Parlament Europejski
2024-2029

Komisja Kontroli Budżetowej

2025/2034(INI)

16.10.2025

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wyboru wskaźników wykonania audytu i kontroli budżetowej w kontekście środków finansowych wspierających wdrażanie przyszłej europejskiej konkurencyjności
(2025/2034(INI))

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Olivier Chastel

SPIS STREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 9

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wyboru wskaźników wykonania audytu i kontroli budżetowej w kontekście środków finansowych wspierających wdrażanie przyszłej europejskiej konkurencyjności

(2025/2034(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[1],

– uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2024/765 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[2],

– uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2022/2496 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027[3],

– uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych[4],

– uwzględniając komunikat Komisji z 8 czerwca 2021 r w sprawie ram wykonania na potrzeby budżetu UE w obrębie WRF na lata 2021–2027 (COM(2021)0366) oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji (SWD(2021)0133),

– uwzględniając wniosek Komisji z 16 lipca 2025 r. dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 (COM(2025)0571),

– uwzględniając wniosek Komisji z 16 lipca 2025 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii (COM(2025)0545) oraz towarzyszące mu sprawozdanie z oceny skutków (SWD(2025)0590),

– uwzględniając wniosek Komisji z 16 lipca 2025 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu

[1] Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj.
[2] Dz.U. L, 2024/765, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj.
[3] Dz.U. L 325 z 20.12.2022, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2496/oj.
[4] Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj.

Konkurencyjności („EFK”), w tym programu szczegółowego działań na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie obronności, uchylenia rozporządzeń (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, uchylenia przepisów rozporządzeń (UE) 2021/696 i (UE) 2023/588 oraz zmiany rozporządzenia (UE) [EDIP] (COM(2025)0555),

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii[5] (rozporządzenie finansowe), w szczególności jego art. 33,

– uwzględniając publikację z 18 lipca 2024 r. przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen pt. „Wybór Europy – Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024−2029”,

– uwzględniając raport Maria Draghiego z 9 września 2024 r. na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności (raport Draghiego),

– uwzględniając raport Enrica Letty z 17 kwietnia 2024 r. pt. „Much more than a market” [Znacznie więcej niż rynek] (raport Letty),

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

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

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 maja 2025 r. w sprawie zmienionego budżetu długoterminowego dla Unii w zmieniającym się świecie[6],

– uwzględniając publikacje Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO),

– uwzględniając badanie zlecone przez Komisję Budżetową pt. „Ramy wykonania budżetu UE – koncepcje i praktyki” opublikowane w marcu 2024 r.[7],

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej (A10-0000/2025),

A. mając na uwadze, że zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu finansowym „należyte zarządzanie finansami” oznacza, że fundusze UE należy wykonywać zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności; mając na uwadze, że pojęcie „wykonania” w odniesieniu do budżetu należy powiązać z bezpośrednim stosowaniem zasady należytego zarządzania finansami;

B. mając na uwadze, że zgodnie z rozporządzeniem finansowym należy ustanowić związek między ustalonymi celami a wskaźnikami wykonania, wynikami i zasadami

[5] Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.
[6] Teksty przyjęte, P10_TA(2025)0090.
[7] Badanie pt. „Ramy wykonania budżetu UE – koncepcje i praktyki”, Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny ds. Budżetu, marzec 2024 r.

oszczędności, efektywności i skuteczności; mając na uwadze, że postępy w osiąganiu celów należy monitorować za pomocą odpowiednich, akceptowanych, wiarygodnych, prostych, solidnych i popartych powszechnie uznanymi dowodami naukowymi wskaźników efektywności; mając na uwadze, że w stosownych przypadkach należy określić skuteczną, przejrzystą i kompleksową metodykę;

C. mając na uwadze, że zapewnienie trwałego dobrobytu i konkurencyjności UE stanowi część priorytetów politycznych Komisji na lata 2024–2029;

D. mając na uwadze, że w raporcie Draghiego ostrzegano, iż słabnąca konkurencyjność UE, pogarszana przez coraz bardziej niestabilną sytuację geopolityczną, w połączeniu z serią kryzysów, z jakimi borykała się Unia w ostatnich latach, stanowi zagrożenie dla jej istnienia; mając na uwadze, że w raporcie oszacowano, iż UE musi uruchomić dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne odpowiadające 4,4–4,7 % unijnego PKB, czyli około 750–800 mld EUR rocznie w latach 2025–2030, aby zlikwidować lukę inwestycyjną;

E. mając na uwadze, że Kompas konkurencyjności, oparty również na raporcie Draghiego, wyznacza strategiczną ścieżkę Unii do przywrócenia jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej przez skupienie się na trzech głównych filarach – innowacjach, dekarbonizacji i bezpieczeństwie gospodarczym – uzupełnionych horyzontalnymi czynnikami sprzyjającymi, takimi jak uproszczenie, zwiększona koordynacja na szczeblu UE i państw członkowskich oraz wzmocniony jednolity rynek, zgodnie ze sprawozdaniem Letty;

F. mając na uwadze, że ETO wielokrotnie stwierdzał uchybienia w projektowaniu, wdrażaniu i rozliczalności systemów pomiaru wyników stosowanych w unijnych programach finansowania oraz wzywał do szerszego stosowania wskaźników wykonania, które mierzą i monitorują długoterminowe skutki wydatków UE;

Uwagi ogólne o ramach wykonania budżetu UE i wskaźnikach wykonania

1. przypomina, że należy zapewnić, aby budżet UE służył realizacji priorytetów politycznych Unii, w tym zwiększaniu konkurencyjności, wspieraniu trwałego dobrobytu oraz zapewnieniu suwerenności i niezależności UE jako podmiotu geopolitycznego;

2. uważa, że budżet UE powinien w większym stopniu koncentrować się na wynikach; potwierdza, że należy ustanowić i stosować skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne i terminowe wskaźniki wykonania (SMART), aby monitorować i oceniać postępy w realizacji celów polityki UE;

3. zauważa z zaniepokojeniem, że w swoich kontrolach Trybunał wielokrotnie stwierdzał, iż większość wskaźników wykonania stosowanych w unijnych programach finansowania to wskaźniki wkładu i produktu, które nie dostarczają istotnych informacji o postępach w osiąganiu celów działań finansowanych przez UE; ubolewa ponadto, że w wielu przypadkach stwierdzono brak danych wyjściowych dla wskaźników, a dane bazowe wykorzystane na potrzeby wskaźników nie były ani możliwe do zweryfikowania, ani wiarygodne; wzywa Komisję do dopilnowania, aby wskaźniki stosowane w projektach finansowanych przez UE były mierzalne, weryfikowalne i oparte na wiarygodnych źródłach danych, które zapewniają identyfikowalność danych

bazowych, a także zawierały jasne punkty odniesienia i definicje, by zapobiec rozbieżnym interpretacjom;

4. ubolewa, że ramy wykonania budżetu UE na lata 2021–2027 są nadal zbyt złożone i fragmentaryczne; odnotowuje ocenę Komisji[8], zgodnie z którą w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 stosuje się ponad 5 000 niejednorodnych, niepodlegających agregacji wskaźników wykonania oraz że w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) określono około 7 000 kamieni milowych i celów, które uwzględniają różne potrzeby, takie jak ocena wyników w kontekście projektu budżetu oraz monitorowanie i ocena programów, planów państw członkowskich i wypłat środków;

5. odnotowuje wniosek Komisji, aby WRF na lata 2028–2034, w tym Europejski Fundusz Konkurencyjności, były monitorowane za pomocą znormalizowanego zestawu wskaźników wykonania mających zastosowanie do wszystkich programów budżetowych UE, jak określono we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wyników[9]; zauważa, że w odniesieniu do gwarancji budżetowych i instrumentów finansowych w ramach EFK zaproponowano uproszczone stosowanie ram wykonania;

6. uważa, że należy uprościć ramy wykonania budżetu UE, aby zapewnić zharmonizowane podejście do pomiaru skutków wydatków UE we wszystkich państwach członkowskich, zmniejszyć ogólne obciążenie administracyjne, zracjonalizować obowiązki sprawozdawcze i zwiększyć przejrzystość przez zmniejszenie nadmiaru informacji, a jednocześnie umożliwić pełne uchwycenie skutków finansowania UE, w tym wartości dodanej interwencji UE, której państwa członkowskie nie mogłyby osiągnąć samodzielnie;

7. przypomina, że podejścia do gromadzenia danych różnią się między poszczególnymi państwami członkowskimi, a także w samych państwach członkowskich, co utrudnia agregację danych dotyczących wyników na poziomie UE; ponownie wzywa Komisję do opracowania bezpiecznej i interoperacyjnej infrastruktury informatycznej, przy jednoczesnym wykorzystaniu sztucznej inteligencji, uczenia maszynowego i możliwości eksploracji danych, aby poprawić realizację polityki i ułatwić monitorowanie, sprawozdawczość i nadzór; nalega, aby dane i metody dotyczące wskaźników były udostępniane publicznie w czasie rzeczywistym za pośrednictwem interoperacyjnego systemu monitorowania, sprawozdawczości i audytu, co zwiększy przejrzystość i zapewni identyfikowalność aż do poziomu projektu i beneficjenta końcowego;

8. uważa, że weryfikacja i zapewnienie wiarygodności danych wykorzystywanych do ustalania wskaźników efektywności ma zasadnicze znaczenie; zauważa z zaniepokojeniem, że ze względu na wprowadzenie i coraz częstsze stosowanie modeli realizacji, takich jak RRF, opartych na finansowaniu niepowiązanym z kosztami – w przypadku których wypłaty uzależnione są od osiągnięcia wcześniej ustalonych kamieni milowych i celów – niedociągnięcia w wiarygodności danych mogą negatywnie wpłynąć na interesy finansowe Unii;

[8] Sprawozdanie z oceny skutków (SWD(2025)0590) towarzyszące wnioskowi Komisji dotyczącemu rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu (COM(2025)0545).
[9] COM(2025)0545.

9. wzywa Komisję, aby w sprawozdaniach dotyczących wyników uwzględniała istotne informacje dotyczące zapewnienia jakości wskaźników wykonania; domaga się, aby wszelkie dane dotyczące wyników zgłaszane przez państwa członkowskie podlegały niezależnej weryfikacji, w tym przez krajowe organy kontroli i ETO, a wyniki były udostępniane Parlamentowi;

Wskaźniki wykonania związane ze wspieraniem konkurencyjności UE

10. przypomina, że w raporcie Draghiego wezwano UE do przeprowadzenia głębokich reform, aby zwiększyć konkurencyjność, ze szczególnym uwzględnieniem innowacji, dekarbonizacji i obronności, oraz wezwano do znacznych inwestycji w sektorach strategicznych, takich jak zielona energia, infrastruktura cyfrowa i zaawansowana produkcja, przy jednoczesnym uproszczeniu przepisów i lepszej koordynacji na szczeblu UE; uważa w związku z tym, że solidne ramy wykonania są niezbędne do śledzenia postępów i pomiaru skutków;

11. podkreśla, że wdrażanie zaleceń zawartych w raporcie Draghiego należy monitorować za pomocą odpowiednich wskaźników wykonania, które odzwierciedlają postępy UE w zwiększaniu jej konkurencyjności; podkreśla, że wskaźniki muszą być starannie zaprojektowane i powinny obejmować nie tylko wyniki (np. liczbę finansowanych projektów), ale także skutki (np. wzrost wydajności, ograniczenie emisji, utworzone miejsca pracy, efekt dźwigni programów UE, zwłaszcza pod względem mobilizacji inwestycji prywatnych), aby zmierzyć efektywność i skuteczność wydatków UE;

12. zwraca uwagę, że w udoskonalonej sprawozdawczości z wyników instrumentów finansowych wdrażanych w ramach zarządzania pośredniego, takich jak InvestEU, należy uwzględnić dane na poziomie projektów; dostrzega, że ze względu na charakter instrumentów finansowych, który jest kształtowany przez rynek i popyt, wyniki takich programów zależą od ich przyjęcia przez rynek, co ogranicza zdolność Komisji do wcześniejszego ustalenia określonych kamieni milowych i celów;

13. wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby utworzyły i spójnie stosowały zharmonizowany zestaw podstawowych wskaźników, które mają wspierać konkurencyjność w państwach członkowskich, by umożliwić porównywalność, benchmarking i agregację danych na poziomie UE, a jednocześnie pozwolić na stosowanie wskaźników dostosowanych do potrzeb krajowych lub regionalnych, jeśli to konieczne; podkreśla, że przy określaniu i przeglądzie wskaźników należy konsultować się ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, instytucjami badawczymi i społeczeństwem obywatelskim, aby zagwarantować, że odzwierciedlają one rzeczywiste potrzeby w zakresie konkurencyjności;

14. uważa, że w przypadku projektów sprzyjających innowacjom i wspierających technologie strategiczne można zastosować następujące wskaźniki produktu: wielkość uruchomionego finansowania, zwrot z inwestycji, liczba projektów finansowanych w poszczególnych sektorach (tj. sztuczna inteligencja, technologie kwantowe, biotechnologia) oraz liczba przedsiębiorstw typu start-up i scale-up utworzonych lub rozwijanych w UE; uważa, że można również wykorzystać wskaźniki rezultatu, takie jak liczba patentów zgłoszonych w ramach projektów finansowanych przez UE oraz wskaźnik przetrwania przedsiębiorstw finansowanych przez UE po trzech latach;

15. uważa, że należy wspierać przenoszenie działalności przemysłowej do UE, aby zmniejszyć strategiczne zależności UE; proponuje, aby postępy mierzyć za pomocą wskaźników produktu, takich jak liczba projektów oraz liczba małych i średnich przedsiębiorstw, które przeniosły się do UE, liczba utworzonych lub rozwijanych przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz liczba nowych miejsc pracy w przemyśle w wybranych regionach; uważa, że można również wykorzystać wskaźniki rezultatu, takie jak ograniczenie przywozu wynikające ze zmniejszenia strategicznej zależności od importowanych surowców krytycznych;

16. uważa, że należy wspierać wspólne przemysłowe zakupy energii, aby obniżyć koszty energii i zapewnić jej dostawy; proponuje, aby postępy mierzyć za pomocą wskaźników produktu, takich jak liczba uczestniczących przedsiębiorstw i udział energii ze źródeł odnawialnych we wspólnych umowach; uważa, że można również wykorzystać wskaźniki rezultatu, takie jak zmiany średnich cen energii w wybranych sektorach przemysłu i ograniczenie przerw w dostawach;

17. uważa, że UE powinna inwestować w talenty w sektorach krytycznych, aby zwiększyć długoterminową konkurencyjność UE dzięki kompetentnej sile roboczej; sugeruje, że postępy można mierzyć za pomocą wskaźników produktu, takich jak liczba młodych ludzi przeszkolonych rocznie (ze szczególnym uwzględnieniem równowagi płci), wskaźnik uczestnictwa w programach uczenia się dorosłych i uczenia się przez całe życie oraz wskaźnik zadowolenia przedsiębiorstw partnerskich; uważa, że można by również wykorzystać wskaźniki rezultatu, takie jak zmiany wskaźnika zatrudnienia w wybranych sektorach;

18. uważa, że aby przyspieszyć realizację ekologicznych i cyfrowych projektów przemysłowych, należy zwrócić szczególną uwagę na innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa, a jednocześnie dążyć do uproszczenia procedur; sugeruje, że postępy można mierzyć za pomocą takich wskaźników jak liczba projektów zatwierdzanych corocznie, odsetek odwołań lub sporów związanych z procedurami oraz czas potrzebny na uzyskanie dostępu do finansowania UE – od złożenia wniosku do wypłaty środków;

°

° °

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

UZASADNIENIE

W orędziu o stanie Unii w 2023 r. przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen ogłosiła, że zwróciła się do Maria Draghiego, byłego prezesa Europejskiego Banku Centralnego (2011–2019) i byłego premiera Włoch (2021–2022), o przygotowanie sprawozdania na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności. 9 września 2024 r. Mario Draghi przedstawił sprawozdanie na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności.

W sprawozdaniu Draghiego ostrzeżono, że spadek konkurencyjności, w połączeniu z niestabilnością geopolityczną i kryzysami, takimi jak wojna Rosji przeciwko Ukrainie, stanowi zagrożenie dla istnienia UE. W sprawozdaniu podkreślono pogłębiającą się lukę w wydajności w porównaniu z dużymi gospodarkami – zwłaszcza USA – spowodowaną niedoinwestowaniem innowacji, cyfryzacji i umiejętności. Jako główne bariery wskazano w nim wysokie koszty energii i strategiczne zależności, zwłaszcza w obszarze technologii cyfrowych.

Aby zlikwidować lukę inwestycyjną, UE musi uruchomić około 750–800 mld EUR rocznie (co odpowiada 4,4–4,7 % unijnego PKB) w latach 2025–2030, w szczególności w strategicznych sektorach, takich jak zielona energia, infrastruktura cyfrowa, badania i rozwój, obronność i zaawansowana produkcja. Wysiłki te muszą być wspierane przez uproszczenie przepisów i ściślejszą koordynację na szczeblu UE.

W odpowiedzi w styczniu 2025 r. Komisja uruchomiła Kompas konkurencyjności, w którym skupiono się na innowacjach, dekarbonizacji i bezpieczeństwie gospodarczym. Wniosek Komisji z 16 lipca 2025 r. dotyczący WRF na lata 2028–2034 obejmuje Europejski Fundusz Konkurencyjności i usprawnione ramy wykonania budżetu UE po 2027 r.

Sprawozdawca uważa, że w kontekście wdrażania europejskiej strategii na rzecz konkurencyjności należy uważnie monitorować i oceniać skuteczność środków finansowych UE. Rzetelne zarządzanie finansami UE należy monitorować wyłącznie za pomocą odpowiednich wskaźników wykonania, które odzwierciedlają postępy UE w zwiększaniu jej konkurencyjności. Jest to możliwe jedynie dzięki solidnym ramom wykonania opartym na skonkretyzowanych, mierzalnych, osiągalnych, realnych i terminowych wskaźnikach wykonania (SMART). Wskaźniki te muszą być starannie zaprojektowane i powinny obejmować nie tylko wyniki (np. liczbę finansowanych projektów), ale także skutki (np. wzrost wydajności, ograniczenie emisji, utworzone miejsca pracy, udział kapitału prywatnego zmobilizowanego w ramach programów UE), aby zmierzyć efektywność i skuteczność wydatków UE. Dzięki kompleksowemu zestawowi wskaźników wykonania możliwa będzie ocena zarówno bezpośrednich skutków finansowania dla gospodarki, jak i długoterminowej stabilności i wzrostu europejskiej konkurencyjności.