SPRAWOZDANIE SPECJALNE 29/2026 **PL**

Wykorzystanie wsparcia z RRF w administracji publicznej

Osiągnięto pewne rezultaty, ale postępy w uwzględnianiu zaleceń dla poszczególnych krajów są nadal ograniczone



CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-27 | Najważniejsze informacje o kontroli 01

01-08 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

09-27 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

28-88 | Omówienie uwag Trybunału 02

28-47 | Działania w ramach RRF tylko częściowo przyczyniają się do rozwiązania problemów związanych z administracją publiczną wskazanych w ramach europejskiego semestru

32-41 | Około jedną trzecią zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej w dużej mierze uwzględniono w działaniach w ramach RRF

42-47 | Działania w ramach RRF dotyczące administracji publicznej nie były w wystarczającym stopniu ukierunkowane na wyzwania strukturalne i dotyczyły głównie cyfryzacji

48-74 | Osiągnięto pewne rezultaty, ale miały one niewielki wpływ na ocenę Komisji dotyczącą postępów we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów

49-53 | Harmonogram wdrażania większości działań objętych próbą Trybunału pozostał niezmieniony

54-60 | Działania przyniosły oczekiwane produkty, ale jak dotąd tylko w przypadku jednej trzeciej działań wypracowano istotne rezultaty

61-70 | Niewystarczające wskaźniki rezultatu utrudniają ocenę wyników działań dotyczących administracji publicznej

71-74 | Z oceny Komisji wynika, że postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów są niewielkie, a działania w ramach RRF do tej pory jedynie nieznacznie poprawiły sytuację w tym zakresie

75-88 | Instrument Wsparcia Technicznego miał niewielki wpływ na wspieranie realizacji ujętych w KPO działań dotyczących administracji publicznej

77-79 | W państwach członkowskich objętych próbą żaden projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie wspierał bezpośrednio wdrażania reform dotyczących administracji publicznej finansowanych ze środków RRF

80-82 | Brak obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich utrudnia ocenę skuteczności Instrumentu Wsparcia Technicznego

83-88 | Praktyczne rozwiązania przyjęte w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie są w pełni dostosowane do tego, by skutecznie wspierać wdrażanie KPO

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Koszty działań związanych z administracją publiczną w poszczególnych państwach członkowskich

Załącznik III – Zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej i działania finansowane z RRF: przegląd i ocena Trybunału

Załącznik IV – Status kamieni milowych i wartości docelowych odnoszących się do działań finansowanych z RRF dotyczących administracji publicznej w państwach członkowskich objętych próbą

Załącznik V – Harmonogram zmian KPO na poziomie planów

Załącznik VI – Przeprowadzona przez Trybunał ocena rezultatów działań finansowanych z RRF dotyczących administracji publicznej w czterech państwach członkowskich objętych próbą

Załącznik VII – Przeprowadzona przez Trybunał analiza wskaźników dotyczących administracji publicznej we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego ramy wykonania na lata 2028–2034

Załącznik VIII – Postępy we wdrażaniu zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej zgodnie z oceną Komisji

Załącznik IX – Projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego związane z realizacją KPO (2021–2025, w podziale na państwa członkowskie)

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01 Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

01 Prawidłowo funkcjonująca i efektywna administracja publiczna jest kluczowym elementem sprawowania rządów w danym kraju. Warunkuje osiągane przez dany kraj wyniki gospodarcze i dobrostan społeczny[1]. Znaczenie administracji publicznej było szczególnie widoczne podczas kryzysu związanego z COVID-19.

02 Termin „administracja publiczna” nie został zdefiniowany w prawodawstwie UE. W najszerszym ujęciu można ją opisać jako instytucje lub organy publiczne zajmujące się opracowywaniem, regulowaniem, wdrażaniem lub egzekwowaniem polityki publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

03 W sprawozdaniu Komisji z 2024 r. streszczono pięć najważniejszych wyzwań odnoszących się do administracji publicznej – stanowią one kontekst dla wszelkich reform w tej dziedzinie (***rys. 1***). Podobne wyzwania można zaobserwować we wszystkich państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)[2].

---

1 Komisja Europejska, „Public administrations in the EU Member States – 2022 Overview”, listopad 2024 r., s. 8.

2 OECD, „Government at a Glance”, 2025, s. 9.

Rys. 1 | Wyzwania stojące przed administracją publiczną wskazane przez Komisję

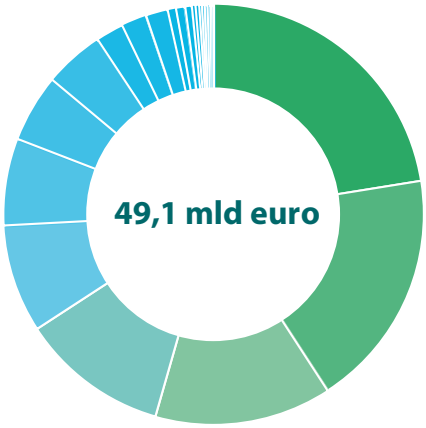


Źródło: publikacja Komisji Europejskiej pt. „Public administrations in the EU member states – 2022 Overview", listopad 2024 r.

04 W lutym 2021 r. rozporządzeniem (UE) 2021/241 ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Miał on wesprzeć odbudowę gospodarczą UE po kryzysie związanym z COVID-19 oraz zwiększyć odporność Unii przez zobowiązanie państw członkowskich do wdrożenia wcześniej uzgodnionych reform i inwestycji. W ramach RRF wspierano m.in. działania mające na celu zwiększenie zdolności administracyjnych i usprawnienie struktur zarządzania w administracji publicznej.

05 Aby otrzymać wsparcie z RRF, państwa członkowskie musiały przedłożyć Komisji krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO). W planach tych miały określić reformy i inwestycje pozwalające rozwiązać wszystkie lub „znaczną część" problemów wskazanych w ramach europejskiego semestru. (Europejski semestr to coroczny proces koordynacji polityki budżetowej, gospodarczej, społecznej i w obszarze zatrudnienia. W ramach tego procesu Komisja Europejska opracowuje wytyczne dla każdego z państw członkowskich. Wytyczne są następnie przyjmowane przez Radę UE i stają się tak zwanymi zaleceniami dla poszczególnych krajów). W przypadku większości państw członkowskich odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów obejmowały wyzwania związane ze zdolnościami administracyjnymi, koordynacją i skutecznością krajowych organów administracji publicznej. Łączna kwota środków z RRF przeznaczonych na działania związane z administracją publiczną wynosi 49,1 mld euro, co odpowiada 8,5% całkowitego budżetu RRF (*rys. 2*).

Rys. 2 | Szacunkowe koszty działań w ramach RRF w obszarze administracji publicznej w podziale na państwa członkowskie (2026 r.)



w mln euro (kwiecień 2026 r.)

Hiszpania	11 033,2	Chorwacja	320,0
Włochy	9 039,3	Litwa	246,7
Grecja	6 677,9	Łotwa	153,5
Rumunia	5 597,9	Bułgaria	147,7
Niemcy	4 108,6	Austria	106,9
Polska	3 270,2	Cypr	106,3
Czechy	2 591,2	Niderlandy	94,1
Węgry	2 255,7	Estonia	93,5
Słowacja	1 070,7	Słowenia	61,2
Portugalia	951,8	Malta	37,4
Francja	831,2	Irlandia	9,7
Belgia	335,7	Luksemburg	5,9

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych FENIX Komisji.

06 Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było przeanalizowanie, czy działania w ramach RRF w administracji publicznej faktycznie przyczyniły się do rozwiązania problemów wskazanych w ramach europejskiego semestru, zgodnie z tym, co określono w zaleceniach dla poszczególnych krajów. W szczególności Trybunał przeanalizował:

- w jakim zakresie koncepcja reform i inwestycji ujętych w planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich uwzględniała stojące przed administracją publiczną wyzwania wskazane w ramach europejskiego semestru;
- czy działania dotyczące administracji publicznej realizowane w czterech państwach członkowskich (Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania) wdrożono zgodnie z planem pod względem harmonogramu, zakresu i wypracowanych osiągnięć oraz w jaki sposób Komisja uwzględniła ukończone działania w swojej ocenie postępów poczynionych we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów, a także czy w proponowanych ramach wykonania na okres po 2027 r. uwzględniono najważniejsze uchybienia stwierdzone w toku wdrażania i monitorowania działań realizowanych w ramach RRF dotyczących administracji publicznej;
- czy Instrument Wsparcia Technicznego pozwalał skutecznie wspierać opracowywanie i wdrażanie działań RRF dotyczących administracji publicznej.

07 Prace kontrolne Trybunału objęły reformy i inwestycje dotyczące administracji publicznej realizowane w 15 państwach członkowskich w okresie od lutego 2021 r. do grudnia 2025 r. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali odpowiednie dane i przeprowadzili wywiady, przeglądy dokumentacji oraz wizyty informacyjne na miejscu w Czechach, Niemczech, Grecji i Hiszpanii. Kontrola obejmowała również szczegółową analizę dobranych prób działań realizowanych w ramach RRF w kontekście powyższych pytań kontrolnych. Ponadto Trybunał zbadał, w jaki sposób wnioski wyciągnięte z wdrażania działań RRF dotyczących administracji publicznej można by uwzględnić podczas przygotowywania wieloletnich ram finansowych UE na okres programowania 2028–2034. Bardziej szczegółowe informacje na temat zakresu kontroli i podejścia kontrolnego przedstawiono w ***załączniku I***.

08 Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie administracji publicznej oraz kwotę środków z RRF przeznaczoną na ten obszar polityki. Trybunał oczekuje, że przeprowadzona przez niego kontrola przyczyni się do udoskonalenia koncepcji przyszłych instrumentów, w przypadku których państwa członkowskie będą otrzymywać środki finansowe za zadowalające osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych, a także zachęci państwa członkowskie do wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru lub podobnych mechanizmów.

Co ustalił i zaleca Trybunał?

09 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że w działaniach RRF dotyczących administracji publicznej jedynie częściowo uwzględniono problemy stojące przed administracją publiczną wskazane w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020. Działania te przyniosły pewne rezultaty, ale jak dotąd miały niewielki wpływ na poziom wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów. Ponadto Instrument Wsparcia Technicznego miał niewielki wpływ na wspieranie realizacji działań w ramach KPO.

Działania w ramach RRF tylko częściowo przyczyniają się do rozwiązania problemów związanych z administracją publiczną wskazanych w ramach europejskiego semestru

10 Rozporządzenie w sprawie RRF stanowi wprawdzie, że reformy i inwestycje przewidziane w KPO muszą przyczyniać się do realizacji wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów lub znacznej ich części, Trybunał przypomina jednak, że w rozporządzeniu nie zdefiniowano, co stanowi „znaczną część" zaleceń dla poszczególnych krajów. Ponadto kryteria służące ustaleniu, czy zalecenia zostały „uwzględnione" w KPO danego państwa, również nie zostały jasno określone. W związku z tym – jak już zauważono w sprawozdaniu specjalnym 21/2022 – wszelka ocena tego, czy działania ujęte w KPO odnoszą się do znacznej części zaleceń dla poszczególnych krajów, pozostaje w pewnym stopniu kwestią osądu (pkt ***28***–***29***).

11 W swojej analizie Trybunał stwierdził, że 35% zaleceń cząstkowych na lata 2019 i 2020 odnoszących się do administracji publicznej zostało w dużej mierze uwzględnionych. Jednocześnie 58% zaleceń cząstkowych na lata 2019 i 2020 zostało uwzględnionych w niewielkim stopniu, 7% – nie zostało uwzględnionych w ogóle, a żadne z nich nie zostało w pełni uwzględnione. Wyniki te były nieco lepsze niż w przypadku dwóch obszarów polityki skontrolowanych w przeszłości przez Trybunał (rynki pracy i otoczenie biznesowe, zob. pkt ***31***–***41***).

12 Ponadto z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że państwa członkowskie były bardziej skłonne rozwiązywać pewne problemy niż inne. Na przykład choć w planach krajowych uwzględniono w dużej mierze połowę zaleceń cząstkowych dotyczących *efektywności administracji publicznej* – co obejmuje budowanie zdolności, cyfryzację i poprawę jakości usług publicznych – to w dużej mierze uwzględniono jedynie 14% zaleceń cząstkowych związanych z *zarządzaniem*, często obejmujących reformy o głębszym i bardziej strukturalnym charakterze. Wobec ograniczonych ram czasowych RRF państwa członkowskie zdawały się preferować działania, które można było wdrożyć szybciej, a nie bardziej złożone reformy strukturalne wymagające długoterminowych zmian instytucjonalnych (pkt ***42***–***43***).

13 Działania związane z cyfryzacją i administracją elektroniczną (głównie inwestycje) stanowią 53% wszystkich działań dotyczących administracji publicznej objętych próbą Trybunału (i 71% łącznych szacowanych kosztów w próbie). W niektórych państwach członkowskich odsetek ten jest jeszcze wyższy. Oznacza to, że w swoich planach krajowych państwa członkowskie priorytetowo potraktowały osiągnięcie celów związanych z cyfryzacją. Wśród powodów takiego podejścia wymienionych przez państwa członkowskie znalazły się potrzeby wynikające z kryzysu związanego z COVID-19 oraz fakt, że takie działania cyfrowe były postrzegane jako łatwiejsze do wdrożenia w ramach czasowych określonych dla RRF (pkt ***44***–***47***).

14 W sprawozdaniu specjalnym 10/2025 Trybunał zalecił, aby Komisja, opracowując koncepcję instrumentów związanych z reformami lub zaleceniami dla poszczególnych krajów, zadbała o to, by w wystarczającym stopniu uwzględniono kluczowe wyzwania wskazane w tych zaleceniach. To zalecenie Trybunału ma również zastosowanie do obszaru administracji publicznej.

15 W odniesieniu do kolejnych WRF zaproponowano wymóg, by inwestycje i reformy ujęte w planach partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR) faktycznie uwzględniały wszystkie wyzwania lub znaczną część wyzwań danego kraju. Wyzwania te mogłyby być wskazane w szeregu dokumentów, a nie tylko w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach europejskiego semestru. Chociaż wnioski dotyczące kolejnych WRF zawierają rozwiązania dotyczące opracowywania koncepcji i oceny planów, tak aby były one dostosowane do europejskiego semestru i innych istotnych dokumentów, sformułowanie „znaczna część” pozostaje niezdefiniowane (pkt ***28***–***30***).

Zalecenie 1

Wyjaśnienie, w jaki sposób należy uwzględniać zalecenia dla poszczególnych krajów i inne wyzwania w planach partnerstwa krajowego i regionalnego

Komisja powinna wyjaśnić, w jaki sposób należy uwzględniać zalecenia dla poszczególnych krajów i inne wyzwania w planach partnerstwa krajowego i regionalnego, oraz określić kryteria oceny, co stanowi „znaczną część” zaleceń dla poszczególnych krajów w okresie 2028–2034.

Termin realizacji: do końca 2027 r.

Osiągnięto pewne rezultaty, ale miały one niewielki wpływ na ocenę Komisji dotyczącą postępów we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów

16 Jeśli chodzi o terminowość objętych próbą działań dotyczących administracji publicznej, Trybunał stwierdził, że 82% działań było na dobrej drodze do ukończenia w terminie wskazanym w pierwotnej decyzji wykonawczej Rady. W niektórych przypadkach można by było uniknąć opóźnień dzięki lepszemu planowaniu i przygotowaniu w momencie opracowywania planu oraz dzięki uprzednim konsultacjom z innymi szczeblami administracji, które posiadały kompetencje niezbędne do wdrożenia planowanych działań. Odnotowane opóźnienia zagrażają terminowemu zakończeniu działań w ramach czasowych przewidzianych dla RRF, a tym samym osiągnięciu założonych celów. W tym kontekście Trybunał odnotowuje, że wykonalność planów nie była dla Komisji wyraźnym kryterium przy ocenie KPO przedłożonych przez państwa członkowskie ani nie miałaby być takim kryterium oceny zgodnie z treścią wniosków dotyczących przyszłego Europejskiego Funduszu (pkt *49*–*53*).

Zalecenie 2

Przeanalizowanie zagrożeń dla terminowej realizacji i wykonalności PPKR

Aby zapewnić pomyślną realizację przyszłych PPKR, Komisja powinna przeanalizować zagrożenia dla terminowej realizacji i wykonalności planów, w szczególności w przypadku złożonych reform wiążących się ze znacznymi trudnościami na etapie wdrożenia.

Termin realizacji: 2028 r. (przy ocenie przyszłych PPKR)

17 Przeprowadzona przez Trybunał analiza objętych próbą działań dotyczących administracji publicznej, które miały zostać ukończone do końca 2025 r., wykazała, że chociaż wszystkie działania przyniosły oczekiwane produkty, tylko w ramach 36% z nich wypracowano istotne rezultaty. W przypadku pozostałych dwóch trzecich działań kontrolerzy Trybunału znaleźli dowody na to, że wypracowane rezultaty były ograniczone (57%), lub nie znaleźli żadnych dowodów na wypracowanie rezultatów (7%). Wyniki te są lepsze niż wyniki podobnej analizy przeprowadzonej w odniesieniu do otoczenia biznesowego i reform rynku pracy. Trybunał ma jednak wątpliwości co do trwałości oddziaływania niektórych działań ujętych w próbie, które jego zdaniem przyniosły rezultaty (pkt *54*–*60*).

18 Co więcej, z przeprowadzonej przez Trybunał analizy oceny Komisji ogólnie wynika, że działania podejmowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do administracji publicznej miały jak dotąd niewielki wpływ na poziom realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących administracji publicznej. Chociaż realizacja zadań nadal trwa, w przypadku znakomitej większości – ponad 90% zaleceń cząstkowych – nadal odnotowano jedynie pewne lub ograniczone postępy (pkt ***71***–***74***).

19 Pomiar rezultatów – obok pomiaru produktów – jest kluczowym elementem należytego zarządzania finansami, ponieważ rezultaty należy uwzględnić przy ocenie, czy dzięki środkom udało się osiągnąć zamierzone cele. W przypadku RRF ramy monitorowania wyników obejmują głównie kamienie milowe i wartości docelowe, które służą do śledzenia realizacji konkretnych reform i inwestycji przewidzianych w KPO. Obejmują również wspólne wskaźniki, które są wykorzystywane do sprawozdawczości na temat postępów w realizacji celów ogólnych i szczegółowych RRF. Trybunał zwrócił już uwagę w sprawozdaniu specjalnym 26/2023 dotyczącym ram monitorowania wyników RRF, że kamienie milowe i wartości docelowe w dużej mierze są ukierunkowane na produkty, a nie na rezultaty. Wcześniej stwierdził ponadto, że tylko cztery z 14 wspólnych wskaźników RRF pozwalają zmierzyć rezultaty (pkt ***61***).

20 W wyniku analizy działań dotyczących administracji publicznej Trybunał stwierdził, że ocena rezultatów tych działań jest utrudniona ze względu na uchybienia w definiowaniu wskaźników służących do monitorowania wyników. Organy krajowe ustanowiły wskaźniki służące do pomiaru i oceny osiągnięcia rezultatów jedynie w przypadku 43% działań skontrolowanych przez Trybunał na miejscu. Wynikało to między innymi z faktu, że państwa członkowskie często nie wykraczały poza wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie RRF – rozporządzenie wymaga prowadzenia sprawozdawczości dotyczącej osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych oraz wspólnych wskaźników. W większości przypadków – z wyjątkiem tych, w których państwa członkowskie były zobowiązane do gromadzenia danych dotyczących jednego z obowiązkowych wspólnych wskaźników RRF („Użytkownicy nowych i zmodernizowanych publicznych usług, produktów i procesów cyfrowych”) – państwa nie były zatem w stanie informować na temat osiągnięcia rezultatów poszczególnych działań w ramach RRF (pkt ***62***–***65***).

21 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że proponowane ramy wykonania, które miałyby odnosić się do działań dotyczących administracji publicznej w kolejnych WRF, również bazują na wskaźnikach produktu. Wskaźniki te pozwalają zmierzyć zakończenie etapów administracyjnych, takich jak przyjęcie przepisów i strategii lub opracowanie usług publicznych. Chociaż wskaźniki te pozwalają wykazać, że działania podjęto, nie dostarczają one dowodów na to, czy działania te doprowadziły do poprawy efektywności administracji. W proponowanych wskaźnikach produktu i rezultatu w wielu przypadkach nie uwzględniono podstawowych miar efektywności administracji publicznej. Bez takich wskaźników nie można ocenić, czy reformy doprowadziły do przyspieszenia procedur, obniżenia kosztów administracyjnych, poprawy rozwiązań dla użytkowników lub lepszego zarządzania. Ponadto w przypadku 71% (17 z 24) proponowanych zakresów interwencji związanych z obszarem „Efektywna administracja publiczna” nie określono żadnych wskaźników rezultatu. Stanowi to istotną lukę, ponieważ reformy administracji publicznej mają zazwyczaj na celu poprawę funkcjonowania instytucji, a nie tylko wypracowywanie określonych produktów (pkt *66*–*70*).

22 Zdaniem Trybunału w ramach monitorowania wyników, które zaproponowano w odniesieniu do kolejnych WRF, jedynie częściowo uwzględniono ograniczenia zaobserwowane dotychczas w ocenie produktów i rezultatów działań dotyczących administracji publicznej ujętych w planach krajowych.

Zalecenie 3

Udoskonalenie ram monitorowania wyników w następnych WRF w celu poprawy pomiaru produktów i rezultatów reform administracji publicznej

Trybunał zaleca, aby Komisja udoskonaliła ramy monitorowania wyników w obszarze administracji publicznej w następnych WRF, tak aby:

a) zakresy interwencji, wskaźniki produktu i rezultatu były jasno określone, produkty obejmowały konkretne efekty działań, a rezultaty odzwierciedlały wymierne zmiany powiązane z daną interwencją;

b) reformy były w sposób spójny powiązane z jasno określonymi, wymiernymi rezultatami polityki.

Termin realizacji: do końca 2027 r. (podczas negocjowania rozporządzenia ustanawiającego ramy wykonania na okres programowania 2028–2034)

Instrument Wsparcia Technicznego miał niewielki wpływ na wspieranie realizacji działań RRF dotyczących administracji publicznej

23 Instrument Wsparcia Technicznego to unijny program, który zapewnia państwom członkowskim specjalistyczną wiedzę techniczną, aby wspierać je w opracowywaniu i wdrażaniu reform. Rozporządzenie w sprawie RRF umożliwiło państwom członkowskim wykorzystanie Instrumentu Wsparcia Technicznego przy opracowywaniu i wdrażaniu KPO. Cztery państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty na miejscu, korzystały z Instrumentu Wsparcia Technicznego w odniesieniu do projektów dotyczących obszarów takich jak trudności związane z wdrażaniem na poziomie planów, monitorowanie i sprawozdawczość na temat osiągania celów wyznaczonych w planach, budowanie zdolności lub partnerska wymiana informacji między organami (pkt ***75***–***80***).

24 Wnioski z kontroli Trybunału, jeśli chodzi o korzyści płynące ze wsparcia w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, nie były jednoznaczne. Skontrolowane przez Trybunał państwa członkowskie zasadniczo uznały, że projekty, w których uczestniczyły, były przydatne w eliminowaniu uchybień i rozwiązywaniu problemów z wdrażaniem. Jednocześnie skontrolowane projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego związane z KPO miały ogólny zakres – dotyczyły one rozwiązań horyzontalnych na poziomie planów i nie odnosiły się do bardziej szczegółowych problemów związanych z realizacją działań w obszarze administracji publicznej. Rozporządzenie ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego nie nakłada na państwa członkowskie obowiązków sprawozdawczych dotyczących wykorzystania środków wsparcia, dlatego zdolność Komisji do śledzenia wyników lub rezultatów projektów w ramach tego instrumentu jest niewielka (pkt ***80***–***82***).

25 Rozporządzenie w sprawie RRF umożliwia państwom członkowskim zwrócenie się o wsparcie techniczne przy opracowywaniu i wdrażaniu planów krajowych, jednak praktyczne rozwiązania przyjęte w tych dwóch instrumentach nie były wystarczająco spójne, by umożliwić wykorzystanie synergii w praktyce. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że od złożenia wniosku przez państwo członkowskie do ukończenia projektu wsparcia technicznego upływają średnio dwa lata (po planowanym osiągnięciu pierwszych kamieni milowych i wartości docelowych), co stawia pod znakiem zapytania adekwatność modelu realizacji Instrumentu Wsparcia Technicznego w odniesieniu do RRF (pkt ***83***–***84***).

26 Zgodnie z danymi Komisji w latach 2021–2025 zatwierdzono około 40% wniosków państw członkowskich o wsparcie w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego. Wsparcie dostępne w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego powinno być wykorzystywane jak najskuteczniej – w tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają proces wyboru wniosków państw członkowskich przez Komisję oraz ukierunkowanie wsparcia. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wytycznych Komisji w tej kwestii wykazała, że Komisja nie traktuje w sposób wyraźnie priorytetowy wniosków związanych z opóźnioną realizacją ujętych w planach państw członkowskich reform, w przypadku których napotkano przeszkody. Nie zmniejsza tym samym ryzyka wystąpienia opóźnień w osiąganiu przyszłych kamieni milowych i wartości docelowych (pkt ***85***–***87***).

27 Ustalenia operacyjne dotyczące instrumentu, który zastąpi Instrument Wsparcia Technicznego w kolejnych WRF, nie są jeszcze znane. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wskazuje jednak, że każdy kolejny program pomocy technicznej powinien być bardziej elastycznym narzędziem wspierania państw członkowskich w realizacji działań służących rozwiązaniu problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz w propagowaniu wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi (pkt ***88***).

Zalecenie 4

Określenie potrzeb państw członkowskich w zakresie wsparcia technicznego na początku kolejnego okresu programowania i uruchomienie pomocy na wystarczająco wczesnym etapie

Trybunał zaleca, aby Komisja – we współpracy z państwami członkowskimi – zadbała o to, aby:

a) potrzeby państw członkowskich zostały jasno określone, a wsparcie techniczne i pomoc były udzielane terminowo w celu wsparcia realizacji;

b) realizowane interwencje były wystarczająco elastyczne, aby zapewnić terminowe i ukierunkowane wsparcie techniczne i pomoc we wdrażaniu, w szczególności w razie wystąpienia opóźnień lub pojawienia się nieprzewidzianych wyzwań;

c) zagrożenia dla terminowej realizacji planów krajowych zostały uwzględnione w określonych w akcie prawnym kryteriach wyboru wniosków o wsparcie techniczne.

Termin realizacji: lit. a) i b) – 2028 r. (podczas oceny przyszłych PPKR); lit. c) – do końca 2027 r. (podczas negocjowania rozporządzenia w sprawie instrumentu UE na okres programowania 2028–2034)

Zalecenie 5

Udoskonalenie ram monitorowania i oceny pomocy technicznej i wsparcia w ramach Instrumentu UE

Komisja powinna udoskonalić ramy monitorowania i oceny w odniesieniu do interwencji w zakresie wsparcia i pomocy technicznej, w tym przez pomiar zarówno produktów, jak i rezultatów oraz przez zagwarantowanie odpowiedniej sprawozdawczości na temat wykorzystania i skuteczności pomocy.

Termin realizacji: 2028 r. (przy podejmowaniu decyzji w sprawie operacyjnych aspektów programu w WRF na lata 2028–2034)

02

Omówienie uwag Trybunału

Działania w ramach RRF tylko częściowo przyczyniają się do rozwiązania problemów związanych z administracją publiczną wskazanych w ramach europejskiego semestru

28 W ramach europejskiego semestru Rada przyjmuje – opierając się na analizie przeprowadzonej przez Komisję – zalecenia dla poszczególnych krajów i zwraca się do zainteresowanych państw członkowskich o podjęcie działań w celu wyeliminowania wskazanych problemów. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO) powinny przyczyniać się do rozwiązania wszystkich problemów, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów, lub też znacznej ich części[3]. Komisja wskazała w wytycznych dla państw członkowskich dotyczących opracowywania KPO, że oczekuje, iż odpowiednie problemy zostaną wyeliminowane lub uwzględnione w inny sposób, który istotnie przyczyni się do ich rozwiązania[4].

---

[3] Art. 18 ust. 4 lit. b) i art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie RRF.

[4] SWD(2021) 12, część 1, sekcja 2, s. 8.

29 Jak Trybunał zauważył w ramach jednej z wcześniejszych kontroli[5], w rozporządzeniu w sprawie RRF nie określono, co stanowi „znaczną część” zaleceń dla poszczególnych krajów. Ponadto kryteria służące ustaleniu, czy zalecenia dla poszczególnych krajów zostały „uwzględnione”, nie zostały jasno określone. W praktyce, nawet jeśli działania tylko częściowo realizują cele zalecenia, można uznać, że zalecenie dla danego kraju zostało uwzględnione. Oznacza to, że każda ocena, czy inwestycje i reformy ujęte w KPO odnoszą się do znacznej części zaleceń dla poszczególnych krajów, pozostaje w pewnym stopniu kwestią osądu.

30 Jak wynika również z opinii Trybunału 09/2026[6], przeprowadzona przez Trybunał analiza wniosków Komisji dotyczących WRF na lata 2028–2034[7] wskazuje, że przyszłe plany partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR) będą charakteryzowały się jeszcze większą niejasnością. Zaproponowano bowiem, by inwestycje i reformy odnosiły się szerzej do wyzwań, które mogą zostać wskazane w szeregu dokumentów, a nie tylko w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Trybunał odnotowuje również, że we wniosku nie zdefiniowano kluczowych terminów (takich jak „odpowiedni wkład”, „znaczna część” i „koncentracja zasobów”), mimo że definicje te są potrzebne, aby można było określić wymagany poziom ambicji PPKR. Aby zmniejszyć niepewność i zagwarantować, że poszczególne państwa członkowskie będą traktowane w taki sam sposób, należałoby określić jasne definicje i wytyczne dotyczące PPKR oraz przejrzyste kryteria oceny tych planów[8].

---

[5] Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 34, 53 i 116.

[6] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2026, pkt 78 i 79.

[7] Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na lata 2028–2034, COM(2025) 565, art. 22.

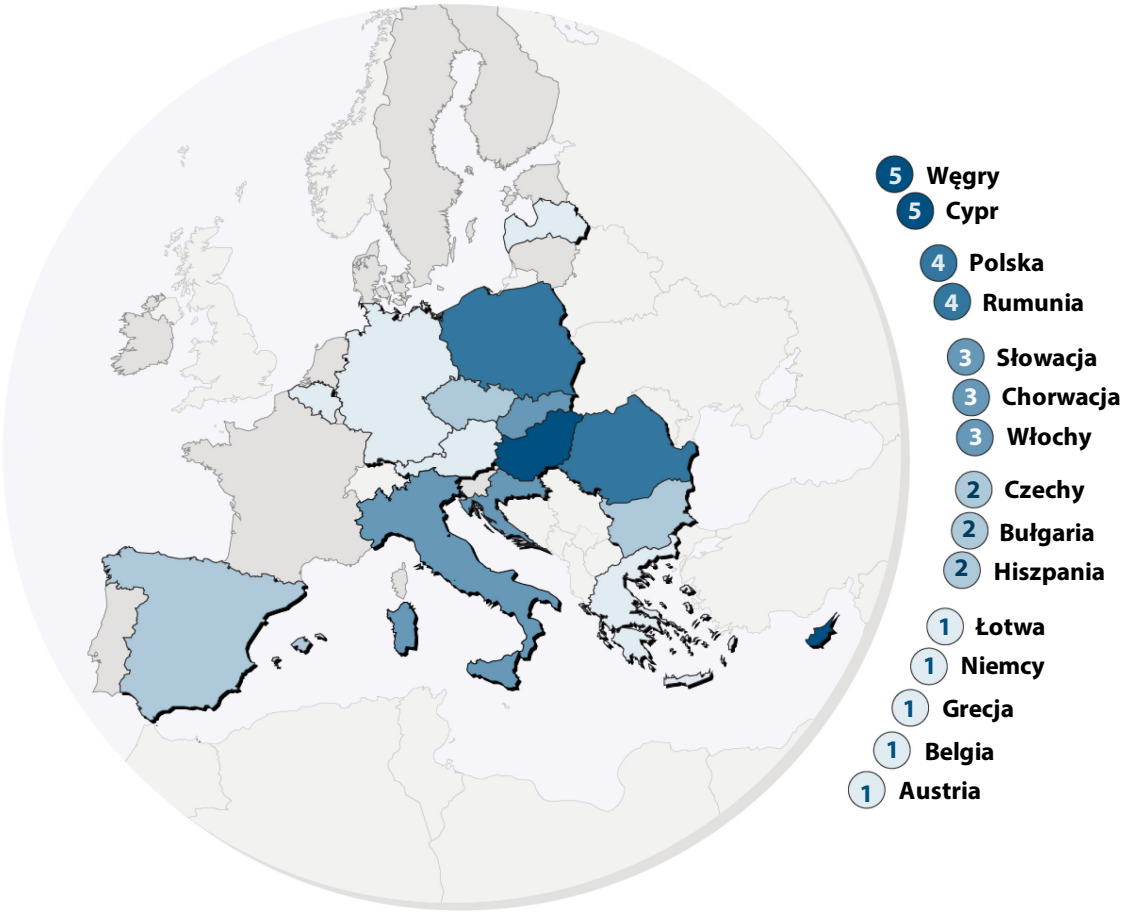
[8] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 09/2026, pkt 79.

31 W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy działania dotyczące administracji publicznej ujęte w KPO zostały opracowane w taki sposób, by przyczyniały się do rozwiązania odpowiednich problemów wskazanych w ramach europejskiego semestru, i czy prawdopodobnie przyniosą trwałe, strukturalne skutki. W tym celu Trybunał dobrał próbę 235 reform i inwestycji (w 15 państwach członkowskich), które przypisano do odpowiednich zaleceń cząstkowych dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 lub które zostały powiązane z obszarem polityki dotyczącym administracji publicznej. Próba dobrana przez kontrolerów obejmuje również Austrię, ponieważ Trybunał uważa, że dotyczące jej zalecenie cząstkowe 1.4 z 2019 r. było zaleceniem dotyczącym administracji publicznej, mimo że Komisja powiązała je z obszarem administracji publicznej dopiero w cyklu europejskiego semestru z 2022 r. (bardziej szczegółowe informacje na temat próby Trybunału przedstawiono w ***załączniku I***, a podział kosztów na poszczególne państwa członkowskie – w ***załączniku II***).

Około jedną trzecią zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej w dużej mierze uwzględniono w działaniach w ramach RRF

32 W latach 2019 i 2020 15 państw członkowskich otrzymało zalecenia cząstkowe odnoszące się do obszaru administracji publicznej: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Hiszpania, Łotwa, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry i Włochy. W tym okresie Komisja skierowała do tych 15 państw łącznie 38 zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej (***rys. 3***).

Rys. 3 | Liczba zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej w podziale na państwa członkowskie (2019 i 2020 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

33 Na potrzeby analizy kontrolerzy podzielili zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej na lata 2019 i 2020 na siedem obszarów tematycznych (*rys. 4*).

Rys. 4 | Obszary tematyczne zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej (2019 i 2020 r.)

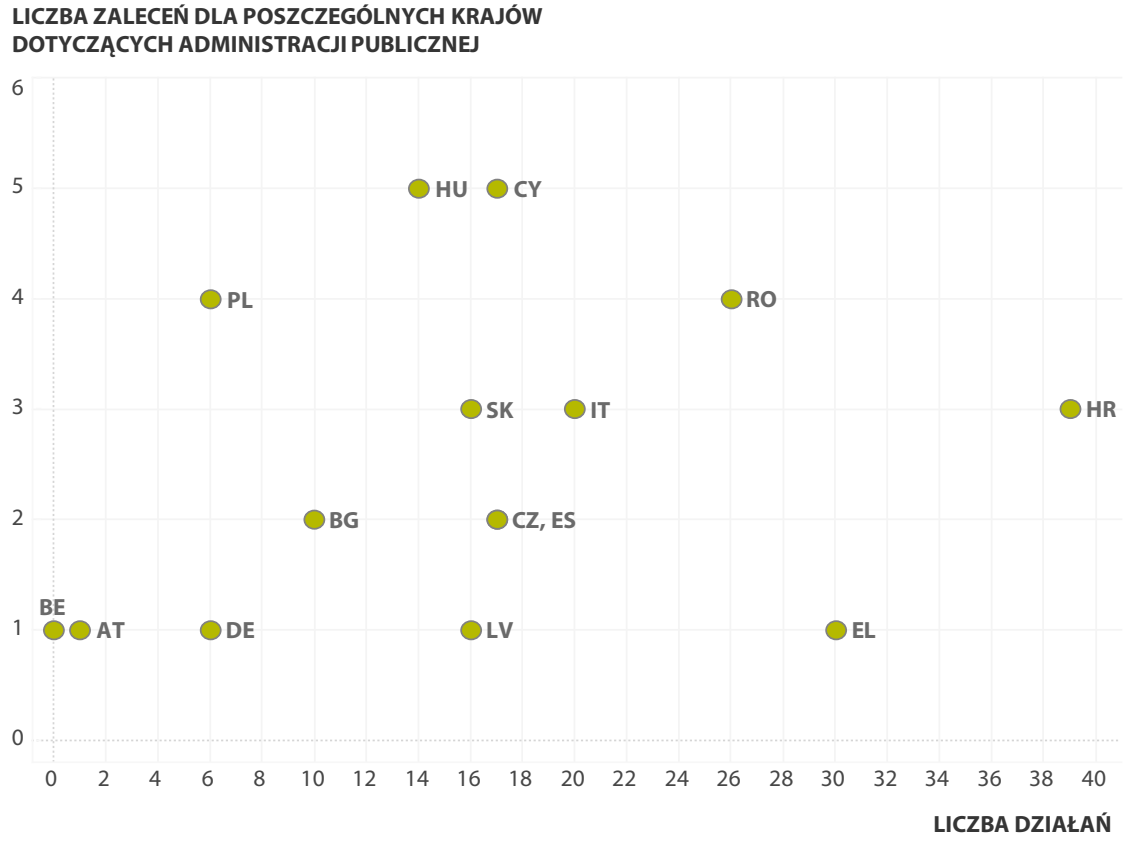
Obszary tematyczne zaleceń dla poszczególnych krajów związane z obszarami polityki „administracja publiczna” i „cyfryzacja administracji publicznej i usług publicznych”	Liczba zaleceń cząstkowych		
	2019	2020	Ogółem
Efektywność administracji publicznej	6	6	12
Transformacja cyfrowa i administracja elektroniczna	0	6	6
Zarządzanie	2	4	6
Zamówienia publiczne i konkurencja	3	2	5
Rozwój społeczny i gospodarczy	3	2	5
System sądowy i egzekwowanie prawa	2	1	3
Polityka fiskalna	1	0	1
Łączna liczba zaleceń cząstkowych	**17**	**21**	**38**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

34 Jak zauważył Trybunał już we wcześniejszych sprawozdaniach[9], zalecenia cząstkowe formułowano w sposób ogólny, co oznacza, że państwa członkowskie miały dużą swobodę w opracowywaniu działań, które miały realizować te zalecenia. Ogólnie rzecz biorąc, zalecenia cząstkowe z 2019 r. odnosiły się do nawracających problemów strukturalnych, z którymi państwa członkowskie borykają się od lat, na przykład związanych z zarządzaniem, efektywnością administracji publicznej i usprawnieniem procedur udzielania zamówień publicznych, natomiast wiele zaleceń cząstkowych z 2020 r. sformułowano w reakcji na pandemię – były one związane na przykład z cyfryzacją usług publicznych. Liczba zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej oraz liczba działań przewidzianych w KPO w celu realizacji tych zaleceń różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych przypadkach dużą liczbę działań przypisano do jednego zalecenia cząstkowego (***rys. 5***).

[9] Sprawozdanie specjalne 10/2025 w sprawie reform rynku pracy ujętych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, sprawozdanie specjalne 21/2025 w sprawie otoczenia biznesowego w RRF.

Rys. 5 | Liczba zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących administracji publicznej w latach 2019 i 2020 i powiązanych działań w podziale na państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie plików FENIX i bazy danych CESAR.

35 W cyklach europejskiego semestru 2022–2024 Rada przyjęła mniej zaleceń dla poszczególnych krajów. Koncentrowały się one przede wszystkim na REPowerEU i bezpieczeństwie energetycznym, polityce gospodarczej i fiskalnej oraz wyzwaniach społecznych i związanych z zatrudnieniem. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że w latach 2022–2024 pięć z 15 państw członkowskich otrzymało dodatkowe zalecenia odnoszące się do administracji publicznej: Czechy, Niemcy, Grecja, Polska i Słowacja (***załącznik III***). Państwa członkowskie dążą do realizacji tych dodatkowych zaleceń za pomocą następujących działań ujętych w KPO:

- działania związane z przystępnymi cenowo mieszkaniami i efektywnością energetyczną zasobów budowlanych (Czechy);
- przyspieszenie cyfryzacji administracji publicznej (Niemcy i Polska);
- przyciągnięcie odpowiednich umiejętności i wdrożenie ram wielopoziomowego sprawowania rządów (Czechy i Grecja);
- przejrzystość i konkurencja w zamówieniach publicznych (Słowacja).

36 Oczekuje się, że KPO przyczynią się do skutecznego rozwiązania wszystkich problemów wskazanych w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań[10]. Przed przyjęciem KPO Komisja przeprowadziła jakościową ocenę tego, czy reformy i inwestycje przewidziane w planach mogą przyczynić się do realizacji zaleceń cząstkowych. Na tej podstawie stwierdziła następnie, że we wszystkich przypadkach spełniony został wymóg regulacyjny – plany przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom lub znacznej części wyzwań, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach dla poszczególnych krajów[11].

37 Po zatwierdzeniu KPO Komisja sporządziła również szczegółowe zestawienie działań w ramach RRF, przypisując każdą reformę i inwestycję do co najmniej jednego zalecenia cząstkowego. Na podstawie tego bardziej szczegółowego zestawienia Komisja uznała, że:

- 36 z 38 zaleceń cząstkowych z obszaru administracji publicznej z lat 2019 i 2020 (95%) uwzględniono w działaniach w ramach RRF;
- dwa zalecenia cząstkowe (5%) nie zostały uwzględnione w żadnych działaniach w ramach RRF, ale mogą zostać uwzględnione w innych działaniach podjętych poza RRF.

[10] Art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie RRF.

[11] Dokumenty robocze służb Komisji dotyczące oceny KPO poszczególnych państw członkowskich.

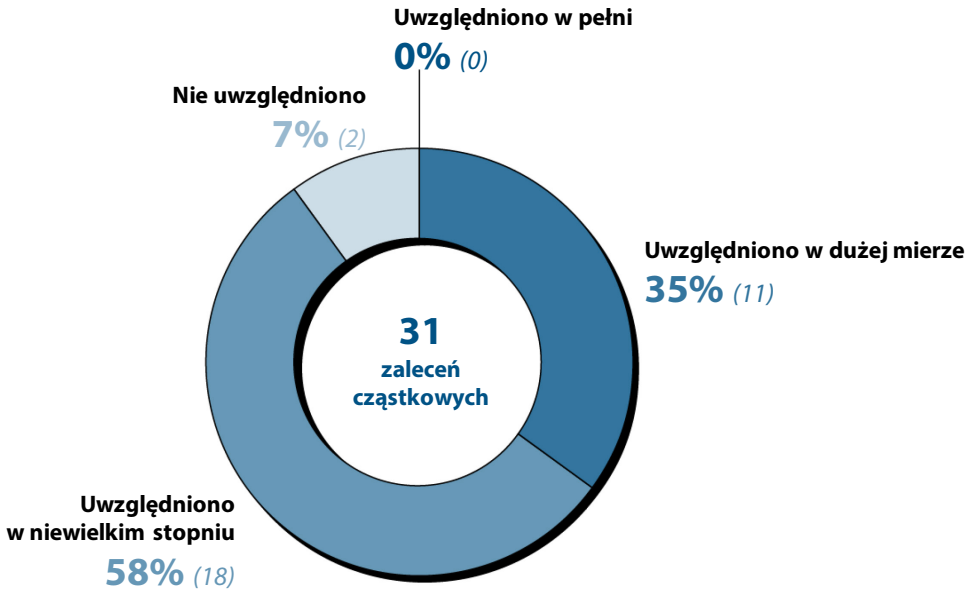
38 Trybunał ocenił, w jakim stopniu działania przyczyniły się do rozwiązania problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019 i 2020. Oparł się przy tym na kryteriach określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF. Trybunał objął analizą 31 z 38 zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej, a wyłączył z niej siedem zaleceń cząstkowych, którym przypisano działania służące realizacji celów sektorowych (tj. działania, które nie odnosiły do podstawowych zadań administracji publicznej; zob. ***załącznik III***). Podobnie jak w przypadku wcześniejszych sprawozdań dotyczących RRF[12] Trybunał przypisał każde zalecenie cząstkowe do jednej z następujących czterech kategorii na podstawie opisu każdego działania oraz odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych określonych w załączniku do decyzji wykonawczej Rady:

- zalecenia cząstkowego „nie uwzględniono", jeśli żadna z kwestii w nim wskazanych nie została uwzględniona w jakimkolwiek działaniu w ramach RRF lub jeśli nie przeprowadzono reform ani inwestycji powiązanych z zaleceniem cząstkowym;
- zalecenie cząstkowe „uwzględniono w niewielkim stopniu", jeśli w działaniach w ramach RRF nie uwzględniono najważniejszych kwestii wskazanych w zaleceniu;
- zalecenie cząstkowe „uwzględniono w dużej mierze", jeśli w działaniach w ramach RRF pominięto jedynie kilka pomniejszych kwestii wskazanych w zaleceniu;
- zalecenie cząstkowe jest „w pełni uwzględnione", jeśli wszystkie kwestie wskazane w zaleceniu cząstkowym zostały uwzględnione w działaniach w ramach RRF.

39 Ocena Trybunału różni się od oceny Komisji, która nie dokonuje rozróżnienia według powyższych kategorii, a jedynie ocenia zalecenia dla poszczególnych krajów jako uwzględnione bądź nie. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że 29 z 31 zbadanych zaleceń cząstkowych zostało uwzględnionych w działaniach z obszaru administracji publicznej. Ponad połowa (18 z 31 zaleceń cząstkowych, tj. 58%) została uwzględniona jedynie w niewielkim stopniu, natomiast 35% (11 z 31) uznaje się za uwzględnione w dużej mierze. Żadne z zaleceń cząstkowych nie zostało uwzględnione w pełni. Trybunał uważa również, że dwa z tych 31 zaleceń cząstkowych nie zostały w ogóle uwzględnione – w przypadku Belgii ocena Trybunału była zgodna z oceną Komisji, natomiast w przypadku Włoch Komisja uznała zalecenie za uwzględnione (przykłady przedstawiono na ***rys. 6***, w ***załączniku III*** i w ***ramce 1***).

[12] Sprawozdanie specjalne 10/2025 w sprawie reform rynku pracy ujętych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, sprawozdanie specjalne 21/2025 w sprawie otoczenia biznesowego w RRF.

Rys. 6 | Zakres, w jakim uwzględniono objęte próbą zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 1

Ocena zakresu, w jakim zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej zostały uwzględnione w powiązanych z nimi działaniach w ramach RRF: przykłady z Belgii, Węgier i Włoch

Zalecenie w dużej mierze uwzględnione w działaniach w ramach RRF

W zaleceniu cząstkowym z 2019 r. dla **Włoch** (zalecenie 3.2) wezwano do poprawy skuteczności administracji publicznej przez inwestowanie w umiejętności pracowników sektora publicznego, przyspieszenie cyfryzacji oraz zwiększenie efektywności i jakości lokalnych usług publicznych. Włoski KPO obejmuje 10 inwestycji i 13 reform mających na celu poprawę infrastruktury cyfrowej i cyberbezpieczeństwa, efektywności i jakości lokalnych usług publicznych, a także inwestowanie w umiejętności cyfrowe i reformę zamówień publicznych. Komisja przypisała te 10 inwestycji i 13 reform do przedmiotowego zalecenia cząstkowego.

Trybunał uznał, że w działaniach tych w dużej mierze uwzględniono przedmiotowe zalecenie cząstkowe, ponieważ w odpowiedni sposób obejmują swoim zakresem różne obszary, których ono dotyczy.

Zalecenie w niewielkim stopniu uwzględnione w działaniach w ramach RRF

Zalecenie cząstkowe dla **Węgier** z 2020 r. (zalecenie 4.2) odnosi się do zaangażowania zainteresowanych stron na etapie kształtowania polityki i wdrażania, a także do przeprowadzania ocen skutków i konsultacji w sprawie projektów przepisów, w tym przez ograniczenie stosowania specjalnych procedur ustawodawczych przy przyjmowaniu aktów prawnych. Przyjęto dwie reformy dotyczące bardziej systematycznego stosowania ocen skutków i skutecznego zaangażowania zainteresowanych stron w proces stanowienia prawa.

Trybunał potwierdza jednak opinię Komisji, że niewystarczające zaangażowanie zainteresowanych stron w proces decyzyjny i szerokie stosowanie procedur nadzwyczajnych przy przyjmowaniu przepisów wciąż stanowiły problem na Węgrzech. W związku z tym Trybunał uważa, że to zalecenie cząstkowe zostało uwzględnione jedynie w niewielkim stopniu.

Zalecenie nieuwzględnione w działaniach w ramach RRF

W latach 2019 i 2020 **Belgia i Włochy** otrzymały zalecenia cząstkowe zobowiązujące je ogólnie do usprawnienia koordynacji i zarządzania w organach administracji publicznej. W przypadku Belgii Komisja nie przypisała żadnego działania w ramach RRF do stosownego zalecenia cząstkowego z 2019 r. (zalecenie 1.6). W przypadku Włoch do stosownego zalecenia cząstkowego z 2020 r. (zalecenie 1.3) przypisano tylko jedno działanie związane z konkurencyjnym udzielaniem koncesji we włoskich portach. Komisja uznaje również za istotne w kontekście zalecenia jeszcze inne działanie – reformę mającą na celu przyspieszenie wdrażania polityki spójności, która nie została formalnie przypisana do zalecenia cząstkowego dla Włoch.

Trybunał uważa jednak, że te dwa działania nie są bezpośrednio związane z zaleceniem cząstkowym, ponieważ dotyczą konkretnych obszarów sektorowych i wdrażania istniejących programów, a zatem nie mogą przynieść systemowej poprawy, jeśli chodzi o problemy związane z koordynacją i zarządzaniem.

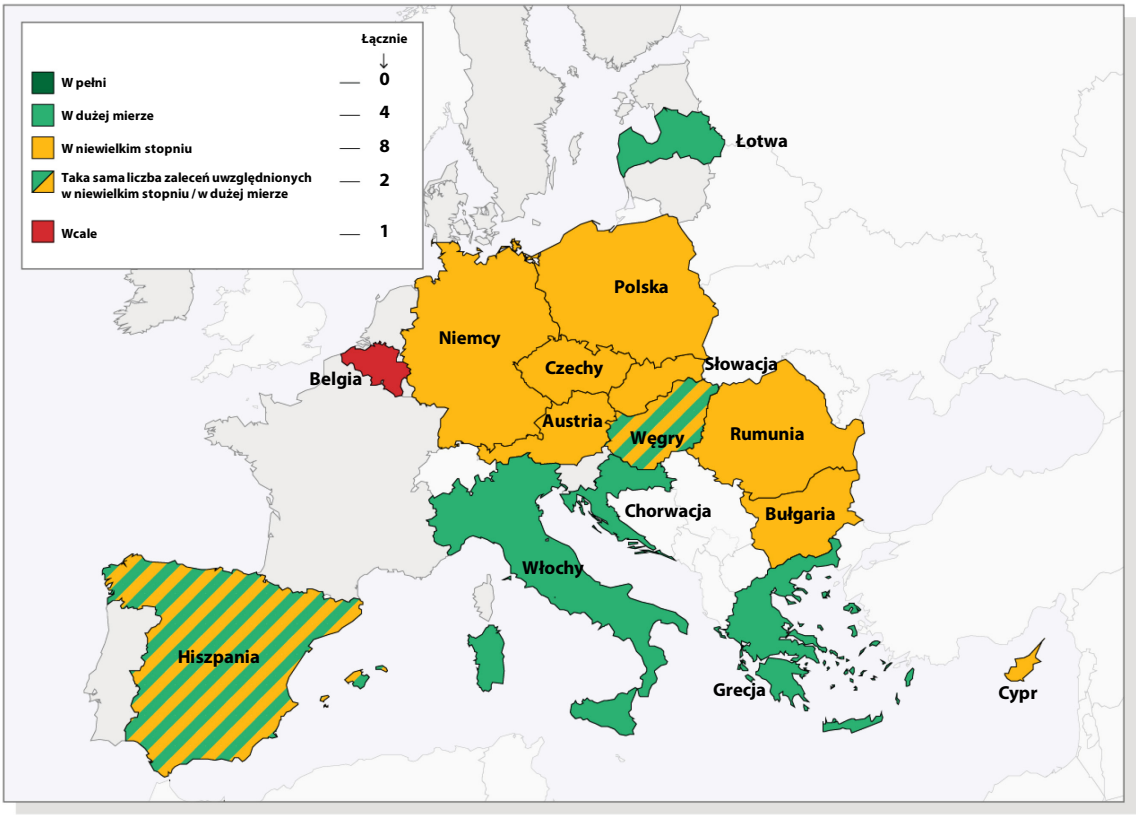
Uwaga: zalecenie cząstkowe 1.6 z 2019 r. dla Belgii dotyczy konieczności poprawy „koordynacji polityk fiskalnych na wszystkich szczeblach administracji, co pozwoli stworzyć możliwości dla inwestycji publicznych”. Zalecenie cząstkowe 1.3 z 2020 r. dla Włoch dotyczy „wzmocnionej koordynacji między organami krajowymi i regionalnymi”.

40 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika również, że zakres, w jakim zalecenia cząstkowe zostały uwzględnione, był w przypadku administracji publicznej nieco większy niż w innych obszarach polityki objętych wcześniejszymi kontrolami Trybunału. W szczególności odsetek zaleceń dla poszczególnych krajów, które zostały w dużej mierze uwzględnione, był wyższy niż w przypadku otoczenia biznesowego (26% zaleceń uwzględnionych w dużej mierze) i podobny jak w przypadku rynku pracy (40% zaleceń uwzględnionych w pełni lub w dużej mierze)[13]. Odsetek zaleceń, których w ogóle nie uwzględniono (7% w przypadku administracji publicznej), był znacznie wyższy w przypadku reform rynku pracy (34%) i taki sam w przypadku otoczenia biznesowego (7%).

41 Trybunał przeanalizował zakres, w jakim zostały uwzględnione poszczególne zalecenia cząstkowe, a następnie podsumował rezultaty dla poszczególnych państw członkowskich. W ocenie tej kontrolerzy wzięli pod uwagę liczbę zaleceń cząstkowych w poszczególnych kategoriach (uwzględnione w pełni / w dużej mierze / w niewielkim stopniu / nieuwzględnione), a także ich znaczenie i relatywną istotność dla polityki w dziedzinie administracji publicznej w danym państwie członkowskim. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, w przypadku ośmiu z 15 państw członkowskich objętych próbą zalecenia cząstkowe uwzględniono w działaniach w ramach RRF jedynie w niewielkim stopniu, a w przypadku jednego państwa członkowskiego (Belgii) zaleceń tych nie uwzględniono wcale (***rys. 7***).

[13] Sprawozdanie specjalne 10/2025 w sprawie reform rynku pracy ujętych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, sprawozdanie specjalne 21/2025 w sprawie otoczenia biznesowego w RRF.

Rys. 7 | Skonsolidowana ocena uwzględnienia zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej w reformach i inwestycjach w ramach RRF na szczeblu państw członkowskich

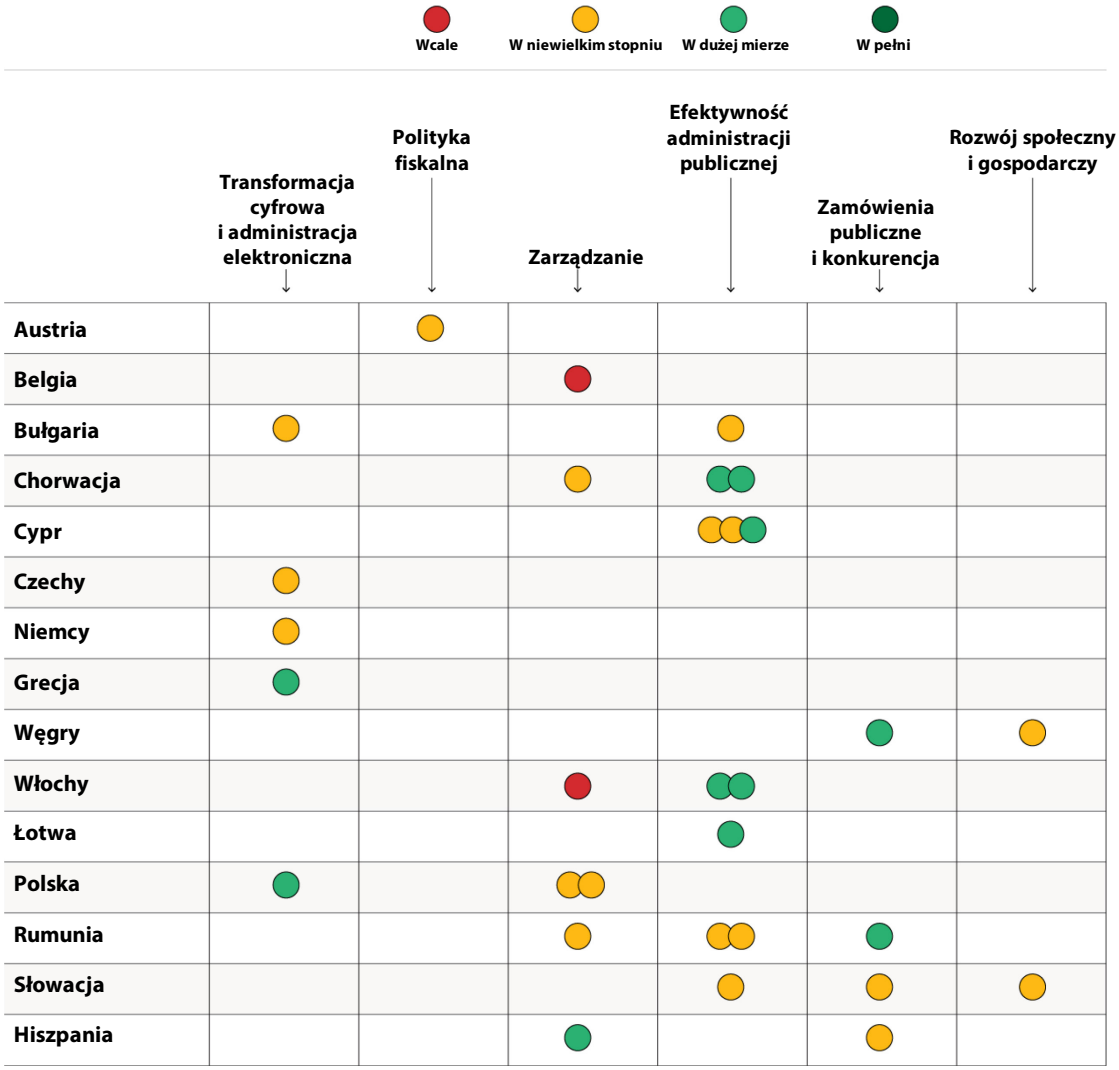


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działania w ramach RRF dotyczące administracji publicznej nie były w wystarczającym stopniu ukierunkowane na wyzwania strukturalne i dotyczyły głównie cyfryzacji

42 Analizując zakres uwzględnienia zaleceń cząstkowych w podziale na obszary tematyczne, Trybunał stwierdził, że w swoich KPO państwa członkowskie odpowiedziały na niektóre wyzwania związane z administracją publiczną lepiej niż na inne. Na przykład połowa zaleceń cząstkowych dotyczących *efektywności administracji publicznej* została w dużej mierze uwzględniona (łącznie we wszystkich państwach członkowskich). Tego rodzaju zalecenia dotyczą budowania zdolności, poprawy efektywności lub skuteczności administracji publicznej, w tym przez inwestowanie w umiejętności, przyspieszenie cyfryzacji lub poprawę jakości usług publicznych (*rys. 8*).

Rys. 8 | Ocena stopnia, w jakim w działaniach w ramach RRF uwzględniono zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej (państwa członkowskie według obszarów tematycznych)



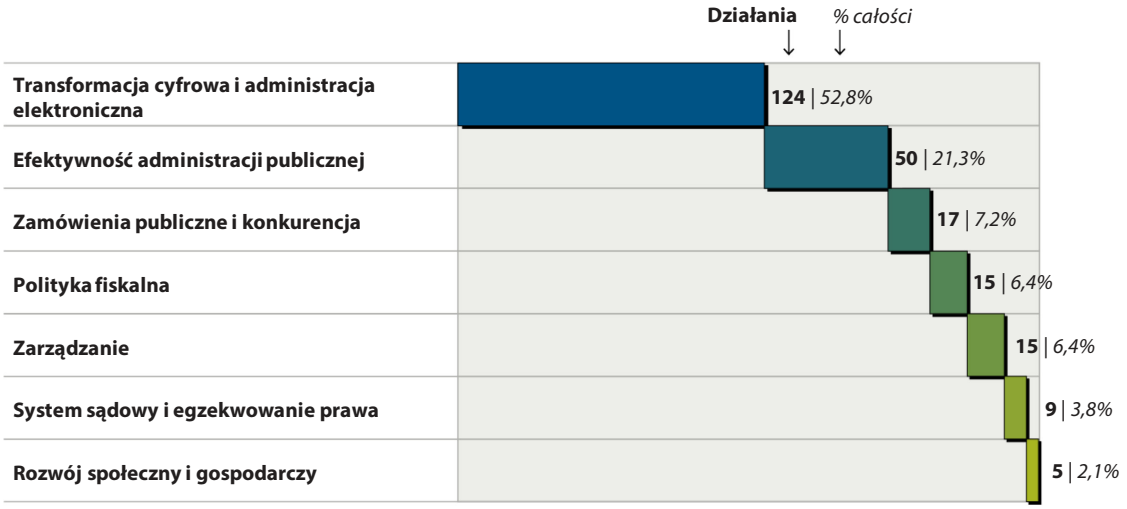
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uwaga: zalecenie cząstkowe dla Słowacji (zalecenie 4.3 z 2020 r. – „Usługi publiczne wysokiej jakości poprzez udoskonalenia w zakresie koordynacji i tworzenia polityki") na powyższym wykresie można uznać za odnoszące się zarówno do efektywności, jak i zarządzania.
Na wykresie tym nie uwzględniono kategorii zaleceń cząstkowych „System sądowy i egzekwowanie prawa" przedstawionej na rys. 4, ponieważ te zalecenia cząstkowe nie zostały objęte próbą Trybunału.

43 Z drugiej strony w dużej mierze uwzględniono tylko jedno z siedmiu zaleceń cząstkowych dotyczących *zarządzania* (zalecenie cząstkowe 4.1 z 2020 r.) (***rys. 8***). Tego rodzaju problemy często wiążą się z koniecznością przeprowadzenia głębszych reform strukturalnych, na przykład związanych z procesem kształtowania polityki, współpracą między szczeblami sprawowania rządów lub zmniejszaniem fragmentacji terytorialnej. Dwa zalecenia cząstkowe, które Trybunał uznał za nieuwzględnione, to zalecenie 1.6 z 2019 r. dla Belgii i zalecenie 1.3 z 2020 r. dla Włoch – oba te zalecenia dotyczyły ściślejszej koordynacji działań między organami publicznymi.

44 Działania związane z cyfryzacją stanowią 53% wszystkich działań dotyczących administracji publicznej (***rys. 9***), a w niektórych państwach członkowskich (np. w Chorwacji, Czechach, Niemczech, Rumunii) odsetek ten wynosi ponad 65%. Większość z tych działań to inwestycje (82 ze 124). Ogółem działania związane z cyfryzacją odpowiadają za 71% łącznych szacunkowych kosztów (***załącznik III***). Jednocześnie tylko 16% zaleceń z lat 2019 i 2020 dotyczy problemów w dziedzinie cyfryzacji (***rys. 4***).

Rys. 9 | Działania dotyczące administracji publicznej objęte próbą Trybunału w podziale na obszary tematyczne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.
Uwaga: Obszary tematyczne na tym wykresie przedstawiają najlepsze dostępne grupowanie działań dotyczących administracji publicznej. Obszary pogrupowano w kategorie inne niż kategorie na rys. 4, na którym pogrupowano zalecenia cząstkowe dla poszczególnych krajów.

45 Oznacza to, że państwa członkowskie priorytetowo potraktowały w planach krajowych osiągnięcie celów związanych z cyfryzacją. Podane przez państwa członkowskie powody przyjęcia takiego podejścia obejmowały potrzeby wynikające z kryzysu związanego z COVID-19 oraz fakt, że działania związane z cyfryzacją były postrzegane jako łatwiejsze do wdrożenia w ramach czasowych przewidzianych dla RRF. W tym kontekście Trybunał zwraca również uwagę na wymóg regulacyjny, zgodnie z którym działania przyczyniające się do transformacji cyfrowej muszą stanowić co najmniej 20% łącznych środków przydzielonych na KPO państw członkowskich.

46 Reformy stanowią 55% działań dotyczących administracji publicznej objętych próbą Trybunału (129 z 235 działań) i 19,7% całkowitych kosztów (4,4 mld euro). Przedmiotowe działania odnosiły się na przykład do reformy systemów zamówień publicznych, szeroko zakrojonej cyfryzacji głównych usług rządowych lub publicznych oraz działań zmierzających do budowania zdolności (***załącznik III***).

47 Ponadto Trybunał ocenił, czy działania dotyczące administracji publicznej będą miały istotne oddziaływanie i przyniosą długotrwałe skutki. Ogólnie rzecz biorąc, z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że 36% działań objętych próbą prawdopodobnie będzie miało skutki o charakterze strukturalnym. Wyniki tej analizy Trybunału wskazują – w połączeniu z wynikami analizy dotyczącej tego, w jakim zakresie uwzględniono zalecenia, w podziale na obszary tematyczne (pkt ***43*** i ***44***) – że państwa członkowskie przyjęły zróżnicowane podejścia do problemów wskazanych w ramach europejskiego semestru. Wiele wyzwań strukturalnych nie zostało w wystarczającym stopniu uwzględnionych. Ustalenia te są zbieżne z ustaleniami sformułowanymi przez Trybunał w ramach wcześniejszych kontroli[14]. Trybunał zauważył wówczas również, że istotne elementy zaleceń dla poszczególnych krajów – związane z nawracającymi problemami strukturalnymi – nie zostały uwzględnione w planach krajowych państw członkowskich.

[14] Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 53; sprawozdanie specjalne 10/2025, pkt 40–44 i 75; sprawozdanie specjalne 21/2025, pkt 46.

Osiągnięto pewne rezultaty, ale miały one niewielki wpływ na ocenę Komisji dotyczącą postępów we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów

48 W niniejszej sekcji Trybunał przeanalizował realizację działań w ramach RRF powiązanych z administracją publiczną w czterech wybranych państwach członkowskich (Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania). W szczególności Trybunał ocenił, czy reformy i inwestycje w ramach RRF wskazano jako opóźnione w stosunku do harmonogramu określonego w pierwotnych decyzjach wykonawczych Rady i czy udało się wypracować zamierzone produkty. Trybunał uważa, że ukończone reformy i inwestycje powinny przynieść nie tylko produkty, ale także oczekiwane rezultaty. W związku z tym w odniesieniu do działań objętych kontrolą na miejscu (16 działań w czterech państwach członkowskich, z których 14 miało zostać ukończonych do grudnia 2025 r.) kontrolerzy sprawdzili również, czy państwa członkowskie określiły odpowiednie wskaźniki rezultatu dla tych działań oraz czy działania te przyniosły zamierzone rezultaty zgodnie z planem. Wreszcie Trybunał ocenił, w jakim stopniu w proponowanych WRF na lata 2028–2034 uwzględniono niedociągnięcia stwierdzone w RRF w odniesieniu do obszaru administracji publicznej.

Harmonogram wdrażania większości działań objętych próbą Trybunału pozostał niezmieniony

49 Trybunał przeanalizował opóźnienia na podstawie 55 działań, które miały zostać zrealizowane do grudnia 2025 r. Kontrolerzy ocenili, czy terminy realizacji określone w pierwotnych decyzjach wykonawczych Rady zostały odroczone w zmienionych decyzjach, i stwierdzili, że w przypadku 45 z 55 działań terminów realizacji nie zmieniono. W przypadku trzech działań (5%) terminy realizacji odroczono o ponad 12 miesięcy (zob. ***rys. 10*** i ***załącznik IV*** w odniesieniu do osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych w 16 działaniach objętych próbą). Wprawdzie czas ukończenia działań wskazany w decyzjach wykonawczych Rady pozostaje orientacyjny, lecz jest on najlepszą podstawą szacowania opóźnień na podstawie dostępnych danych.

Rys. 10 | Działania, które miały zostać ukończone do grudnia 2025 r., oraz zmienione terminy realizacji: Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania

Państwa członkowskie objęte próbą	**Liczba podstawowych działań, które zgodnie z pierwotną decyzją wykonawczą Rady miały zostać zrealizowane do grudnia 2025 r.**	**Zmiany planowanej daty realizacji (zmieniona decyzja wykonawcza Rady w porównaniu z pierwotną)**							
		Ten sam lub wcześniejszy termin realizacji		Niewielkie opóźnienie (do sześciu miesięcy)		Opóźnienie (6–12 miesięcy)		Duże opóźnienie (powyżej 12 miesięcy)	
Czechy	9	8	89%	1	11%	-	0%	-	0%
Niemcy	4	1	25%	1	25%	1	25%	1	25%
Grecja	28	24	85%	1	4%	2	7%	1	4%
Hiszpania	14	12	86%	1	7%	-	0%	1	7%
Ogółem	**55**	**45**	**82%**	**4**	**7%**	**3**	**5%**	**3**	**5%**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zawartych w decyzjach wykonawczych Rady oraz danych uzyskanych podczas wizyt informacyjnych.

50 Z informacji przekazanych przez państwa członkowskie podczas wizyt kontrolnych Trybunału wynika, że główne powody korekt terminów realizacji działań dotyczących administracji publicznej są następujące:

- zmieniające się priorytety w zakresie reform i inwestycji, głównie w następstwie zmian w rządzie;
- problemy związane z łańcuchami dostaw i inflacja;
- brak zdolności administracyjnych i wyzwania związane z koordynowaniem działań między różnymi szczeblami administracji, zwłaszcza w systemach federalnych;
- opóźnienia w przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

51 Ze względu na ograniczone ramy czasowe na opracowanie i realizację działań w ramach RRF szczególne znaczenie miało zminimalizowanie opóźnień. Oceniając KPO przedłożone przez państwa członkowskie, Komisja wzięła pod uwagę adekwatność, skuteczność, wydajność i spójność planów, zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu w sprawie RRF[15]. Ocena wykonalności planów nie była jednak wyraźnie określonym kryterium. Ponadto, choć państwa członkowskie były zobowiązane do uwzględnienia w wersjach wstępnych swoich planów podsumowania procesu konsultacji przeprowadzonych na szczeblu krajowym[16], to treść ani stopień szczegółowości tych konsultacji również nie były formalnym kryterium oceny wymaganym na mocy rozporządzenia w sprawie RRF.

52 W niektórych przypadkach można było uniknąć opóźnień dzięki lepszemu planowaniu i przygotowaniu w momencie opracowywania planu oraz dzięki uprzednim konsultacjom z innymi szczeblami administracji, które posiadały kompetencje niezbędne do wdrożenia planowanych działań (***ramka 2***). Odnotowane opóźnienia zagrażają terminowemu zakończeniu działań w ramach czasowych przewidzianych dla RRF, a tym samym osiągnięciu założonych celów.

Ramka 2

Niewystarczające wcześniejsze konsultacje z innymi szczeblami administracyjnymi: przykład z Niemiec

Niemiecki KPO obejmował działanie mające na celu cyfryzację rejestrów (DE-C[6.1]-R[3], „Cyfryzacja administracji – modernizacja rejestrów”). Działanie to, a w szczególności kamienie milowe i wartości docelowe dla tego działania, zostało dodane do planu przez ministerstwo federalne. Tymczasem ze względu na to, że wcześniejsze konsultacje z właściwymi ministerstwami krajów związkowych miały niewystarczający zakres, znacznie niedoszacowano, jak zróżnicowane jest środowisko informatyczne w poszczególnych krajach związkowych i gminach. W związku z tym początkowy plan wykorzystania istniejącej infrastruktury informatycznej poszczególnych krajów związkowych nie mógł zostać wdrożony, a systemy informatyczne często musiały być budowane od podstaw, co istotnie przyczyniło się do opóźnień w realizacji działania.

[15] Art. 19 i załącznik V, część 2 rozporządzenia w sprawie RRF.

[16] Art. 18 ust. 4 lit. q) rozporządzenia w sprawie RRF.

53 Wnioski Komisji dotyczące WRF na lata 2028–2034 obejmują przepisy dotyczące partnerstwa z władzami regionalnymi i lokalnymi w przygotowywaniu i wdrażaniu PPKR[17]. Na tym etapie nie można jednak jeszcze ocenić, czy dzięki tym przepisom uda się skutecznie zaradzić uchybieniom w zakresie planowania i koordynacji działań stwierdzonym w ramach RRF.

Działania przyniosły oczekiwane produkty, ale jak dotąd tylko w przypadku jednej trzeciej działań wypracowano istotne rezultaty

54 Trybunał stwierdził, że w przypadku wszystkich ukończonych działań objętych próbą (14 działań w czterech państwach członkowskich) wypracowano zamierzone produkty zdefiniowane w odpowiednich kamieniach milowych i wartościach docelowych. Podobnie jak w poprzednich sprawozdaniach[18] Trybunał wykrył jednak przypadki, w których kamienie milowe lub wartości docelowe zostały zdefiniowane niejasno lub nie obejmowały wszystkich istotnych części działania. W obszarze administracji publicznej problemy te dotyczyły 22 z 235 działań objętych kontrolą Trybunału (tj. około 9% przypadków; ***ramka 3***).

[17] Wniosek Komisji dotyczący proponowanego rozporządzenia w sprawie PPKR na lata 2028–2034, COM(2025) 565, art. 22 ust. 2 lit. i).

[18] Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 82, oraz sprawozdanie roczne Trybunału za 2023 r., rozdział 11 (s. 378, ramka 11.7).

Ramka 3

Kamienie milowe lub wartości docelowe, które nie zostały jasno zdefiniowane lub nie obejmowały wszystkich istotnych części działania: przykłady z Grecji

W **Grecji** w przypadku dwóch działań dotyczących odpowiednio „pomocy państwa” (działanie 16701) oraz „usprawnienia planowania i koordynacji polityki” (działanie 16981) dla każdej reformy sformułowano tylko jeden kamień milowy. Te kamienie milowe nie obejmują wszystkich elementów opisanych w działaniach. Ponadto termin zakończenia działań wykracza poza terminy na osiągnięcie kamieni milowych.

Na przykład działanie dotyczące **pomocy państwa** jest objęte jednym kamieniem milowym (M214) koncentrującym się na ukończeniu zmian ram prawnych odnoszących się do pomocy państwa. Kamień milowy nie obejmuje jednak innych elementów działania, takich jak modernizacja systemów informatycznych, utworzenie cyfrowej biblioteki spraw dotyczących pomocy państwa lub zakup nowego sprzętu i oprogramowania. Elementy te nie były powiązane z płatnością w wysokości 403 580 euro dokonaną w grudniu 2023 r. za osiągnięcie kamienia milowego M214.

Działanie dotyczące **usprawnienia planowania i koordynacji polityki** również obejmuje trzy odrębne części składowe: a) mechanizm monitorowania prawodawstwa wtórnego; b) mechanizm oceny skutków regulacji; c) program szkoleń dla urzędników służby cywilnej zaangażowanych w procedury ustawodawcze. Kamień milowy obejmuje jednak tylko dwie ostatnie części działania.

55 Starając się ocenić, czy w ramach działań objętych próbą osiągnięto zamierzone rezultaty, Trybunał wykroczył poza analizę zamierzonych produktów i sklasyfikował informacje, które państwa członkowskie przekazały kontrolerom w odniesieniu do każdego działania. Zastosowana klasyfikacja przedstawia się następująco:

- „brak rezultatów”, jeśli nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających wypracowanie rezultatów;
- „ograniczone rezultaty”, jeśli osiągnięte rezultaty znacznie odbiegały od głównego celu reformy opisanego w pierwotnej decyzji wykonawczej Rady lub innej odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej;
- „istotne rezultaty”, jeśli osiągnięto rezultaty zgodne przynajmniej w ogólnym zarysie z głównym celem reformy opisanym w decyzji wykonawczej Rady i w innej odnośnej dokumentacji potwierdzającej.

56 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że istotne rezultaty osiągnięto w przypadku pięciu z 14 działań (36%), które miały zostać ukończone do końca 2025 r. W ośmiu przypadkach osiągnięte rezultaty były ograniczone. Wreszcie w jednym przypadku państwo członkowskie nie było w stanie przedstawić żadnych dowodów na to, że rezultaty osiągnięto zgodnie z głównym celem działania (***rys. 11*** i ***ramka 4*** – przykłady). Wyniki te są niewiele lepsze w porównaniu z analogicznymi wynikami dotyczącymi otoczenia biznesowego i reform rynku pracy[19].

Rys. 11 | Zakres, w jakim działania przypisane do zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej przyniosły rezultaty: Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania

Państwo członkowskie	Liczba działań						
	Istotne rezultaty		Ograniczone rezultaty		Brak rezultatów		Ogółem
Niemcy	1	33%	2	66%	0	0%	3
Grecja	1	33%	2	66%	0	0%	3
Czechy	0	0%	3	75%	1	25%	4
Hiszpania	3	75%	1	25%	0	0%	4

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji oraz informacji zebranych podczas kontroli na miejscu.

[19] Sprawozdania specjalne 21/2025 oraz 10/2025.

Ramka 4

Zakres, w jakim działania przypisane do zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej przyniosły rezultaty: przykłady z Hiszpanii i Czech

Istotne rezultaty

Hiszpania – modernizacja ogólnej administracji państwowej: działanie to miało na celu połączenie krajowych platform zamówień publicznych i ukończenie projektów wspierających transformację cyfrową centralnej administracji publicznej w trzech obszarach: a) administracja zorientowana na obywateli (poprawa cyfrowych usług publicznych); b) inteligentne operacje i zarządzanie danymi; c) infrastruktura cyfrowa i cyberbezpieczeństwo. Oczekiwane rezultaty obejmowały wzrost liczby użytkowników i skrócenie czasu trwania określonych procesów. Wprawdzie w momencie przeprowadzania wizyty kontrolnej przez Trybunał wdrażanie było nadal w toku, to jednak według stanu na październik 2025 r. przyniosło ono pewne rezultaty, w tym uruchomienie 14 nowych aplikacji mobilnych na potrzeby usług publicznych (z 8 mln pobrań i 7,4 mln użytkowników). Dalsze rezultaty działania obejmowały uzupełnienie struktury danych leżącej u podstaw narzędzia wyszukiwania na platformie zamówień publicznych oraz utworzenie narzędzia „Moje konto obywatelskie”, co uprościło kontakty obywateli z administracją publiczną za pośrednictwem pojedynczego punktu dostępu.

Ograniczone rezultaty

Czechy – wsparcie metodyczne i modernizacja inwestycji publicznych: reforma obejmuje przygotowanie i przyjęcie nowej strategii zamówień publicznych oraz planu działania, których celem jest wyeliminowanie uchybień w praktykach udzielania zamówień publicznych i ograniczonej konkurencji w Czechach. Problemy te zostały wskazane w sprawozdaniach krajowych dotyczących Czech. Władze czeskie określiły jasne wskaźniki rezultatu dla tego działania, w tym odsetek MŚP wyłonionych jako zwycięzcy w zamówieniach publicznych, odsetek większych oferentów wyłonionych w zamówieniach publicznych oraz odsetek zamówień udzielonych wyłącznie na podstawie najniższej ceny oferty (zamiast jakości). Z krajowej oceny skutków strategii zamówień publicznych, opublikowanej w 2026 r., wynika jednak, że strategia ta przyniosła jak dotąd ograniczone rezultaty we wszystkich mierzonych dziedzinach. Również Komisja stwierdziła w sprawozdaniu krajowym za 2025 r., że reforma ta miała jak dotąd niewielki wpływ na stwierdzone uchybienia.

57 Trybunał zaklasyfikował działania jako przynoszące „ograniczone rezultaty” lub charakteryzujące się „brakiem rezultatów” z czterech głównych przyczyn:

- wystąpiły uchybienia w pierwotnej koncepcji działania lub w toku jego realizacji;
- państwa członkowskie nie określiły odpowiednich wskaźników do pomiaru rezultatów, w związku z czym osiągnięte rezultaty mogą nie być w pełni możliwe do zidentyfikowania (pkt ***62***–***66***);
- państwa członkowskie nie monitorowały rezultatów reform ani inwestycji, w związku z czym dowody potwierdzające rezultaty mogą nie być dostępne;
- osiągnięcie rezultatów wymaga dłuższego czasu, na przykład skutki wszelkich zmian prawnych mogą stać się widoczne w praktyce dopiero po upływie miesięcy lub lat.

58 Ponadto nawet w przypadku pięciu działań objętych próbą, które zdaniem Trybunału przyniosły istotne rezultaty, trwałość tych rezultatów w okresie po 2026 r. i długoterminowe oddziaływanie na administrację publiczną mogą być niekiedy zagrożone. Działania mogą być ograniczone pod względem zakresu, a zatem nawet jeśli niektóre przynoszą istotne rezultaty, prawdopodobnie nie rozwiążą one w sposób kompleksowy problemów, którym mają zaradzić (***ramka 5***).

Ramka 5

Czynniki, które mogą osłabić długoterminowe oddziaływanie działań zakończonych z powodzeniem: przykłady z Niemiec i Czech

Działanie o zbyt wąskim zakresie

Jednym z przykładów w próbie Trybunału jest reforma „Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online w Niemczech", której koszt oszacowano na 2,52 mld euro. Wprawdzie reforma przyniosła istotne rezultaty, w tym cyfryzację 100 usług publicznych podlegających kompetencjom krajów związkowych i 115 usług publicznych podlegających kompetencjom rządu federalnego, jednak działanie to samo w sobie nadal nie jest wystarczające, aby sprostać skali wyzwania.

W niemieckiej ustawie o dostępie online określono łącznie 575 usług publicznych, które wymagają cyfryzacji. Chociaż niemiecki KPO przewiduje wsparcie cyfryzacji najważniejszych usług, do rozwiązania zidentyfikowanego problemu konieczne będą dodatkowe inwestycje krajowe.

Niezabezpieczone potrzeby w zakresie finansowania

Jedna z reform skontrolowanych przez Trybunał w Czechach obejmowała utworzenie centrum kompetencji, które zapewnia organom publicznym wsparcie metodyczne i konsultacyjne w przygotowaniu projektów zgodnie z celami UE [CZ-C[C4.1]-R[R1]]. Centrum to pomaga organom publicznym w uzyskiwaniu dostępu do pożyczek i realizowaniu inwestycji publicznych. Koszt tego wsparcia oszacowano na 6,2 mln euro do 2026 r.

Chociaż centrum przyniosło pozytywne rezultaty w okresie, w którym prowadziło działalność, kwestia sposobu sfinansowania takich usług doradczych po zakończeniu RRF pozostaje niepewna. Stawia to pod znakiem zapytania trwałość przeprowadzonej reformy.

59 Ponadto Trybunał zauważa, że zmiany wprowadzone do KPO prawdopodobnie będą miały wpływ na rezultaty osiągnięte dzięki reformom i inwestycjom finansowanym z RRF. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że 10 z 14 zakończonych działań skontrolowanych przez Trybunał w terenie było zmienianych od jednego do trzech razy (w sumie 17 zmian w okresie do lutego 2026 r.; zob. harmonogram zmian na poziomie planów w ***załączniku V***).

60 W przypadku pięciu z tych 14 działań zmieniono kamienie milowe i wartości docelowe, ponieważ realizacja działania nie była już możliwa ze względu na opóźnienia, ramy czasowe realizacji, zwiększone koszty lub inne nieoczekiwane czynniki techniczne lub zewnętrzne. We wszystkich tych przypadkach płatności z tytułu przeprowadzenia tych reform lub inwestycji były możliwe wyłącznie dlatego, że poziom ambicji odpowiednich kamieni milowych lub wartości docelowych obniżono w porównaniu z pierwotnymi planami. W przypadku pozostałych dziewięciu działań uzasadnienia przedstawione przez państwa członkowskie w odniesieniu do zmian obejmowały uproszczenie planów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych przy jednoczesnym osiągnięciu celów założonych dla działań. W ramach zbliżającej się kontroli przeanalizowany zostanie bardziej szczegółowo sposób, w jaki zmiany w KPO wpłynęły na wdrażanie RRF i osiągnięte rezultaty.

Niewystarczające wskaźniki rezultatu utrudniają ocenę wyników działań dotyczących administracji publicznej

Państwa członkowskie stosowały głównie obowiązkowy wspólny wskaźnik rezultatu związany z cyfryzacją

61 Pomiar rezultatów – obok pomiaru produktów – jest kluczowym elementem ukierunkowania na wyniki i należytego zarządzania finansami, ponieważ rezultaty należy uwzględnić przy ocenie, czy dzięki środkom udało się osiągnąć zamierzone cele. W przypadku RRF ramy monitorowania wyników obejmują głównie kamienie milowe i wartości docelowe, które służą do śledzenia realizacji konkretnych reform i inwestycji przewidzianych w KPO. Obejmują również wspólne wskaźniki, które opierają się na danych dostarczonych przez państwa członkowskie i są wykorzystywane do sprawozdawczości na temat postępów w realizacji celów ogólnych i szczegółowych RRF. Jak Trybunał zauważył już w toku jednej z wcześniejszych kontroli, kamienie milowe i wartości docelowe są przydatne w dostarczaniu informacji na temat postępów we wdrażaniu działań, ale w większości przypadków obejmują wkłady i produkty, a nie rezultaty[20]. Nawet w przypadku wspólnych wskaźników RRF większość z nich nie wykracza jednak poza pomiar produktów (jedynie cztery z 14 wspólnych wskaźników faktycznie mierzą rezultaty[21], zob. również pkt ***54***).

[20] Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 95–97.

[21] Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 48 i rys. 8.

62 W przypadku siedmiu z 16 działań (43%), które Trybunał skontrolował na miejscu, organy krajowe dysponowały wskaźnikami umożliwiającymi pomiar i ocenę osiągniętych rezultatów (***załącznik VI***). Jest to odsetek niższy niż w przypadku otoczenia biznesowego (13 z 17 działań, tj. 76%), ale nieco wyższy niż w przypadku reform rynku pracy (sześć z 25 reform, tj. 24%)[22].

63 Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że działania związane z cyfryzacją usług publicznych obejmowały głównie wskaźniki rezultatu, ponieważ państwa członkowskie były zobowiązane do składania sprawozdań na temat tych rezultatów w kontekście wspólnego wskaźnika nr 7 („Użytkownicy nowych i zmodernizowanych publicznych usług, produktów i procesów cyfrowych"). Jak jednak Trybunał zauważył już w toku jednej z wcześniejszych kontroli[23], rezultaty ujęte w ramach tego wspólnego wskaźnika nr 7 są trudne do zinterpretowania ze względu na bardzo szeroką definicję wskaźnika – przedmiotowe usługi, produkty i procesy obejmują zarówno nowe kable komputerowe, klawiatury lub myszy, jak i użytkowników nowych produktów cyfrowych.

64 Ponadto w próbie kontrolnej Trybunał zidentyfikował niewiele wskaźników dotyczących działań odnoszących się do innych aspektów administracji publicznej, takich jak efektywność administracji publicznej, koordynacja, zarządzanie lub polityka fiskalna. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie objęte próbą Trybunału uznały, że dodanie wskaźników rezultatu – oprócz istniejących wymogów dotyczących sprawozdawczości na temat osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych – stanowiłoby zbyt duże obciążenie. W związku z tym można uznać, że ramy monitorowania wyników RRF sprawiają, iż państwa członkowskie koncentrują wysiłki na osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych – ramy te nie stanowią odpowiedniej podstawy do pomiaru rezultatów lub oddziaływania.

65 W przypadku działań realizowanych w Czechach, w odniesieniu do których obecnie brakuje wskaźników rezultatu, kontrolerzy wskazali, jakie mogłyby to być wskaźniki (***ramka 6***).

[22] Sprawozdanie specjalne 10/2025, pkt 65.

[23] Sprawozdanie specjalne 26/2023, pkt 39.

Ramka 6

Potencjalne wskaźniki rezultatu, które nie są obecnie stosowane przez organy krajowe: przykład z Czech

W Czechach działanie inwestycyjne C[C1.6]-I[I1] „**Czerpanie korzyści z cyfryzacji w obszarze planowania przestrzennego i polityki budowlanej**” ma na celu przyspieszenie cyfryzacji procesu wydawania pozwoleń na budowę.

Obecnie dla tego działania nie określono wskaźnika rezultatu na szczeblu krajowym.

Opierając się na doświadczeniach z kontroli, Trybunał wskazuje jako potencjalne wskaźniki rezultatu:

— zmniejszenie obciążenia administracyjnego mierzone między innymi długością procesu wydawania pozwoleń;

— odsetek wniosków o pozwolenie na budowę złożonych wyłącznie za pośrednictwem nowych portali cyfrowych w porównaniu z liczbą wniosków złożonych osobiście lub na papierze;

— liczba przypadków zautomatyzowanej wymiany danych między nowymi systemami a innymi rejestrami państwowymi.

We wniosku Komisji dotyczącym uproszczonych jednolitych ram wykonania w kolejnych WRF nie uwzględniono w wystarczającym stopniu niedociągnięć stwierdzonych w odniesieniu do RRF, jeśli chodzi o ocenę rezultatów

66 Państwa członkowskie prawdopodobnie staną w obliczu podobnych problemów w obszarze administracji publicznej i w związku z tym będą realizować podobne działania w kolejnych WRF. Z tego względu Trybunał ocenił również, w jakim stopniu wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii[24] pozwoliłby usunąć uchybienia w ramach wykonania, które Trybunał wykrył w odniesieniu do bieżącego okresu. W szczególności we wniosku Komisji przewidziano wymóg, aby każdemu działaniu ujętemu w PPKR państw członkowskich przypisano co najmniej jeden z zakresów interwencji wymienionych w załączniku I do projektu rozporządzenia. Ponadto dla każdego zakresu interwencji należy wybrać jeden wskaźnik produktu z tego samego załącznika, określający ostateczny kamień milowy lub ostateczną wartość docelową dla działania, a także co najmniej jeden wskaźnik rezultatu odpowiadający proponowanemu zakresowi interwencji, jeśli wskaźnik taki jest dostępny. Niniejsza ocena przeprowadzona przez kontrolerów uzupełnia i doprecyzowuje niedawną opinię[25] Trybunału na ten temat, ze szczególnym naciskiem na obszar administracji publicznej.

67 Na podstawie doświadczeń z kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach Trybunał zauważa, że ogólnie rzecz biorąc, proponowane zakresy interwencji określone przez Komisję są bardzo szerokie i często służą realizacji kilku różnych celów polityki. Z tego względu wiele różnych działań może zostać powiązane z jednym zakresem interwencji. W tym kontekście Trybunał dostrzega również ryzyko, że wskaźniki produktu lub rezultatu zdefiniowane we wspomnianym wyżej załączniku I niekoniecznie będą pasować do wszystkich rodzajów działań związanych z danym zakresem interwencji.

---

[24] COM(2025) 545.

[25] Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 10/2026.

68 Ponadto w przypadku 71% (17 z 24) proponowanych zakresów interwencji związanych z obszarem „Efektywna administracja publiczna” nie określono żadnych wskaźników rezultatu. Zakresy interwencji pozbawione wskaźników rezultatu to głównie zakresy związane z reformami regulacyjnymi, takimi jak reformy w dziedzinie zamówień publicznych, jakości prawa i kształtowania polityki, zarządzania budżetem i cyfryzacji administracji publicznej. Te zakresy interwencji stanowią znaczną część działań dotyczących administracji publicznej. Wskaźniki rezultatu mogą nie być odpowiednie dla wszystkich zakresów interwencji odnoszących się do administracji publicznej (w szczególności tych, które polegają na wprowadzeniu zmian regulacyjnych lub instytucjonalnych umożliwiających dalsze działania), tymczasem w proponowanych ramach nie przewidziano alternatywnych sposobów oceny, czy takie reformy przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych rezultatów (***załącznik VII***).

69 Niewiele z proponowanych wskaźników rezultatu pozwala zmierzyć zmiany takie jak większa efektywność, lepsze świadczenie usług, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zwiększenie zdolności instytucjonalnych lub poprawa rozliczalności. Biorąc pod uwagę, że reformy administracji publicznej mają zazwyczaj na celu poprawę funkcjonowania instytucji, a nie tylko wypracowywanie produktów, stanowi to poważną lukę. Ogranicza to również możliwości oceny tego, czy dzięki reformom osiągnięto zamierzone cele, i uniemożliwia merytoryczną ocenę skuteczności i gospodarnego wykorzystania środków finansowych.

70 Oprócz wskaźników rezultatu w proponowanych ramach wykonania określono wskaźniki produktu, które pozwalają zmierzyć zakończenie etapów administracyjnych, takie jak wspierane projekty lub liczba beneficjentów, świadczone usługi, przyjęcie przepisów i strategii lub rozwój usług publicznych. Choć wskaźniki te pokazują, że działania przeprowadzono, nie dostarczają one dowodów na to, że działania te doprowadziły do poprawy wyników administracyjnych. Wskaźniki produktu są obowiązkowe dla każdego zakresu interwencji. W mniemaniu Trybunału to skupienie uwagi na wskaźnikach produktu niesie ze sobą pewne ryzyko – stwarza zachęty do spełniania formalnych wymogów i wykazywania postępów w realizacji, a nie kładzie nacisku na rzeczywistą skuteczność, efektywność lub jakość administracji publicznej.

Z oceny Komisji wynika, że postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów są niewielkie, a działania w ramach RRF do tej pory jedynie nieznacznie poprawiły sytuację w tym zakresie

71 Co roku Komisja publikuje swoją ocenę realizacji każdego z zaleceń cząstkowych. Jak określono w regulacjach dotyczących europejskiego semestru, przeprowadzona przez Komisję ocena realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów uwzględnia cały proces kształtowania polityki krajowej, a zatem wykracza poza działania prowadzone w ramach RRF.

72 Pomimo wsparcia z RRF ocena Komisji wskazuje na niewielkie postępy w realizacji 38 zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej z lat odniesienia 2019 i 2020 w okresie od 2021 r. Zgodnie z najnowszą oceną Komisji z 2025 r. odsetek zaleceń cząstkowych, w przypadku których osiągnięto znaczne postępy lub które zostały zrealizowane w pełni, wzrósł do około 8% w 2025 r. Jednocześnie w przypadku znakomitej większości – nieco ponad 90% zaleceń cząstkowych – nadal odnotowano jedynie pewne lub ograniczone postępy (***załącznik VIII***).

73 Komisja zmieniła swoją ocenę ogółem w przypadku 25 z 38 zaleceń cząstkowych przypisanych do działań dotyczących administracji publicznej. Zmiany te przedstawiały się następująco: ocenę w przypadku 19 zaleceń cząstkowych podniesiono o jeden poziom, podczas gdy w przypadku trzech zaleceń cząstkowych ocenę obniżono o jeden lub większą liczbę poziomów. W kolejnych trzech przypadkach status zaleceń cząstkowych podwyższono, a następnie obniżono, lub odwrotnie. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd próby składającej się z połowy ocen dostępnych w bazie danych CESAR Komisji za lata 2020–2025 zasadniczo potwierdził ocenę Komisji.

74 Przeprowadzona przez Trybunał analiza pokazuje, że w przypadku 12 z 25 (tj. 48%) zaleceń cząstkowych, których status został zaktualizowany, jako przyczynę aktualizacji podano RRF. Chociaż ocenę zmieniono na „znaczne postępy” w przypadku trzech zaleceń cząstkowych, w pozostałych dziewięciu przypadkach zmieniono ją jedynie na „pewne postępy”, co wskazuje, że oddziaływanie KPO było jak dotąd niewielkie. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenach Komisja odnotowała, że wdrażanie RRF jest nadal w toku – w związku z tym pełny wkład działań w realizację zaleceń dla poszczególnych krajów dopiero zostanie oceniony.

Instrument Wsparcia Technicznego miał niewielki wpływ na wspieranie realizacji ujętych w KPO działań dotyczących administracji publicznej

75 Instrument Wsparcia Technicznego to unijny program, który zapewnia państwom członkowskim wsparcie techniczne w opracowywaniu i wdrażaniu reform. Wsparcie to może przykładowo przyjąć formę doradztwa strategicznego i prawnego, badań, szkoleń oraz wizyt ekspertów na miejscu. Instrument ten jest następcą Programu wspierania reform strukturalnych (2017–2020) i opiera się na doświadczeniach zdobytych w ramach tego programu, jeśli chodzi o budowanie zdolności w państwach członkowskich.

76 Przygotowując KPO, państwa członkowskie mogły zwrócić się o wsparcie w ramach Instrumentu przy opracowywaniu i wdrożeniu planów[26]. Wsparcie techniczne udzielane państwom członkowskim w związku z działaniami w ramach KPO powinno być odpowiednio dostosowane, tak aby umożliwić pełną i terminową realizację planu. Trybunał ocenił, czy w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego zapewniono odpowiednie wsparcie na rzecz opracowania i terminowej realizacji działań ujętych w KPO oraz czy wsparcie to było adekwatne do potrzeb państw członkowskich.

W państwach członkowskich objętych próbą żaden projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie wspierał bezpośrednio wdrażania reform dotyczących administracji publicznej finansowanych ze środków RRF

77 Projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego mogą być bezpośrednio powiązane z KPO – przyczyniając się do osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych ujętych w planie – lub pośrednio, na przykład gdy projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego są powiązane z poszczególnymi reformami i inwestycjami realizowanymi w ramach KPO, ale nie przyczyniają się bezpośrednio do osiągnięcia założonych kamieni milowych i wartości docelowych.

[26] Motywy 22 i 43 oraz art. 18 ust. 5 rozporządzenia w sprawie RRF.

78 Ogółem budżet Instrumentu Wsparcia Technicznego na lata 2021–2027 wynosi 827,4 mln euro. Komisja szacuje, że około jedna szósta projektów w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego (142 z 934, tj. 15%) zrealizowanych do 2025 r. była związana z wdrożeniem KPO. Projekty te miały budżet w wysokości prawie 80 mln euro (9,6% całego budżetu Instrumentu Wsparcia Technicznego) i zostały wdrożone we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Austrii, Luksemburga i Szwecji.

79 Cztery państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty na miejscu (Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania), zrealizowały do 2025 r. w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego łącznie 30 projektów związanych z wdrożeniem KPO. Łączny budżet tych projektów wyniósł około 14,2 mln euro (***załącznik IX***). Żadne z tych państw nie wykorzystało Instrumentu jako bezpośredniego narzędzia wsparcia dla reform lub inwestycji dotyczących administracji publicznej. Zamiast tego projekty realizowane w ramach Instrumentu dotyczyły obszarów takich jak problemy związane z wdrażaniem na poziomie planu, monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie wdrożenia, budowanie zdolności lub partnerska wymiana informacji między organami (***ramka 7***).

Ramka 7

Projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego związany z realizacją KPO: przykład z Niemiec

W Niemczech w ramach projektu Instrumentu Wsparcia Technicznego wsparto jednostkę koordynującą i różne departamenty wdrażające KPO. Wsparcie miało na celu stworzenie lepszych narzędzi koordynacji i zarządzania projektami oraz pomoc w monitorowaniu, sprawozdawczości i osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych.

W szczególności w ramach projektu wsparto utworzenie tablicy wskaźników KPO w celu scentralizowanego monitorowania procesu wdrażania i powiązanych zagrożeń, co ułatwiło organowi koordynującemu RRF pełnienie powierzonej mu funkcji oraz usprawniło współpracę między różnymi szczeblami sprawowania rządów.

Brak obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich utrudnia ocenę skuteczności Instrumentu Wsparcia Technicznego

80 Zgodnie z opracowanymi przez Komisję ramami lepszego stanowienia prawa interwencje UE powinny być oceniane pod kątem kryterium skuteczności, a rozwiązania w zakresie monitorowania powinny dostarczać informacji niezbędnych do oceny stopnia, w jakim dana interwencja osiągnęła założone cele[27].

81 Na podstawie informacji uzyskanych w toku wizyt kontrolnych Trybunał odnotował, że korzyści płynące ze wsparcia w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego trudno jednoznacznie ocenić. Skontrolowane przez Trybunał państwa członkowskie uznawały co do zasady, że projekty, w których uczestniczyły, były przydatne w eliminowaniu uchybień i rozwiązywaniu problemów z wdrażaniem. Jednocześnie skontrolowane projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego powiązane z KPO miały ogólny zakres i nie odnosiły się do bardziej szczegółowych wyzwań związanych z wdrażaniem lub uchybień, z którymi państwa członkowskie mierzyły się w obszarze administracji publicznej (***ramka 8***).

Ramka 8

Projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie przyczynił się skutecznie do zaradzenia jednemu z kluczowych niedociągnięć czeskiego systemu monitorowania

Projekt realizowany w Czechach w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego miał na celu zapewnienie wsparcia technicznego na potrzeby sprawniejszego wdrażania, monitorowania i sprawozdawczości w zakresie kamieni milowych i wartości docelowych ujętych w KPO. Zakres projektu nie obejmował jednak kluczowych niedociągnięć odnotowanych w Czechach w odniesieniu do monitorowania rzeczywistych rezultatów lub osiągnięć w ramach KPO ani sprawozdawczości w tym zakresie. Jeśli chodzi o ocenę rezultatów, w sprawozdaniu sporządzonym w ramach pomocy technicznej zaleca się przeprowadzenie zewnętrznej oceny skutków, ale bez wyjaśnienia, w jaki sposób można to zrobić wobec braku wewnętrznego monitorowania odpowiednich danych. Trybunał uważa zatem, że ten projekt nie przyczynił się do skutecznego wyeliminowania jednego z kluczowych niedociągnięć czeskiego systemu monitorowania.

[27] Zestaw instrumentów Komisji służących lepszemu stanowieniu prawa z 2025 r., narzędzia #43 i #47.

82 Rozporządzenie ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego nie nakłada na państwa członkowskie szczególnych obowiązków sprawozdawczych dotyczących wykorzystania środków wsparcia. Z tego względu zdolność Komisji do śledzenia wyników lub rezultatów projektu w ramach Instrumentu jest niewielka. Utrudnia to ocenę skuteczności lub efektywności Instrumentu. Do podobnego wniosku doszła również Komisja w swojej ocenie śródokresowej[28].

Praktyczne rozwiązania przyjęte w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie są w pełni dostosowane do tego, by skutecznie wspierać wdrażanie KPO

Model realizacji Instrumentu Wsparcia Technicznego nie jest dobrze dopasowany do specyfiki RRF

83 Rozporządzenie w sprawie RRF umożliwia państwom członkowskim zwrócenie się o wsparcie techniczne przy opracowywaniu i wdrażaniu planów krajowych, jednak praktyczne rozwiązania przyjęte w tych dwóch instrumentach nie były wystarczająco spójne, by umożliwić wykorzystanie synergii w praktyce. Wsparcie udzielane w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego jest uzależnione od zapotrzebowania – państwa członkowskie muszą przedkładać Komisji konkretne wnioski o wsparcie. W ramach ogólnych naborów państwa członkowskie muszą składać wnioski do 31 października każdego roku, przy czym procedury składania wniosków mogą być długotrwałe (na co zwróciły uwagę skontrolowane państwa członkowskie), a wnioski państw członkowskich o przyznanie wsparcia są oceniane przez Komisję tylko raz w roku. Od złożenia wniosku przez państwo członkowskie do ukończenia projektu wsparcia technicznego upływają średnio dwa lata[29]. Zgodnie z przepisami rozporządzenia możliwe jest organizowanie specjalnych naborów wniosków[30] w odpowiedzi na konkretne pojawiające się potrzeby. Z możliwości tej skorzystano dwukrotnie w odniesieniu do wsparcia z RRF – w 2021 r., w momencie uruchomienia RRF, oraz w 2022 r. Realizacja projektów wybranych w drodze specjalnych naborów trwała jednak średnio tak samo długo, jak realizacja projektów wybranych w drodze ogólnych naborów wniosków.

---

[28] Ocena śródokresowa Instrumentu Wsparcia Technicznego przeprowadzona przez Komisję Europejską (2021–2027), s. 2.

[29] Briefing Parlamentu Europejskiego pt. „The relevance of the Technical Support Instrument (TSI) for reforms in 2024”, s. 2.

[30] Art. 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Instrumentu Wsparcia Technicznego.

84 W swojej ocenie śródokresowej Komisja zauważyła również, że wystąpiły rozbieżności między terminami osiągnięcia kamieni milowych ujętych w KPO a harmonogramem realizacji Instrumentu Wsparcia Technicznego. W niektórych przypadkach wsparcia w ramach Instrumentu udzielono zbyt późno, aby można je było wykorzystać, ze względu na ograniczony dostępny czas[31]. Brak elastyczności w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego jest szczególnie problematyczny, biorąc pod uwagę model wdrożenia RRF oparty na terminach – państwa członkowskie muszą osiągnąć wcześniej określone kamienie milowe i wartości docelowe. Na przykład wyniki projektu w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, w odniesieniu do którego państwo członkowskie złożyło wniosek w pierwszym roku wdrażania RRF, mogły zostać w pełni wykorzystane na poziomie operacyjnym najwcześniej w połowie sześcioletniego okresu obowiązywania RRF. Wprawdzie państwa członkowskie mogą skorzystać z produktów pośrednich (warsztatów, sprawozdań analitycznych) przed dostarczeniem sprawozdania końcowego z projektu w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, jednak produkty te mogą nie być dostępne na czas, by można je było wykorzystać przy ustanawianiu rozwiązań dotyczących monitorowania i sprawozdawczości, audytu i kontroli KPO lub przy osiąganiu pierwszych kamieni milowych i wartości docelowych. W rezultacie Instrument nie zawsze był w stanie zapewnić wsparcie w terminie, tak aby w istotny sposób przyczynić się do wdrożenia reform finansowanych w ramach RRF, co ograniczyło synergię między tymi dwoma instrumentami.

[31] Ocena śródokresowa Instrumentu Wsparcia Technicznego przeprowadzona przez Komisję Europejską (2021–2027), s. 2–3.

W kryteriach oceny stosowanych w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego nie przyznano pierwszeństwa wnioskom, które mogłyby pomóc w przezwyciężeniu opóźnień we wdrażaniu

85 Wsparcie dostępne w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego powinno być wykorzystywane jak najskuteczniej – w tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają proces wyboru wniosków państw członkowskich przez Komisję oraz ukierunkowanie wsparcia. Komisja ocenia wnioski zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu ustanawiającym Instrument Wsparcia Technicznego[32], biorąc pod uwagę: pilny charakter problemu; zakres i wagę zidentyfikowanych wyzwań; potrzeby w zakresie wsparcia w danych obszarach polityki; oraz zdolność instytucjonalną i ogólne zdolności administracyjne państwa członkowskiego.

86 Zgodnie z danymi Komisji w latach 2021–2025 zatwierdzono około 40% wniosków państw członkowskich o wsparcie w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego. Ponadto przed złożeniem wniosku jednostka koordynująca w państwie członkowskim musi już przeprowadzić wstępną weryfikację w oparciu o wytyczne Komisji, tak aby umożliwić skupienie się na kluczowych kwestiach i zapewnić wybór wyłącznie wniosków dobrej jakości.

87 Przeprowadzona przez Trybunał analiza wytycznych Komisji w tej sprawie wykazała, że *pilny charakter* oznacza, iż wniosek jest związany z kryzysem, priorytetem Unii lub Komisji bądź z wyznaczonym terminem (wynikającym na przykład z zaleceń dla poszczególnych krajów). Nie ma jednak mechanizmu ani procedury *ad hoc* pozwalającej na wyraźne nadanie priorytetu wnioskom w przypadku opóźnień we wdrażaniu lub nieprzewidzianych przeszkód we wdrażaniu reform.

[32] Art. 9 rozporządzenia w sprawie Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Komisja proponuje kontynuowanie wsparcia technicznego w kolejnych WRF, ale rozwiązania operacyjne nie są jeszcze znane

88 Zgodnie z proponowanym przez Komisję rozporządzeniem w sprawie PPKR na lata 2028–2034 państwa członkowskie otrzymają wsparcie techniczne m.in. na wdrożenie planów krajowych[33]. Zasadniczo oczekuje się, że wsparcie techniczne przewidziane w ramach Instrumentu UE będzie nadal służyć rozwiązywaniu problemów, które utrudniają wdrażanie kluczowych reform. Ponieważ jednak rozwiązania operacyjne dotyczące tego instrumentu nie są jeszcze znane, Trybunał nie był w stanie ocenić, w jakim stopniu za jego pomocą uda się zaradzić dotychczasowym uchybieniom, jeśli chodzi o zdolność Instrumentu Wsparcia Technicznego do wspierania państw członkowskich we wdrażaniu reform i inwestycji służących rozwiązaniu problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz jeśli chodzi o propagowanie wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi[34].

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Petri Sarvamaa, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 30 września 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

[33] COM(2025) 565, motyw 39.

[34] COM(2025) 565, załącznik XV pkt 1 lit. k).

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Informacje ogólne

Koordynacja polityk w obszarze administracji publicznej w UE w ramach europejskiego semestru

01 Europejski semestr[1] ma na celu koordynację polityki gospodarczej i społecznej w państwach członkowskich, zgodnie z art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuł ten stanowi, że państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je na forum Rady. Komisja publikuje co roku sprawozdania krajowe i wnioski dotyczące zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich.

02 Państwa członkowskie odpowiadają za koordynację polityki administracji publicznej na szczeblu krajowym. Wprawdzie w Traktatach UE nie przewidziano kompetencji UE w zakresie wewnętrznej organizacji administracji krajowych, UE może jednak koordynować politykę gospodarczą w ramach europejskiego semestru lub finansować konkretne działania i inicjatywy w tej dziedzinie.

Wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dla administracji publicznej

03 Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) jest głównym elementem Next Generation EU (NGEU) i głównym narzędziem budżetu UE ustanowionym w reakcji na pandemię COVID-19. Z początkowego budżetu w wysokości 724 mld euro do końca stycznia 2026 r. zaciągnięto zobowiązania na kwotę 577 mld euro (360 mld euro w formie dotacji i 217 mld euro w formie pożyczek).

---

[1] Rozporządzenie (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego.

04 Wdrażanie RRF odbywa się w trybie zarządzania bezpośredniego[2], a Komisja ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za najważniejsze etapy wdrażania instrumentu. Aby otrzymać wsparcie z RRF, każde państwo członkowskie musiało przedłożyć plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) obejmujący zestaw działań – reform lub inwestycji. Komisja oceniła KPO przedłożone przez poszczególne państwa[3]. Następnie Rada zatwierdziła je w drodze decyzji wykonawczych.

05 Komisja podzieliła sześć filarów określonych w rozporządzeniu w sprawie RRF na 52 obszary polityki, przypisując każdą reformę lub inwestycję do maksymalnie dwóch obszarów. Dwa z 52 obszarów polityki określonych przez Komisję odnoszą się bezpośrednio do administracji publicznej: „skuteczność administracji publicznej i systemów krajowych" oraz „administracja elektroniczna, cyfrowe usługi publiczne i lokalne ekosystemy cyfrowe".

06 W rozporządzeniu w sprawie RRF przewidziano również wyraźne powiązanie z europejskim semestrem[4]. W szczególności reformy i inwestycje określone w pierwotnych KPO miały przyczynić się do skutecznego uporania się ze wszystkimi problemami zidentyfikowanymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2019 i 2020 r. lub ze znaczną częścią tych problemów. Ponadto w ewentualnych zmianach KPO należało uwzględnić najnowsze zalecenia dla poszczególnych krajów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

07 Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, by ocenić, czy działania dotyczące administracji publicznej realizowane w ramach RRF faktycznie przyczyniły się do rozwiązania problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz czy realizacja tych działań doprowadziła do osiągnięcia zamierzonych celów. Trybunał ocenił również, czy w ramach wykonania, które zaproponowano na okres po 2027 r., uwzględniono najważniejsze uchybienia stwierdzone w toku realizacji i monitorowania działań dotyczących administracji publicznej.

08 Prace kontrolne Trybunału obejmowały przeglądy odpowiednich dokumentów oraz wywiady z przedstawicielami Komisji i organów krajowych w państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty. Główną jednostką kontrolowaną przez Trybunał była Komisja, w szczególności DG ECFIN i Sekretariat Generalny.

---

[2] Art. 8 rozporządzenia w sprawie RRF.

[3] Art. 19 rozporządzenia w sprawie RRF.

[4] Art. 18 ust. 4 lit. b) i art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia w sprawie RRF.

09 Trybunał sformułował kryteria kontroli w oparciu o rozporządzenie w sprawie RRF, powiązane z nim wytyczne Komisji oraz odpowiednie dokumenty dotyczące europejskiego semestru. Szczegółowe informacje na temat kryteriów kontroli podano w odpowiednich sekcjach niniejszego sprawozdania.

10 Trybunał skoncentrował się na zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019 i 2020, ponieważ przy opracowywaniu KPO uwzględniono głównie zalecenia dla poszczególnych krajów z tych lat. Zgodnie z bazą danych Komisji[5] na temat zaleceń dla poszczególnych krajów do 2023 r. łącznie 400 działań w ramach RRF (zarówno horyzontalnych, jak i sektorowych) realizowanych we wszystkich 27 państwach członkowskich przypisano do 48 zaleceń dla poszczególnych krajów związanych z obszarami polityki „administracja publiczna" i „cyfryzacja administracji publicznej i usług publicznych" w ramach europejskiego semestru.

11 373 ze wspomnianych wyżej działań przypisano do 36 zaleceń cząstkowych z lat 2019 i 2020 odnoszących się do administracji publicznej (np. związanych z obszarami polityki „administracja publiczna" i „cyfryzacja administracji publicznej i usług publicznych"). Te 36 zaleceń cząstkowych wydano 13 państwom członkowskim: Bułgarii, Chorwacji, Cyprowi, Czechom, Grecji, Hiszpanii, Łotwie, Niemcom, Polsce, Rumunii, Słowacji, Węgrom i Włochom. Do tej próby Trybunał dodał Belgię (która otrzymała jedno zalecenie cząstkowe dotyczące administracji publicznej nieprzypisane do żadnego działania) i Austrię (w przypadku której zalecenie cząstkowe dotyczące administracji publicznej z 2022 r. przypisane do jednego działania jest dokładnym powtórzeniem zalecenia cząstkowego z 2019 r.).

12 Przypisywanie przez Komisję działań w ramach RRF do zaleceń dla poszczególnych krajów nie zawsze przeprowadzano w sposób spójny. Z tego powodu Trybunał uwzględnił również 146 reform i inwestycji, w przypadku których jako główny lub drugorzędny obszar polityki RRF przypisano obszar istotny z punktu widzenia administracji publicznej (jako główny obszar polityki wskazano „skuteczność administracji publicznej i systemów krajowych" albo „administrację elektroniczną, cyfrowe usługi publiczne i lokalne ekosystemy cyfrowe"). Działania te nie zostały wyraźnie przypisane do żadnego z zaleceń cząstkowych ujętych w próbie Trybunału, ale mogą nadal przyczyniać się do rozwiązania problemów związanych z administracją publiczną.

---

[5] Baza danych zaleceń dla poszczególnych krajów, marzec 2025 r.

13 Z tej puli 520 działań Trybunał wybrał jedynie te działania, które są najbardziej bezpośrednio związane z administracją publiczną i mają charakter nadrzędny lub horyzontalny – kontrolerzy nazwali te działania „podstawowymi działaniami dotyczącymi administracji publicznej". Pominięto natomiast działania dotyczące kwestii sektorowych (np. energia, szkoły, renowacja budynków, transport publiczny itp.). Stosując tę metodykę, Trybunał wybrał do analizy 235 działań przypisanych do 29 zaleceń cząstkowych dla poszczególnych krajów (28 z lat 2019 i 2020, jedno z 2022 r.) i dwóch obszarów polityki RRF. Ponadto próba obejmowała zalecenie cząstkowe dla Włoch, chociaż nie było ono powiązane z żadnymi podstawowymi działaniami dotyczącymi administracji publicznej, ponieważ samo było podstawowym zaleceniem dotyczącym tego obszaru polityki. W próbie uwzględniono także zalecenie cząstkowe dla Belgii niepowiązane z żadnym działaniem. W związku z tym ogólna liczba zaleceń cząstkowych ujętych w próbie Trybunału wyniosła 31 (pkt *11*). Odnosiły się one łącznie do 15 państw członkowskich.

14 235 działań dotyczących administracji publicznej wybranych do celów niniejszej kontroli obejmuje:

- 156 działań przypisanych do 28 zaleceń cząstkowych z lat 2019 i 2020;
- 78 działań związanych z dwoma obszarami polityki RRF odnoszącymi się do administracji publicznej, nieprzypisanych do zaleceń dla poszczególnych krajów, a jednocześnie realizowanych w 13 państwach członkowskich, które otrzymały 28 zaleceń cząstkowych w latach 2019 i 2020;
- jedno działanie przypisane do jednego zalecenia cząstkowego z 2022 r. (Austria), które stanowi powtórzenie zalecenia cząstkowego z 2019 r. (np. jest to w rzeczywistości zalecenie cząstkowe dotyczące administracji publicznej, mimo że nie zostało ono zidentyfikowane jako takie przez Komisję w 2019 r.).

15 W pierwszej części kontroli – w ramach której kontrolerzy ocenili, w jakim stopniu zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w działaniach w ramach RRF – Trybunał wykorzystał próbę przedstawioną powyżej. W *załączniku III* zamieszczono tabelę z wykazem zaleceń cząstkowych dla poszczególnych krajów oraz przeprowadzoną przez Trybunał oceną zakresu, w jakim uwzględniono dane zalecenie w działaniach w ramach RRF.

16 Na potrzeby drugiej części sprawozdania Trybunał przeprowadził wizyty na miejscu w czterech państwach członkowskich (Czechy, Niemcy, Grecja i Hiszpania), aby ocenić, czy składające się na próbę 16 działań RRF dotyczących administracji publicznej (cztery działania w każdym ze skontrolowanych państw) zrealizowano zgodnie z planem. Państwa członkowskie dobrano, biorąc pod uwagę szereg czynników: stosunkowo dużą liczbę zaleceń dla danego państwa i działań w ramach RRF dotyczących administracji publicznej (Grecja, Hiszpania, Czechy), wysokie szacunkowe koszty tych działań (w Niemczech), a także postępy we wdrażaniu planów. 16 działań wybrano na podstawie trzech kryteriów – istotności i planowanego terminu ukończenia (np. realizacji do końca 2025 r.) przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniej równowagi między reformami a inwestycjami. 14 z tych działań miało zostać ukończonych do końca 2025 r. Ponadto podczas wizyt na miejscu Trybunał zbadał również, w jaki sposób państwa członkowskie wykorzystywały Instrument Wsparcia Technicznego (TSI) do wspierania realizacji KPO w obszarze administracji publicznej.

17 Metodyka kontroli stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami kontroli ustanowionymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI).

Załącznik II – Koszty działań związanych z administracją publiczną w poszczególnych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Liczba działań	Administracja publiczna Koszty (w euro, kwiecień 2026 r.)	Koszty przypisane do całego KPO (w euro, kwiecień 2026 r.)	Działania dotyczące administracji publicznej wyrażone jako odsetek całkowitych kosztów KPO (kwiecień 2026 r.)
Austria	1	-	4 073 468 950	0,0%
Bułgaria	10	50 024 525	6 174 106 145	0,8%
Chorwacja	39	225 509 439	10 040 701 600	2,2%
Cypr	17	76 557 708	1 020 659 255	7,5%
Czechy	17	794 539 064	8 752 357 444	9,1%
Niemcy	6	3 395 798 311	30 591 028 677	11,1%
Grecja	30	1 195 433 998	36 189 617 035	3,3%
Węgry	14	55 876 488	10 429 974 916	0,5%
Włochy	20	7 171 745 735	194 435 381 163	3,7%
Łotwa	16	134 662 000	1 969 244 522	6,8%
Polska	6	361 011 383	54 718 157 234	0,7%
Rumunia	26	777 493 798	21 410 527 593	3,6%
Słowacja	16	490 064 617	6 408 465 019	7,6%
Hiszpania	17	7 787 368 302	102 575 266 432	7,6%
OGÓŁEM	**235**	**22 516 085 368**	**488 788 955 985**	**4,6%**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik III – Zalecenia cząstkowe dotyczące administracji publicznej i działania finansowane z RRF: przegląd i ocena Trybunału

W ostatecznej wersji sprawozdania w formacie PDF załącznik ten będzie zawierał linki do trzech dokumentów, które kontrolerzy udostępnili na platformie otwartych danych Trybunału.

1) Wykaz zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej

2) Wykaz horyzontalnych działań dotyczących administracji publicznej w ramach RRF (próba podstawowa)

3) Ocena Trybunału dotycząca zakresu, w jakim uwzględniono każde z zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej

Załącznik IV – Status kamieni milowych i wartości docelowych odnoszących się do działań finansowanych z RRF dotyczących administracji publicznej w państwach członkowskich objętych próbą

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Czechy	**CZ-C[C1.1]-I[I2] Opracowanie otwartych danych i funduszu na rzecz danych publicznych**	**M11** Rozszerzenie krajowego katalogu otwartych danych o zaawansowane funkcje **Wskaźnik / cel jakościowy:** W pełni funkcjonalny krajowy katalog otwartych danych z zaawansowanymi funkcjami i usługami **Planowane zakończenie: IV kwartał 2024 r.**	Osiągnięto
Czechy	**CZ-C[C1.1]-I[I2] Opracowanie otwartych danych i funduszu na rzecz danych publicznych**	**T12** Zwiększenie liczby producentów otwartych danych w administracji publicznej publikujących otwarte dane w krajowym katalogu otwartych danych **Wskaźnik / cel jakościowy:** 100 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2024 r.**	Osiągnięto
Czechy	**CZ-C[C1.1]-I[I2] Opracowanie otwartych danych i funduszu na rzecz danych publicznych**	**T245** Zwiększenie liczby nowych lub udoskonalonych zbiorów otwartych danych w krajowym katalogu otwartych danych **Wskaźnik / cel jakościowy:** 125 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2024 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Czechy	**CZ-C[C1.6]-I[I1]** **Czerpanie korzyści z cyfryzacji w obszarze planowania przestrzennego i polityki budowlanej**	**T77** Nowe lub zmodernizowane systemy informatyczne w obszarze planowania przestrzennego lub procesu wydawania pozwoleń na budowę **Wskaźnik / cel jakościowy:** W pełni funkcjonalne systemy informatyczne, w tym wdrożenie u użytkowników końcowych **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Czechy	**CZ-C[C4.1]-R[R1]** **Wsparcie metodyczne przy przygotowywaniu projektów zgodnie z celami UE**	**M280** Ustanowienie Centrum Koordynacji i Kompetencji oraz przyjęcie jego planu zarządzania **Wskaźnik / cel jakościowy:** Ustanowienie Centrum Koordynacji i Kompetencji oraz przyjęcie jego planu zarządzania **Planowane zakończenie: IV kwartał 2023 r.**	Osiągnięto
Czechy	**CZ-C[C4.1]-R[R2]** **Wsparcie metodyczne i modernizacja inwestycji publicznych**	**M281** Przyjęcie przez rząd Republiki Czeskiej nowej strategii zamówień publicznych oraz planu działania na rzecz jej wdrożenia **Wskaźnik / cel jakościowy:** Przyjęcie strategii i planu działania **Planowane zakończenie: I kwartał 2024 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[1]** **Europejski ekosystem tożsamości**	**T108** Uruchomienie jednego projektu pilotażowego dotyczącego meldowania się w hotelu drogą elektroniczną **Wskaźnik / cel jakościowy:** 100 **Planowane zakończenie: III kwartał 2021 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[1]** **Europejski ekosystem tożsamości**	**T109** Wdrożenie dodatkowych zastosowań wspieranych przez rząd, obok pilotażowego meldowania się w hotelach. **Wskaźnik / cel jakościowy:** 5 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2024 r.**	Ukończono (nie oceniono)

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[1] Europejski ekosystem tożsamości**	**T110** Udostępnienie dodatkowych zastosowań, wykraczających poza projekty pilotażowe, przy niewielkim wsparciu rządu lub bez takiego wsparcia **Wskaźnik / cel jakościowy:** 10 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[2] Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online**	**T111** Zawarcie indywidualnych umów między wiodącym departamentem a wiodącym krajem związkowym **Wskaźnik / cel jakościowy:** 14 **Planowane zakończenie: III kwartał 2021 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[2] Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online**	**T112** Uruchamianie pakietów usług objętych ustawą o dostępie online (Onlinezugangsgesetz-Leistungen) **Wskaźnik / cel jakościowy:** 70 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2021 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[2] Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online**	**T113** Powszechna cyfryzacja usług administracyjnych **Wskaźnik / cel jakościowy:** 215 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[2] Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online**	**T113A** Wprowadzenie usług krajów związkowych do zasięgu ogólnokrajowego **Wskaźnik / cel jakościowy:** 100 **Planowane zakończenie: II kwartał 2025 r.**	Ukończono (nie oceniono)

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[3] Cyfryzacja administracji – modernizacja rejestrów**	**M114** Zakończenie projektów pilotażowych w celu przetestowania rejestrów pilotażowych **Wskaźnik / cel jakościowy:** Opracowanie dokumentu dotyczącego zakończenia projektu pilotażowego i oceny Planowane zakończenie: IV kwartał 2023 r.	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[3] Cyfryzacja administracji – modernizacja rejestrów**	**M115** Zakończenie wdrażania jednolitej architektury w celu wdrażania zasady jednorazowości **Wskaźnik / cel jakościowy:** Centralne komponenty architektury są gotowe do podłączenia do rejestrów zastrzeżonych **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Niemcy	**DE-C[6.1]-R[3] Cyfryzacja administracji – modernizacja rejestrów**	**T116** Priorytetowe połączenie rejestrów użytkowników z architekturą docelową wykorzystującą zasadę jednorazowości **Wskaźnik / cel jakościowy:** 18 **Planowane zakończenie: II kwartał 2026 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Niemcy	**DE-C[6.2]-R[1] Wspólny program rządu federalnego i krajów związkowych na rzecz skutecznej administracji przynoszącej korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom**	**M117** Pierwsze sprawozdanie z postępu prac dla Konferencji Premierów Krajów Związkowych **Wskaźnik / cel jakościowy:** Opublikowano pierwsze sprawozdanie z postępu prac **Planowane zakończenie: II kwartał 2021 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Niemcy	**DE-C[6.2]-R[1] Wspólny program rządu federalnego i krajów związkowych na rzecz skutecznej administracji przynoszącej korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom**	**M118** Drugie sprawozdanie z postępu prac dla Konferencji Premierów Krajów Związkowych **Wskaźnik / cel jakościowy:** Opublikowano drugie sprawozdanie z postępu prac **Planowane zakończenie: II kwartał 2022 r.**	Osiągnięto
Niemcy	**DE-C[6.2]-R[1] Wspólny program rządu federalnego i krajów związkowych na rzecz skutecznej administracji przynoszącej korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom**	**T119** Zakończenie działań ujętych w sprawozdaniu z postępu prac **Wskaźnik / cel jakościowy:** 80 **Planowane zakończenie: I kwartał 2025 r.**	Ukończono (nie oceniono)
Grecja	**EL-C[2,2]-I[16778] Cyfryzacja archiwów i powiązanych usług**	**M93** Udzielenie zamówienia (zamówień) na digitalizację archiwów **Wskaźnik / cel jakościowy:** Powiadomienie o udzieleniu zamówienia (zamówień) obejmującego (obejmujących) wszystkie 9 podprojektów w ramach projektu digitalizacji archiwów **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Grecja	**EL-C[2,2]-I[16778] Cyfryzacja archiwów i powiązanych usług**	**M95a** Realizacja podprojektów 7B i 9 **Wskaźnik / cel jakościowy:** Sprawozdanie Ministerstwa Zarządzania Cyfrowego dokumentujące zakończenie podprojektów „7B – Udoskonalone usługi cyfrowe dla katastru” i „9 – Bezpieczne przechowywanie archiwów sektora publicznego i szerszego sektora publicznego” **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Grecja	**EL-C[2,2]-I[16778] Cyfryzacja archiwów i powiązanych usług**	**T94** Digitalizacja archiwów – pierwszy etap wdrażania **Wskaźnik / cel jakościowy:** 30 **Planowane zakończenie: II kwartał 2024 r.**	Usunięto
Grecja	**EL-C[2,2]-I[16778] Cyfryzacja archiwów i powiązanych usług**	**T95** Digitalizacja archiwów – pełne wdrożenie **Wskaźnik / cel jakościowy:** 90 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Grecja	**EL-C[4,1]-R[16610] Promowanie przyspieszenia zwrotów VAT**	**M193** W pełni zautomatyzowane zwroty VAT – uruchomienie systemu informatycznego **Wskaźnik / cel jakościowy:** Sprawozdanie niezależnego urzędu ds.dochodów publicznych potwierdzające uruchomienie nowego systemu informatycznego **Planowane zakończenie: IV kwartał 2023 r.**	Osiągnięto
Grecja	**EL-C[4,2]-R[16701] Wzmocnienie sieci pomocy państwa**	**M214** Wzmocniona sieć pomocy państwa **Wskaźnik / cel jakościowy:** Wejście w życie wzmocnionych ram pomocy państwa **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Grecja	**EL-C[4,2]-R[16981] Usprawnienie planowania i koordynacji polityki**	**M215** Planowanie i koordynacja polityki – ocena skutków **Wskaźnik / cel jakościowy:** Zainicjowany program szkoleniowy z udziałem 100 urzędników służby cywilnej. **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I1] Modernizacja ogólnej administracji państwowej**	**M160** Wzajemne połączenie krajowych platform zamówień publicznych **Wskaźnik / cel jakościowy:** Centralne i regionalne organy administracji publicznej dostarczają podpisane certyfikaty potwierdzające funkcjonalność platformy **Planowane zakończenie: II kwartał 2023 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I1] Modernizacja ogólnej administracji państwowej**	**M162** Zakończenie projektów wspierających transformację cyfrową centralnej administracji publicznej **Wskaźnik / cel jakościowy:** Zaświadczenia podpisane przez właściwy organ poświadczające, że projekty zostały ukończone i są operacyjne **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I1] Modernizacja ogólnej administracji państwowej**	**T161** Przyznawanie dotacji na projekty wspierające transformację cyfrową centralnej administracji publicznej **Wskaźnik / cel jakościowy:** 960 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2023 r.**	Nie ukończono

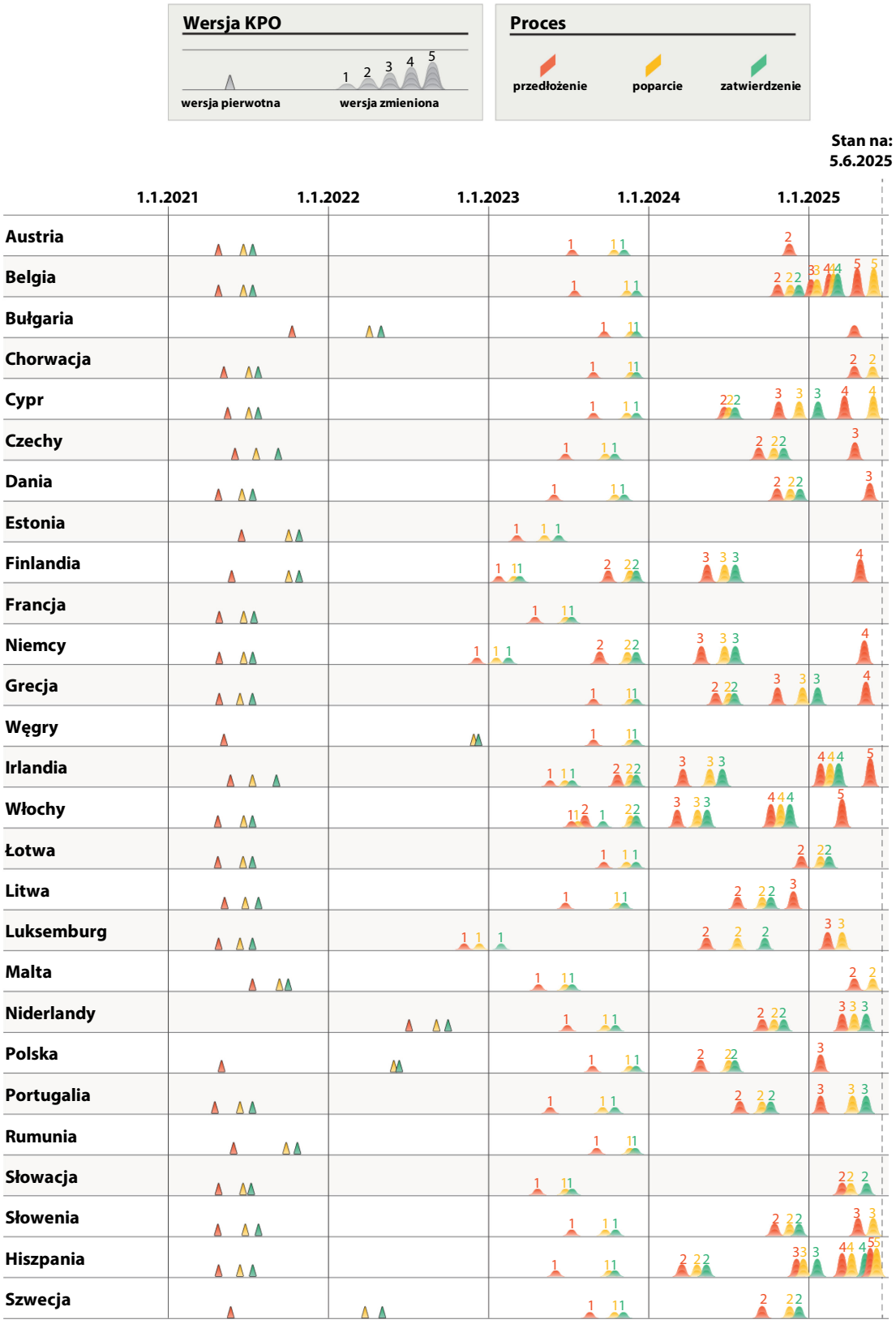
Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I2] Szczegółowe projekty mające na celu cyfryzację instytucji rządowych na szczeblu centralnym**	**M163** Interoperacyjne platformy wymiany danych dotyczących zabezpieczenia społecznego i zdrowia **Wskaźnik / cel jakościowy:** Centralne i regionalne organy ds. zabezpieczenia społecznego przedstawiają podpisane zaświadczenia potwierdzające funkcjonalność platformy **Planowane zakończenie: II kwartał 2023 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I2] Szczegółowe projekty mające na celu cyfryzację instytucji rządowych na szczeblu centralnym**	**M166** Zakończenie projektów wspierających projekty centralnej administracji publicznej w zakresie napędzania cyfryzacji (z wyłączeniem projektów objętych kamieniem milowym 163, wartością docelową 164 i kamieniem milowym 341) **Wskaźnik / cel jakościowy:** Zaświadczenia podpisane przez właściwy organ poświadczające, że projekty zostały ukończone i są operacyjne **Planowane zakończenie: IV kwartał 2025 r.**	Na dobrej drodze do osiągnięcia
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I2] Szczegółowe projekty mające na celu cyfryzację instytucji rządowych na szczeblu centralnym**	**T164** Postępowanie sądowe prowadzone drogą elektroniczną **Wskaźnik / cel jakościowy:** 2839 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Hiszpania	**ES-C[C11]-I[I2] Szczegółowe projekty mające na celu cyfryzację instytucji rządowych na szczeblu centralnym**	**T165** Przyznawanie dotacji na projekty wspierające projekty centralnej administracji publicznej wspierające cyfryzację **Wskaźnik / cel jakościowy:** 1205 **Planowane zakończenie: IV kwartał 2023 r.**	Nie ukończono
Hiszpania	**ES-C[C11]-R[R4] Krajowa strategia zamówień publicznych**	**M155** Wejście w życie rozporządzenia ministerialnego ustanawiającego Krajowy Urząd Oceny **Wskaźnik / cel jakościowy:** Przepis rozporządzenia ministerialnego wskazujący na wejście w życie rozporządzenia **Planowane zakończenie: IV kwartał 2021 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-R[R4] Krajowa strategia zamówień publicznych**	**M156** Krajowa strategia zamówień publicznych **Wskaźnik / cel jakościowy:** Przyjęcie przez Niezależny Urząd ds. Regulacji Zamówień Publicznych i Nadzoru nad Zamówieniami Publicznymi Krajowej Strategii Zamówień Publicznych **Planowane zakończenie: IV kwartał 2022 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-R[R5] Zdolności administracyjne**	**M157** Wejście w życie dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 36/2020 w sprawie wdrożenia planu odbudowy, transformacji i odporności **Wskaźnik / cel jakościowy:** Przepis w dekrecie królewskim wskazujący na wejście w życie dekretu królewskiego **Planowane zakończenie: I kwartał 2021 r.**	Osiągnięto

Państwo	Działanie	Kamień milowy / wartość docelowa	Status (sprawozdanie półroczne z października 2025 r.)
Hiszpania	**ES-C[C11]-R[R5] Zdolności administracyjne**	**M158** Utworzenie nowych organów w ramach instytucji rządowych na szczeblu centralnym w celu monitorowania realizacji, kontroli i audytu planu **Wskaźnik / cel jakościowy:** Publikacja w Dz.U. **Planowane zakończenie: II kwartał 2021 r.**	Osiągnięto
Hiszpania	**ES-C[C11]-R[R5] Zdolności administracyjne**	**M159** Rozporządzenie określające procedury i format informacji, które mają być udostępniane na potrzeby monitorowania KPO i księgowania wydatków **Wskaźnik / cel jakościowy:** Przepis rozporządzenia wskazujący na jego wejście w życie **Planowane zakończenie: III kwartał 2021 r.**	Osiągnięto

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik V – Harmonogram zmian KPO na poziomie planów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik VI – Przeprowadzona przez Trybunał ocena rezultatów działań finansowanych z RRF dotyczących administracji publicznej w czterech państwach członkowskich objętych próbą

Państwo	Działanie	Inwestycja lub reforma	Ocena rezultatów / oddziaływania	Ukończono po IV kwartale 2025 r.	Wskaźniki rezultatu
Grecja	EL-C[2,2]-I[16778] Cyfryzacja archiwów i powiązanych usług	Inwestycja	Istotne rezultaty	Nie (IV kw. 2025 r.)*	tak
	EL-C[4,1]-R[16610] Promowanie przyspieszenia zwrotów VAT	Reforma	Istotne rezultaty	Nie (IV kw. 2023 r.)	tak
	EL-C[4,2]-R[16981] Usprawnienie planowania i koordynacji polityki	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2022 r.)	Nie
	EL-C[4,2]-R[16701] Wzmocnienie sieci pomocy państwa	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2022 r.)	Nie
Czechy	CZ-C[C4.1]-R[R2] Wsparcie metodyczne i modernizacja inwestycji publicznych	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (I kw. 2024 r.)	tak
	CZ-C[C1.1]-I[I2] Opracowanie otwartych danych i funduszu na rzecz danych publicznych	Inwestycja	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2024 r.)	Nie
	CZ-C[C1.6]-I[I1] Czerpanie korzyści z cyfryzacji w obszarze planowania przestrzennego i polityki budowlanej	Inwestycja	Nie przedstawiono żadnych rezultatów	Nie (IV kw. 2025 r.)*	Nie
	CZ-C[C4.1]-R[R1] Wsparcie metodyczne przy przygotowywaniu projektów zgodnie z celami UE	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2023 r.)	nie

Państwo	Działanie	Inwestycja lub reforma	Ocena rezultatów / oddziaływania	Ukończono po IV kwartale 2025 r.	Wskaźniki rezultatu
Hiszpania	ES-C[C11]-I[I1] Modernizacja ogólnej administracji państwowej	Inwestycja	Istotne rezultaty	Nie (IV kw. 2025 r.)*	tak
	ES-C[C11]-I[I2] Szczegółowe projekty mające na celu cyfryzację instytucji rządowych na szczeblu centralnym	Inwestycja	Istotne rezultaty	Nie (IV kw. 2025 r.)*	tak
	ES-C[C11]-R[R4] Krajowa strategia zamówień publicznych	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2022 r.)	nie
	ES-C[C11]-R[R5] Zdolności administracyjne	Reforma	Istotne rezultaty	Nie (III kw. 2021 r.)	nie
Niemcy	DE-C[6.1]-R[2] Cyfryzacja administracji – wdrożenie ustawy o dostępie online	Reforma	Istotne rezultaty	Nie (III kw. 2025 r.)*	tak
	DE-C[6.1]-R[1] Cyfryzacja administracji – ekosystem tożsamości europejskiej	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (IV kw. 2025 r.)*	nie
	DE-C[6.1]-R[3] Cyfryzacja administracji – modernizacja rejestrów	Reforma	Ograniczone rezultaty	Tak (II kw. 2026 r.)	tak
	DE-C[6.2]-R[1] Wspólny program rządu federalnego i krajów związkowych na rzecz skutecznej administracji przynoszącej korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom	Reforma	Ograniczone rezultaty	Nie (I kw. 2025 r.)*	nie

Uwaga: *Ostatnie kamienie milowe / wartości docelowe nie zostały jeszcze ocenione przez Komisję.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji oraz informacji zebranych podczas wizyt na miejscu.

Załącznik VII – Przeprowadzona przez Trybunał analiza wskaźników dotyczących administracji publicznej we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego ramy wykonania na lata 2028–2034

Ocena wskaźników przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do niektórych zakresów interwencji

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
Wzmocnienie potencjału administracji państw członkowskich i państw trzecich, beneficjentów oraz odpowiednich partnerów (z wyłączeniem cyfryzacji) (138)	• Liczba projektów / działań • Liczba instytucji objętych projektami • Liczba osób uczestniczących w projekcie	• Użytkownicy nowych i zmodernizowanych publicznych usług, produktów i procesów	Wskaźniki produktu mierzą uczestnictwo, a nie zaangażowanie lub poprawę zdolności. Bardziej odpowiednie byłyby wskaźniki określone w sposób, który pozwala zmierzyć postępy w osiąganiu celów polityki (tj. zwiększenie zdolności) wynikające ze wsparcia.

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
			Wskaźnik rezultatu nie pozwala stwierdzić, czy zwiększono zdolności, ani nie obejmuje żadnych danych jakościowych dotyczących użytkowników. Takie dane mogłyby dotyczyć zwiększenia efektywności, na przykład skrócenia czasu potrzebnego do świadczenia usługi lub zmniejszenia wymaganych zasobów kadrowych, a także poprawy jakości, niezawodności i dostępności świadczonych usług. Uwzględnienie tych aspektów umożliwiłoby bardziej merytoryczną ocenę tego, czy takie ulepszenia przekładają się na wymierną poprawę efektywności administracji i lepsze świadczenie usług.

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
			Skupienie się wyłącznie na liczbie projektów, instytucji i zaangażowanych osób może sprawić, że zostanie przyjęte fragmentaryczne podejście do realizowanych interwencji – nacisk zostanie położony na realizację dużej liczby krótkoterminowych i stosunkowo prostych inicjatyw, a nie mniejszej liczby działań o charakterze bardziej strategicznym i długoterminowym. W rezultacie państwa członkowskie mogą preferować działania, które można łatwo zrealizować, zamiast bardziej złożonych interwencji, które wymagają trwałego zaangażowania, ale mogą przynieść długotrwałe oddziaływanie.
Pomoc techniczna dla państw członkowskich (139)	• Liczba projektów pomocy technicznej w państwach członkowskich UE • Liczba wydarzeń TAIEX zorganizowanych w celu wsparcia administracji publicznych państw spoza UE	Nie określono we wniosku dotyczącym rozporządzenia	Wskaźniki produktu odnoszą się głównie do państw niebędących członkami UE. Wprawdzie państwa niebędące członkami UE również potrzebują pomocy technicznej, jednak w tym konkretnym zakresie interwencji wskaźniki te nie mają zastosowania. Ponadto nie są one podzielone według rodzaju ani czasu trwania (jednodniowe szkolenie TAIEX nie jest porównywalne z dwuletnim projektem bliźniaczym obejmującym kilka państw członkowskich i szereg wysoce doświadczonych ekspertów).

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
	• Liczba projektów bliźniaczych zorganizowanych w celu wsparcia administracji publicznej państw spoza UE		Nie ustanowiono wskaźnika rezultatu do oceny efektywności pomocy technicznej. Należy wziąć pod uwagę wymierne postępy lub usprawnienia w odniesieniu do poszczególnych osób / instytucji, które mają wpływ na absorpcję środków, zgodność i efektywność.
Ochrona euro przed fałszowaniem (140)	• Liczba wykrytych fałszywych euro • Liczba zlikwidowanych nielegalnych wytwórni • Liczba nowych właściwych organów ubiegających się o udział w programie „Perykles V”	• Odsetek zadowolonych uczestników działań finansowanych z programu „Perykles V” • Informacje zwrotne od uczestników (odsetek zadowolonych uczestników), którzy wzięli już udział we wcześniejszych działaniach w ramach programów „Perykles”, na temat oddziaływania programu „Perykles V” na ich działania w zakresie ochrony euro przed fałszowaniem	Wspomniane wskaźniki produktu są ukierunkowane na systemy późnego wykrywania, w przypadku których im więcej wykrytych fałszywych banknotów, tym skuteczniejszy jest system. Wsparcie tymczasem powinno być ukierunkowane na działania zapobiegawcze (zapobieganie wprowadzaniu sfałszowanych euro do obiegu) i wczesne wykrywanie. Ponadto wskaźniki takie jak wskaźnik zadowolenia uczestników należy zastąpić wskaźnikami, które nie są stronnicze.

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
Unia celna, podatki (141)	• Liczba uczestników wspólnych działań transgranicznych • Liczba wspólnie opracowanych planów działania, praktyk roboczych, wytycznych i zaleceń • Liczba opracowanych i wdrożonych grup zadaniowych (pilotażowych) • Liczba organizacji / administracji współpracujących ponad granicami • Liczba projektów na rzecz transgranicznych sieci innowacyjnych • Liczba działań ukierunkowanych na współpracę między administracjami publicznymi • Liczba projektów / działań • Dostępność wspólnej sieci łączności (CCN)/CCN2	• Odsetek urzędników zgłaszających, że ich organizacja wdrożyła wspólnie opracowane praktyki robocze, wytyczne, zalecenia i plany działania • Liczba zbadanych transgranicznych barier prawnych lub administracyjnych; • Liczba organizacji / administracji współpracujących ponad granicami • Liczba uczestników wspólnych działań / projektów transgranicznych	Zakres interwencji jest zbyt szeroki, w związku z czym stwierdzone uchybienie opiera się na założeniu, że zakres jest głównie związany ze wspólnymi operacjami i działaniami grup zadaniowych w ramach projektów transgranicznych (w oparciu o proponowane wskaźniki): Wskaźniki produktu opisują zakres współpracy, a nie to, czy administracje celne i podatkowe kilku państw członkowskich faktycznie osiągają lepsze wyniki w związku z udzielonym wsparciem. Produkty powinny odzwierciedlać współpracę operacyjną wykorzystywaną w praktyce i dającą użyteczne narzędzia / rezultaty. Wskaźniki rezultatu odnoszą się do liczby uczestników i nie służą do pomiaru jakości, terminowości ani adekwatności wspólnych działań

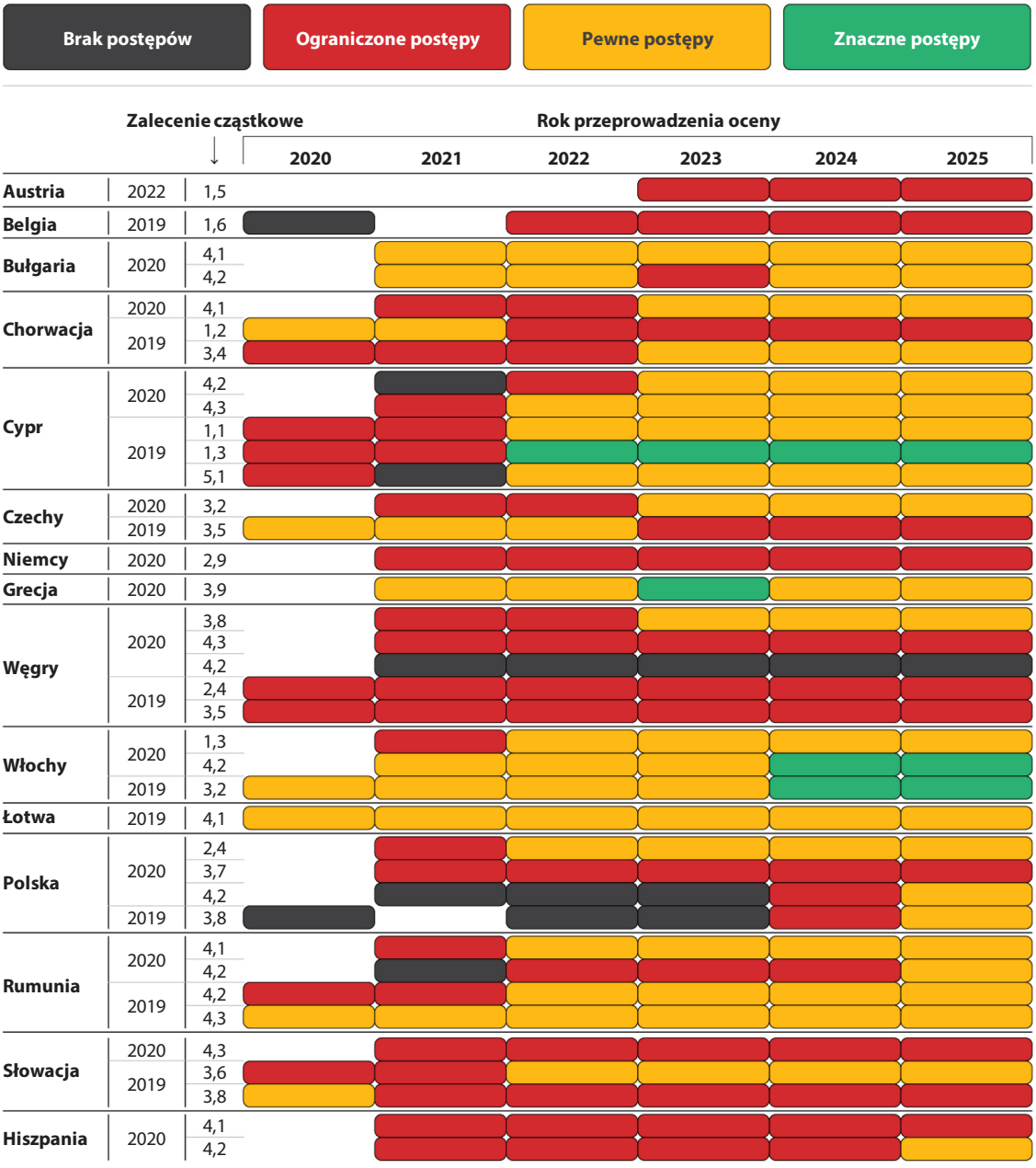
Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
Współpraca i sieci państw członkowskich (142)	• Liczba uczestników wspólnych działań transgranicznych • Liczba wspólnie opracowanych strategii i planów działania • Liczba wspólnie opracowanych działań pilotażowych zrealizowanych w ramach projektów • Liczba uczestników wspólnych programów szkoleniowych • Liczba podpisanych wspólnych umów administracyjnych lub prawnych • Liczba organizacji / administracji współpracujących ponad granicami • Liczba projektów na rzecz transgranicznych sieci innowacyjnych	• Liczba wspólnych strategii i planów działania wdrożonych przez organizacje • Liczba ukończonych wspólnych programów szkoleniowych • Liczba złagodzonych lub usuniętych transgranicznych barier prawnych lub administracyjnych • Liczba osób objętych podpisanymi wspólnymi umowami administracyjnymi lub prawnymi • Liczba organizacji / administracji współpracujących ponad granicami • Liczba uczestników wspólnych działań / projektów transgranicznych	Zakres interwencji został zdefiniowany zbyt szeroko, bez wystarczającego doprecyzowania skali i rodzaju wsparcia. Zmniejsza to zdolność do przydatnego agregowania i porównywania produktów i rezultatów na szczeblu UE oraz osłabia ocenę skuteczności i wyników.

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
	• Liczba projektów wspierających współpracę transgraniczną na rzecz rozwoju powiązań między obszarami miejskimi a wiejskimi • Liczba działań ukierunkowanych na współpracę między administracjami publicznymi	• Liczba rozwiązań przyjętych lub zastosowanych na szerszą skalę przez organizacje	
Cyfryzacja administracji publicznej i usług publicznych (z wyłączeniem wymiaru sprawiedliwości, zdrowia, transportu, energetyki i gospodarki wodnej) (143)	• Liczba rozwiązań ICT objętych wsparciem • Liczba instytucji publicznych otrzymujących wsparcie na opracowywanie usług, produktów i procesów cyfrowych	• Odsetek cyfrowych usług publicznych świadczonych za pośrednictwem dostawców europejskich • Użytkownicy nowych i zmodernizowanych publicznych usług, produktów i procesów cyfrowych	Przyjęte wskaźniki produktu obejmują produkcję i wsparcie, a nie wykorzystanie lub transformację cyfrową. Nie zapewniają one ponadto żadnych informacji co do tego, czy rozwiązania już funkcjonują i czy są bezpieczne, oparte na potrzebach lub przyjazne dla użytkownika. Wskaźnik liczby użytkowników nie świadczy o związku przyczynowym ani nie uwzględnia porównania z poziomem bazowym czy doświadczeń użytkowników.

Zakres interwencji	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Główne uchybienie
Europejska statystyka publiczna (144)	• Statystyki europejskie rozpowszechniane zgodnie z rocznym kalendarzem publikacji	• Zakres danych statystycznych • Zadowolenie użytkowników z danych i usług dostarczanych przez Eurostat	Terminowe rozpowszechnianie, choć jest kluczowym elementem, nie zapewnia informacji na temat poprawności, przydatności, dostępności, wiarygodności ani porównywalności danych statystycznych. Wskaźnik ten nie uwzględnia też nowoczesnych systemów statystycznych pozwalających na korzystanie z API i danych w czasie rzeczywistym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik VIII – Postępy we wdrażaniu zaleceń cząstkowych dotyczących administracji publicznej zgodnie z oceną Komisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik IX – Projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego związane z realizacją KPO (2021–2025, w podziale na państwa członkowskie)

Państwo członkowskie	Liczba projektów związanych z KPO w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na lata 2021–2025	Łączna kwota projektów (w euro)
Projekty z udziałem wielu krajów	4	4 952 075
Belgia	5	2 355 000
Bułgaria	4	1 800 000
Chorwacja	17	11 052 267
Cypr	11	3 490 000
Czechy	7	2 461 231
Dania	1	600 000
Estonia	6	3 680 000
Finlandia	1	500 000
Francja	3	1 750 000
Niemcy	1	300 000
Grecja	14	8 462 359
Węgry	2	815 000
Irlandia	2	591 170
Włochy	7	4 465 000
Łotwa	5	2 284 900
Litwa	2	750 000
Malta	4	2 000 000
Niderlandy	1	350 000
Polska	5	2 250 000
Portugalia	7	3 931 200
Rumunia	10	7 595 000

Państwo członkowskie	Liczba projektów związanych z KPO w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na lata 2021–2025	Łączna kwota projektów (w euro)
Słowacja	12	7 607 271
Słowenia	5	2 678 880
Hiszpania	6	2 946 000
Ogółem	**142**	**79 667 353**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji. Powiązanie danego projektu z KPO może zostać poddane ponownej ocenie na etapie realizacji.

Skróty i akronimy

Akronim	Definicja / wyjaśnienie
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych
KPO	krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności
NGEU	Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (Next Generation EU)
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PPKR	plan partnerstwa krajowego i regionalnego
RRF	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SWD	dokument roboczy służb Komisji
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
WRF	wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Decyzja wykonawcza Rady	Akt prawny, w którym Rada, na podstawie oceny Komisji, zatwierdza plan odbudowy i zwiększania odporności danego państwa członkowskiego.
Dokument roboczy służb Komisji	Niewiążący dokument konsultacyjny sporządzony przez służby Komisji do wykorzystania wewnętrznie lub poza instytucją.
Europejski semestr	Roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.
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, przy jednoczesnym promowaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej.
Inwestycja	Wydatki na inicjatywę, projekt lub inne działanie objęte zakresem rozporządzenia w sprawie RRF, które mają 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.
Oddziaływanie	Szersze długoterminowe skutki ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-gospodarcze dla ogółu społeczeństwa.
Plan partnerstwa krajowego i regionalnego	Dokument określający planowane przez państwo członkowskie reformy, inwestycje i inne działania w wieloletnich ramach finansowych na lata 2028–2034. Jest opracowywany i wdrażany w ścisłej współpracy z Komisją i władzami regionalnymi i obejmuje liczne, wcześniej odrębne obszary polityki oraz odpowiada na krajowe i regionalne potrzeby i wyzwania, w tym te wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów.
Przypisanie	Niewiążące przypisanie przez Komisję i państwo członkowskie działań w ramach RRF do co najmniej jednego zalecenia cząstkowego lub co najmniej jednego obszaru polityki RRF.
Reforma strukturalna	Dogłębna reforma polityki, przepisów i ram instytucjonalnych sektora publicznego przeprowadzona w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności oraz jak najlepszej realizacji celów polityki.
Rozporządzenie finansowe	Przepisy określające 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 reformy lub inwestycji przewidzianej w planie odbudowy i zwiększania odporności.

Wieloletnie ramy finansowe	Unijny plan wydatków, przyjmowany zazwyczaj na okres siedmiu lat, w którym określane są priorytety (w oparciu o cele polityki) i pułapy. Podzielony jest na sześć głównych działów. Plan ten stanowi ramy, na podstawie których ustala się roczne budżety UE i wyznacza limity dla każdej kategorii wydatków. Obecne WRF obejmują lata 2021–2027.
Wskaźnik	Informacje wykorzystywane do pomiaru lub oceny danego aspektu osiągniętych wyników.
Wskaźnik produktu	Mierzalna zmienna dostarczająca informacji do oceny tego, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu.
Wskaźnik rezultatu	Mierzalna zmienna zapewniająca informacje, które umożliwiają ocenę bezpośrednich skutków projektów objętych wsparciem dla docelowej populacji.
Wspólny wskaźnik	Zmienna mierzona w celu uzyskania informacji na temat postępów w realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności pod kątem osiągania wspólnych celów i ogólnych wyników RRF.
Wynik	Miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.
Zalecenia dla poszczególnych krajów	Wytyczne wydawane co roku przez Komisję w ramach europejskiego semestru, które są skierowane do poszczególnych państw członkowskich i dotyczą ich polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.
Zalecenie cząstkowe	Jeden z komponentów składowych zalecenia dla poszczególnych krajów obejmujący co najmniej jeden obszar polityki.
Zasoby budowlane	Wszystkie budynki na danym obszarze geograficznym.
Zdolności administracyjne	Zdolność rządu lub organizacji do skutecznego realizowania polityki, zarządzania zasobami i świadczenia usług.

Odpowiedzi Komisji

https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-29

Kalendarium

https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2026-29

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 i Sandra Diering, szefowe gabinetu; Kamila Łepkowska, kierowniczka; Myles Hourican, koordynator zadania; Valentina-Adriana Visan, zastępczyni koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Christos Poulis, Dana Christina Mohamed, Gonçalo Pombeiro i Maria Fernandez Iriarte. Alexandra-Elena Mazilu zapewniła wsparcie graficzne, a Irene Lopez Arranz odpowiadała za wsparcie administracyjne.



Od lewej: Sandra Diering, Myles Hourican, Valentina-Adriana Visan, Ivana Maletić, Gonçalo Pombeiro i Kamila Łepkowska.

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 jakiekolwiek 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: © Amrullah / stock.adobe.com.

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

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są 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 978-92-849-8347-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/8727693	QJ-01-26-046-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8348-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3592664	QJ-01-26-046-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 29/2026 pt. „Wykorzystanie wsparcia z RRF w administracji publicznej – osiągnięto pewne rezultaty, ale postępy w uwzględnianiu zaleceń dla poszczególnych krajów są nadal ograniczone”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) został ustanowiony w lutym 2021 r. w reakcji na pandemię COVID-19. Trybunał skontrolował, czy działania realizowane w ramach RRF wzmocniły administrację publiczną i zmierzały do rozwiązania problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach europejskiego semestru. Trybunał stwierdził, że w działaniach jedynie częściowo uwzględniono te problemy – skoncentrowano się głównie na cyfryzacji, a nie na reformach strukturalnych. Wprawdzie w ramach ukończonych działań wypracowano założone produkty, ale tylko około jedna trzecia działań przyniosła istotne rezultaty, a postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów były nadal niewielkie. Ponadto Instrument Wsparcia Technicznego miał niewielki wpływ na wspieranie wdrażania reform realizowanych w ramach RRF w obszarze administracji publicznej. W odniesieniu do kolejnych WRF Trybunał zaleca doprecyzowanie wymogów, ocenę ryzyka związanego z wdrażaniem oraz usprawnienie monitorowania wyników. Kontrolerzy zalecają również zapewnienie wcześniejszego, bardziej ukierunkowanego wsparcia technicznego oraz usprawnienie monitorowania i oceny w tym zakresie.

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