

Przejrzystość i identyfikowalność w RRF

Wciąż nie w pełni zapewniono przejrzystość i możliwość monitorowania wydatków



Spis treści

Punkty

01-20 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-07 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

08-20 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

21-77 | **Omówienie uwag Trybunału**

21-32 | Państwa członkowskie dobrane do próby zasadniczo spełniają wymogi regulacyjne w zakresie identyfikowalności, ale tylko niektóre z nich systematycznie gromadzą dane w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF

22-25 | W przepisach regulujących RRF przewidziano szczegółowe wymogi dotyczące monitorowania wydatkowanych środków na szczeblu państw członkowskich

26-32 | Większość państw członkowskich jest w stanie śledzić przepływ środków finansowych z RRF, ale tylko niektóre gromadzą niezbędne dane w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF

33-45 | Niektóre państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania wartości szacunkowych, ale zaoszczędzonych środków nie przydzielają systematycznie na inne działania, natomiast Komisja nie zwraca się o przekazanie tych danych, by posłużyć się nimi do zarządzania RRF

35-41 | Większość skontrolowanych państw członkowskich wykorzystuje dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów w przypadku zmiany zakresu działań, ale żadne państwo nie zmienia systematycznie przydziału zaoszczędzonych środków

42-45 | Komisja nie gromadzi danych dotyczących faktycznie poniesionych kosztów w podziale na działania, nawet jeśli takie dane są dostępne, co ogranicza jej zdolność do oceny, czy zasoby RRF są efektywnie wykorzystywane

- 46-77 | RRF zapewnia odpowiednią przejrzystość co do osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych przez państwa członkowskie oraz co do decyzji zarządczych Komisji, ale udostępniane informacje na temat ostatecznych odbiorców, faktycznie wypłaconych środków finansowych i uzyskanych rezultatów są niewystarczające**
- 47-51 | W ramach prawnych RRF określono jasne wymogi dotyczące przejrzystości na szczeblu zarządczym, ale nie przewidziano pełnego upublicznienia informacji na temat przepływu środków finansowych
- 52-60 | Państwa członkowskie przekazują częściowe informacje na temat wykorzystania finansowania z RRF poza sektorem publicznym i niewystarczające informacje na temat rezultatów
- 61-77 | Na poziomie Komisji udostępniane są obszerne informacje, ale brakuje szczegółowych danych na temat wykorzystania finansowania w państwach członkowskich

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Przepisy wprowadzone na potrzeby RRF

Załącznik III – Informacje na temat ukończonych działań ujętych w KPO w czterech wybranych państwach członkowskich, w podziale na działania

Załącznik IV – Przepisy dotyczące przejrzystości w ramach prawnych RRF

Załącznik V – Wykryte niedociągnięcia i niespójności dotyczące opublikowanych wykazów 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania

Załącznik VI – Analiza beneficjentów instrumentu „Łącząc Europę”

Załącznik VII – Informacje publikowane przez Komisję na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (lata 2021–2027)

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) to tymczasowy instrument finansowania, który został utworzony w reakcji na pandemię COVID-19. Na koniec stycznia 2026 r. jego budżet wynosił 577 mld euro. Aby uzyskać wsparcie z tego instrumentu, państwa członkowskie musiały przedłożyć Komisji krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO). W planach tych przedstawiały zestaw działań – reform i inwestycji – którym przypisywały co najmniej jeden kamień milowy lub jedną wartość docelową. Okres wdrażania RRF trwa od lutego 2020 r. do sierpnia 2026 r.
- 02** RRF stanowi instrument oparty na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami, co oznacza, że wszystkie płatności Komisji na rzecz państw członkowskich (z wyłączeniem płatności zaliczkowych) są dokonywane z tytułu osiągnięcia przez te państwa odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. Zgodność wydatków z RRF ze wszystkimi obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi nie jest warunkiem otrzymania płatności przez państwo członkowskie, jednak w toku wdrażania tego instrumentu państwa członkowskie wraz z Komisją mają obowiązek zagwarantować ochronę interesów finansowych UE, a także przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami. RRF jest realizowany w trybie zarządzania bezpośredniego, a Komisja ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za najważniejsze etapy wdrażania instrumentu.

03 Przepisy i zasady dotyczące finansowania unijnego mają zapewnić, by środki finansowe były właściwie wydatkowane, a decyzje – podejmowane z zachowaniem jak największej otwartości i na poziomie jak najbliższym obywateli¹. Szczególnie istotne dla ochrony interesów finansowych UE oraz zagwarantowania jak najbardziej skutecznego i efektywnego wykorzystania funduszy UE jest, by dysponować informacjami na temat tego, „gdzie i na jakie cele Unia wydaje środki finansowe”². Zdaniem Trybunału oznacza to, że należy wiedzieć nie tylko, **kto** korzysta z finansowania i **na jaki cel** jest ono konkretnie przeznaczone, ale także **jakie kwoty środków** są wydatkowane. Ważne jest zatem, by ustanowić systemy zapewniające następujące elementy:

- **identyfikowalność finansowania**, czyli możliwość monitorowania przepływu środków pieniężnych od źródła do miejsca przeznaczenia, w tym gromadzenie i rejestrowanie informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów. Na potrzeby niniejszego sprawozdania „faktycznie poniesione koszty” oznaczają środki finansowe wypłacone przez organy wdrażające państw członkowskich z tytułu wdrożenia działań przewidzianych w RRF, nie obejmują natomiast transferów między podmiotami publicznymi w ramach krajowego systemu budżetowego;
- **przejrzystość w wykorzystywaniu finansowania**, czyli podawanie do wiadomości publicznej informacji o tym, gdzie i na jaki cel wydawane są środki finansowe.

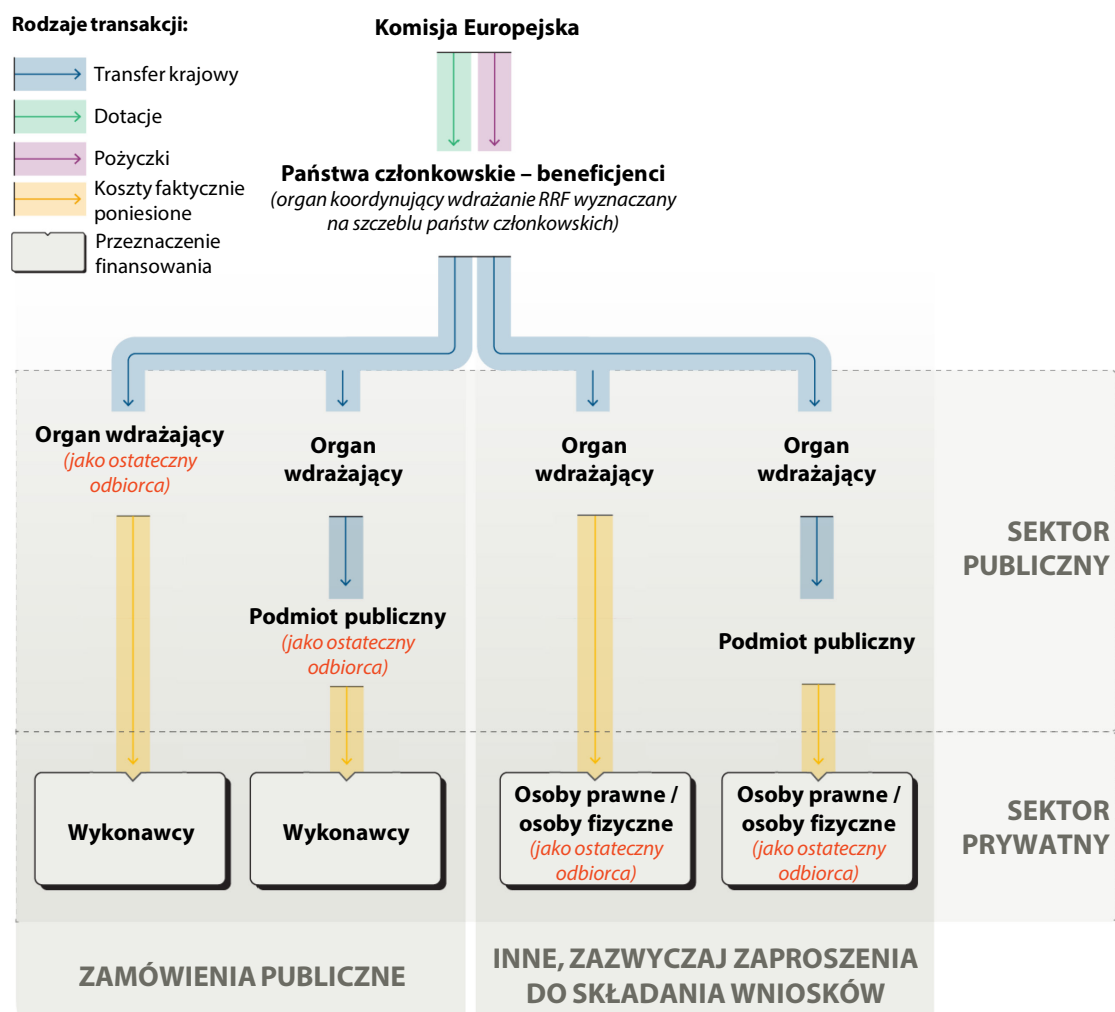
04 Możliwość prześledzenia przepływu unijnych środków finansowych usprawnia monitorowanie i dostarcza decydentom istotnej wiedzy na temat tego, jak środki te są wykorzystywane. Wprawdzie płatności w ramach RRF nie są powiązane z faktycznie poniesionymi kosztami i nie podlegają kontrolom opartym na kosztach, jednak informacje na temat tych kosztów są potrzebne, by monitorować wykorzystanie środków finansowych. Trybunał stoi też na stanowisku, że informacje te są niezbędne do oceny, czy środki są gospodarnie wykorzystywane. Ponadto przejrzysta sprawozdawczość – obejmująca informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów – pomaga na etapie podejmowania decyzji i usprawnia proces decyzyjny, a także przyczynia się do zapewnienia rozliczalności. Zdaniem kontrolerów informacje te powinny być również udostępniane publicznie z myślą o utrzymaniu zaufania obywateli.

05 Na [rys. 1](#) przedstawiono przepływ środków finansowych z RRF od momentu, gdy wpływają one do budżetu państwa, po transfer środków do podmiotów spoza sektora publicznego.

¹ Komisja Europejska, zakładka „Przepisy i zasady”.

² Rozporządzenie finansowe, motyw 11.

Rys. 1 – Ogólny przepływ finansowania z RRF – z budżetu państwa do miejsca ostatecznego wykorzystania środków



Uwaga: Na wykresie nie przedstawiono przepływu środków pieniężnych z wykorzystaniem instrumentów finansowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 Na pewne konkretne problemy związane z przejrzystością i rozliczalnością RRF zwrócili już uwagę Parlament Europejski³, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁴. Biorąc pod uwagę powyższy kontekst, Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, by sprawdzić, czy Komisja i państwa członkowskie wprowadziły odpowiednie rozwiązania gwarantujące odpowiedni poziom identyfikowalności i przejrzystości finansowania z RRF. Ponadto w ramach kontroli Trybunał przeanalizował dotychczasowe doświadczenia z RRF i sformułował na tej podstawie wnioski, które mogą zostać wykorzystane przy ustanawianiu podobnych instrumentów finansowania na potrzeby wieloletnich ram finansowych na okres po 2027 r. W tym kontekście Trybunał ocenił:

- jakie są wymogi prawne zobowiązujące do zapewnienia identyfikowalności oraz czy państwa członkowskie monitorują i gromadzą odpowiednie dane;
- czy Komisja i państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów działań, zmiany przydziału środków i odpowiedniej oceny efektywności RRF;
- czy istnieją odpowiednie przepisy prawne w zakresie przejrzystości obowiązujące Komisję i państwa członkowskie oraz czy w praktyce informacje podawane do publicznej wiadomości są wystarczające.

W swoich pracach Trybunał skupił się na tym, czy stosowane systemy gwarantują wystarczającą przejrzystość i możliwość odpowiedniego monitorowania środków finansowych – niezależnie od mechanizmu płatności ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie RRF. W rozporządzeniu finansowym i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarto jasne wymogi dotyczące należytego zarządzania finansami, przejrzystości i ochrony interesów finansowych UE. W związku z tym Trybunał zbadał, czy dostępne informacje są wystarczające, by przeprowadzić ocenę *ex post* efektywności, a także by zagwarantować przejrzystość i możliwość monitorowania środków finansowych.

³ Przykładowo briefingi pt. „[The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds](#)” i „[Transparency in the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#)”.

⁴ Na przykład dokument programowy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dotyczący zarządzania publicznego pt. „[Towards Good Practice Principles for Government – Transparency in the Use of Recovery Funds](#)”.

- 07** Na potrzeby tej kontroli Trybunał przeprowadził wywiady z przedstawicielami Komisji, a także odbył wizyty kontrolne i wideokonferencje z udziałem przedstawicieli 10 państw członkowskich. Dokonał też przeglądu ram prawnych i wytycznych oraz przeanalizował publicznie dostępne informacje na temat RRF na szczeblu unijnym i krajowym. Przeprowadził również ankietę, którą skierował do wszystkich państw członkowskich. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 08** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że w skontrolowanych państwach członkowskich zapewniono do pewnego stopnia przejrzystość i możliwość monitorowania przepływu finansowania z RRF. Niektóre z tych państw gromadzą dane na życzenie, gdy są one potrzebne, inne z kolei – systematycznie. W szczególności nadal istnieją pewne braki, jeśli chodzi o gromadzenie i wykorzystywanie informacji, a także upublicznianie rezultatów i danych na temat ostatecznych beneficjentów finansowania z RRF oraz wysokości otrzymanych przez nich środków pieniężnych.

09 Kontrolerzy Trybunału ustalili, że:

- W przepisach zawarto szczegółowe wymogi dotyczące identyfikowalności finansowania, których państwa członkowskie zasadniczo przestrzegają. Organy koordynujące RRF stosują różne systemy informacji zarządczej na potrzeby RRF: niektóre gromadzą dane na życzenie w razie potrzeby, inne – systematycznie.
- Część państw członkowskich wykorzystuje dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów i w niektórych przypadkach przekazuje te zaktualizowane wartości Komisji. Nie wypracowano jednak spójnego podejścia w tym zakresie. Jeszcze mniej państw członkowskich wykorzystuje te dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów, by zmienić przydział finansowania w tych przypadkach, gdy udało się zaoszczędzić część środków (względem planowanych kosztów). Komisja nie zwraca się o informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów w podziale na poszczególne działania na potrzeby zarządzania RRF, nawet wówczas gdy informacje te są dostępne na szczeblu państw członkowskich. Uważa bowiem, że rozporządzenie w sprawie RRF nie daje jej podstawy prawnej do takiego działania. Kontrolerzy są zdania, że rozporządzenie nie rozstrzyga jasno tej kwestii.
- Przyjęto odpowiednie przepisy dotyczące przejrzystości decyzji zarządczych i postępów we wdrażaniu planów, ale nie gwarantują one udostępniania pełnych informacji na temat przepływu środków finansowych. Komisja i państwa członkowskie publikują dane zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie RRF, jednak kontrolerzy są zdania, że nie zapewnia to wystarczających informacji na temat ostatecznych odbiorców, faktycznie poniesionych kosztów i osiągniętych rezultatów.

Państwa członkowskie dobrane do próby zasadniczo spełniają wymogi regulacyjne w zakresie identyfikowalności, ale tylko niektóre z nich systematycznie gromadzą dane w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF

- 10** W przepisach regulujących RRF jasno określono wymogi w zakresie identyfikowalności, które mają zagwarantować rozliczalność finansowania unijnego na szczeblu państw członkowskich. Państwa członkowskie mogą wprowadzić zdecydować, na jakich zasadach wypłacać środki finansowe ostatecznym odbiorcom⁵, Trybunał stwierdził jednak, że generalnie państwa członkowskie objęte próbą nie wprowadziły uproszczeń, które polegałyby na stosowaniu finansowania niepowiązanego z kosztami lub uproszczonych metod rozliczania kosztów, tylko wdrażają KPO w oparciu o zwrot faktycznie poniesionych kosztów. Państwa członkowskie mają obowiązek gromadzić dane dotyczące ostatecznych odbiorców, wykonawców i podwykonawców, beneficjentów rzeczywistych oraz kwot finansowania wypłaconych w ramach RRF, a także zapewniać dostęp do tych danych. Wymogi te określono w oparciu o zasady przewidziane w rozporządzeniu finansowym, w którym zapisano obowiązek zapewnienia odpowiedniej ścieżki audytu. Rozporządzenie stanowi podstawę prawną służącą zapewnieniu, by informacje o wykorzystaniu funduszy RRF były dostępne do celów audytu i kontroli. Trybunał odnotował, że w nowym rozporządzeniu finansowym wprowadzono nowe wymogi w zakresie identyfikowalności dotyczące wszystkich trybów zarządzania. Rozporządzenie to weszło jednak w życie już po rozpoczęciu wdrażania RRF, a zatem jego przepisy nie miały zastosowania do tego instrumentu. Nie miał też zatem zastosowania nowy przepis dotyczący przekazywania Komisji informacji przy wykonywaniu budżetu UE, przy czym nie obejmuje on wszystkich kategorii danych. Ponadto, w przypadku gdy państwa członkowskie otrzymują środki finansowe i wykonują budżet, ów nowy przepis dotyczący identyfikowalności ma zastosowanie tylko wówczas, gdy udostępnianie informacji przewidują przepisy sektorowe. W przeciwnym razie informacje są udostępniane na zasadzie dobrowolności. Co więcej, w nowym rozporządzeniu finansowym ujęto nowe wymogi dotyczące przejrzystości przyszłych instrumentów wdrażanych w trybie zarządzania dzielonego, które dotyczą zapewnienia informacji na temat: tożsamości odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów oraz kwot powiązanych środków finansowych, na które zaciągnięto zobowiązania (zob. pkt [22–25](#)).

⁵ Motyw 18 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

- 11** Na potrzeby RRF stosowane są w państwach członkowskich różnorodne systemy informacji zarządczej. Wśród państw dobranych do próby Trybunału osiem gromadzi systematycznie dane na temat wykorzystania środków z RRF (pełne dane – w przypadku Austrii, Bułgarii, Estonii, Łotwy, Malty i Rumunii oraz dane z wyłączeniem informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów – w przypadku Niderlandów i Hiszpanii), a dwa pozostałe państwa zbierają dane wyłącznie na życzenie, w sytuacji gdy są one potrzebne (Francja i Niemcy). Systematyczne gromadzenie takich danych umożliwia kompleksowe i terminowe monitorowanie funduszy UE oraz daje wyraźne korzyści – w porównaniu z gromadzeniem danych wyłącznie na życzenie – w zakresie monitorowania, rozliczalności, porównywania danych i oceny. Dzięki systematycznemu gromadzeniu danych można ponadto automatycznie generować sprawozdania zawierające informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów w rozbiciu na poszczególne działania, co ułatwia wykorzystanie tych danych do analizy. Należy też podkreślić, że gromadzenie danych na temat faktycznie poniesionych kosztów w podziale na działania może dostarczyć istotnych informacji na potrzeby prowadzonych w danym momencie działań kontrolnych, takich jak zapobieganie nieprawidłowościom oraz wykrywanie nadużyć finansowych lub prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć (zob. pkt [26–32](#)).

Niektóre państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów, ale zaoszczędzonych środków nie przydzielają systematycznie na inne działania, natomiast Komisja nie zwraca się o przekazanie tych danych, by posłużyć się nimi do zarządzania RRF

- 12** Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF wysokość wsparcia finansowego z RRF na rzecz poszczególnych państw członkowskich była obliczana przy użyciu klucza alokacji i nie mogła przekroczyć kwoty szacunkowych łącznych kosztów. Zdaniem Trybunału w pewnych sytuacjach należałoby wykorzystywać informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów, a mianowicie: przy ocenie, czy państwa członkowskie wydatkowały środki finansowe w sposób efektywny; przy korygowaniu szacunkowych kosztów konkretnych działań (w stosownych przypadkach – na przykład w razie zmiany KPO); w celu zapewnienia, by łączna wartość finansowania otrzymanego przez państwa członkowskie była racjonalnie zbliżona do wartości faktycznie poniesionych kosztów (zob. pkt [33–34](#)).

- 13** Trybunał ustalił, że nie wypracowano spójnego podejścia do aktualizowania szacunkowych kosztów wdrażania RRF na poziomie działania. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że siedem z 10 państw członkowskich objętych próbą wykorzystywało dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania wartości szacunkowych w przypadku zmiany zakresu działań (Bułgaria, Estonia, Łotwa, Malta, Niderlandy, Rumunia i Hiszpania). Spośród tych siedmiu państw członkowskich trzy zmieniały niekiedy przydział środków finansowych przewidziany w KPO w sytuacji, gdy odnotowały oszczędności lub przekroczenie kosztów (Bułgaria, Łotwa i Rumunia), niemniej żadne państwo nie dokonuje takich zmian systematycznie. Wiele państw członkowskich spodziewa się, że łączne koszty faktycznie poniesione przy wdrażaniu KPO będą co najmniej tak wysokie jak szacunkowe koszty. Tymczasem, jak wynika ze szczegółowej analizy Trybunału przeprowadzonej w czterech państwach członkowskich, w przypadku większości ukończonych działań faktycznie poniesione koszty były niższe niż szacunkowe. Jeżeli tendencja ta się utrzyma, istnieje ryzyko, że łączna kwota finansowania otrzymanego przez poszczególne państwa członkowskie nie będzie racjonalnie zbliżona do faktycznie poniesionych kosztów (zob. pkt [35–41](#)).
- 14** Chociaż wiele państw członkowskich systematycznie gromadzi dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów w podziale na działania, Komisja nie zwraca się o przekazanie tych danych do celów zarządzania RRF. Uważa bowiem, że rozporządzenie w sprawie RRF nie daje jej podstawy prawnej do takiego działania. Trybunał jest zdania, że rozporządzenie nie rozstrzyga jasno tej kwestii. Eurostat gromadzi i publikuje informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów przekazane mu przez państwa członkowskie, są to jednak jedynie wartości skonsolidowane na poziomie poszczególnych KPO. Służby Komisji zarządzające wdrażaniem RRF wykorzystują te informacje wyłącznie do celów informacyjnych i sprawozdawczych. Trybunał uważa, że brak danych na temat faktycznie poniesionych kosztów w podziale na poszczególne działania sprawia, że Komisja ma ograniczoną możliwość oceny tego, czy państwa członkowskie efektywnie wykorzystują fundusze z RRF, a także utrudni jej przeprowadzenie ogólnej oceny instrumentu przewidzianej w rozporządzeniu (zob. pkt [42–45](#)).

RRF zapewnia odpowiednią przejrzystość co do osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych przez państwa członkowskie oraz co do decyzji zarządczych Komisji, ale publikowane informacje na temat ostatecznych odbiorców, faktycznie poniesionych kosztów i wypracowanych rezultatów są niewystarczające

- 15** W rozporządzeniu w sprawie RRF wprowadzono dodatkowe elementy mające zagwarantować przejrzystość, takie jak publikowanie ocen przeprowadzonych przez Komisję i regularne upublicznianie sprawozdań z postępów w osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych. Rozporządzenie nie wymaga natomiast podawania kompleksowych informacji na temat wykorzystania środków finansowych na szczeblu państw członkowskich. Wymóg, by państwa członkowskie publikowały wykaz ostatecznych odbiorców wraz z otrzymanymi przez nich kwotami finansowania przyjęto dwa lata po rozpoczęciu wdrażania instrumentu i jest on ograniczony do 100 największych ostatecznych odbiorców (zob. pkt [47–51](#)).
- 16** Zgodnie z postanowieniami umów w sprawie finansowania ze środków RRF podpisywanych przez Komisję i państwa członkowskie „podejmowane przez państwa członkowskie przy wdrażaniu KPO działania informacyjne, komunikacyjne i promocyjne dotyczące finansowania mają być co najmniej na takim samym poziomie, jaki jest wymagany na mocy przepisów danego państwa członkowskiego przy finansowaniu ze środków publicznych bez wkładu z budżetu Unii”. Trybunał ustalił, że państwa członkowskie różnie podchodzą do przekazywania informacji budżetowych na temat KPO i ich realizacji: cztery z 10 państw członkowskich objętych próbą Trybunału (Bułgaria, Estonia, Łotwa i Rumunia) poinformowały, że publikują odrębne informacje budżetowe dotyczące KPO (zob. pkt [52–53](#)).
- 17** Większość państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał podaje do wiadomości publicznej statystyki dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Jak zauważył Trybunał we wcześniejszych sprawozdaniach, kamienie milowe, wartości docelowe i wspólne wskaźniki dotyczą przede wszystkim produktów, a nie rezultatów, mają różny poziom ambicji, bywają niejasne i nie zawsze pozwalają zmierzyć faktyczne zakończenie działania, w związku z czym opublikowane informacje na temat rezultatów pozostają niewystarczające (zob. pkt [54–55](#)).

- 18** Wszystkie państwa członkowskie publikują obowiązkowy wykaz 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania. Niemniej w wykazach tych podmioty publiczne stanowią ponad połowę ostatecznych odbiorców w ujęciu liczbowym, a w ujęciu finansowym, pod względem uzyskanych kwot – ponad 80%. Znaczna część działań w ramach RRF jest wdrażana w drodze zamówień publicznych na roboty budowlane i usługi, które są realizowane przez wykonawców. W takich przypadkach państwa członkowskie nie podają do wiadomości publicznej wysokości środków finansowych wypłaconych wykonawcom, ponieważ to instytucje zamawiające uznawane są za ostatecznych odbiorców. W rezultacie nie ma pełnej przejrzystości co do tego, do kogo trafia finansowanie z RRF. Możliwe jest bardziej przejrzyste podejście do tego zagadnienia, czego dowodzi portal internetowy jednego z państw członkowskich (Bułgarii) – są na nim publikowane informacje o wysokości finansowania wypłaconego wykonawcom (zob. pkt [56–60](#)).
- 19** Publikowanie przez Komisję szczegółowych ocen dotyczących KPO, zmian KPO i wniosków o płatność, a także jeszcze bardziej szczegółowych sprawozdań rocznych i tematycznych zapewnia – zgodnie z przepisami dotyczącymi sprawozdawczości zawartymi w rozporządzeniu w sprawie RRF – odpowiedni poziom przejrzystości decyzji zarządczych i postępów we wdrażaniu. Niemniej dane liczbowe i statystyki zawarte w tych publikacjach nie opierają się na faktycznie poniesionych kosztach wdrażania działań. Podobnie jest w systemie przejrzystości finansowej – informacje na temat RRF publikowane są wyłącznie na szczeblu państw członkowskich, ponieważ zgodnie z definicją przyjętą przez prawodawcę beneficjentami finansowania są państwa członkowskie. Co więcej, mapa projektów, oparta na informacjach przekazywanych fakultatywnie, jest niewyczerpująca i zależy od jakości danych przekazywanych przez poszczególne państwa członkowskie (zob. pkt [62–77](#)).

Co zaleca Trybunał?

- 20** Uwzględniając ustalenia przedstawione powyżej, Trybunał sformułował następujące zalecenia:



Zalecenie 1

Zagwarantowanie, by w sposób systematyczny i terminowy gromadzono kompleksowe informacje na temat wykorzystania funduszy UE

Na etapie zmiany rozporządzenia finansowego Komisja powinna zaproponować przepisy mające zagwarantować systematyczne i terminowe gromadzenie oraz publikowanie kompleksowych informacji na temat wykorzystania funduszy UE, w tym informacji na temat wszystkich publicznych i prywatnych beneficjentów, odbiorców, ostatecznych odbiorców, wykonawców i podwykonawców, a także kwot finansowania, na które zaciągnięto zobowiązania i które wypłacono – aż do poziomu wykonawców.

Termin realizacji: przy proponowaniu kolejnego przeglądu rozporządzenia finansowego lub przy opracowywaniu przyszłych instrumentów finansowania opartych na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.



Zalecenie 2

Dopilnowanie, by dane na temat faktycznie poniesionych kosztów były wykorzystywane do oceny, czy finansowanie unijne jest efektywnie wykorzystywane, oraz do zapewnienia jego efektywnego wykorzystania

W celu oceny, czy unijne finansowanie jest efektywnie wykorzystywane, i zapewnienia jego efektywnego wykorzystania Komisja powinna:

- a) w odniesieniu do RRF – posłużyć się zgromadzonymi przez państwa członkowskie dostępnymi danymi na temat faktycznie poniesionych kosztów do oceny *ex post* efektywności wykorzystania zasobów oraz do ustalenia, czy łączne faktycznie poniesione koszty były racjonalnie zbliżone do szacunkowych kosztów;
- b) w odniesieniu do wszelkich przyszłych instrumentów opartych na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami – zobowiązać państwa członkowskie do systematycznego gromadzenia i przekazywania Komisji danych na temat faktycznie poniesionych kosztów na potrzeby zarządzania danymi instrumentami, zapewnienia efektywnego podziału zasobów finansowych na etapie wdrażania oraz przeprowadzenia oceny efektywności *ex post*.

Termin realizacji: a) przed przeprowadzeniem oceny *ex post*; b) przy opracowywaniu przyszłych instrumentów finansowania opartych na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami.

02 Omówienie uwag Trybunału

Państwa członkowskie dobrane do próby zasadniczo spełniają wymogi regulacyjne w zakresie identyfikowalności, ale tylko niektóre z nich systematycznie gromadzą dane w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF

- 21** Identyfikowalność przy wydatkowaniu funduszy UE ma kluczowe znaczenie dla rozliczalności. Możliwość prześledzenia przepływu unijnych środków finansowych usprawnia monitorowanie i dostarcza decydom na szczeblu unijnym i krajowym najważniejszych informacji na temat tego, jak środki te są wykorzystywane.

W przepisach regulujących RRF przewidziano szczegółowe wymogi dotyczące monitorowania wydatkowanych środków na szczeblu państw członkowskich

- 22** Rozporządzenie finansowe określa ogólne zasady i procedury regulujące ustanawianie, wykonanie i kontrolę budżetu UE. Zgodnie z przepisami rozporządzenia budżet wykonuje się przy zapewnieniu mechanizmów skutecznej i efektywnej kontroli wewnętrznej⁶. Skuteczna kontrola wewnętrzna powinna obejmować odpowiednie ścieżki audytu⁷. Trybunał ocenił, czy w przepisach wprowadzonych na potrzeby RRF (zob. [załącznik II](#)) jasno określono i doprecyzowano wymogi dotyczące identyfikowalności w oparciu o przepisy rozporządzenia finansowego obowiązującego w momencie ustanowienia RRF⁸. Trybunał sprawdził również, z jakich systemów korzystają państwa członkowskie na potrzeby realizacji KPO.
- 23** RRF jest instrumentem opartym na modelu finansowania niepowiązanego z kosztami⁹. W modelu tym środki z budżetu UE są wypłacane państwom członkowskim po osiągnięciu przez nie w zadowalający sposób określonych wcześniej kamieni milowych i wartości docelowych, nie stanowią natomiast zwrotu faktycznie poniesionych kosztów na etapie realizacji. Państwa członkowskie mogą następnie wypłacić otrzymane środki finansowe ostatecznym odbiorcom w postaci wkładu finansowego o dowolnej formie¹⁰. W wytycznych Komisji wskazano, że obowiązkiem państw członkowskich jest „zapewnienie, aby żaden ostateczny odbiorca nie otrzymał finansowania wykraczającego poza koszty faktycznie przez niego poniesione”¹¹. Kontrolerzy ustalili, że wszystkie państwa członkowskie objęte próbą wdrażają KPO z wykorzystaniem systemów, które zasadniczo opierają się na zwrocie faktycznie poniesionych kosztów.

⁶ [Rozporządzenie \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (dalej w sprawozdaniu określane jako „rozporządzenie finansowe”), art. 36 ust. 1.

⁷ Tamże, art. 36 ust. 3 lit. d).

⁸ Tamże.

⁹ Tamże, art. 125 ust. 1.

¹⁰ Motyw 18 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

¹¹ Komisja Europejska, „Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU” (2022/C 214/01), s. 30.

24 Kontrolerzy odnotowali, że rozporządzenie w sprawie RRF zobowiązuje państwa członkowskie do gromadzenia wielu kategorii danych. Państwa mają też obowiązek udostępnić te dane do celów audytu i kontroli oraz na potrzeby zagwarantowania porównywalnych informacji na temat wykorzystania środków finansowych z RRF¹². Obowiązek ten dotyczy następujących danych:

- **nazwa ostatecznego odbiorcy środków finansowych;**
- **nazwa wykonawcy i podwykonawcy**, jeżeli ostateczny odbiorca środków finansowych jest instytucją zamawiającą zgodnie z prawem unijnym lub krajowym dotyczącym zamówień publicznych;
- imiona, nazwiska i daty urodzenia **beneficjentów rzeczywistych** podmiotu będącego odbiorcą środków finansowych lub wykonawcą;
- wykaz działań służących realizacji reform i projektów inwestycyjnych w ramach KPO wraz z łączną kwotą finansowania publicznego tych działań, ze wskazaniem **kwoty środków finansowych wydanych** w ramach RRF i innych funduszy UE.

¹² Art. 22 ust. 2 lit. d) [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

25 Trybunał zaobserwował też, że w nowym rozporządzeniu finansowym wprowadzono nowe wymogi w zakresie identyfikowalności. Rozporządzenie to weszło jednak w życie już po rozpoczęciu wdrażania RRF, a zatem jego przepisy nie miały do niego zastosowania. W szczególności wprowadzono przepis, zgodnie z którym „instytucje i organy Unii oraz osoby lub podmioty wykonujące budżet” udostępniają Komisji informacje na temat tożsamości i lokalizacji odbiorcy (rozumianego tutaj zgodnie z brzmieniem rozporządzenia finansowego) oraz na temat charakteru działania i kwoty zobowiązania na jego realizację¹³. Wprowadzony przepis dotyczący zapewnienia identyfikowalności nie obejmuje jednak wszystkich kategorii danych: w przypadku zarządzania bezpośredniego nie dotyczy tożsamości wykonawców i podwykonawców zaangażowanych przez beneficjentów ani wysokości środków wypłaconych na poziomie wykonawców; w przypadku zarządzania dzielonego nie dotyczy wysokości środków wypłaconych na poziomie wykonawców. Ponadto, w przypadku gdy państwa członkowskie otrzymują środki finansowe i wykonują budżet, nowy przepis ma zastosowanie tylko wówczas, gdy państwa członkowskie mają obowiązek rejestrować i przechowywać te informacje na podstawie przepisów sektorowych. W przeciwnym razie informacje te są udostępniane na zasadzie dobrowolności. Zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym od 2028 r. Komisja będzie zobowiązana do publikowania informacji na temat odbiorców, wykonawców, podwykonawców i beneficjentów w przypadku funduszy objętych trybem zarządzania dzielonego, wówczas gdy wymóg gromadzenia i przechowywania tych informacji będzie zawarty w przepisach sektorowych¹⁴.

¹³ [Rozporządzenie \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona), art. 36 ust. 6.

¹⁴ [Tamże](#), art. 38 ust. 1.

Większość państw członkowskich jest w stanie śledzić przepływ środków finansowych z RRF, ale tylko niektóre gromadzą niezbędne dane w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF

- 26** W rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono, w jaki sposób państwa członkowskie mają gromadzić dane. Trybunał sięgnął w związku z tym po zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa i kierował się nim przy określaniu metody, jaką należałoby zastosować, by skutecznie gromadzić te dane. W zestawie instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa utożsamiono „ciągły i zorganizowany proces systematycznego gromadzenia danych” z monitorowaniem i stwierdzono, że takie monitorowanie zapewnia informacje niezbędne do różnych zastosowań, w tym do zarządzania, oceny i spełnienia wymogów w zakresie zgodności i kontroli¹⁵. W przypadku RRF oprócz tego, że należy gromadzić dane dotyczące osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, wprowadzono też inne wymogi związane z monitorowaniem finansowania, co wyjaśniono w pkt 24.

¹⁵ Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa (Komisja Europejska, listopad 2021 r.), narzędzie nr 43, „Mechanizmy i wskaźniki w zakresie monitorowania”.

27 Trybunał przeanalizował systemy informacji zarządczej stosowane na potrzeby RRF w państwach członkowskich objętych próbą i ustalił, że architektura tych systemów i zawarte w nich funkcje są bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o przyjęty sposób gromadzenia danych. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że pod względem zdolności do gromadzenia danych systemy te można zasadniczo podzielić na trzy kategorie (zob. [tabela 1](#)), a mianowicie:

- a) systemy, w których regularnie gromadzi się wszystkie dane, w tym dane na temat faktycznie poniesionych kosztów. Państwa członkowskie, które stosują te systemy, zbierają dane dotyczące ostatecznych odbiorców, wykonawców i podwykonawców, a także faktycznie poniesionych kosztów na poziomie ostatecznych odbiorców w rozbiu na każde działanie realizowane w ramach RRF (takie systemy wprowadzono w Austrii, Bułgarii i Estonii, na Łotwie i Malcie oraz w Rumunii);
- b) systemy, w których regularnie gromadzi się dane, ale dane na temat faktycznie poniesionych kosztów nie są gromadzone. Państwa członkowskie, które stosują te systemy, zbierają dane dotyczące ostatecznych odbiorców oraz wykonawców i podwykonawców w rozbiu na każde działanie realizowane w ramach RRF, ale informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów można uzyskać wyłącznie na wniosek od różnych organów wdrażających RRF (takie systemy wprowadzono w Niderlandach i Hiszpanii);
- c) systemy, w których dane dotyczące poszczególnych działań gromadzone są w razie potrzeby. Państwa członkowskie, które stosują te systemy, nie gromadzą danych w systemie centralnym i mogą je uzyskać, wyłącznie wnioskując o ich udostępnienie do organów wdrażających działania w ramach RRF (Francja, Niemcy).

Tabela 1 | Trzy rodzaje systemów gromadzenia danych w państwach członkowskich

	Systemy regularnie gromadzące wszystkie dane						Gromadzenie danych na wniosek			
	Tak	Tak, oprócz instrumentów finansowych					Tak	Nie we wszystkich przypadkach		
	Systemy regularnie gromadzące dane, w tym dane na temat faktycznie poniesionych kosztów						Systemy regularnie gromadzące wszystkie dane oprócz danych na temat faktycznie poniesionych kosztów		Systemy gromadzące na wniosek dane dotyczące określonych działań	
	AT	BG	EE	LV	MT	RO	ES	NL	DE	FR
Nazwa ostatecznego odbiorcy										
Nazwa wykonawcy										
Nazwa podwykonawcy										
Faktycznie poniesione koszty na poziomie ostatecznego odbiorcy										

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 28** W przypadku państw członkowskich objętych próbą, które wprowadziły systemy regularnie gromadzące wszystkie wymagane dane, Trybunał odnotował wyraźną zaletę tego rozwiązania: systemy te umożliwiają kompleksowe i terminowe monitorowanie tego, jak wykorzystywane są fundusze. Ponadto pozwalają automatycznie wygenerować sprawozdania zawierające informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów w rozbiciu na poszczególne działania, co ułatwia wykorzystanie tych danych do analizy. W pięciu z sześciu państw członkowskich, które rejestrują faktycznie poniesione koszty na poziomie ostatecznych odbiorców (tj. w Austrii, Bułgarii, Estonii, na Łotwie i Malcie), gromadzone są też informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów wypłaconych wykonawcom. Trybunał zapytał ponadto o te dane w ankiecie przesłanej do wszystkich państw członkowskich i z otrzymanych odpowiedzi wynika, że gromadzi je 19 państw członkowskich (70%).
- 29** Zob. [ramka 1](#), w której przedstawiono przykład systemu na potrzeby RRF zapewniającego regularne gromadzenie wszystkich wymaganych danych, w tym informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów.

Ramka 1

Przykład systemu na potrzeby RRF, który regularnie gromadzi wszystkie wymagane dane, w tym na temat faktycznie poniesionych kosztów – Łotwa

- System informacji zarządczej stosowany na potrzeby RRF przez łotewski organ koordynujący RRF to rozbudowany moduł systemu wykorzystywanego do zarządzania unijnymi funduszami strukturalnymi. Wzbogacono go o funkcje potrzebne dla RRF, takie jak weryfikowanie osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz sprawozdawczość w tym zakresie.
- W systemie gromadzone są dane dotyczące ostatecznych odbiorców, wykonawców, podwykonawców i faktycznie poniesionych kosztów.
- Na etapie wdrażania RRF dane są stale aktualizowane. Organy wdrażające regularnie przedkładają sprawozdania z poczynionych postępów zawierające informacje na temat płatności na rzecz ostatecznych odbiorców wraz z fakturami potwierdzającymi poniesione koszty.
- System automatycznie monitoruje różne źródła finansowania i może zestawiać informacje z faktur z informacjami dotyczącymi wydatkowania innych funduszy unijnych, które są nim objęte.
- System automatycznie oblicza też w ramach każdego działania saldo, tj. aktualną różnicę między kosztami szacunkowymi a kosztami faktycznie poniesionymi.

Sprawozdania zawierające wcześniej określone elementy można generować automatycznie, a sprawozdania dostosowane do potrzeb – na życzenie.

30 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że większość państw członkowskich objętych próbą była w stanie przedstawić wszystkie informacje na temat wykorzystania środków finansowych z RRF. Kontrolerzy stwierdzili jednak, że jeśli chodzi konkretne działania w niektórych państwach członkowskich – tych, w których organy koordynujące RRF nie gromadzą regularnie danych we wszystkich wymaganych kategoriach (Francja, Niemcy, Hiszpania) – informacje dostępne na życzenie udzielane były niekiedy z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Organy koordynujące RRF, które nie gromadziły regularnie tych danych, nie miały możliwości terminowego wygenerowania zestawienia kosztów szacunkowych i faktycznie poniesionych ani przeglądu różnych źródeł finansowania.

31 We Francji dane dotyczące RRF nie są gromadzone systematycznie. Trybunał napotkał szczególne trudności z uzyskaniem danych, o które się zwrócił, ponieważ Francja nie była w stanie przedstawić wszystkich danych wymaganych przepisami (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Brak możliwości przedstawienia wszystkich danych dotyczących RRF wymaganych przepisami – Francja

Władze francuskie nie były w stanie podać nazw ostatecznych odbiorców w przypadku trzech z pięciu działań objętych próbą. Poinformowały kontrolerów, że w odniesieniu do niektórych działań pozyskanie informacji na temat ostatecznych odbiorców i wypłaconych kwot jest zbyt uciążliwe pod względem administracyjnym (choć informacje takie przygotowuje się jedynie na życzenie).

Ostatecznie władze francuskie przedłożyły kontrolerom dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów w ramach wszystkich pięciu skontrolowanych działań, przekazały je jednak ponad sześć miesięcy po pierwszym wniosku Trybunału. Ponadto w przypadku trzech działań kosztów tych nie dało się powiązać z ostatecznymi odbiorcami.

- 32** W związku z powyższym Trybunał jest zdania, że systematyczne gromadzenie danych w scentralizowanym systemie pozwalającym na przegląd wykorzystania środków finansowych z RRF jest zdecydowanie korzystne. Przewaga tego rozwiązania polega na możliwości generowania sprawozdań, które pozwalają na terminowe monitorowanie i zarządzanie na etapie wdrażania, co z kolei zwiększa rozliczalność oraz jest przydatne do porównywania i oceny. Systematyczne gromadzenie danych może być również ważnym narzędziem, które władze mogą w odpowiednim momencie wykorzystać do działań kontrolnych, takich jak zapobieganie nieprawidłowościom oraz wykrywanie nadużyć finansowych i prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć. W opinii Trybunału brak systematycznego gromadzenia danych stwarza ryzyko, że instrument będzie mniej skutecznie zarządzany, natomiast niegromadzenie wszystkich wymaganych danych niesie za sobą ryzyko w zakresie rozliczalności.

Niektóre państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania wartości szacunkowych, ale zaoszczędzonych środków nie przydzielają systematycznie na inne działania, natomiast Komisja nie zwraca się o przekazanie tych danych, by posłużyć się nimi do zarządzania RRF

- 33** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „Komisja wykonuje budżet [...] zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami” oraz że „państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”¹⁶. Rozporządzenie finansowe określa trzy zasady należytego zarządzania finansami¹⁷. Jedną z nich jest zasada efektywności, zgodnie z którą wymaga się jak najkorzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami. Zasada należytego zarządzania finansami ma również zastosowanie do stosowanego w RRF modelu finansowania niepowiązanego z kosztami.
- 34** W związku z powyższym Trybunał zbadał, czy – i w jaki sposób – państwa członkowskie i Komisja wykorzystywały informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów, mimo że w rozporządzeniu w sprawie RRF nie ma takiego wymogu. W opinii Trybunału wykorzystywanie informacji na temat kosztów faktycznie poniesionych przy realizacji działań, a nie opieranie się na kosztach szacunkowych, ma kluczowe znaczenie w następujących aspektach zarządzania RRF: przy ocenie, czy państwa członkowskie wydatkowały środki finansowe w sposób efektywny¹⁸; przy korygowaniu szacunkowych kosztów konkretnych działań (w stosownych przypadkach – na przykład w razie zmiany KPO); przy weryfikowaniu, czy łączna wartość finansowania otrzymanego przez państwa członkowskie była racjonalnie zbliżona do wartości faktycznie poniesionych kosztów.

¹⁶ Art. 317 [wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012.

¹⁷ Art. 33 [rozporządzenia finansowego z 2018 r.](#)

¹⁸ [Sprawozdanie specjalne 26/2023](#) pt. „Ramy monitorowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – pozwalają zmierzyć postępy we wdrażaniu, lecz nie osiągnięte wyniki”, pkt 86–87 oraz [przegląd 02/2025](#) pt. „Ukierunkowanie na wyniki, rozliczalność i przejrzystość – z niedociągnięć RRF warto wyciągnąć wnioski na przyszłość”, pkt 35.

Większość skontrolowanych państw członkowskich wykorzystuje dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów w przypadku zmiany zakresu działań, ale żadne państwo nie zmienia systematycznie przydziału zaoszczędzonych środków

- 35** Państwa członkowskie były zobowiązane do uwzględnienia w swoich KPO szacunkowych łącznych kosztów reform i inwestycji ujętych w planie, popartych odpowiednim uzasadnieniem i wyjaśnieniem, w jakim stopniu są one zgodne z zasadą gospodarnego wykorzystania środków finansowych¹⁹. Następnie Komisja oceniała z punktu widzenia efektywności, czy te szacunkowe łączne koszty były racjonalne, wiarygodne i zgodne z zasadą gospodarnego wykorzystania środków finansowych²⁰. Wysokość wsparcia finansowego z RRF na rzecz poszczególnych państw członkowskich była obliczana przy użyciu klucza alokacji i nie mogła przekroczyć kwoty szacunkowych łącznych kosztów²¹.
- 36** Jak zauważył Trybunał w jednym ze swoich sprawozdań, Komisja przyznała wszystkim państwom członkowskim taką samą ocenę („B”) za szacunki kosztów, mimo że zaobserwowała niedociągnięcia o różnej wadze i częstotliwości występowania, począwszy od braku informacji na etapie planowania w przypadku niektórych działań aż po nie całkiem wiarygodne założenia leżące u podstaw obliczeń w odniesieniu do wszystkich działań²². Na znaczenie wiarygodnych i realistycznych szacunków zwrócono również uwagę w wytycznych Komisji, w których stwierdza się, że „wprowadzie oceny dokonuje się na podstawie szacunków, zanim koszty zostaną faktycznie poniesione, szacunkowe łączne koszty powinny jednak wskazywać kwotę, która będzie racjonalnie zbliżona do faktycznie poniesionych kosztów” i zalecono zastosowanie „metod rachunkowości, kosztów historycznych, danych statystycznych, wiarygodnych i rzetelnych badań przeprowadzonych przez zaufane organy lub inne podobne podmioty będące źródłem informacji i dowodów” w celu uzyskania rzetelnych wstępnych szacunków²³.

¹⁹ Art. 18 ust. 4 lit. k) [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

²⁰ Tamże, art. 19 ust. 3 lit. i) oraz pkt 2.9 załącznika V.

²¹ Tamże, art. 11 i art. 20 ust. 4.

²² [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obarczone ryzykiem”, rys. 2, s. 13 i pkt 66–69.

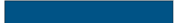
²³ Wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich na temat planów odbudowy i zwiększania odporności, [SWD\(2021\) 12](#), część 1/2, strona 37.

- 37** W ocenie śródkresowej Komisja zauważyła, że od 2021 r. łańcuchy dostaw i dostawy energii znajdują się pod bardzo dużą presją, co skutkuje wysokimi poziomami inflacji²⁴ i oznacza, że realizacja wielu działań w ramach RRF pociąga za sobą – lub może za sobą pociągać – wyższe koszty. Może też jednak dojść do odwrotnej sytuacji: w dwóch wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał stwierdził, że w przypadku niektórych działań faktycznie poniesione koszty okazały się znacznie niższe niż szacunkowe²⁵.
- 38** W odpowiedziach na ankietę Trybunału 12 z 27 państw członkowskich (44%) stwierdziło, że nie mają obowiązku, by obliczać ogólny stosunek faktycznie poniesionych kosztów do kosztów szacunkowych, albo że nie są w stanie dokonać takich obliczeń. Jednocześnie 12 z pozostałych 15 państw członkowskich (80%) poinformowało, że faktycznie poniesione koszty były zgodne z szacunkami albo że spodziewano się, iż przekroczą szacunkowe koszty. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że wiele państw członkowskich spodziewa się, iż łączne koszty faktycznie poniesione przy wdrażaniu KPO będą co najmniej tak wysokie jak szacunkowe koszty. Przewidywania te będzie można potwierdzić dopiero po zakończeniu okresu wdrażania RRF.
- 39** W toku kontroli Trybunał zwrócił się również o dane na temat ukończonych działań do czterech państw członkowskich objętych próbą (do Austrii, Łotwy, Malty i Rumunii). Kontrolerzy ustalili, że w przypadku 15 z 19 działań, które do połowy 2025 r. zostały ukończone i w ramach których wszystkie poniesione koszty zostały pokryte, faktycznie poniesione koszty były niższe niż szacunkowe (zob. zestawienie tych działań w [tabeli 2](#) i szczegółowe informacje w rozbiu na działania w [załączniku III](#)). W niektórych przypadkach odnotowano znaczne różnice. Szacunkowe koszty tych działań w ramach RRF były zatem wyższe niż faktycznie poniesione koszty i istnieje ryzyko, że jeżeli tendencja ta się utrzyma, łączna kwota środków przydzielonych z RRF niektórym państwom członkowskim może przewyższyć faktycznie poniesione koszty. Niemniej w trakcie prac Trybunał stwierdził również, że w przypadku niektórych działań będących w toku w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich przewidywane koszty zostały przekroczone.

²⁴ Komisja Europejska, „Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility”, SWD(2024) 70, część 4.1.5(B), s. 54.

²⁵ [Sprawozdanie specjalne 13/2025](#) pt. „Wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz transformacji cyfrowej w państwach członkowskich UE – nie wykorzystano szansy, by strategicznie podejść do potrzeb w zakresie technologii cyfrowych”, pkt 46–47 i [sprawozdanie specjalne 11/2023](#) pt. „Unijne wsparcie na rzecz cyfryzacji szkół – dokonano znaczących inwestycji, ale zabrakło strategicznego podejścia państw członkowskich do wykorzystywania finansowania unijnego”, ramka 5.

Tabela 2 | Informacje na temat ukończonych działań ujętych w KPO w czterech wybranych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Szacunkowe łączne koszty (w mln euro)	Łączne faktycznie poniesione koszty (w mln euro)	Stosunek kosztów faktycznie poniesionych do kosztów szacunkowych	Liczba ukończonych działań
Ukończone działania, które przyniosły oszczędności kosztów				
Austria	484,90	438,26	 90%	 3
Łotwa	3,98	3,70	 93%	 2
Malta	36,60	27,37	 75%	 3
Rumunia	39,40	33,00	 84%	 7
Ukończone działania, w przypadku których przekroczono szacunkowe koszty lub faktycznie poniesione koszty odpowiadają szacunkowym kosztom				
Austria	158,90	158,90	 100%	 1
Łotwa	0,15	0,15	 100%	 2
Malta	Nie dot.	Nie dot.	Nie dot.	0
Rumunia	20,74	20,78	 100,19%	 1

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

40 Z analizy Trybunału wynika, że cztery z państw członkowskich objętych próbą (Bułgaria, Estonia, Łotwa i Rumunia) monitorują wykonanie budżetu RRF, regularnie porównując koszty szacunkowe i faktycznie poniesione. Ponadto skontrolowane państwa członkowskie można podzielić na trzy kategorie w zależności od tego, w jaki sposób wykorzystują dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów, kiedy wprowadzają zmiany do KPO:

- państwa członkowskie, które poinformowały, że nie wykorzystują danych dotyczących faktycznie poniesionych kosztów do korekty szacunkowych kosztów działań przewidzianych w KPO w przypadku zmiany zakresu działań lub potencjalnych oszczędności bądź przekroczenia kosztów – są to Austria, Francja i Niemcy. Niemniej Komisja przekazała kontrolerom, że w rzeczywistości te państwa członkowskie wykorzystały dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów przy przeglądzie niektórych działań, przy czym Austria wykorzystała je dopiero pod koniec 2025 r.;
- państwa członkowskie, które wykorzystują dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów działań przewidzianych w KPO, ale wyłącznie w przypadku zmiany zakresu działań – są to Estonia, Malta, Niderlandy i Hiszpania;
- państwa członkowskie, które wykorzystują dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów działań przewidzianych w KPO w przypadku zmiany zakresu działań, a także czasami w celu zmiany przydziału środków, jeśli odnotowały oszczędności lub przekroczenie kosztów – są to Bułgaria, Łotwa i Rumunia.

Niemniej żadne z państw członkowskich objętych próbą nie wykorzystuje w sposób systematyczny danych dotyczących faktycznie poniesionych kosztów do korekty szacunkowych kosztów w przypadku, gdy występują oszczędności lub koszty zostają przekroczone.

Przykłady obrazujące dwie z tych trzech kategorii można znaleźć w [ramce 3](#).

Ramka 3

Różne podejścia, jeśli chodzi o wykorzystywanie faktycznie poniesionych kosztów do korekty kosztów szacunkowych

Austria

Austriacki system informacji zarządczej stosowany na potrzeby RRF (Transparenzdatenbank), który jest również wykorzystywany do zarządzania innymi funduszami, zawiera dane niezbędne do porównania faktycznie poniesionych i szacunkowych kosztów działań przewidzianych w KPO. Dane te nie są jednak stosowane do przeprowadzania porównań, władze austriackie nie uważają bowiem takich porównań za istotne ze względu na to, że RRF jest instrumentem opartym na wynikach.

Łotwa

Na Łotwie w systemie informacji zarządczej na potrzeby RRF automatycznie porównywane są koszty oszacowane dla każdego działania z jednej strony i kwoty środków, na które zaciągnięto zobowiązania i które wypłacono ostatecznym odbiorcom, z drugiej. Gdy działanie zostaje uznane za ukończone, przeprowadzana jest ocena faktycznie poniesionych kosztów w stosunku do kosztów szacunkowych, ponieważ kwoty niewykorzystane są widoczne w systemie i mogą zostać przeniesione na inny cel. W takiej sytuacji niewydatkowane środki można przydzielić na inne działania ujęte w KPO lub przeznaczyć je na osiągnięcie wyższej wartości docelowej w ramach tego samego działania.

- 41** Podsumowując, większość skontrolowanych państw członkowskich wykorzystuje dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów do korekty kosztów szacunkowych, jeżeli wprowadzają zmiany do zakresu działań. Kilka państw członkowskich przenosi też środki finansowe na inny cel w przypadku odnotowania oszczędności kosztów lub ich przekroczenia, jednak żadne z państw członkowskich objętych próbą nie przeprowadza takich zmian systematycznie. Istnieje ryzyko, że łączne koszty faktycznie poniesione przy realizacji niektórych KPO mogą nie być racjonalnie zbliżone do kosztów szacunkowych.

Komisja nie gromadzi danych dotyczących faktycznie poniesionych kosztów w podziale na działania, nawet jeśli takie dane są dostępne, co ogranicza jej zdolność do oceny, czy zasoby RRF są efektywnie wykorzystywane

- 42** Rozporządzenie w sprawie RRF zobowiązuje Komisję do oceny *ex post* efektywności wykorzystania zasobów RRF²⁶. W związku z tym Trybunał zbadał, czy Komisja gromadzi i wykorzystuje dostępne na szczeblu państw członkowskich informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów, czyli wartości środków wypłaconych ostatecznym odbiorcom. Trybunał sprawdził również, czy Komisja sięga po dane na temat faktycznie poniesionych kosztów, gdy ocenia zmienione KPO.
- 43** Komisja nie wymaga od państw członkowskich przekazywania danych dotyczących faktycznie poniesionych kosztów w podziale na działania, uważa bowiem, że rozporządzenie w sprawie RRF nie daje jej do tego podstawy prawnej. Kontrolerzy są zdania, że rozporządzenie nie rozstrzyga jasno tej kwestii²⁷. Z analizy próby państw dobranej przez Trybunał wynika, że większość państw członkowskich systematycznie gromadzi te dane. Niemniej Komisja nie wykorzystuje ich do oceny zmienionych KPO, z wyjątkiem sytuacji, gdy państwa członkowskie przekazują jej zaktualizowane szacunki kosztów. Rozporządzenie w sprawie RRF zobowiązuje Komisję do przeprowadzenia ogólnej oceny *ex post* Instrumentu²⁸. Zdaniem Trybunału taka ogólna ocena powinna obejmować zarówno cele ogólne, jak i szczegółowe RRF²⁹, w związku z czym nie da się uniknąć przeanalizowania faktycznie poniesionych kosztów działań realizowanych w ramach KPO. Kontrolerzy uważają zatem, że brak danych na temat faktycznie poniesionych kosztów w rozbiciu na poszczególne działania i filary zmniejsza zdolność Komisji do oceny efektywności RRF, a tym samym utrudnia należyte zarządzanie finansami w ramach Instrumentu.

²⁶ Art. 32 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RRF.

²⁷ Art. 31 ust. 3 rozporządzenia w sprawie RRF i sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 87.

²⁸ Art. 32 ust. 4 rozporządzenia w sprawie RRF.

²⁹ Art. 4 rozporządzenia w sprawie RRF.

- 44** Jako że Komisja nie dysponuje danymi na temat faktycznie poniesionych kosztów w podziale na poszczególne działania i filary ani ich nie wykorzystuje, istnieje ryzyko, że jej zdolność do oceny efektywności, a tym samym do oceny należytego zarządzania finansami w ramach RRF, będzie ograniczona. Już w jednym z wcześniejszych sprawozdań Trybunał zwrócił uwagę, że brak informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów pokrytych ze środków RRF na poziomie poszczególnych działań utrudnia przeprowadzenie oceny efektywności³⁰. Na to ograniczenie możliwości oceny wskazano również w publikacji EBC, w której przeanalizowano oddziaływanie gospodarcze RRF³¹.
- 45** Ponadto państwa członkowskie co roku przekazują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów w ramach RRF do Eurostatu, zazwyczaj za pośrednictwem krajowych urzędów statystycznych. Dane, które otrzymuje i publikuje Eurostat³², dotyczą łącznych faktycznie poniesionych wydatków w rozbiciu na państwa członkowskie i lata. Eurostat nie dysponuje jednak informacjami w podziale na poszczególne działania – przedstawiane dane to skonsolidowane kwoty na poziomie każdego KPO, w rozbiciu na dwie kategorie: dotacje i pożyczki. Statystyki te są również przekazywane działowi nadzoru budżetowego w DG ECFIN, który korzysta z nich do celów związanych z procedurą nadmiernego deficytu. Wykorzystują je też departamenty DG ECFIN odpowiedzialne za wdrażanie RRF w celach informacyjnych i sprawozdawczych.

³⁰ Przegląd 02/2025, pkt 35–37.

³¹ Europejski Bank Centralny, „Four years into NextGenerationEU: what impact on the area economy?”, s. 59.

³² Statystyki Eurostatu dotyczące Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

RRF zapewnia odpowiednią przejrzystość co do osiągania kamieni milowych i wartości docelowych przez państwa członkowskie oraz co do decyzji zarządczych Komisji, ale udostępniane informacje na temat ostatecznych odbiorców, faktycznie wypłaconych środków finansowych i uzyskanych rezultatów są niewystarczające

- 46** Przejrzystość polega na podawaniu do wiadomości publicznej informacji na temat wydatków UE i zapewnieniu, by zostały one udostępnione obywatelom Unii w odpowiednim czasie. Jest to – podobnie jak możliwość monitorowania wydatkowanych środków – kluczowy element zapewniający rozliczalność i nadzór demokratyczny. Przejrzystość jest zatem nieodzowna, by obywatele mieli zaufanie co do tego, że fundusze unijne są wydatkowane w odpowiedni sposób.

W ramach prawnych RRF określono jasne wymogi dotyczące przejrzystości na szczeblu zarządczym, ale nie przewidziano pełnego upublicznienia informacji na temat przepływu środków finansowych

- 47** Trybunał ocenił, czy w przepisach przyjętych na potrzeby RRF (zob. [załącznik II](#)) jasno określono wymogi w zakresie przejrzystości, opierając je o odpowiednie przepisy rozporządzenia finansowego³³, w którym wskazane są zasady i procedury regulujące uchwalanie, wykonywanie i kontrolę budżetu UE. Kontrolerzy przeanalizowali również wymogi w zakresie przejrzystości obowiązujące w przypadku instrumentu „Łącząc Europę”³⁴ (CEF) i polityki spójności³⁵ w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, a także wzięli pod uwagę różnice w przepisach prawnych i rozwiązaniach przyjętych na potrzeby poszczególnych instrumentów.

³³ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046.

³⁴ Rozporządzenie (UE) 2021/1153 ustanawiające instrument „Łącząc Europę”.

³⁵ Rozporządzenie (UE) 2021/1060 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności [...].

48 TFUE stanowi, że instytucje UE powinny działać „z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”³⁶. W rozporządzeniu finansowym określono ponadto, że „obywatele powinni wiedzieć, gdzie i na jakie cele Unia wydaje środki finansowe” (tj. **gdzie i co**), że wiedzę tę powinni uzyskać dzięki publikowaniu „odpowiednich informacji dotyczących **wszystkich odbiorców** środków finansowych” (tj. **kto**) oraz że należy dążyć do jak największej przejrzystości w odniesieniu do informacji o odbiorcach środków finansowych³⁷. W rozporządzeniu finansowym wyszczególniono ponadto, jakie informacje na temat odbiorców mają być publikowane zgodnie z zasadą przejrzystości (zob. [ramka 4](#)).

³⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 15 ust. 1.

³⁷ Motywy 11 i 12 rozporządzenia finansowego z 2018 r.

Ramka 4

Wymogi dotyczące publikowania informacji o odbiorcach w przypadku zarządzania bezpośredniego i dzielonego

Rozporządzenie finansowe z 2018 r. stanowi³⁸, że Komisja ma odpowiednio i terminowo udostępniać informacje o odbiorcach środków finansowych pochodzących z budżetu³⁹.

W przypadku funduszy objętych zarządzaniem bezpośrednim (takich jak RRF i CEF) należy publikować informacje w odniesieniu do nagród, dotacji i zamówień, które zostały przyznane lub udzielone w wyniku konkursów, procedur udzielenia dotacji lub procedur udzielenia zamówienia, oraz w odniesieniu do wybranych ekspertów⁴⁰:

- imię i nazwisko lub nazwa odbiorcy (może to być beneficjent lub wykonawca⁴¹);
- dane umożliwiające lokalizację odbiorcy;
- kwotę zobowiązania prawnego;
- charakter i cel działania.

Podobnie w przypadku funduszy objętych zarządzaniem dzielonym (takich jak fundusze polityki spójności) zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja i państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady przejrzystości⁴², a szczegółowe ustalenia w tym zakresie są zawarte w przepisach sektorowych. Przykładowo rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów obowiązujących w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 nakłada na instytucje zarządzające obowiązek publikowania między innymi imienia i nazwiska lub nazwy beneficjenta (w przypadku zamówień publicznych – nazwy wykonawcy), celu, lokalizacji i łącznego kosztu operacji⁴³. Wymogi dotyczące przejrzystości w odniesieniu do zarządzania dzielonego zaktualizowano w rozporządzeniu finansowym z 2024 r. (zob. pkt 25).

W rozporządzeniu w sprawie RRF wskazano jako beneficjentów państwa członkowskie, a Komisja zawarła z nimi umowy w sprawie finansowania (państwa członkowskie są odbiorcami środków finansowych zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 53 rozporządzenia finansowego). Komisja wypłaca środki finansowe z RRF państwom członkowskim jako beneficjentom, a one z kolei rozdzielają je wewnętrznie, za pośrednictwem budżetu krajowego, organom odpowiedzialnym za wdrażanie działań.

Inaczej jest w przypadku innych instrumentów objętych zarządzaniem bezpośrednim, takich jak instrument „Łącząc Europę”: Komisja zawiera umowy o udzielenie dotacji i wypłaca środki finansowe beneficjentom realizującym projekty. Podobnie w przypadku funduszy polityki spójności realizowanych w ramach zarządzania dzielonego: beneficjentami są zazwyczaj podmioty realizujące operacje.

- 49** Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera szereg przepisów dotyczących przejrzystości. Dotyczą one publikowania przez Komisję istotnych decyzji zarządczych (ocen KPO, ocen zmian KPO i ocen wniosków o płatność) oraz przedstawiania przez Komisję i państwa członkowskie informacji o postępach we wdrażaniu planów i całego instrumentu (zob. [załącznik IV](#)). Wymóg, aby oceny KPO, zmian KPO i wniosków o płatność były podawane do wiadomości publicznej, jest szczególnym rozwiązaniem przyjętym w RRF, by zapewnić przejrzystość. Dzięki temu obywatele mogą zyskać większą wiedzę na temat decyzji podejmowanych w związku z finansowaniem.

³⁸ Tamże, art. 38 ust. 1.

³⁹ Tamże, art. 38 ust. 3.

⁴⁰ Tamże, art. 38 ust. 2.

⁴¹ Tamże, art. 2 pkt 53.

⁴² Tamże, art. 63 ust. 1.

⁴³ Art. 49 ust. 3 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

50 Początkowo Komisja zamieszczała w tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności jedynie kwoty finansowania przydzielonego państwom członkowskim jako beneficjentom oraz różne inne dane oparte na kosztach szacunkowych ujętych w KPO, nie upubliczniała natomiast szczegółowych informacji na temat ostatecznych odbiorców środków finansowych⁴⁴. W 2023 r. wprowadzono zmiany w rozporządzeniu w sprawie RRF, zobowiązując państwa członkowskie do podawania do powszechnej wiadomości danych dotyczących 100 największych ostatecznych odbiorców⁴⁵. Dane te są następnie gromadzone na szczęblu centralnym i publikowane przez Komisję w tabeli wyników RRF⁴⁶. W tym nowym przepisie zawarto wykaz informacji, które mają być upubliczniane przez państwa członkowskie. Są to:

- w przypadku osoby prawnej – pełna nazwa prawna odbiorcy i numer identyfikacyjny VAT lub numer identyfikacji podatkowej, jeśli je posiada, lub inny niepowtarzalny identyfikator krajowy;
- w przypadku osoby fizycznej – imię i nazwisko odbiorcy;
- kwota środków finansowych otrzymanych przez każdego odbiorcę oraz związane z nimi działania, na które państwo członkowskie otrzymało finansowanie w ramach RRF.

51 Ów nowy przepis dotyczący przejrzystości, wprowadzony dwa lata po rozpoczęciu wdrażania RRF, ogranicza się jednak do 100 największych ostatecznych odbiorców. Ponieważ nie gwarantuje on pełnej przejrzystości, jeśli chodzi o wykorzystanie środków finansowych z RRF, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zalecił, aby Komisja zachęciła państwa członkowskie do publikowania informacji na temat wszystkich odbiorców finansowania z RRF, co miało poprawić rozliczalność w zakresie wykorzystania środków z RRF⁴⁷. W opublikowanych następnie wytycznych Komisja zaznaczyła, że „[p]aństwa członkowskie mogą opublikować wykaz wykraczający poza minimum stu ostatecznych odbiorców określone w rozporządzeniu w sprawie RRF”⁴⁸. Do momentu ukończenia przez Trybunał kontroli żadne państwo członkowskie objęte próbą nie poszerzyło swojego wykazu poza minimalną liczbę 100 odbiorców.

⁴⁴ Eucrium, „Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance: A Greek Case Study”, tom 4/2023, s. 350.

⁴⁵ Art. 25a rozporządzenia w sprawie RRF zmienionego rozporządzeniem (UE) 2023/435 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności.

⁴⁶ Komisja Europejska, [tabela wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności](#).

Państwa członkowskie przekazują częściowe informacje na temat wykorzystania finansowania z RRF poza sektorem publicznym i niewystarczające informacje na temat rezultatów

- 52** Zgodnie z postanowieniami umów w sprawie finansowania podpisywanych przez Komisję i państwa członkowskie „podejmowane przez państwa członkowskie przy wdrażaniu KPO działania informacyjne, komunikacyjne i promocyjne dotyczące finansowania mają być co najmniej na takim samym poziomie, jaki jest wymagany na mocy przepisów danego państwa członkowskiego przy finansowaniu ze środków publicznych bez wkładu z budżetu Unii”⁴⁹. W związku z tym Trybunał sprawdził, czy państwa członkowskie publikują informacje na temat budżetu swoich KPO i jego wykonania w taki sposób jak w przypadku finansowania z budżetu krajowego.
- 53** Trybunał ustalił, że państwa członkowskie objęte próbą w różny sposób upubliczniają informacje na temat budżetu KPO i jego wykonania. Cztery państwa członkowskie (Bułgaria, Estonia, Łotwa i Rumunia) publikują te informacje budżetowe odrębnie, a pozostałe sześć państw członkowskich (Austria, Francja, Hiszpania, Malta, Niderlandy i Niemcy) traktuje KPO jako część budżetu krajowego.

⁴⁷ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „[Closing note on the Strategic Initiative concerning the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility](#)”.

⁴⁸ Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, załącznik V „Ostateczni odbiorcy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności” (COM(2024)474 final).

⁴⁹ Komisja Europejska, „[Communication and visibility rules, European Union funding programmes 2021-27: guidance for Member States](#)”, s. 38.

- 54** Trybunał przeanalizował też informacje, które podano do wiadomości publicznej na portalach RRF prowadzonych przez państwa członkowskie objęte próbą. Stwierdził on, że sześć z tych 10 państw członkowskich (Austria, Bułgaria, Estonia, Francja, Łotwa i Hiszpania) publikuje na swoich portalach szczegółowe statystyki dotyczące postępów we wdrażaniu KPO. Udostępniane tam informacje obejmują zarówno szczegółowe dane na temat postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i interaktywne mapy projektów oraz statystyki dotyczące wyników poszczególnych działań. Jako że informacje te nie są wymagane przepisami, przedstawiane zagadnienia i poziom szczegółowości różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Jeśli chodzi o wyniki, kontrolerzy zaobserwowali, że na tych publicznych portalach zamieszczane są zasadniczo informacje na temat osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych, ale nie informuje się o wspólnych wskaźnikach ani faktycznie uzyskanych rezultatach, ani też o osiągnięciu ogólnych celów poszczególnych działań, które określono w decyzjach wykonawczych Rady. Już we wcześniejszych sprawozdaniach Trybunał zauważył, że kamienie milowe i wartości docelowe RRF są bardziej ukierunkowane na produkty niż na rezultaty, różnią się poziomem ambicji, czasami są niejasno sformułowane i nie zawsze obejmują kluczowe etapy wdrażania, w tym ukończenie działania⁵⁰. W związku z tym Trybunał uważa, że publikowane informacje na temat rezultatów nie są wystarczające.
- 55** Spośród 10 państw członkowskich objętych próbą Trybunału Bułgaria zamieszcza na swoim portalu na temat RRF najbardziej kompleksowe informacje, w tym pełny wykaz ostatecznych odbiorców, wykonawców i podwykonawców, wypłacone kwoty finansowania i informacje na temat stanu wdrożenia działań (zob. [ramka 5](#)).

⁵⁰ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 30–51; przegląd 02/2025, pkt 11 i sprawozdanie specjalne 13/2025, pkt 56–71.

Ramka 5

Publiczny portal dotyczący RRF i system informacji zarządczej w Bułgarii

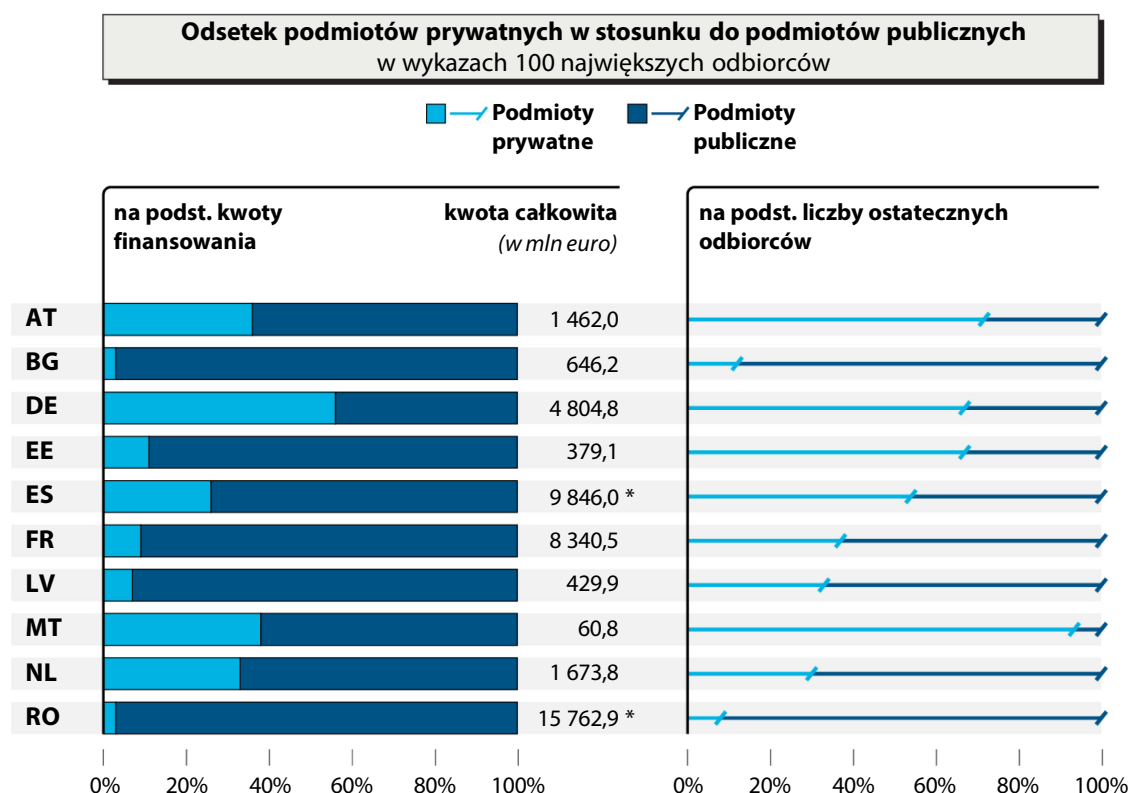
- Do zarządzania wszystkimi projektami finansowanymi ze środków unijnych wykorzystywany jest jednolity system informacji zarządczej (UMIS). Składają się na niego cztery moduły: wnioskodawcy, sprawozdawczość, moduł wewnętrzny (dla podmiotów zarządzających) i moduł publiczny. Po zapisaniu i zatwierdzeniu informacji wszystkie te moduły aktualizują się automatycznie. Moduł publiczny działa na zasadzie ogólnodostępnej strony internetowej i prezentuje informacje na temat wszystkich programów UE, w tym RRF.
- Moduł publiczny umożliwia przeglądanie danych na różnym poziomie szczegółowości: zaczynając od strony z KPO, można przejść dalej do wykazu komponentów, działań i wreszcie poszczególnych projektów. Podane są kwoty szacunkowe, kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania, i kwoty wypłacone. W odniesieniu do każdego projektu można znaleźć dodatkowe informacje na temat ostatecznych odbiorców finansowania, wykaz podmiotów zaangażowanych w realizację danego projektu (wykonawców, podwykonawców, członków konsorcjum), a także informacje o postępach mierzonych powiązanymi wskaźnikami.
- W module publicznym UMIS udostępniane są informacje wykraczające poza wymogi obowiązujące w ramach RRF, w tym wykaz wszystkich ostatecznych odbiorców finansowania i informacje na temat stanu wdrożenia działań.

Każdy użytkownik modułu publicznego może wybrać lub wyszukać w systemie dowolny podmiot (ostatecznego odbiorcę, wykonawcę, podwykonawcę) i wyświetlić wszystkie projekty i działania, w których realizację ten podmiot jest zaangażowany lub w ramach których uzyskuje dofinansowanie (informacje te obejmują wszystkie programy unijne). Raporty z danymi można wygenerować w różnych formatach.

- 56** Wszystkie państwa członkowskie objęte próbą Trybunału publikują na swoich portalach wykaz 100 największych ostatecznych odbiorców środków wraz z kwotami finansowania. Trybunał przeanalizował zawartość tych wykazów.
- 57** Przedstawione w wykazach informacje nie zawsze w pełni odpowiadają wymogom rozporządzenia w sprawie RRF zgodnie z wyjaśnieniami podanymi przez Komisję w wytycznych. Na przykład Hiszpania i Rumunia upubliczniają wysokość finansowania przyznanego ostatecznym odbiorcom, a nie informację na temat otrzymanych przez nich środków finansowych, jak wymaga rozporządzenie w sprawie RRF. Niedociągnięcia i niespójności wykryte przez Trybunał, jeśli chodzi o wykazy 100 największych ostatecznych odbiorców, wymieniono w [załączniku V](#).

58 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że w państwach członkowskich objętych próbą odsetek takich ostatecznych odbiorców jak ministerstwa, agencje i inne podmioty publiczne, w tym przedsiębiorstwa państwowe, wynosił w wykazach średnio nieco ponad 50%. Jednocześnie łączne kwoty finansowania przypisane do tych ostatecznych odbiorców będących podmiotami publicznymi wynosiły w tych państwach średnio powyżej 80% łącznego finansowania (na [rys. 2](#) można zapoznać się z wynikami analizy przeprowadzonej przez Trybunał w podziale na państwa członkowskie). Trybunał zauważył, że sytuacja ta jest zasadniczo podobna do stanu rzeczy zaobserwowanego przez kontrolerów w odniesieniu do instrumentu „Łącząc Europę”, innego funduszu UE objętego zarządzaniem bezpośrednim. W swojej analizie kontrolerzy oparli się na danych dostępnych w systemie przejrzystości finansowej (zob. [załącznik VI](#)).

Rys. 2 | Analiza wykazów 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania z RRF w próbie Trybunału



Uwaga: Sprawozdawczość Rumunii i Hiszpanii opiera się na kwotach przyznanego finansowania (zob. [załącznik V](#)).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych publicznie dostępnych w pierwszej połowie 2025 r., kiedy Trybunał przeprowadzał prace kontrolne.

59 Na podstawie przeprowadzonej analizy Trybunał stwierdził, że podawanie do wiadomości publicznej wyłącznie informacji na temat 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania z RRF nie pozwala właściwie zrozumieć, jak ogółem wykorzystywane są te środki finansowe. Wynika to z faktu, że w wielu przypadkach zgodnie z definicją⁵¹ za ostatecznych odbiorców przyjmuje się podmioty publiczne. Rozporządzenie w sprawie RRF nie wymaga dodatkowo publikacji danych dotyczących wykonawców, którzy tymczasem w wielu przypadkach są pierwszymi podmiotami z sektora prywatnego zaangażowanymi w przepływ środków z RRF. Trybunał zauważa, że ponieważ znaczna część finansowania w ramach RRF jest wydatkowana w drodze zamówień publicznych na roboty budowlane i usługi realizowane przez wykonawców, środki finansowe wykazane jako wypłacone zazwyczaj są następnie przedmiotem umów z podmiotami z sektora prywatnego. W **tabeli 3** można znaleźć przykład tego, jak może wyglądać przejrzysta prezentacja danych obejmująca więcej informacji niż tylko dane na temat ostatecznych odbiorców w kompleksowym ogólnodostępnym portalu dotyczącym RRF. Za przykład posłużyło rozwiązanie stosowane w Bułgarii.

⁵¹ Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01), s. 34; Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C/2024/4618), s. 18; Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, załącznik V „Ostateczni odbiorcy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności” (COM(2024) 474).

Tabela 3 | Przykładowe kwoty zakontraktowane przez podmioty publiczne będące ostatecznymi odbiorcami – na podstawie wykazu ostatecznych odbiorców finansowania w Bułgarii (w euro)

Odbiorcy końcowi	Kwoty wypłacone (*)	Szacunkowe koszty działania (A)	Kwoty zakontraktowane (B)	Odsetek kwot zakontraktowanych względem kosztów szacunkowych (B)/(A)	Liczba wykonawców
Metropolitan JSC	77 050 281	110 530 000	111 188 302	 101%	5
Operator systemu elektroenergetycznego	22 628 897	189 180 000	131 267 144	 69%	113
Ministerstwo Rolnictwa	6 010 807	10 200 000	12 021 614	 118%	1

* Informacje na temat wypłaconych kwot finansowania pochodzą z wykazu 100 największych ostatecznych odbiorców.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i bułgarski jednolity system informacji zarządczej UMIS, dane pobrane we wrześniu 2025 r.

- 60** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że chociaż większość państw członkowskich objętych próbą publikuje dodatkowo różne statystyki dotyczące realizacji KPO, informacji na temat wypracowanych rezultatów jest niewiele i brakuje pełnej przejrzystości co do faktycznie poniesionych kosztów i odbiorców środków finansowych z RRF. W rezultacie informacje na temat wykorzystania funduszy – zwłaszcza przez podmioty poza sektorem publicznym – są ograniczone i nie gwarantują pełnej przejrzystości w ramach RRF.

Na poziomie Komisji udostępniane są obszerne informacje, ale brakuje szczegółowych danych na temat wykorzystania finansowania w państwach członkowskich

- 61** Trybunał przeanalizował przejrzystość RRF na poziomie Komisji na podstawie opublikowanych ocen, sprawozdań, stron internetowych i innych dostępnych narzędzi internetowych.

Komisja zapewnia przejrzystość, opracowując szczegółowe oceny i prowadząc kompleksową sprawozdawczość

- 62** Komisja publikuje oceny, sprawozdania i liczne inne dokumenty na temat postępów we wdrażaniu RRF i wypracowanych rezultatów (zob. [tabela 4](#)).

Tabela 4 | Informacje na temat RRF publikowane przez Komisję

	Publikacja	Termin lub częstotliwość publikacji	Podstawa prawna
Oceny Komisji (upubliczniane)	<u>Ocena pierwotnych i zmienionych KPO</u> obejmująca: a) decyzję wykonawczą Rady i b) dokument roboczy służb Komisji	Odrębna publikacja dla każdego państwa członkowskiego, w odniesieniu do pierwotnego KPO i każdej jego zmienionej wersji	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 19 i art. 20 ust. 1
	<u>Ustalenia operacyjne</u> zawierające ustalenia i harmonogram monitorowania i realizacji, odpowiednie wskaźniki itp.	Odrębna publikacja dla każdego państwa członkowskiego, w odniesieniu do pierwotnego KPO i każdej jego zmienionej wersji	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 20 ust. 6
	<u>Ocena wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie</u> obejmująca: a) wstępną ocenę Komisji i b) decyzję wykonawczą Komisji	Odrębna publikacja dla każdego złożonego wniosku o płatność	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 24 ust. 4
Sprawozdawczość	<u>Sprawozdanie roczne z wdrażania RRF</u>	Corocznie, bez konkretnego terminu	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 31
	<u>Sprawozdanie z przeglądu wdrażania RRF</u>	31 lipca 2022 r. (jednorazowe)	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 16
	<u>Ocena śródkresowa</u> i niezależne badanie uzupełniające stanowiące podstawę oceny	luty 2024 r.	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 32
	<u>Ocena ex post</u>	do 31 grudnia 2028 r.	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 32

	Publikacja	Termin lub częstotliwość publikacji	Podstawa prawna
Inne publikacje	<u>Analizy tematyczne</u> działań ujętych w planach i przykłady ilustrujące postępy we wdrażaniu w ramach poszczególnych filarów	W odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie, kilka razy w roku	Rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2106, art. 1
	<u>Sprawozdania krajowe w ramach europejskiego semestru</u> zawierające informacje na temat wpływu RRF na zalecenia dla poszczególnych krajów	Co roku	Europejski semestr i rozporządzenie w sprawie RRF, art. 27
	<u>Podsumowanie dialogu</u> w sprawie odbudowy i zwiększania odporności	Z inicjatywy Parlamentu, maksymalnie co dwa miesiące	Rozporządzenie w sprawie RRF, art. 26
	<u>Zestawienia informacji</u> na temat wpływu RRF i <u>wydarzeń związanych z RRF</u>	W odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie	Z inicjatywy Komisji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 63** Wyniki przeprowadzanej przez Komisję oceny pierwotnych i zmienionych KPO przedstawiane są w dokumentach roboczych służb Komisji. Dokumenty te, a także decyzje wykonawcze Rady (którymi plany są następnie formalnie zatwierdzane) oraz ustalenia operacyjne są publicznie dostępne na stronie internetowej Komisji poświęconej RRF. Każdej decyzji wykonawczej Rady towarzyszy załącznik, w którym wymienione są poszczególne działania przewidziane w planie, ich ogólny cel oraz powiązane kamienie milowe i wartości docelowe.
- 64** Ponadto w odniesieniu do każdego wniosku o płatność złożonego przez państwo członkowskie Komisja opracowuje dokument zawierający ocenę osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Ocena ta ma charakter opisowy i dotyczy rzetelności dostarczonych dowodów, jasności rezultatów oraz tego, czy wdrażanie przebiega zgodnie z uzgodnionymi wskaźnikami i harmonogramem. Komisja ujmuje w niej również szczegółowe informacje na temat poszczególnych kamieni milowych i wartości docelowych ujętych w danym wniosku o płatność oraz formułuje wstępną ocenę dotyczącą tego, czy w zadowalający sposób osiągnięto – w całości lub częściowo – kamienie milowe i wartości docelowe.

- 65** W jednym z wcześniejszych sprawozdań⁵² Trybunał stwierdził, że pierwsze sprawozdanie roczne Komisji z wdrażania RRF – opublikowane w 2022 r. – nie zawierało kompleksowego zestawienia postępów osiągniętych do czasu publikacji tego sprawozdania rocznego, a za powód takiego stanu rzeczy uznał wczesny etap wdrażania RRF. W związku z tym – ponieważ niniejsza kontrola została przeprowadzona już na późniejszym etapie wdrażania RRF – Trybunał przeanalizował kolejne publikacje Komisji, aby ocenić, w jakim stopniu dostarczyły one informacji na temat postępów we wdrażaniu.
- 66** Do czasu zakończenia przez Trybunał prac kontrolnych w połowie 2025 r. Komisja opublikowała trzy sprawozdania roczne. Na podstawie ich analizy Trybunał stwierdził, że Komisja przedstawia obecnie szerszej zakrojoną ocenę postępów we wdrażaniu RRF. W szczególności w sprawozdaniach graficznie przedstawiony jest ogólny poziom osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych. Można w nich znaleźć także zestawienie postępów poczynionych w ramach każdego filaru polityki na poziomie poszczególnych państw członkowskich, konkretne przykłady zrealizowanych działań mających wymierny wpływ na konkurencyjność oraz przykłady ilustrujące osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe w podziale na filary polityki. Niemniej Komisja nadal nie podaje w sprawozdaniach rocznych informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów.
- 67** Na początku 2024 r. Komisja opublikowała również ocenę śródkresową RRF⁵³. Przedstawiła w niej ustalenia spójne ze sprawozdaniami rocznymi, także ilustrując najważniejsze z nich przykładami ukończonych działań (np. w ramce „RRF przynosi wymierne rezultaty w terenie”⁵⁴). Ocenę tę przeprowadzono na podstawie niezależnego badania uzupełniającego⁵⁵, w którym zawarto przykłady tego, w jaki sposób ukończone działania przyczyniły się do wypracowania wymiernych wyników i tym samym postępów w osiąganiu ogólnych celów⁵⁶.

⁵² Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 86–87.

⁵³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmacnianie UE w drodze ambitnych reform i inwestycji”, COM(2024) 82 z 21 lutego 2024 r. (śródkresowa ocena Komisji).

⁵⁴ Tamże, s. 4.

⁵⁵ Badanie uzupełniające stanowiące podstawę oceny śródkresowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, grudzień 2023 r.

⁵⁶ Dokument SWD(2024) 70 towarzyszący śródkresowej ocenie Komisji, s. 37.

- 68** Od 2023 r. sprawozdania roczne z wdrażania RRF zawierają więcej informacji na temat opóźnionych i niekompletnych działań, których brakowało w sprawozdaniach z 2022 r.⁵⁷ Są to przykładowo dane liczbowe dotyczące rodzaju kamieni milowych i wartości docelowych, w przypadku których występują opóźnienia⁵⁸. W sprawozdaniach zamieszczane są również wykresy dotyczące realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów⁵⁹. Ponadto wprawdzie w sprawozdaniu rocznym za 2022 r.⁶⁰ nie podano informacji na temat wspólnych wskaźników, jednak sprawozdania za lata 2023⁶¹ i 2024⁶² zawierają skonsolidowany przegląd rezultatów wypracowanych w odniesieniu do 14 wspólnych wskaźników ustanowionych dla RRF.
- 69** Poza powyższymi sprawozdaniami rocznymi informacje na temat osiągniętych postępów można znaleźć także na dodatkowych tematycznych stronach internetowych⁶³ i w ocenach ekonomicznych⁶⁴ zawierających studia konkretnych przypadków z poszczególnych krajów. W wybranych dziedzinach Komisja publikuje ponadto zestaw analiz tematycznych dotyczących szeregu obszarów polityki⁶⁵, w których zamieszcza sekcje dotyczące dobrych praktyk – przedstawia w nich realizowane przez państwa członkowskie projekty o największym oddziaływaniu⁶⁶.

⁵⁷ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 86.

⁵⁸ Sprawozdanie Komisji COM(2023) 545 final/2, s. 14.

⁵⁹ Tamże, s. 86.

⁶⁰ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 87.

⁶¹ Sprawozdanie Komisji COM(2023) 545 final/2, s. 15–19.

⁶² Sprawozdanie Komisji COM(2024) 474 final, s. 40.

⁶³ https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy_en.

⁶⁴ Komisja Europejska, „Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany”, 21 maja 2025 r.

⁶⁵ Komisja Europejska, analizy tematyczne.

⁶⁶ Komisja Europejska, „Employment and Labour Market Thematic Analysis”, s. 7.

70 Trybunał przeprowadził analizę porównawczą RRF i polityki spójności na lata 2021–2027 pod kątem przejrzystości zapewnionej na poziomie Komisji. Wynika z niej, że w ramach RRF zapewniono większą przejrzystość, jeśli wziąć pod uwagę oceny planów krajowych i wniosków o płatność. Komisja upublicznia obszerne informacje na temat przeprowadzonych ocen, w tym publikuje szczegółowe dokumenty robocze służb Komisji. Z kolei w przypadku polityki spójności informacje na temat zatwierdzania umów partnerstwa lub programów krajowych – które można by uznać za odpowiednik powyższych informacji – nie są systematycznie udostępniane. Na różnicę tę zwrócił także uwagę Parlament Europejski⁶⁷. Niemniej, jeśli chodzi o sprawozdawczość i publikację informacji dotyczących wdrażania lub monitorowania, zarówno RRF, jak i polityka spójności zapewniają porównywalny poziom przejrzystości. W [załączniku VII](#) zamieszczono tabelę wyszczególniającą informacje publikowane przez Komisję w obszarze spójności, które mają podobny charakter do informacji publikowanych w odniesieniu do RRF i przedstawionych powyżej w [tabeli 4](#).

71 Trybunał ustalił, że sprawozdawczość Komisji wykracza poza minimalne wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie RRF (zob. [załącznik IV](#)). Przykładowo bardzo rozbudowane są dokumenty robocze służb Komisji towarzyszące ocenom KPO, wstępne oceny wniosków o płatność, analizy tematyczne i inne dokumenty publikowane w odpowiedzi na konkretne zapotrzebowanie. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał jest zdania, że publikowanie tych szczegółowych informacji przyczynia się do zagwarantowania odpowiedniego poziomu przejrzystości, jeśli chodzi o postępy, jakie czynią państwa członkowskie w osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych RRF, oraz o decyzje zarządcze Komisji. W publikacjach tych brakuje jednak informacji na temat kosztów faktycznie poniesionych przez państwa członkowskie w związku z wdrażaniem działań.

System przejrzystości finansowej zapewnia informacje na temat RRF, których publikacja jest wymagana prawem, a mapa projektów stanowi udaną inicjatywę, choć ma pewne ograniczenia

72 Oprócz tego, że Komisja publikuje wszystkie istotne dokumenty i informacje o podejmowanych inicjatywach na [stronie internetowej RRF](#), udostępnia ona informacje na temat postępów we wdrażaniu RRF z wykorzystaniem trzech różnych portali internetowych: systemu przejrzystości finansowej, tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności oraz strony z mapą projektów dofinansowanych ze środków RRF.

⁶⁷ Briefing Parlamentu Europejskiego pt. „[Cohesion partnership agreements: Implementation and oversight](#)”, s. 10.

73 Rozporządzenie w sprawie RRF nie określa jednoznacznie, czy upubliczniane przez Komisję sprawozdania z postępów we wdrażaniu powinny operować faktycznie poniesionymi kosztami⁶⁸, a Komisja, o czym była mowa powyżej, nie gromadzi informacji na temat tych kosztów w podziale na działania i filary (zob. pkt **43–45**). W rezultacie wszystkie informacje dotyczące kosztów zawarte w tabeli wyników opierają się na danych szacunkowych z wyjątkiem wykazu 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania i kwot płatności faktycznie dokonanych na rzecz państw członkowskich. Informacje na temat odbiorców środków z RRF, wysokości finansowania i jego przeznaczenia są ograniczone tylko do owych 100 największych odbiorców w poszczególnych państwach członkowskich. W jednym z wcześniejszych sprawozdań⁶⁹ Trybunał przeanalizował tabelę wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności i wykrył szereg niedociągnięć metodycznych w jej koncepcji.

74 System przejrzystości finansowej to publicznie dostępna baza danych na temat beneficjentów finansowania unijnego. Zawiera informacje na temat finansowania udostępnionego przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego poczynając od 2007 r. Ich podstawę stanowią dane z centralnego systemu rachunkowości memoriałowej Komisji. Od 2021 r. w systemie przejrzystości finansowej zamieszczane są również informacje na temat RRF, a zatem obejmuje on dane na temat ponad połowy wydatków z budżetu UE⁷⁰. Poczynając od 2028 r. system przejrzystości finansowej ma też zawierać informacje na temat finansowania unijnego objętego zarządzaniem dzielonym przez Komisję i państwa członkowskie, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi wersją przekształconą rozporządzenia finansowego⁷¹.

⁶⁸ Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 87.

⁶⁹ Tamże, pkt 74–83.

⁷⁰ Komisja Europejska, [system przejrzystości finansowej – przegląd informacji](#) (dostęp: 19 czerwca 2025 r.).

⁷¹ Art. 38 ust. 1 i art. 277 ust. 6 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

- 75** W systemie przejrzystości finansowej znaleźć można różnorakie dane dotyczące beneficjentów finansowania unijnego oraz kwot finansowania związanego z projektami. W przypadku RRF informacje te są jednak przedstawiane wyłącznie na poziomie państw członkowskich, a nie na poziomie ostatecznych odbiorców, a to ze względu na szczególną strukturę prawną RRF, w której jako beneficjentów wskazano państwa członkowskie. Publikowane w systemie przejrzystości finansowej informacje dotyczą też szeregu innych beneficjentów niebędących państwami członkowskimi (w momencie przeprowadzania kontroli było ich 215), ale są to podmioty powiązane z komponentem RRF dotyczącym wsparcia technicznego. W odniesieniu do RRF zatem – inaczej niż w przypadku innych funduszy UE zarządzanych bezpośrednio przez Komisję – w systemie tym nie można znaleźć informacji na temat niższego szczebla niż poziom państw członkowskich.
- 76** W marcu 2023 r. Komisja uruchomiła interaktywną mapę projektów finansowanych ze środków RRF z myślą o „poprawie przejrzystości i zaprezentowaniu konkretnych rezultatów wdrażania RRF”⁷². Mapa ta jest zamieszczona na stronie internetowej Komisji poświęconej RRF⁷³ i zawiera przykłady działań finansowanych z RRF, które pochodzą ze wszystkich 27 państw członkowskich (zob. *rys. 3*).

Rys. 3 | Strona z mapą projektów objętych wsparciem z RRF (we wszystkich państwach członkowskich)



Źródło: Strona Komisji dotycząca Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁷² Parlament Europejski, [protokół 18. posiedzenia nieformalnej grupy ekspertów ds. wdrażania RRF](#), s. 1.

⁷³ Strona Komisji Europejskiej dotycząca [Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#).

77 Na mapie projektów opisane są cele poszczególnych działań, a w niektórych przypadkach można nawet zapoznać się z informacjami na temat postępów w realizacji i finansowania. Opublikowane informacje nie są jednak wyczerpujące i zależą od tego, jak często mapa jest aktualizowana, jakiej jakości są dane przekazywane przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności⁷⁴, a także od tego, jakie inne projekty zdecydują się przedstawić na niej pracownicy Komisji. W związku z tym Trybunał stwierdził, że mapa projektów może dawać jedynie częściowy ogląd działań wdrażanych w poszczególnych państwach członkowskich.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

⁷⁴ Parlament Europejski, [protokół 18. posiedzenia nieformalnej grupy ekspertów ds. wdrażania RRF](#), s. 1.

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Wstęp

Znaczenie identyfikowalności i przejrzystości przy wykorzystywaniu funduszy UE

- 01** Zasady regulujące finansowanie unijne mają zapewnić należyte zarządzanie finansami i przejrzysty proces podejmowania decyzji na poziomie bliskim obywatelom. Możliwość sprawowania publicznej kontroli nad wydatkami UE zależy od dostępności informacji na temat podmiotów otrzymujących finansowanie, jego wysokości i przeznaczenia. Niezbędne jest nie tylko zgromadzenie takich informacji, ale również ich publiczne udostępnienie. Zachowanie przejrzystości przy wykorzystywaniu zasobów unijnych ma zasadnicze znaczenie dla wykrywania nieprawidłowości i utrzymania zaufania obywateli co do tego, że fundusze UE są zarządzane prawidłowo.
- 02** W tym kontekście za kluczowe należy uznać trzy elementy, a mianowicie:
1. identyfikowalność finansowania, czyli możliwość monitorowania przepływu środków pieniężnych od momentu ich wypłaty aż po miejsce ostatecznego wykorzystania;
 2. systematyczne gromadzenie i rejestrowanie informacji na temat faktycznie poniesionych kosztów;
 3. podawanie tych informacji do wiadomości publicznej.
- Możliwość monitorowania wydatkowanych środków i dostępność danych na temat kosztów stanowią podstawę przejrzystości, ponieważ umożliwiają zainteresowanym stronom i decydentom ocenę sposobu wykorzystania funduszy, monitorowanie wdrażania i sprawdzenie, czy finansowanie wykorzystano w sposób gospodarny. Przejrzysta sprawozdawczość, obejmująca informacje na temat faktycznie poniesionych kosztów, poprawia rozliczalność i przyczynia się do podejmowania skuteczniejszych i bardziej świadomych decyzji dotyczących wydatków.

Przejrzystość i możliwość monitorowania środków wydatkowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

- 03** RRF to tymczasowy instrument unijny utworzony w odpowiedzi na wybuch pandemii COVID-19, który zapewnia finansowanie na rzecz reform i inwestycji. Okres realizacji instrumentu trwa od lutego 2020 r. do sierpnia 2026 r. Środki w ramach instrumentu udostępniane są w postaci bezzwrotnych dotacji oraz zwrotnych pożyczek. Według stanu na koniec stycznia 2026 r. łączne finansowanie z RRF wyniosło 577 mld euro.
- 04** RRF funkcjonuje w oparciu o model finansowania niepowiązanego z kosztami, co oznacza, że środki unijne wypłacane są po osiągnięciu wcześniej określonych kamieni milowych i wartości docelowych. Państwa członkowskie mogą zastosować rozmaite mechanizmy realizacji swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO), są jednak zobowiązane do ustanowienia systemów kontroli chroniących interesy finansowe UE przez zapobieganie konfliktom interesów, nadużyciom finansowym i korupcji oraz ich wykrywanie. Systemy te mają również dawać możliwość monitorowania wydatkowanych środków, powinny bowiem przewidywać gromadzenie danych na temat ostatecznych odbiorców, wykonawców, beneficjentów rzeczywistych i źródeł finansowania.
- 05** Przy określaniu maksymalnej wysokości alokacji finansowych przydzielonych w ramach RRF poszczególnym państwom członkowskim Komisja poddała ocenie i uwzględniła łączne szacunkowe koszty działań ujętych w KPO⁷⁵. Szacunki dotyczące kosztów konkretnych działań nie mają jednak wpływu na faktyczne wydatkowanie środków w toku wdrażania RRF⁷⁶.
- 06** Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie odpowiadają za zapewnienie przejrzystości i monitorowanie wdrażania KPO zgodnie z rozporządzeniem finansowym z 2018 r.⁷⁷, w którym podkreślono potrzebę podawania informacji na temat odbiorców środków unijnych do wiadomości publicznej. Rozporządzenie w sprawie RRF zawiera szereg przepisów dotyczących przejrzystości. Dotyczą one publikowania przez Komisję istotnych decyzji zarządczych (ocen KPO, ocen zmian KPO i ocen wniosków o płatność) oraz przedstawiania przez Komisję i państwa członkowskie informacji o postępach we wdrażaniu planów i całego instrumentu.

⁷⁵ Art. 21 ust. 2 [rozporządzenia w sprawie RRF](#).

⁷⁶ [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#), pkt 66.

⁷⁷ [Rozporządzenie \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, motyw 12.

- 07** Początkowo w ramach regulujących RRF nie wymagano publikacji danych dotyczących ostatecznych odbiorców, lecz na podstawie zmienionych przepisów z 2023 r. państwa członkowskie mają obowiązek publikować wykaz 100 największych ostatecznych odbiorców⁷⁸.

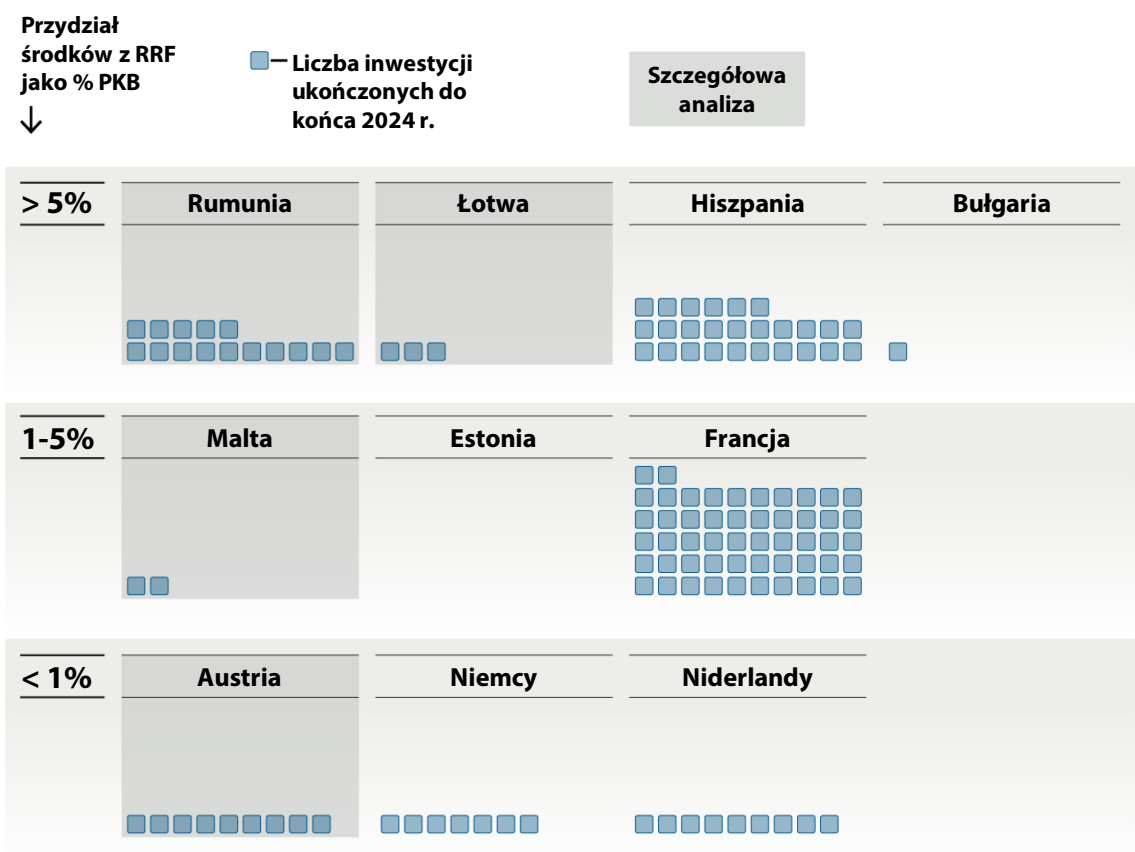
Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 08** Kontrola miała na celu ocenę rozwiązań wprowadzonych przez Komisję i państwa członkowskie, by zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości i możliwość monitorowania środków wydatkowanych z RRF. W związku z tym Trybunał zbadał następujące kwestie:
- czy w ramach prawnych UE zawarto minimalne wymagania dotyczące możliwości monitorowania, jak wykorzystywane jest finansowanie, a także czy państwa członkowskie prowadzą takie monitorowanie i gromadzą wymagane dane;
 - czy Komisja i państwa członkowskie wykorzystują dane na temat faktycznie poniesionych kosztów do aktualizowania szacunkowych kosztów, zmiany przydziału środków i odpowiedniej oceny efektywności RRF;
 - czy ramy prawne gwarantują odpowiednią przejrzystość wykorzystania funduszy, a także czy działania państw członkowskich i Komisji na rzecz zapewnienia przejrzystości gwarantują rozliczalność i umożliwiają sprawowanie kontroli publicznej nad tym, jak wydatkowane są środki z RRF.
- 09** Aby uzyskać odpowiednie i wystarczające dowody umożliwiające kontrolerom odpowiedź na pytania kontrolne, Trybunał dokonał przeglądu wymogów prawnych, wytycznych i innych istotnych dokumentów oraz przeprowadził wywiady z pracownikami Komisji. RRF jest wprawdzie wdrażane przez Komisję w trybie zarządzania bezpośredniego, jednak znaczna część prac kontrolnych w terenie została przeprowadzona na szczeblu państw członkowskich ze względu na to, jak ważną rolę odgrywają państwa członkowskie w zapewnianiu możliwości prześledzenia przepływu finansowania z RRF aż do ostatecznych odbiorców i gwarantowaniu przejrzystości na szczeblu krajowym. Kontrola objęła okres od lutego 2021 r., kiedy uruchomiono RRF, do połowy 2025 r.
- 10** Przy doborze państw członkowskich do próby kontrolnej przyjęto następujące kryteria: łączna kwota otrzymanego finansowania z RRF jako odsetek krajowego PKB; wybór co najmniej trzech państw członkowskich z każdego z uzyskanych przedziałów; liczba inwestycji ukończonych do końca 2024 r. i ich szacunkowe koszty.

⁷⁸ Art. 25a [rozporządzenia w sprawie RRF](#) zmienionego [rozporządzeniem \(UE\) 2023/435](#).

11 W rezultacie Trybunał dobrał próbę 10 państw członkowskich (zob. [rys. 1](#)) do analizy najważniejszych zagadnień, a cztery z tych państw objął bardziej szczegółową analizą. W odniesieniu do trzech państw członkowskich objętych próbą niektóre dowody kontroli zgromadzono w ramach prac Izby V Trybunału na potrzeby sprawozdania rocznego za 2024 r., które dotyczyły przepływu środków finansowych. Cztery państwa członkowskie objęte gruntowną analizą (Austria, Łotwa, Malta i Rumunia) zostały wybrane po wykluczeniu trzech państw, które zostały już wcześniej objęte pracami kontrolnymi w zakresie przepływu środków finansowych, a także po uwzględnieniu osiągniętych przez poszczególne państwa postępów we wdrażaniu. We wszystkich 27 państwach członkowskich Trybunał przeprowadził ankietę, aby uzyskać informacje na temat stosowanych przez nie systemów zapewniających możliwość monitorowania finansowania i przejrzystości RRF.

Rys. 1 – Próba państw członkowskich



Źródło: analiza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 12** W KPO państw członkowskich objętych próbą Trybunał zidentyfikował działania, którym przypisano szacunkowe koszty, a które następnie zrealizowano z wykorzystaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zaproszeń do składania wniosków lub instrumentów finansowych. Kontrolerzy ocenili również rozwiązania w zakresie możliwości monitorowania wydatkowanych środków oraz to, jakie powiązane dane zgromadzono w systemach informacji zarządczej na potrzeby RRF. Przeanalizowali też, czy – i w jaki sposób – państwa członkowskie objęte próbą oceniały i wykorzystywały informacje na temat kosztów faktycznie poniesionych przy realizacji działań z KPO w stosunku do kosztów szacunkowych.
- 13** Ponadto Trybunał zapoznał się z informacjami na temat wdrażania RRF udostępnionymi przez Komisję oraz na szczeblu państw członkowskich. W miarę możliwości Trybunał przeprowadził analizę porównawczą rozwiązań służących zapewnieniu przejrzystości wdrożonych na potrzeby innych funduszy objętych zarządzaniem bezpośrednim (takich jak instrument „Łącząc Europę”) oraz funduszy objętych zarządzaniem dzielonym.
- 14** W zamierzeniu Trybunału niniejsza kontrola ma przyczynić się do usprawnienia procesów gwarantujących możliwość monitorowania wydatkowanych środków i przejrzystość, tak na szczeblu Komisji, jak i państw członkowskich. Sformułowane przez kontrolerów zalecenia dotyczą zarówno RRF, jak i wszelkich przyszłych instrumentów, które byłyby wdrażane w oparciu o model finansowania niepowiązanego z kosztami. [Metodyka kontroli](#) stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej ustanowionymi przez [Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli \(INTOSAI\)](#).

Załącznik II – Przepisy wprowadzone na potrzeby RRF

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Akty prawne					
Rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	19 lutego 2021 r.	Pierwotny akt prawny ustanawiający RRF	Rozporządzenie (UE) 2023/435 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności	1 marca 2023 r.	Zmiany mające na celu włączenie rozdziałów REPowerEU do istniejących KPO państw członkowskich
			Rozporządzenie (UE) 2024/795 w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP)	1 marca 2024 r.	Zmiany mające na celu uruchomienie zasobów w ramach działających już programów UE, w tym RRF, i przeznaczenie ich na projekty, które przyczyniają się do osiągnięcia celów STEP

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2105 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia (UE) 2021/241 przez określenie metodyki sprawozdawczości w zakresie wydatków socjalnych	2 grudnia 2021 r.	Akty delegowane, w których doprecyzowano zasady dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do wdrażania RRF.	–	–	–
Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2106 w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 przez określenie wspólnych wskaźników oraz szczegółowych elementów tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności			–	–	–

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Publicznie dostępne wytyczne i metodyka					
Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności – część 1 (SWD(2021) 12 final)	20 stycznia 2021 r.	W dokumencie przedstawiono informacje, które państwa członkowskie mają zawrzeć w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, w oparciu o kryteria, na podstawie których Komisja przeprowadza ich ocenę.	Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C/2024/4618)	23 lipca 2024 r.	Wytyczne uzupełniające wytyczne dotyczące opracowywania KPO ze stycznia 2021 r., które mają na celu wyjaśnienie procesu zmieniania KPO, w tym kwestii przydziału zasobów z RRF na osiągnięcie celów STEP.
Wytyczne dla państw członkowskich dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności – część 2 (SWD(2021) 12 final)	22 stycznia 2021 r.	Wytyczne zawierają model do opracowania planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich.			

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/241 (2021/C 58/01)	18 lutego 2021 r.	Wytyczne mają na celu wyjaśnienie znaczenia zasady „nie czyn poważnych szkód” i sposobu jej stosowania w kontekście RRF, a także sposobu, w jaki państwa członkowskie mogą wykazać, że działania proponowane przez nie w planie odbudowy i zwiększania odporności są zgodne z tą zasadą.	Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF (C/2023/111)	2 października 2023 r.	Wytyczne mają na celu uniknięcie rozbieżnych interpretacji i wyjaśnienie państwom członkowskim, w jaki sposób mogą one wykazać, że działania zaproponowane w KPO są zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”.
Wytyczne dotyczące wspólnych wskaźników na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wytyczne statystyczne dla państw członkowskich	14 marca 2022 r.	Wytyczne mają pomóc organom krajowym w przekazywaniu danych w ramach wspólnych wskaźników przez zapewnienie im dodatkowych informacji statystycznych.	Wytyczne w sprawie wspólnych wskaźników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności – wytyczne statystyczne dla państw członkowskich	24 stycznia 2024 r.	Do wytycznych dodano – w stosownych przypadkach – informacje uzupełniające dotyczące ogólnych zasad i wspólnych wskaźników oraz załącznik zawierający dobre praktyki i wnioski wyciągnięte z wcześniejszych okresów sprawozdawczych.
				17 maja 2024 r.	Wytyczne zostały dodatkowo zaktualizowane, tak by uwzględnić sposób wdrażania projektów realizowanych w ramach instrumentów finansowych.

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2022/C 214/01)	31 maja 2022 r.	W wytycznych wyjaśniono, jak można zmienić przyjęte już plany i jak opracować rozdziały REPowerEU.	Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01)	3 marca 2023 r.	Te wytyczne zastąpiły wytyczne opublikowane przez Komisję w maju 2022 r. Wyjaśniono w nich bardziej szczegółowo, jak można zmienić przyjęte już plany i jak opracować rozdziały REPowerEU, oraz zdefiniowano termin „ostateczny odbiorca” w kontekście RRF.
			Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności (C/2024/4618)	23 lipca 2024 r.	Te wytyczne zastąpiły wytyczne dotyczące REPowerEU z marca 2023 r., z wyjątkiem informacji związanych z rozdziałami REPowerEU i zawartych w poprzednich wytycznych, które pozostały istotne dla państw członkowskich zamierzających przedłożyć rozdziały REPowerEU lub dokonać ich zmiany. Celem wytycznych było wyjaśnienie, jak zmienić KPO, w tym jak przydzielić zasoby z RRF na rzecz osiągnięcia celów STEP.

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Podwójne finansowanie w odniesieniu do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	6 lutego 2023 r.	W komunikacie poruszono kwestię podwójnego finansowania, jednocześnie z RRF i z innych funduszy unijnych. Wyjaśniono w nim, w jaki sposób państwa członkowskie i Komisja mogą zapobiegać przypadkom podwójnego finansowania, identyfikować je i podejmować działania zaradcze.	–	–	–
Ramy oceny osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych na podstawie rozporządzenia w sprawie RRF (COM(2023) 99 final)	21 lutego 2023 r.	Ramy oceny tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w zadowalający sposób, opracowane przez Komisję w oparciu o dotychczasowe doświadczenia.	–	–	–

Tytuł	Data wejścia w życie	Krótki opis	Zmiany	Data wejścia w życie	Krótki opis
Metodyka stosowana przez Komisję w celu podjęcia decyzji o zawieszeniu płatności na podstawie rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2023) 99 final)		W komunikacie wyjaśniono podejście przyjęte na potrzeby ustalania odpowiednich kwot, z zachowaniem pewnego marginesu swobody decyzyjnej, w przypadku gdy konieczne jest zawieszenie płatności.	–	–	–
Metodyka stosowana przez Komisję w przypadku odwrócenia kamieni milowych i wartości docelowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (COM(2023) 545 final)	19 września 2023 r.	W dokumencie tym określono ramy regulujące zastosowanie art. 24 ust. 3 zdanie drugie rozporządzenia (UE) 2021/241 oraz zapewniono jasność prawa i przejrzystość postępowania, w przypadku gdy działania powiązane z kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi zostały cofnięte.	–	–	–

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Informacje na temat ukończonych działań ujętych w KPO w czterech wybranych państwach członkowskich, w podziale na działania

Nr działania	Opis działania	Całkowite koszty szacunkowe (w mln euro)	Łączne faktycznie poniesione koszty (w mln euro)	Stosunek kosztów faktycznie poniesionych do kosztów szacunkowych
Ukończone działania, które przyniosły oszczędności kosztów				
AT-C[C2]-I[2C2]	Fundusz Cyfryzacji – administracja publiczna	106,93	105,36	99%
AT-C[C3]-I[3B2]	Promowanie przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji	277,00	276,95	100%
AT-C[C3]-I[3C2]	Pakiet dotyczący edukacji wyrównawczej	100,97	55,95	55%
Austria ogółem		484,90	438,26	90%
LV-C[C6]-I[6-1-1-1-i-]	Modernizacja istniejących rozwiązań analitycznych	2,10	1,87	89%
LV-C[C6]-I[6-1-1-2-i-]	Opracowanie nowych systemów analitycznych	1,88	1,83	98%
Łotwa ogółem		3,98	3,70	93%

Nr działania	Opis działania	Całkowite koszty szacunkowe (w mln euro)	Łączne faktycznie poniesione koszty (w mln euro)	Stosunek kosztów faktycznie poniesionych do kosztów szacunkowych
MT-C[C1]-I[I3]	Inwestycje w renowację, gruntowną modernizację szkół publicznych oraz zapewnienie w nich energii ze źródeł odnawialnych	10,00	4,07	41%
MT-C[C1]-I[I4]	Inwestycje w budowę pilotażowej szkoły niemal neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla, która posłuży za wzór na przyszłość i zapewni uczniom przyszłościowe środowisko edukacyjne	14,90	12,02	81%
MT-C[C4]-I[I2]	Zwiększenie odporności systemu opieki zdrowotnej dzięki cyfryzacji i nowym technologiom	11,70	11,29	96%
Malta ogółem		36,60	27,37	75%

Nr działania	Opis działania	Całkowite koszty szacunkowe (w mln euro)	Łączne faktycznie poniesione koszty (w mln euro)	Stosunek kosztów faktycznie poniesionych do kosztów szacunkowych
RO-C[C7]-I[I7.0]	Wdrożenie elektronicznych formularzy eForms w zamówieniach publicznych	0,85	0,65	77%
RO-C[C7]-I[I14.0]	Zwiększenie odporności i cyberbezpieczeństwa usług w zakresie infrastruktury dostawców usług internetowych świadczonych organom publicznym w Rumunii	18,39	17,58	96%
RO-C[C8]-I[I6.0]	Instrument modelowania ekonomicznego (zestaw narzędzi do symulacji wariantów reformy emerytalnej) w celu poprawy zdolności instytucjonalnych do prognozowania wydatków na emerytury	0,40	0,35	87%
RO-C[C11]-I[I3.0]	Ustanowienie i uruchomienie krajowego centrum koordynacyjnego Velo	1,50	0,05	3%
RO-C[C13]-I[I3.0]	Operacjonalizacja wprowadzenia kart pracy dla pracowników domowych	4,45	2,90	65%
RO-C[C14]-I[I5.0]	Monitorowanie i realizacja planu	12,84	11,47	89%
RO-C[C15]-I[I5.0] ¹	Szkolenia dla użytkowników rumuńskiego zintegrowanego systemu informacji o edukacji (SIIR) i narzędzia informatycznego mechanizmu wczesnego ostrzegania (MATE) oraz interwencje systemowe mające na celu ograniczenie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki – część nieoznaczona	0,97	0,00	0%
Rumunia ogółem		39,40	33,00	84%

Nr działania	Opis działania	Całkowite koszty szacunkowe (w mln euro)	Łączne faktycznie poniesione koszty (w mln euro)	Stosunek kosztów faktycznie poniesionych do kosztów szacunkowych
Ukończone działania, przy których realizacji przekroczono koszty lub faktycznie poniesione koszty odpowiadają kosztom szacunkowym				
AT-C[C1]-I[1A2]	Wymiana systemów grzewczych opartych na ropie naftowej i gazie	158,9	158,9	100%
Austria ogółem		158,9	158,9	100%
LV-C[C6]-I[6-1-1-3-i-]	Szkolenie personelu w zakresie pracy z platformą analityczną i doradztwo	0,02	0,02	100%
LV-C[C6]-I[6-1-2-2-i-]	Budowanie zdolności Laboratorium Celnego	0,13	0,13	100%
Łotwa ogółem		0,15	0,15	100%
Malta ogółem		Nie dot.	Nie dot.	Nie dot.
RO-C[C8]-I[I9.0] ²	Wspieranie procesu oceny dokumentacji emerytalnej	20,74	20,78	100,19%
Rumunia ogółem		20,74	20,78	100,19%

¹ Koszty faktycznie poniesione przy realizacji tego działania podano w odniesieniu do działania RO-C[C15]-I[I4.0].

² W przypadku tego działania różnica między kosztami faktycznie poniesionymi a szacunkowymi wynika z wahań kursu wymiany walut.

Załącznik IV – Przepisy dotyczące przejrzystości w ramach prawnych RRF

Zakres stosowania	Przepis	Wprowadzony wymóg
Przepisy dotyczące instytucji	Art. 25 rozporządzenia w sprawie RRF	Przejrzystość przy przekazywaniu odpowiednich dokumentów związanych z RRF Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przez Komisję
	Art. 26 rozporządzenia w sprawie RRF	Dyskusje na temat kwestii związanych z RRF mające postać dialogu w sprawie odbudowy i zwiększania odporności, inicjowane na wniosek Parlamentu
Upublicznianie informacji na temat oceny	Art. 19 i 20 rozporządzenia w sprawie RRF	Publikacja decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia dokonanej przez Komisję oceny KPO i ich zmian
	Art. 24 ust. 4	Publikacja przez Komisję oceny dotyczącej tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe ujęte w danym wniosku o płatność złożonym przez państwo członkowskie zostały osiągnięte
Wymogi dotyczące sprawozdawczości	Art. 16 rozporządzenia w sprawie RRF	Sprawozdanie Komisji z przeglądu wdrażania RRF
	Art. 25a rozporządzenia w sprawie RRF zmienionego rozporządzeniem (UE) 2023/435	Publikacja wykazu 100 ostatecznych odbiorców finansowania otrzymujących najwyższą kwotę środków na realizację działań w ramach RRF
	Art. 27 rozporządzenia w sprawie RRF	Dwa razy w roku publikacja przez państwa członkowskie sprawozdania z postępów w realizacji KPO
	Art. 29 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie RRF; art. 1 rozporządzenia delegowanego (UE) 2021/2105 uzupełniającego rozporządzenie w sprawie RRF	Sprawozdawczość dotycząca wydatków finansowanych z RRF

Zakres stosowania	Przepis	Wprowadzony wymóg
	Art. 29 ust. 5 rozporządzenia w sprawie RRF; art. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) 2021/2106 uzupełniającego rozporządzenie w sprawie RRF	Sprawozdawczość dotycząca 14 wspólnych wskaźników określonych na potrzeby RRF
	Art. 30 rozporządzenia w sprawie RRF	Sprawozdawczość w tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności
	Art. 31 rozporządzenia w sprawie RRF	Roczne sprawozdania Komisji z wdrażania RRF
	Art. 32 rozporządzenia w sprawie RRF	Sprawozdania Komisji z oceny wdrażania RRF
	Art. 34 rozporządzenia w sprawie RRF	Informacja, komunikacja i promocja dotyczące finansowania z RRF

Załącznik V – Wykryte niedociągnięcia i niespójności dotyczące opublikowanych wykazów 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania

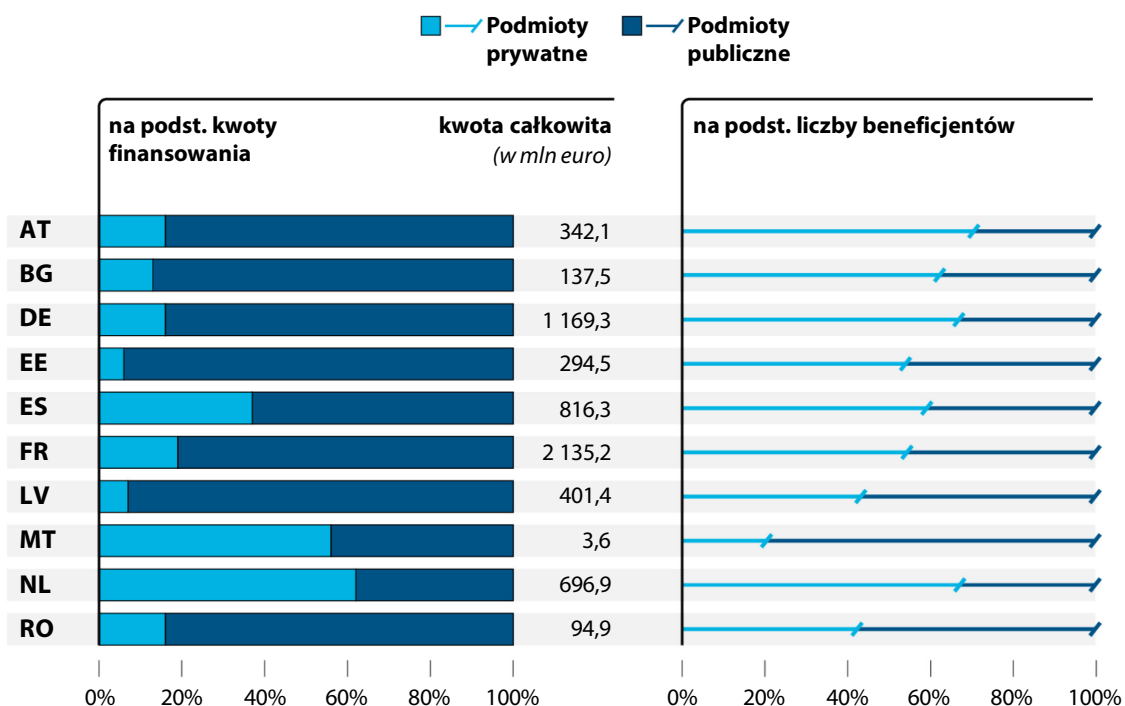
Kategoria	Szczegółowe informacje
Niedociągnięcia	Hiszpania i Rumunia – państwa te podały w wykazie kwoty przydzielone poszczególnym odbiorcom, a nie kwoty, które zostały im wypłacone, czego wyraźnie wymaga rozporządzenie w sprawie RRF. Rumunia zwróciła uwagę na fakt, że takie podejście umożliwia uwzględnienie niektórych dużych ostatecznych odbiorców już na wcześniejszym etapie procesu wdrażania, w momencie podpisywania umów. Ponadto w Hiszpanii publikowane są obecnie informacje na temat odbiorców środków tylko w odniesieniu do działań, których dotyczą osiągnięte kamienie milowe i wartości docelowe ujęte we wnioskach o płatność przesłanych Komisji. Co więcej, podawane są jedynie przydzielone kwoty dofinansowania w podziale na komponenty KPO, a nie w podziale na działania. Niemniej organy hiszpańskie wyjaśniły, że trwają prace nad uwzględnieniem całego KPO w wykazie 100 największych ostatecznych odbiorców, niezależnie od tego, czy dane kamienie milowe i wartości docelowe zostały ujęte we wnioskach o płatność.
	Francja – w przypadku niektórych działań w opublikowanym wykazie odbiorców uwzględniano instytucje pośredniczące, a nie faktycznych ostatecznych odbiorców finansowania. Powodem były trudności administracyjne związane z identyfikacją ostatecznych odbiorców środków w ramach części działań. Francja poinformowała, że ze względu na trudności w uzyskaniu danych pięć podmiotów znajdujących się w publicznie dostępnym wykazie 100 największych ostatecznych odbiorców finansowania było instytucjami pośredniczącymi, a nie ostatecznymi odbiorcami. W przypadku wykazu opublikowanego na koniec 2024 r. finansowanie uzyskane przez te pięć instytucji sięga 3,6 mld euro z kwoty 8,3 mld euro środków otrzymanych łącznie przez odbiorców z wykazu. Organy francuskie wskazały również, że prowadzą aktywne prace nad udoskonaleniem zawartości wykazu.

Kategoria	Szczegółowe informacje
Niespójności	Kwoty podane do publicznej wiadomości – większość państw członkowskich poddanych analizie (Austria, Estonia, Niemcy, Łotwa, Malta, Niderlandy, Rumunia) upubliczniła jedynie kwotę finansowania unijnego z RRF przypadającą na poszczególnych odbiorców, natomiast Bułgaria, Francja i Hiszpania opublikowały całkowitą kwotę finansowania ze środków publicznych, w tym wysokość dofinansowania ze środków krajowych. Prawdopodobnie różnica ta wynika ze zmiany w wytycznych Komisji – w 2023 r. wymagała ona jedynie podania kwoty finansowania z RRF, natomiast w zaktualizowanej wersji wytycznych z 2024 r. zwróciła się o podawanie informacji na temat łącznej kwoty finansowania.
	Informacje w podziale na działania – Austria, Bułgaria, Estonia, Łotwa, Malta, Niderlandy, Rumunia i Hiszpania przedstawiają – w odniesieniu do każdego ostatecznego odbiorcy – wykaz działań i przypadającą na poszczególnych odbiorców kwotę finansowania związaną z danym działaniem, natomiast Francja i Niemcy publikują jedynie wykaz działań i łączną kwotę otrzymanego finansowania, bez podziału na poszczególne działania. Trybunał zauważa, że w rozporządzeniu w sprawie RRF taki podział nie jest wymagany.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VI – Analiza beneficjentów instrumentu „Łącząc Europę”

Odsetek podmiotów prywatnych w stosunku do podmiotów publicznych w systemie przejrzystości finansowej – dane na temat instrumentu „Łącząc Europę”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z systemu przejrzystości finansowej z października 2025 r.

Załącznik VII – Informacje publikowane przez Komisję na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (lata 2021–2027)

	Publikacja	Termin lub częstotliwość publikacji	Podstawa prawna
Oceny Komisji (upubliczniane)		–	
Sprawozdawczość	Dialog z partnerami na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 – protokoły posiedzeń i prezentacje	Co najmniej raz w roku	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 8 ust. 5 Decyzja C(2021) 5014
	Przegląd <u>śródkresowy</u> – sprawozdanie dotyczące wyniku przeprowadzonego przez dane państwo członkowskie przeglądu śródkresowego	Jednorazowa publikacja, do końca 2026 r.	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 18 ust. 6
	Roczne sprawozdania <u>z działalności</u> publikowane przez <u>DG EMPL</u> , <u>DG REGIO</u> , <u>DG HOME</u> obejmujące wynik badania zestawień wydatków, ocenę wykonania programów i ocenę wyników kontroli	Co roku	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 99 i art. 41 ust. 1
	<u>Ewaluacja śródkresowa</u>	Do końca 2024 r.	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 45 ust. 1
	<u>Ewaluacja retrospektywna</u>	Do 31 grudnia 2031 r.	Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 45 ust. 2

Publikacja		Termin lub częstotliwość publikacji	Podstawa prawna
Inne publikacje	Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej i interaktywne mapy	Dziewięć sprawozdań	Z inicjatywy Komisji
	Sprawozdanie dotyczące wyników programowania polityki spójności na lata 2021–2027	Jednorazowa publikacja, 28 kwietnia 2023 r.	Z inicjatywy Komisji
	Noty tematyczne dotyczące skutków rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i wykaz powiązanych wydarzeń	W zależności od okoliczności	Z inicjatywy Komisji
	Sprawozdania krajowe w ramach europejskiego semestru zawierające informacje na temat wpływu polityki spójności na zalecenia dla poszczególnych krajów	Co roku	Europejski semestr i rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, art. 19 ust. 15

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty i akronimy

CEF	Instrument „Łącząc Europę”
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
KPO	Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Glosariusz

Działanie	W kontekście RRF – reforma bądź inwestycja.
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.
Inwestycje	Wydatki na inicjatywę, projekt lub działanie objęte zakresem rozporządzenia w sprawie RRF mające przynieść korzystne rezultaty dla społeczeństwa, gospodarki bądź środowiska.
Kamień milowy	Jakościowa miara postępów państwa członkowskiego w realizacji reformy lub inwestycji przewidzianej w planie odbudowy i zwiększania odporności.
Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności	Dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Ostateczny odbiorca	Osoba fizyczna lub prawna, która otrzymuje środki z RRF za realizację działania ujętego w planie odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskiego.
Rezultat	Natychmiastowy efekt projektu lub programu odnotowywany po jego zakończeniu, np. większe szanse na zatrudnienie uczestników kursu lub ulepszony dostęp do danego miejsca dzięki budowie nowej drogi.
Rozporządzenie finansowe	Główny zestaw przepisów określających sposób, w jaki ustala się i wykorzystuje budżet UE, oraz powiązane procesy, takie jak kontrola wewnętrzna, sprawozdawczość, audyt i udzielanie absolutorium.
Wartość docelowa	Ilościowa miara postępów państwa członkowskiego w realizacji konkretnej reformy lub inwestycji przewidzianej w planie odbudowy i zwiększania odporności.
Wyniki	Miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.
Zarządzanie bezpośrednie	Zarządzanie funduszem lub programem unijnym sprawowane samodzielnie przez Komisję, w przeciwieństwie do zarządzania dzielonego czy zarządzania pośredniego.
Zarządzanie dzielone	Metoda wydatkowania środków z budżetu UE, w której – w przeciwieństwie do zarządzania bezpośredniego – Komisja przekazuje pewne zadania państwu członkowskiemu, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-14>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-14>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV, zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Petri Sarvamaa. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Ivana Maletić, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Ana Jurak, szefowa gabinetu; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, kierownik; Viorel Cirje, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Aikaterini Vraila, Dana Christina Mohamed, Tiago Ribeiro, Sorana Rotta i Lorenzo Meirone.



Od lewej: Ana Jurak, Aikaterini Vraila, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Ivana Maletić, Dana Christina Mohamed, Sorana Rotta, Lorenzo Meirone i Tiago Ribeiro.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

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 dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. 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.

Zdjęcie na stronie tytułowej: wygenerowane z wykorzystaniem Adobe Firefly;

© Unia Europejska, 2025; źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

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 wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki 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.

HTML	ISBN 978-92-849-7379-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7773390	QJ-01-26-019-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7380-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/4235597	QJ-01-26-019-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 14/2026](#) pt.

„Przejrzystość i identyfikowalność w RRF – wciąż nie w pełni zapewniono przejrzystość i możliwość monitorowania wydatków”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) o budżecie wynoszącym 577 mld euro został ustanowiony w lutym 2021 r. w reakcji na pandemię COVID-19. Trybunał skontrolował, czy Komisja i państwa członkowskie zagwarantowały możliwość odpowiedniego monitorowania środków finansowych z RRF i wystarczającą przejrzystość w tym zakresie. Kontrolerzy ustalili, że chociaż większość państw członkowskich jest w stanie przedstawić przepływ wydatków z RRF, niektóre dane nie zawsze są gromadzone w sposób systematyczny, co prowadzi do opóźnień i sprawia, że informacje bywają niekompletne. Dane dotyczące faktycznie poniesionych kosztów nie są konsekwentnie wykorzystywane przez państwa członkowskie do aktualizowania wartości szacunkowych. Ponadto Komisja nie zwraca się o te dane, by wykorzystać je w zarządzaniu RRF. Jeżeli chodzi o przejrzystość, publikowane informacje na temat odbiorców, faktycznie poniesionych kosztów i osiągniętych rezultatów są niewystarczające. Trybunał zaleca, by przy opracowywaniu koncepcji przyszłych instrumentów wprowadzić wymóg systematycznego gromadzenia, wykorzystywania i publikowania wszystkich istotnych danych na temat tego, jak wydatkowane jest unijne finansowanie.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

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