chociaż inwestycje w miastach pobudziły ich rozwój gospodarczy, zwiększyły również dysproporcje wewnątrzregionalne, pozostawiając w tyle inne obszary danego regionu. Doświadczenie pokazuje, że regionom Europy Środkowej i Wschodniej w większości udało się uniknąć pułapek rozwojowych. Niemniej wraz z przejściem na [poziom średniego dochodu](#) istnieje ryzyko spowolnienia ich wzrostu gospodarczego, a tym samym – wpadnięcia w pułapkę rozwojową⁷.

09 Na politykę spójności wpływają również obecne istotne przemiany, w tym transformacja ekologiczna i cyfrowa, zmiany demograficzne, kryzysy takie jak wojna Rosji przeciwko Ukrainie oraz niepewna sytuacja na świecie związana np. z napięciami handlowymi, wyzwaniami w zakresie konkurencyjności i presją geopolityczną. Ponieważ kwestie te nie dotyczą wszystkich regionów w równym stopniu, w publikowanych badaniach podkreśla się, jak istotne jest unikanie pogłębiania się nierówności⁸.

Czynniki wpływające na wyniki polityki spójności

10 Coraz powszechniej uznaje się, że wyniki polityki regionalnej zależą w dużej mierze od warunków, w jakich jest wdrażana, w tym od jakości instytucji krajowych i regionalnych, rodzaju kapitału ludzkiego dostępnego w regionie oraz innych zasobów terytorialnych. Czynniki te mogą wpływać na skuteczność finansowania w ramach polityki spójności oraz mogą pomóc wyjaśnić różnice w wynikach polityki spójności w poszczególnych regionach i państwach członkowskich⁹.

⁷ „Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe”, s. 13; Diemer, A. i in., „The Regional Development Trap in Europe”; Filippetti, A. i Spallone, R., [rozdział 9: „Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap”](#), 2023.

⁸ EPRS, „The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe”, 2024, s. 1–5, 19; McCann, P. i Ortega-Argilés, R., „EU Cohesion Policy: The past, the present and the future”, 2021, s. 21–23.

⁹ Fratesi, U. i Wishlade, F., „The impact of European Cohesion Policy in different contexts”, *Regional Studies*, tom 51, nr 6, 2017, s. 819; Di Caro, P. i Fratesi, U., „One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy”, 2021, s. 309; Fratesi, U., „Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe”, *ZEW Discussion Papers*, nr 24-048, 2024, s. 2.

11 Jednym z ważnych czynników, które wpływają na skuteczność finansowania w ramach polityki spójności, jest **jakość instytucjonalna** – sprawność administracji i zarządzania na szczeblu krajowym i regionalnym. Regiony zarządzane przez efektywne instytucje publiczne lepiej wykorzystują fundusze UE, spełniają wymogi regulacyjne i skuteczniej osiągają swoje cele rozwojowe¹⁰. Ponadto poszanowanie praworządności przez działające w sposób rozliczalny i przejrzysty instytucje publiczne ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego i efektywnego wdrażania polityki¹¹.

12 **Kapitał ludzki** (mierzony jako odsetek siły roboczej z wykształceniem co najmniej średnim II stopnia) jest kolejnym kluczowym czynnikiem zapewniającym skuteczność finansowania w ramach polityki spójności. W słabiej rozwiniętych obszarach doskonalenie kapitału ludzkiego uznaje się za kluczowe dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego¹².

13 **Kapitał terytorialny** – szerszy zestaw aktywów publicznych i prywatnych dostępnych w danym regionie – również ma wpływ na skuteczność polityki spójności w przynoszeniu rezultatów. Aktywa te obejmują zarówno infrastrukturę, jak i lokalne sieci czy ekosystemy innowacji. Badania pokazują, że inwestycje infrastrukturalne w obszarze spójności sprawdzają się najlepiej, gdy regiony dysponują silnymi „miękkimi” zasobami, takimi jak wiedza, kapitał społeczny i jakość instytucjonalna¹³.

¹⁰ Mendez, C. i Bachtler, J. „The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions”, 2024, s. 696, 698; Becker i in., „Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects”, 2012, s. 2–3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. i Garcilazo, E., „Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, *Regional Studies*, tom 49, nr 8, 2015, s. 1276–1277; Kölling, M., „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, s. 7, 10, 12.

¹² Di Caro, P. i Fratesi, U., „One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy”, 2021, s. 319; Rodríguez-Pose, A. i Ketterer, T., „Institutional change and the development of lagging regions in Europe”, 2020.

¹³ Camagni, R., *rozdział 7: „Territorial capital and regional development”*, 2019; Fratesi, U. i Perucca, G. „EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach”, *Papers in Regional Science*, tom 98, wyd. 1, 2019.

14 Poza szczególnymi cechami danego regionu na skuteczność polityki spójności w przynoszeniu rezultatów wpływ ma sposób, w jaki jest ona koordynowana na szczeblu zarówno UE, jak i władz krajowych i regionalnych. W ramach wielopoziomowego systemu zarządzania niezbędna jest dobra **koordynacja**¹⁴.

¹⁴ OECD, „Regional Governance in OECD Countries”, 2022, s. 74; Bachtler, J. i in., rozdział 2: „Understanding EU Cohesion Policy”, 2013, s. 11–12.

Skróty i akronimy

CARE – działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie

CRII – inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus

EPRS – Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego

KPO – krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PKB – produkt krajowy brutto

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Glosariusz

„Nie czyn poważnych szkód” — zasada, zgodnie z którą działania inwestycyjne nie powinny mieć poważnego szkodliwego wpływu na środowisko.

Absorpcja — zakres — często wyrażany w ujęciu procentowym — w jakim fundusze unijne przydzielone państwom członkowskim zostały wydatkowane na kwalifikowalne projekty. W kontekście Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności odsetek środków z RRF, które państwa członkowskie otrzymały od Komisji za osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych w zadowalający sposób.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — fundusz unijny mający na celu wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejski Fundusz Społeczny — fundusz unijny wspierający tworzenie możliwości kształcenia i zatrudnienia oraz poprawę sytuacji osób zagrożonych ubóstwem. Zastąpiony przez Europejski Fundusz Społeczny Plus.

Fundusz Spójności — fundusz unijny na rzecz zmniejszania gospodarczych i społecznych dysproporcji w UE poprzez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności — unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.

Instytucja zarządzająca — organ krajowej, regionalnej lub lokalnej władzy publicznej (lub podmiot prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem finansowanym przez UE.

Konwergencja — proces, w którym gospodarki o niższym dochodzie z czasem doganiają w rozwoju gospodarki o wyższym dochodzie.

Polityka spójności — polityka UE mająca na celu niwelowanie nierówności gospodarczych i społecznych między regionami i państwami członkowskimi poprzez działania na rzecz tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

Produkt krajowy brutto — podstawowa miara bogactwa kraju oparta na łącznej wartości dóbr i usług wytworzonych w tym kraju (zwykle w okresie jednego roku).

REACT-EU – program UE w ramach instrumentu Next Generation EU, który zapewnia dodatkowe finansowanie na rzecz programów prowadzonych w obszarze polityki spójności oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Jego celem jest wsparcie odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19 oraz jednocześnie promowanie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

RHOMOLO – narzędzie symulacji gospodarczej opracowane przez Komisję i wykorzystywane głównie do oceny oddziaływania polityki spójności UE, w tym skutków inwestycji regionalnych i reform strukturalnych.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie określające zasady, które mają zastosowanie do szeregu funduszy UE objętych zarządzaniem dzielonym, w tym funduszy wspierających politykę spójności UE.

Uproszczona metoda rozliczania kosztów – podejście polegające na określeniu wysokości dotacji z wykorzystaniem takich metod jak standardowe koszty jednostkowe, finansowanie według stawek zryczałtowanych lub płatności ryczałtowe, nie zaś na podstawie faktycznych kosztów poniesionych przez beneficjenta. Ma na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – wytyczne wydawane co roku przez Komisję w ramach europejskiego semestru pod adresem poszczególnych państw członkowskich, dotyczące ich polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.

Zasada partnerstwa – zasada w polityce spójności, która zapewnia, by władze regionalne, lokalne, miejskie i inne instytucje publiczne, społeczeństwo obywatelskie, partnerzy gospodarczy i społeczni oraz, w stosownych przypadkach, organizacje badawcze i uniwersytety były w sposób znaczący zaangażowane w przygotowanie, wdrażanie i ocenę programów.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Zadaniem kierował członek Trybunału Alejandro Blanco Fernández, a w działania zaangażowani byli: Călin-Ion Chira, szef gabinetu; Juan Antonio Vazquez Rivera, attaché; Friedemann Zippel, kierownik; Päivi Piki, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu i Plamen Petrov. Materiały graficzne opracowała Alexandra Damir-Bînzaru.



Od lewej: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-849-5463-6	ISSN 2811-8294	doi:10.2865/4693947	QJ-01-25-041-PL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [przegląd 04/2025](#) pt. „Przyszłość polityki spójności UE – wnioski z dotychczasowych doświadczeń”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

W niniejszym przeglądzie przedstawiono spostrzeżenia mające wnieść wkład w toczącą się debatę na temat kolejnego okresu programowania polityki spójności rozpoczynającego się w 2028 r. Zebrano w nim wyniki przedstawione w opublikowanych przez Trybunał sprawozdaniach oraz uwagi zawarte w przeglądach i opiniach na temat różnych aspektów wdrażania polityki spójności. W stosownych przypadkach porównano te ustalenia z głównymi wnioskami Trybunału dotyczącymi Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398 – 1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY