

PL



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2024

Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych
Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy: <https://eca.europa.eu/pl/contact>

Strona internetowa: <https://eca.europa.eu>

Media społecznościowe: @EUAuditors

Uwaga: Z uwagi na zastosowane zaokrąglenia wartości łączne podane na rysunkach w niniejszym dokumencie mogą nie być równe sumie poszczególnych pozycji.

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<https://europa.eu>).

PL

2024

Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych
Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2024 r.

Spis treści

Słowo wstępne Prezesa Trybunału	4
Ocena ogólna	6
Najważniejsze ustalenia	6
Opinia	6
Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał	8
Budżet UE na 2024 r. w liczbach	8
Skąd pochodzą środki finansowe?	8
Na co wydawane są środki finansowe?	8
Co objęła kontrola Trybunału?	10
Ustalenia Trybunału	11
Sprawozdanie finansowe UE daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji	11
Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do dochodów	11
Trybunał wydał opinię negatywną w odniesieniu do wydatków z budżetu UE	12
Trybunał wydaje opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków dokonanych w ramach RRF w 2024 r.	15
Szczegółowa analiza wyników kontroli	17
Zarządzanie budżetem i finansami	17
Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	29
Dochody	33
Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa	36
Spójność, odporność i wartości	40
Zasoby naturalne	46
Migracja i zarządzanie granicami, Bezpieczeństwo i obrona	51
Sąsiedztwo i świat	55
Europejska administracja publiczna	60
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	63
Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2021 r.	69
Europejskie Fundusze Rozwoju	71
Informacje ogólne	76
Europejski Trybunał Obrachunkowy i jego działalność	76

Słowo wstępne Prezesa Trybunału



Sprawozdanie roczne to najważniejsza publikacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dostarczająca cennych informacji na temat budżetu UE i różnych obszarów wydatków. Podobnie jak przeprowadzane przez Trybunał kontrole zgodności i kontrole wykonania zadań sprawozdanie roczne ma na celu wsparcie partnerów instytucjonalnych w kształtowaniu budżetu UE oraz w ich procesach decyzyjnych. W tym kontekście sprawozdanie roczne Trybunału za 2024 r. ma zasadnicze znaczenie dla sprostania obecnym wyzwaniom budżetowym UE, a także dla proaktywnego podjęcia działań związanych z wyzwaniami, jakie czekają Unię w nadchodzącym okresie WRF.

Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2024 r. i potwierdził, że nadal rzetelnie przedstawia ono sytuację finansową UE. Ponadto Trybunał ustalił w swoim sprawozdaniu, że w dochodach UE również nie wystąpił istotny poziom błędu.

Trybunał szacuje, że poziom błędu w przypadku wydatków z budżetu UE wynosi 3,6% (w 2023 r. – 5,6%) i przekracza próg istotności. Ponadto, ponieważ w znacznej części populacji objętej kontrolą Trybunału wystąpił istotny poziom błędu, Trybunał wydał negatywną opinię na temat wydatków z budżetu UE.

Jeśli chodzi o wydatki, wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła 167,9 mld euro w ramach budżetu ogólnego. Największy wkład w istotny poziom błędu miał dział „Spójność, odporność i wartości”, w którym poziom błędu wyniósł 5,7% (w 2023 r. – 9,3%). Szacowany poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne i środowisko” wyniósł 2,6% (w 2023 r. – 2,2%). Te dwa obszary wydatków stanowią łącznie dwie trzecie populacji objętej kontrolą Trybunału. Najczęściej występującymi rodzajami błędów w budżecie UE pozostają te związane z niekwalifikowalnymi projektami i kosztami, a także z naruszaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Model realizacji Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) znacznie różni się od tradycyjnego wydatkowania środków budżetowych. Rzeczywiste koszty oraz zgodność z przepisami unijnymi i krajowymi nie są uwzględniane przy płatnościach na rzecz państw członkowskich. W istocie nieprzestrzeganie tych przepisów jest jednym z głównych źródeł błędów w ramach tradycyjnego budżetu UE. Tymczasem płatności w ramach RRF podlegają mniejszej liczbie warunków i zależą wyłącznie od tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe osiągnięto w sposób zadowalający. W rezultacie wyniki prac kontrolnych Trybunału dotyczących RRF nie są porównywalne z wynikami dotyczącymi tradycyjnego budżetu, w związku z czym Trybunał wydaje oddzielną opinię kontrolną na temat wydatków w ramach RRF.

W 2024 r. łączne wydatki z RRF wyniosły 59,9 mld euro. Kontrolą Trybunału objęto wszystkie 28 płatności w ramach dotacji z RRF o łącznej wartości 53,5 mld euro oraz powiązane rozliczenie płatności zaliczkowych na łączną kwotę 6,4 mld euro. W ramach kontroli Trybunał wykrył przypadki, w których kamieni milowych i wartości docelowych powiązanych z płatnościami nie osiągnięto w sposób zadowalający, a także nieprawidłowości związane z odwróceniem kamienia milowego, podwójnym finansowaniem i nieprzestrzeganiem okresów kwalifikowalności. Ponadto Trybunał odnotował przypadki

niejasno określonych kamieni milowych i wartości docelowych, a także uchybienia w ocenach *ex ante* przeprowadzonych przez Komisję. Na tej podstawie Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków z RRF.

Do końca 2024 r. Komisja wypłaciła 178,5 mld euro w formie płatności z tytułu dotacji w ramach RRF, co stanowi jedynie 50% łącznej kwoty dostępnych środków, przy czym do końca okresu wdrażania RRF przypadającego na grudzień 2026 r. pozostało mniej niż dwa lata. Trybunał przeanalizował i podsumował w formie niedawno opublikowanego przeglądu szeroko zakrojone prace, które prowadzi w tym obszarze od momentu ustanowienia tego tymczasowego instrumentu w 2021 r. W przeglądzie tym zwrócono uwagę na kluczowe ustalenia i wnioski wyciągnięte z wdrażania RRF z myślą o wykorzystaniu ich przy opracowywaniu wszelkich potencjalnych nowych modeli realizacji niepowiązanych z kosztami.

Wprawdzie Trybunał dostrzega rolę, jaką instrumenty te mogą odgrywać w ramach budżetu UE, jednak jest zdania, że w dalszej perspektywie powinno się wykorzystywać je tylko wtedy, gdy finansowanie jest bezpośrednio powiązane z mierzalnymi rezultatami. Powinna istnieć możliwość zidentyfikowania faktycznie poniesionych kosztów powiązanych z instrumentami i niezwykle ważne jest, aby sposób ich opracowania oraz wdrażania nie osłabiał rozliczalności. W przypadku gdy takie instrumenty będą wiązały się z zaciąganiem długu, w przyszłości UE musi w sposób skuteczny ograniczać ryzyko stopy procentowej i ustanowić z wyprzedzeniem jasny plan spłaty zobowiązań z określeniem źródła spłaty.

W sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2024 r. wskazano ponadto na ryzyko związane z zaciąganiem zadłużenia na potrzeby przyszłych WRF, a w szczególności na rosnące obciążenia wynikające z konieczności spłaty długu zaciągniętego w ramach NGEU. Do 2027 r. pozostający do spłaty dług UE może przekroczyć 900 mld euro, czyli prawie dziesięciokrotnie więcej niż w 2020 r., przed uruchomieniem NGEU. Co więcej, łączne wydatki z tytułu spłaty odsetek w ramach NGEU mogą przekroczyć w obecnych WRF 30 mld euro, ponaddwukrotnie więcej od kwoty 14,9 mld euro pierwotnie prognozowanej przez Komisję. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na wyzwania stojące przed obecnymi WRF, takie jak niska absorpcja funduszy objętych zarządzaniem dzielonym oraz stały wzrost ekspozycji budżetu UE.

W miarę jak wieloletnie ramy finansowe na okres po 2027 r. nabierają kształtu, Trybunał opublikował również przegląd, w którym przeanalizowano stanowisko przedstawione w komunikacie Komisji Europejskiej z lutego 2025 r. na temat kolejnych wieloletnich ram finansowych. W przeglądzie zwrócono uwagę na szanse poprawy struktury WRF poprzez zwiększenie synergii między poszczególnymi obszarami polityki UE a jej budżetem w celu zapewnienia, by wydatki UE przynosiły wartość dodaną, zwiększenia elastyczności i uproszczenia ram regulacyjnych. Wszystkie te działania muszą zostać podjęte bez uszczerbku dla rozliczalności, przejrzystości ani identyfikowalności unijnego finansowania.

Podsumowując, pragnę podkreślić, że celem naszych prac jest wniesienie wkładu w dyskusje i debaty na temat wniosków ustawodawczych dotyczących nowych wieloletnich ram finansowych. Jako niezależny zewnętrzny kontroler UE Trybunał dąży i jest gotowy do wspierania partnerów instytucjonalnych we wzmacnianiu budżetu UE i zabezpieczaniu interesów finansowych Unii.

Na koniec chciałbym wyrazić uznanie dla pracowników Trybunału i podziękować im za ich pracę. Ich profesjonalizm ma zasadnicze znaczenie zarówno dla skutecznego przebiegu prac nad sprawozdaniami rocznymi, jak i dla wzmocnienia naszej instytucji.

Tony Murphy
Prezes

Ocena ogólna

Najważniejsze ustalenia

Zgodnie z art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej **poświadczenie wiarygodności** dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw. Poświadczenie wiarygodności jest zasadniczym elementem sprawozdania rocznego Trybunału.

Opinia

W odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2024 Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń.

Trybunał wydał również opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do legalności i prawidłowości dochodów za 2024 r.

Trybunał wydał dwie odrębne opinie na temat legalności i prawidłowości wydatków za 2024 r.:

- opinię negatywną na temat legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE;
- opinię z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

- o Według obliczeń Trybunału ogólny **szacowany poziom błędu w wydatkach z budżetu UE** zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2024 r. wynosi 3,6%. (w 2023 r. – 5,6%). W znacznej części tych wydatków występuje istotny poziom błędu. Dotyczy to wydatków podlegających skomplikowanym przepisom, a przede wszystkim dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, w przypadku których szacowany poziom błędu wynosi 5,2%. W 2024 r. kwota tych wydatków wyniosła 115,7 mld euro i stanowiły one 68,9% populacji objętej kontrolą Trybunału. Błędy wykryte przez Trybunał mają zatem **istotny i rozległy wpływ** na wydatki zatwierdzone za ten rok, w związku z czym Trybunał wydaje **negatywną opinię na temat wydatków z budżetu UE**.
- o W 2024 r. **wydatki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)** objęły 28 płatności w ramach dotacji dokonanych przez Komisję na rzecz państw członkowskich. Były one powiązane z 539 kamieniami milowymi i 205 wartościami docelowymi. Trybunał sformułował ustalenia o charakterze ilościowym w przypadku sześciu płatności (i powiązanego rozliczenia zaliczek), a w ramach pięciu z nich wystąpił istotny poziom błędu. W związku z tym Trybunał wydał **opinię z zastrzeżeniem** w odniesieniu do wydatków z RRF. Trybunał odnotował tendencję wzrostową, jeśli chodzi o ogólny wpływ finansowy ustaleń o charakterze ilościowym.

- o Zgodnie z definicją Trybunału „błąd” to kwota wypłacona z budżetu UE, w przypadku której nie zostały spełnione wszystkie warunki płatności. Definicja Trybunału obejmuje nie tylko naruszenia mającego zastosowanie prawa, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, ale również błędy przynoszące szkodę budżetowi UE popełnione przez krajowe i regionalne organy administracji lub przez samą Komisję. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja przedstawia swoje szacunki dotyczące ryzyka błędu występującego w momencie dokonywania płatności¹ w 2024 r. w odniesieniu do wszystkich działów WRF z wyjątkiem działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko”. Szacunki podane przez Komisję znajdują się poniżej przedziału ufności dla oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu w odniesieniu do działów 2 i 6 oraz w dolnej połowie przedziału w odniesieniu do działu 1. Istnieją różnice w funkcjach i uprawnieniach Komisji i Trybunału, a także ograniczenia systemów zarządzania i kontroli. W związku z tym podany przez Komisję poziom błędu nie jest bezpośrednio porównywalny z poziomem oszacowanym przez Trybunał i prawdopodobnie jest niedoszacowany.
- o W 2024 r. Trybunał zgłosił do OLAF 19 przypadków (w 2023 r. – 20) podejrzenia nadużycia finansowego. 15 z nich Trybunał wykrył w toku kontroli dotyczących wydatków za 2023 r., trzy w toku kontroli dotyczących wydatków za 2022 r., a jeden w ramach kontroli wykonania zadań przeprowadzonej w 2023 r. obejmującej okres programowania 2017–2025. W następstwie tych zgłoszeń OLAF wszczął już dochodzenie w sześciu sprawach. Równolegle Trybunał zgłosił siedem z tych spraw Prokuraturze Europejskiej, która wszczęła postępowania przygotowawcze we wszystkich przypadkach. W ramach kontroli wydatków za 2024 r. Trybunał wykrył już siedem przypadków podejrzenia nadużycia finansowego.

¹ Art. 253 ust. 1 lit. b) ppkt (i) [rozporządzenia finansowego](#) stanowi, że w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania należy obowiązkowo podać szacowany poziom błędu w wydatkach UE.

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Budżet UE na 2024 r. w liczbach

Roczny budżet UE jest przyjmowany przez Parlament Europejski i Radę w oparciu o długoterminowe ramy budżetowe uzgodnione na okres kilku lat (które są określane mianem wieloletnich ram finansowych lub WRF). Łącznie z budżetu UE w 2024 r. dokonano płatności na kwotę 146,1 mld euro, a zatem wypłacono 97,6% dostępnych środków.

Po uwzględnieniu dodatkowych płatności w wysokości 98,2 mld euro pochodzących z dochodów przeznaczonych na określony cel (zrealizowane głównie w ramach Next Generation EU (NGEU) i REPowerEU), powiększonych o 2,7 mld euro przeniesień i ponownie udostępnionych kwot, łączna kwota płatności w 2024 r. sięgnęła 247,0 mld euro. Wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na płatności wyniósł zatem 89,6% wszystkich środków na płatności w wysokości 275,8 mld euro.

Bez uwzględnienia kwoty 55,9 mld euro wypłaconej na dotacje w ramach RRF wydatki z budżetu UE w 2024 r. wyniosły łącznie 191,1 mld euro.

Skąd pochodzą środki finansowe?

Łączne dochody budżetowe na 2024 r. wyniosły 250,6 mld euro. Największa część budżetu UE (90,4 mld euro) finansowana jest z kwot, które państwa członkowskie wpłacają proporcjonalnie do swojego dochodu narodowego brutto. Do innych źródeł dochodów należą wkłady oparte na podatku od wartości dodanej pobranym przez państwa członkowskie (23,4 mld euro), cła (20,1 mld euro) oraz wkłady oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych (7,2 mld euro). Kwoty pożyczone w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU stanowiły dochody UE w wysokości 73,3 mld euro. Istnieją również inne dochody (36,2 mld euro), pochodzące przede wszystkim z wkładów i zwrotów związanych z realizacją porozumień i programów unijnych.

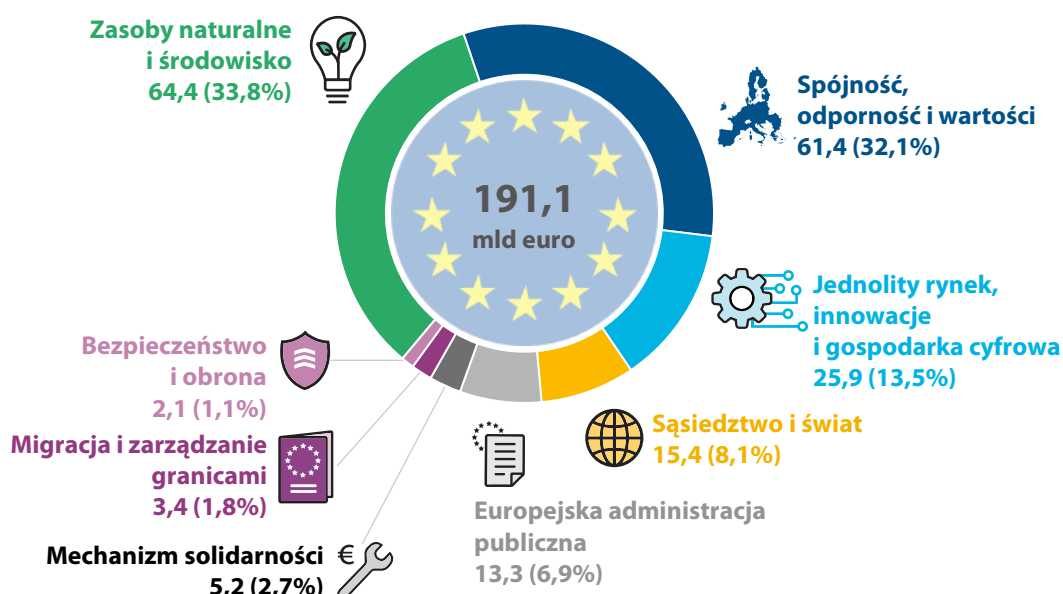
Kwoty długu zaciągniętego na potrzeby finansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU przedstawiono w budżecie i w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym w różny sposób. Kwoty te, stanowiące 29% dochodów UE w 2024 r., przedstawiono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które mają charakter uzupełniający względem przyjętego budżetu. W sprawozdaniu z finansowych wyników działalności nie potraktowano tych kwot jako dochodów, lecz przedstawiono w nim wydatki związane z bezzwrotnym wsparciem finansowym w ramach NGEU, co niekorzystnie wpływa na wynik ekonomiczny za rok budżetowy. Ujemne wyniki ekonomiczne powiększają deficyt w aktywach netto, co znajduje odzwierciedlenie w bilansie UE. Deficyt ten będzie musiał zostać sfinansowany w ramach przyszłych budżetów.

Na co wydawane są środki finansowe?

Środki unijne są wypłacane beneficjentom w postaci pojedynczych płatności / rocznych transz bądź serii płatności w ramach wieloletnich programów wydatkowania. Płatności z budżetu UE na 2024 r. obejmowały płatności zaliczkowe w wysokości 49,0 mld euro oraz inne płatności na łączną kwotę 142,1 mld euro. Jak przedstawiono na [rys. 1](#), największa część budżetu UE przypadła na działy „Zasoby naturalne i środowisko” i „Spójność, odporność i wartości”. Na kolejnym miejscu znalazł się dział „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”.

Rys. 1 – Wydatki z budżetu UE w 2024 r. w rozbiciu na działy WRF

(w mld euro)

**Dział 1 WRF (rozdział 5)**

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

Dział 2 WRF (rozdział 6)

Spójność, odporność i wartości

Dział 3 WRF (rozdział 7)

Zasoby naturalne i środowisko

Dział 4 WRF (rozdział 8)

Migracja i zarządzanie granicami

Dział 5 WRF (rozdział 8)

Bezpieczeństwo i obrona

Dział 6 WRF (rozdział 9)

Sąsiedztwo i świat

Dział 7 WRF (rozdział 10)

Europejska administracja publiczna

Mechanizm solidarności

(poza WRF)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W ramach RRF państwa członkowskie wskazują najpierw w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności reformy i inwestycje do realizacji, a następnie Komisja dokonuje płatności po osiągnięciu przez te państwa odpowiednich kamieni milowych i wartości docelowych. Państwa członkowskie mogą wnioskować o wypłatę środków do dwóch razy w roku, jeśli przedstawią wystarczające dowody na to, że w zadowalający sposób osiągnęły odnośne kamienie milowe i wartości docelowe. System kontroli stosowany przez Komisję ma gwarantować legalność i prawidłowość płatności z RRF, co jest zasadniczo uzależnione od osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych. Do końca 2024 r. Komisja dokonała 65 płatności w ramach dotacji (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r., 23 w 2023 r. i 28 w 2024 r.) na łączną kwotę 178,5 mld euro.

Co objęła kontrola Trybunału?

Każdego roku Trybunał sprawdza, czy roczne sprawozdanie finansowe jest wiarygodne i czy transakcje po stronie dochodów i wydatków leżące u podstaw rozliczeń są prawidłowe. W 2024 r. wartość populacji objętej kontrolą Trybunału w przypadku dochodów wyniosła 250,6 mld euro. Skontrolowana przez Trybunał populacja transakcji po stronie wydatków obejmuje płatności okresowe i końcowe zatwierdzone przez Komisję, a także rozliczenia płatności zaliczkowych. Jeśli chodzi o wydatki, wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła 167,9 mld euro wydatków z budżetu UE. W 2024 r. wydatki w ramach RRF wyniosły łącznie 59,9 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 28 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 53,5 mld euro oraz powiązane rozliczenie płatności zaliczkowych na łączną kwotę 6,4 mld euro.

W przypadku wydatków z budżetu ogólnego Trybunał kontroluje wydatki po tym, jak ostateczni odbiorcy środków UE podejmą działania lub poniosą koszty. Jeśli chodzi o RRF, warunkiem dokonania przez Komisję płatności na rzecz państw członkowskich jest osiągnięcie w zadowalający sposób wcześniej uzgodnionych kamieni milowych lub wartości docelowych. Trybunał kontroluje wydatki z RRF po tym, jak państwa członkowskie złożą wniosek o płatność w związku z osiągnięciem wcześniej uzgodnionych kamieni milowych lub wartości docelowych), a Komisja zaakceptuje odnośne wydatki. Trybunał skupił się na tym, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz czy spełniono warunki kwalifikowalności. Kontrola Trybunału nie obejmuje komponentu pożyczkowego RRF.

Ustalenia Trybunału

Sprawozdanie finansowe UE daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji

Sprawozdanie finansowe UE za 2024 r. daje rzetelny we wszystkich istotnych aspektach obraz wyników finansowych UE oraz aktywów i zobowiązań na koniec roku, zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego.

W związku z tym, jeśli chodzi o wiarygodność sprawozdania finansowego, Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń. Poniżej przedstawiono analizę **kluczowych obszarów badania** – tj. takich, które, zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału, były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres.

- 1) Na koniec 2024 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 93,1 mld euro (w 2023 r. – 90,8 mld euro). W 2024 r. wartość zobowiązań emerytalnych utrzymała się zasadniczo na podobnym poziomie, a niewielki jej wzrost przypisuje się przewidywanemu wzrostowi świadczeń i kosztów odsetek.
- 2) Na koniec 2024 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych beneficjentom, ale jeszcze niezgłoszonych, wynosiła 160,7 mld euro (w 2023 r. – 155,2 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe. Ten wzrost szacunkowej wartości w odniesieniu do wszystkich programów wynika głównie z faktu zbliżającego się zamknięcia poprzedniego okresu programowania oraz wolniejszego niż przewidywano wykorzystania środków z WRF na lata 2021–2027.
- 3) Ponieważ UE zapewnia pomoc Ukrainie w postaci pożyczek i dotacji, Trybunał przeanalizował obliczenia Komisji dotyczące odnośnej ekspozycji finansowej UE oraz dane leżące u podstaw tych obliczeń, aby upewnić się, że faktyczne i potencjalne skutki tego wydarzenia zostały odpowiednio odzwierciedlone w sprawozdaniu finansowym UE.
- 4) Za pośrednictwem funduszu NGEU UE udostępniła znaczne środki w celu złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19 w UE. W ramach procedur kontrolnych Trybunał skontrolował aktywa, zobowiązania, dochody i wydatki UE, w tym w odniesieniu do NGEU. W wyniku kontroli stwierdził, że zostały one przedstawione rzetelnie w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym.

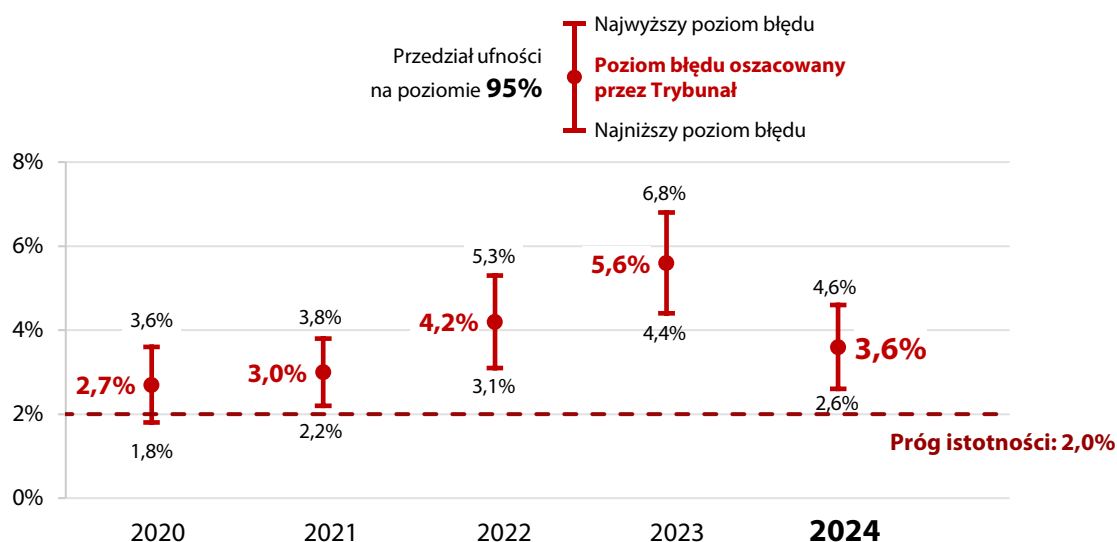
Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do dochodów

Trybunał stwierdził, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące do zarządzania dochodami zbadane przez Trybunał były, ogólnie rzecz biorąc, skuteczne.

Trybunał wydał opinię negatywną w odniesieniu do wydatków z budżetu UE

Jeśli chodzi o wydatki z budżetu UE, Trybunał szacuje, że poziom błęd mieści się w przedziale 2,6%–4,6%. Środkowy punkt w tym przedziale (szacowany przez Trybunał poziom błęd) ma niższą wartość niż w zeszłym roku – spadł z 5,6% do 3,6% (zob. [rys. 2](#)).

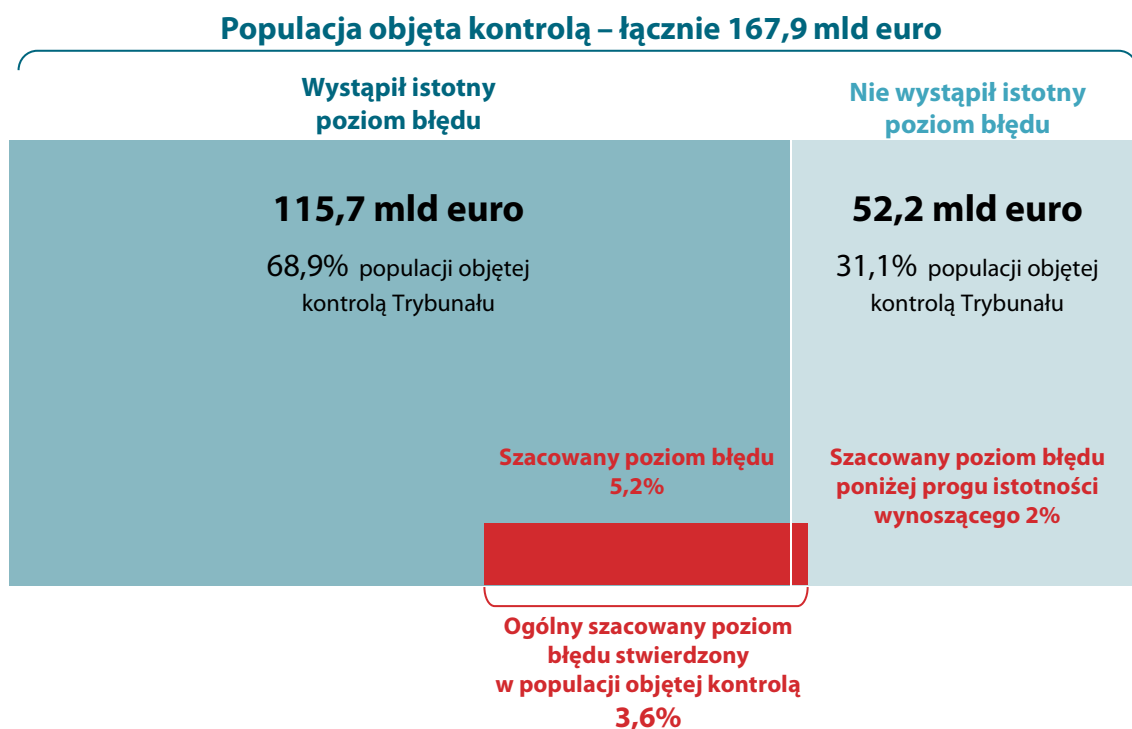
Rys. 2 – Szacowane poziomy błęd w latach 2020–2024



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Jak pokazano na [rys. 3](#), skontrolowane obszary, w których wystąpił istotny poziom błęd, stanowią 68,9% populacji objętej kontrolą Trybunału (w 2023 – 64,4%). Biorąc pod uwagę wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich działach WRF, Trybunał szacuje, że poziom błęd w tej części wydatków wynosi 5,2% (w 2023 r. – 7,9%).

Rys. 3 – Część populacji objętej kontrolą Trybunału za 2024 r., w której wystąpił istotny poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

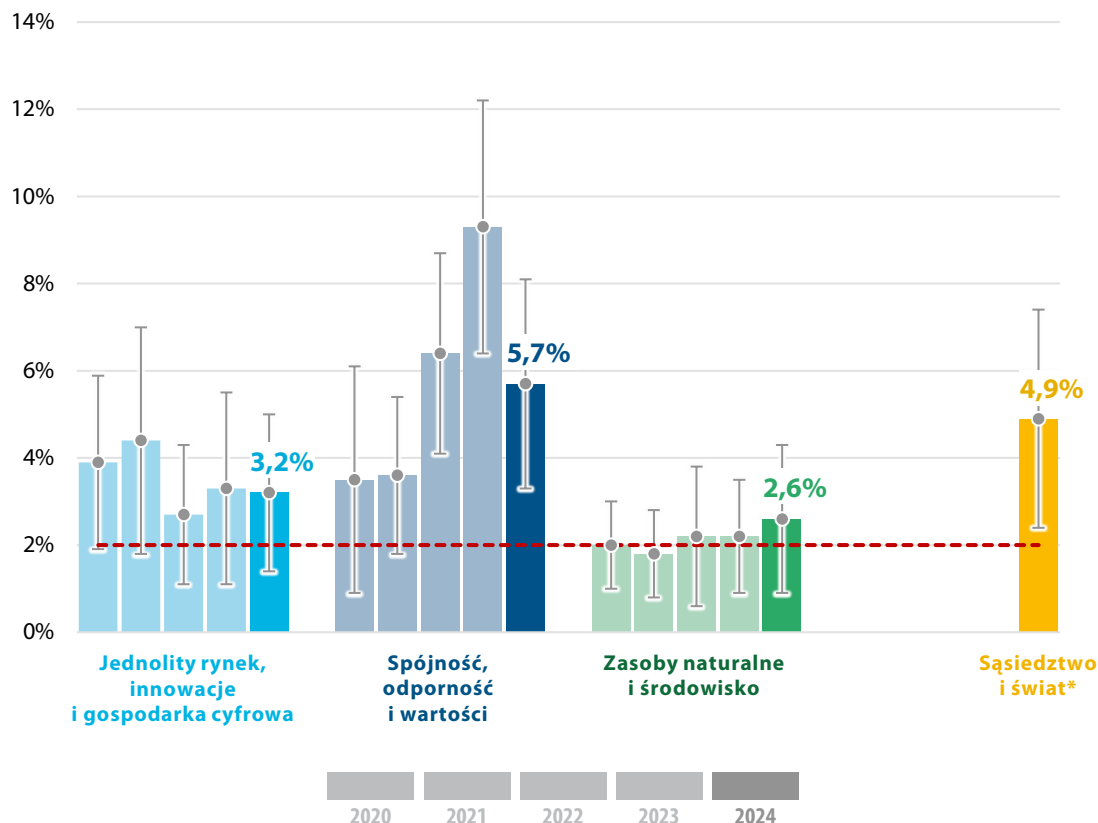
Obszary poddane kontroli, w których wystąpił istotny poziom błędu, obejmują przede wszystkim **płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów**, gdy beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym, poza wykazaniem, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia, muszą oni przedstawić dowody świadczące o faktycznym poniesieniu kosztów podlegających zwrotowi. Beneficjenci muszą przy tym często przestrzegać złożonych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny one zostać poniesione (w drodze zamówień publicznych lub zgodnie z zasadami pomocy państwa).

Trybunał stwierdził, że w 31,1% populacji objętej kontrolą nie wystąpił istotny poziom błędu, co oznacza, że szacowany poziom błędu w tej części wydatków nie przekroczył progu istotności wynoszącego 2%. Ta część populacji obejmuje wydatki związane z **płatnościami opartymi na uprawnieniach**, w ramach których beneficjenci muszą spełnić określone warunki (np. płatności bezpośrednie dla rolników, z wyłączeniem ekoschematów), jak również część wydatków administracyjnych (wynagrodzenia, emerytury i renty dla pracowników UE), wsparcie budżetowe na rzecz państw spoza UE oraz działania na rzecz studentów i inne działania w zakresie mobilności w ramach programu Erasmus+. W tej części wydatków istotny poziom błędu nie występował również w poprzednich latach. Trybunał wykrył jednak błędy związane z kosztami niekwalifikowalnymi.

Największy udział w części populacji objętej kontrolą, w której wystąpił istotny poziom błędu, miały działy „Spójność, odporność i wartości” (49,1 mld euro), „Zasoby naturalne i środowisko” (28,4 mld euro), „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (15,3 mld euro) oraz „Sąsiedztwo i świat” (11,8 mld euro).

Na **rys. 4** porównano oszacowane przez Trybunał poziomy błędy dla działań „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” i „Zasoby naturalne i środowisko” w latach 2020–2024, a także przedstawiono szacowany poziom błędu dla działu „Sąsiedztwo i świat” w 2024 r.

Rys. 4 – Szacowany poziom błędów w działach 1, 2, 3 i 6 WRF w latach 2020–2024



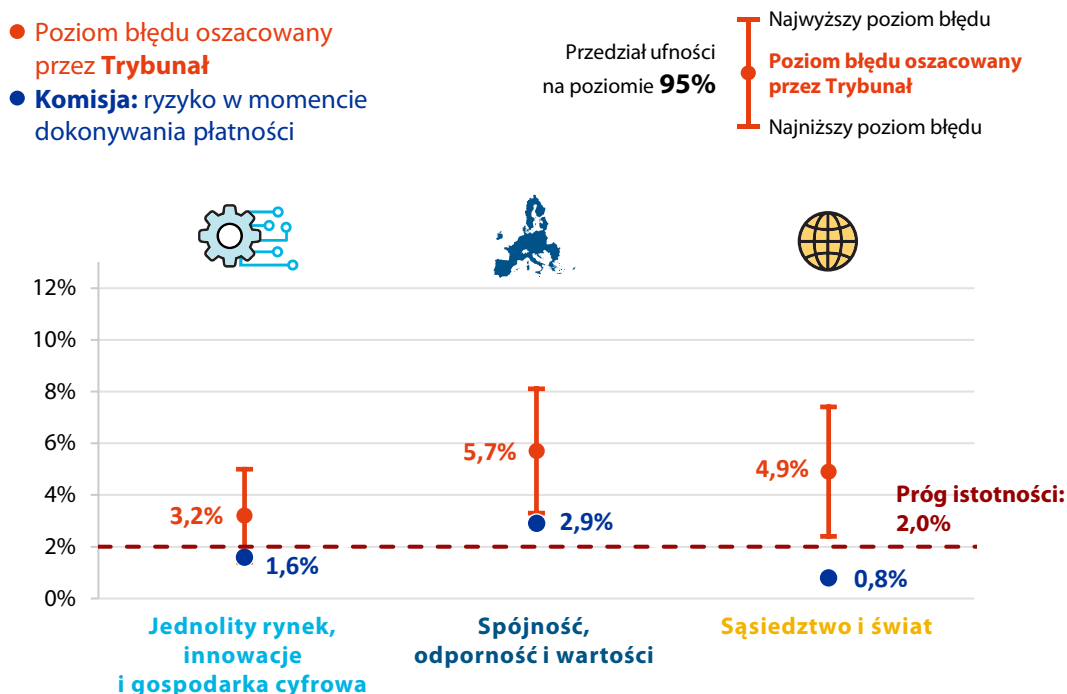
* Trybunał nie wydał oceny szczegółowej w odniesieniu do działu „Sąsiedztwo i świat” w latach 2020–2023.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Porównanie poziomów błędów oszacowanych przez Trybunał z szacunkami Komisji

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. Komisja przedstawia swoje szacunki dotyczące ryzyka błędu występującego w momencie dokonywania płatności w 2024 r. w odniesieniu do wszystkich działów WRF z wyjątkiem działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko”. Wartości podane przez Komisję znajdują się poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału ufności w odniesieniu do działów 2 i 6 oraz w dolnej połowie przedziału w odniesieniu do działu 1. Do przyczyn tych rozbieżności zaliczają się zasadnicze różnice w funkcjach i uprawnieniach Komisji i Trybunału, ale także ograniczenia systemów zarządzania i kontroli. Na **rys. 5** przedstawiono oszacowane przez Komisję poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności dla wymienionych wyżej działów WRF w zestawieniu z przedziałem ufności na poziomie 95% dotyczącym oszacowanego przez Trybunał poziomu błędów.

Rys. 5 – Poziom błędu za 2024 r. oszacowany przez Trybunał oraz oszacowany przez Komisję poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w działach 1, 2 i 6 WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał wydaje opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków dokonanych w ramach RRF w 2024 r.

RRF to tymczasowy instrument, który jest wdrażany i finansowany w zupełnie inny sposób niż wydatki z budżetu UE. Podczas gdy beneficjenci wydatków z budżetu UE otrzymują płatności za podjęcie określonych działań lub też zwrot poniesionych kosztów, w ramach RRF państwa członkowskie otrzymują środki za osiągnięcie w zadowalający sposób wcześniej ustalonych kamieni milowych lub wartości docelowych. W odniesieniu do RRF Trybunał przeanalizował zatem, czy wcześniej ustalone kamienie milowe lub wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób oraz czy spełniono horyzontalne warunki kwalifikowalności.

Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał w toku prac wskazują, że w przypadku 12 z 395 kamieni milowych i wartości docelowych skontrolowanych przez Trybunał nie spełniono warunków płatności bądź warunków kwalifikowalności. Dotyczyły one sześciu płatności na rzecz sześciu państw członkowskich. Trybunał odnotował tendencję wzrostową, jeśli chodzi o ogólny wpływ finansowy ustaleń o charakterze ilościowym. Trybunał wykrył też uchybienia w ocenach *ex ante* przeprowadzonych przez Komisję, przypadki ogólnikowo zdefiniowanych kamieni milowych i wartości docelowych, co sprawiło, że ocena osiągnięcia w zadowalający sposób tych kamieni lub wartości stała się bardziej uznaniowa, utrzymujące się uchybienia w systemach kontroli stosowanych przez państwa członkowskie oraz problemy dotyczące wiarygodności informacji, które państwa członkowskie zamieściły w swoich deklaracjach zarządczych.

Co więcej, Trybunał wykrył poważne uchybienia w powoływaniu sędziów w związku z reformą dotyczącą wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sądów w Polsce przez reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ze względu na toczącą się obecnie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) sprawę dotyczącą wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w bezpośrednim związku z tą kwestią Trybunał postanowił na tym etapie powstrzymać się od rozstrzygnięcia, czy dwa powiązane kamienie milowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Zadowalające osiągnięcie tych kamieni milowych było warunkiem wstępnym dokonania jakiegokolwiek płatności z RRF na rzecz Polski.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).

Szczegółowa analiza wyników kontroli

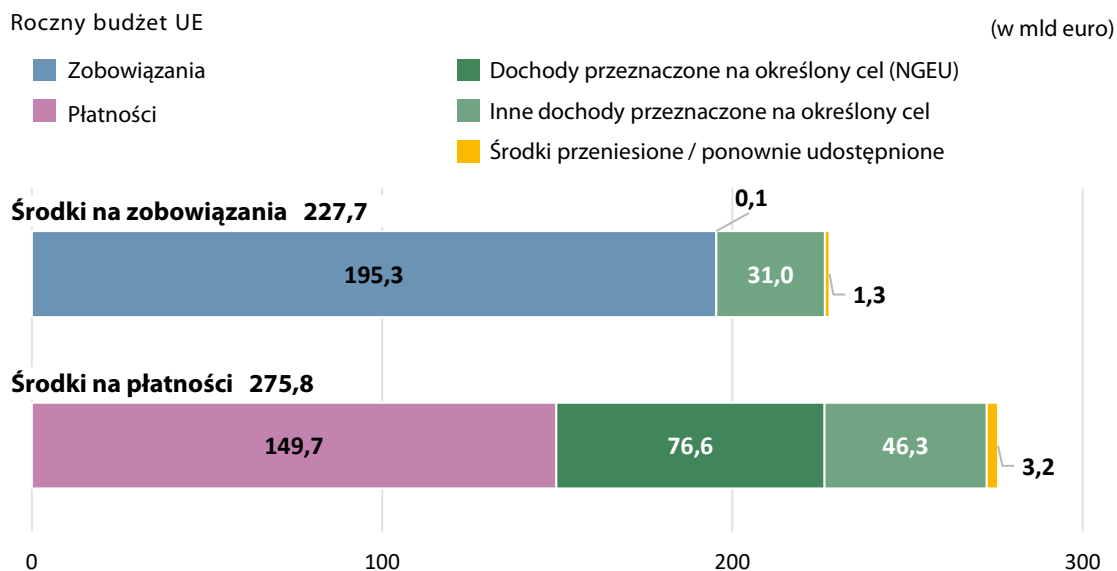


Zarządzanie budżetem i finansami

Ze względu na NGEU kwota płatności przekroczyła w 2024 r. kwotę zobowiązań

Rok 2024 był czwartym rokiem realizowania WRF na lata 2021–2027. Na [rys. 6](#) przedstawiono łączne środki udostępnione z budżetu UE, w tym dotacje w ramach NGEU.

Rys. 6 – Łączne dostępne środki w 2024 r., w tym dotacje w ramach NGEU



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2024 r. oraz innych danych Komisji.

W ostatnich latach środki na zobowiązania były niemal w pełni wykorzystywane i ta tendencja utrzymała się w 2024 r.

Łącznie w ramach budżetu WRF na 2024 r. zaciągnięto zobowiązania na kwotę 193,1 mld euro, czyli 98,9% dostępnej kwoty. Po uwzględnieniu dodatkowych zobowiązań w wysokości 19,7 mld euro pochodzących z dochodów przeznaczonych na określony cel, powiększonych o 0,9 mld euro przeniesień i ponownie udostępnionych kwot, łączna kwota zobowiązań w 2024 r. sięgnęła 213,7 mld euro. Ogólny wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na zobowiązania wyniósł zatem 93,9% wszystkich środków na zobowiązania w wysokości 227,7 mld euro.

Kwota zrealizowanych płatności była wyższa, niż pierwotnie planowano, a jednocześnie nie przekroczyła pułapu określonego w WRF

W 2024 r. łącznie w ramach budżetu WRF dokonano płatności na kwotę 146,1 mld euro, co stanowiło 97,6% dostępnych środków na płatności w wysokości 149,7 mld euro. Po uwzględnieniu dodatkowych płatności w wysokości 98,2 mld euro pochodzących z dochodów przeznaczonych na określony cel (zrealizowane głównie w ramach NGEU i REPowerEU), powiększonych o 2,7 mld euro przeniesień i ponownie udostępnionych kwot, łączna kwota płatności w 2024 r. sięgnęła 247,0 mld euro. Wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na płatności wyniósł zatem 89,6% wszystkich środków na płatności w wysokości 275,8 mld euro.

Absorpcja funduszy objętych zarządzaniem dzielonym – WRF na lata 2014–2020 zostały niemal sfinalizowane, natomiast poziom absorpcji w WRF na lata 2021–2027 pozostaje niski

Wskaźnik absorpcji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 osiągnął 97%, przy czym 21 państw członkowskich przekroczyło poziom 95%

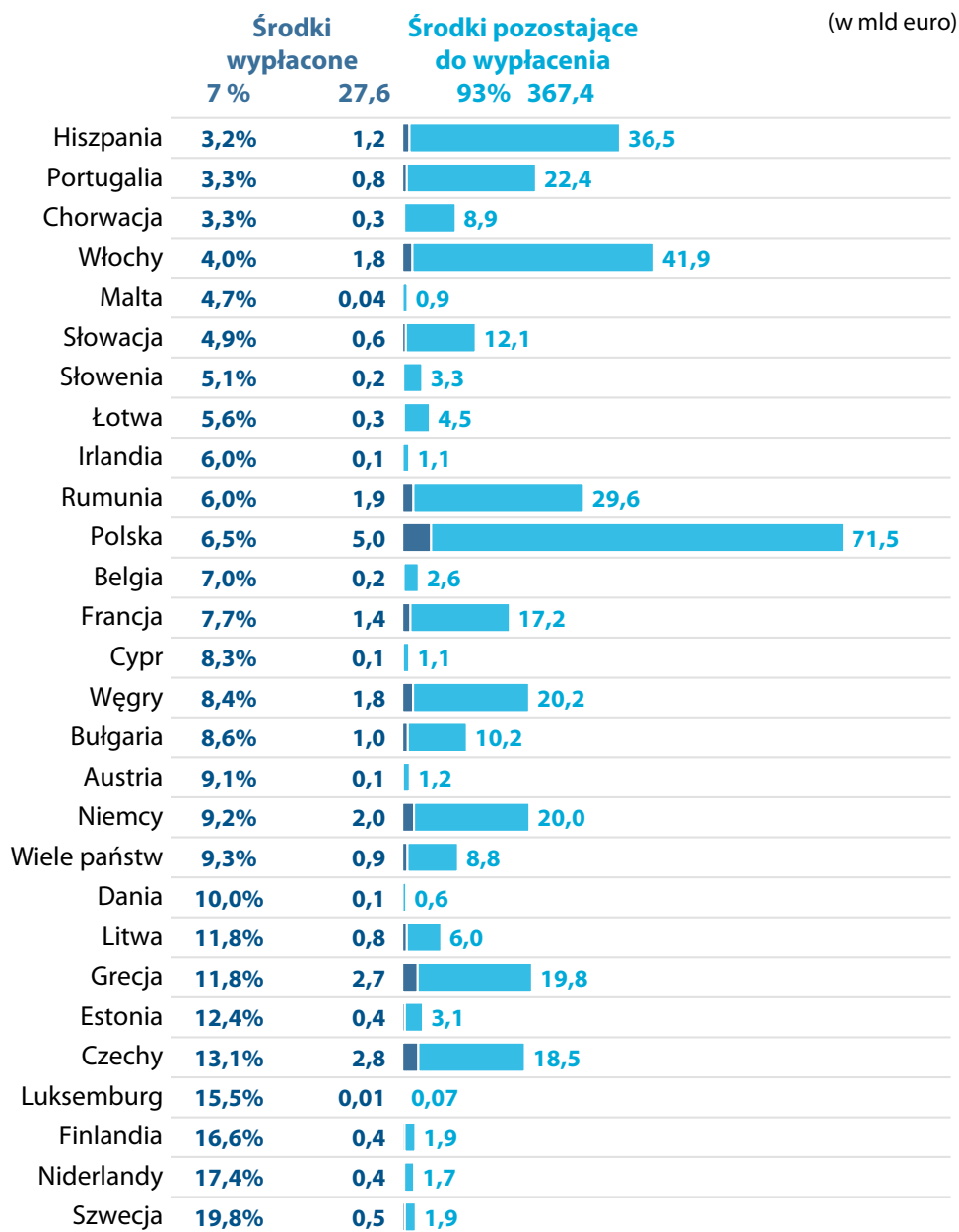
Na koniec 2024 r. łączna kwota płatności w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) wyniosła 475,2 mld euro (a zatem 97,0% z łącznej kwoty dostępnych środków w wysokości 489,9 mld euro). Płatności zrealizowane w 2024 r. wyniosły 27,3 mld euro. W wyniku dalszych postępów poczynionych w 2024 r. w realizowaniu płatności z funduszy ESI 21 państw członkowskich wykorzystało w okresie do końca 2024 r. ponad 95% przydzielonych im w ramach tych funduszy środków.

Wciąż niski wskaźnik absorpcji środków z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów

W 2024 r. roczne płatności z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów² wyniosły 14,7 mld euro (w 2023 r. – 6,3 mld euro), z czego 5,2 mld euro stanowiły płatności zaliczkowe (w 2023 r. – 4,1 mld euro), a 9,5 mld euro płatności okresowe (w 2023 r. – 2,2 mld euro). Do końca 2024 r. łączna kwota płatności wyniosła 27,6 mld euro, co stanowiło jedynie 7% kwoty przydzielonej na te fundusze w WRF na lata 2021–2027 (395 mld euro). Na [rys. 7](#) przedstawiono informacje na temat wskaźnika absorpcji w poszczególnych państwach członkowskich.

² Rozporządzenie (UE) 2021/1060.

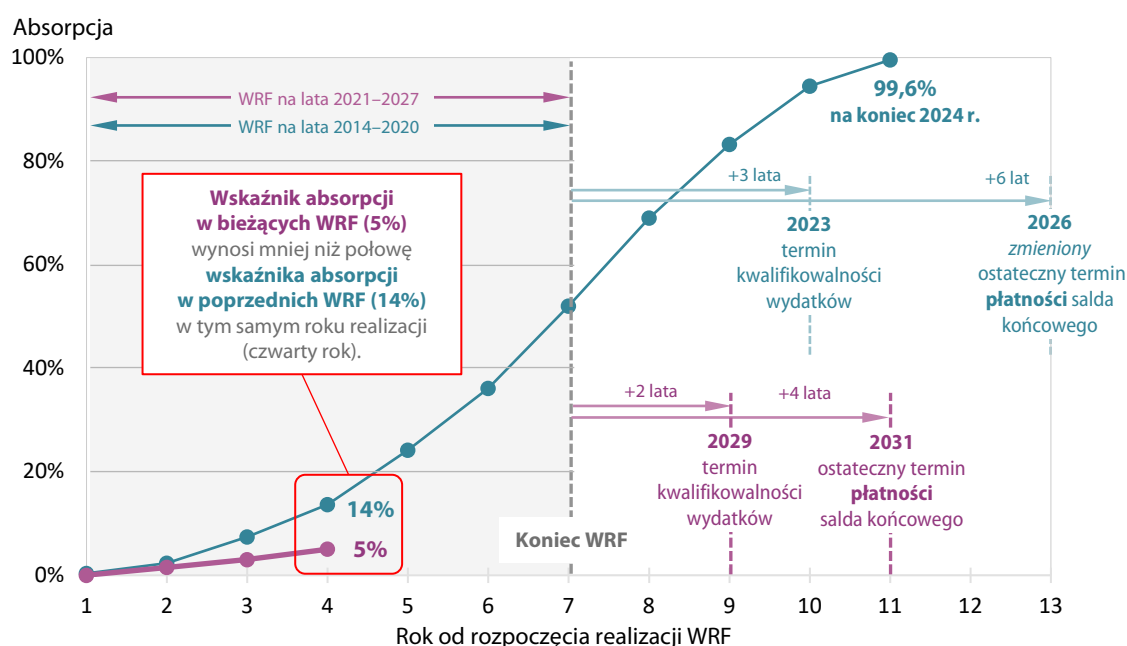
Rys. 7 – Wskaźniki absorpcji środków w poszczególnych państwach członkowskich dla funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2024 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z [platformy otwartych danych Komisji](#), stan na 6 stycznia 2025 r.

Wskaźnik wykonania funduszy polityki spójności (EFRR, FS, EFS+) – stanowiących ponad 90% funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – pozostał niski. Jeśli porównać wskaźnik wykonania dla tych funduszy (płatności zaliczkowe i okresowe) z poprzednim okresem programowania (zob. [rys. 8](#)), łączny wskaźnik absorpcji dla tych trzech funduszy wyniósł jedynie 5% na koniec 2024 r. w porównaniu z 14% w analogicznym momencie realizacji poprzednich WRF (koniec 2017 r.). Ponieważ koniec okresu kwalifikowalności wydatków deklarowanych w zestawieniach³ oraz termin płatności salda końcowego⁴ w WRF na lata 2021–2027 ustalono o rok wcześniej niż w poprzednim okresie programowania, presja na absorpcję środków UE jeszcze bardziej wzrosła.

Rys. 8 – Wykonanie funduszy polityki spójności w czwartym roku realizacji WRF – wskaźnik wykonania w obecnych WRF jest ponad dwukrotnie niższy niż w poprzednich WRF



Uwaga: uwzględniono płatności zaliczkowe i płatności okresowe.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z [platformy otwartych danych Komisji](#), stan na 6 stycznia 2025 r.

³ Art. 63 ust. 2 [rozporządzenia \(UE\) 2021/1060](#).

⁴ Tamże, art. 102 ust. 5.

W 2024 r. przyspieszyły płatności z EFRROW objętego nową WPR

Od 2023 r. EFRROW został objęty przepisami dotyczącymi nowej wspólnej polityki rolnej (WPR)⁵. Na koniec 2024 r.⁶ płatności z EFRROW wyniosły 6,3 mld euro (w 2023 r. – 0,7 mld euro), przy czym wskaźnik absorpcji osiągnął poziom 9,5% w porównaniu z 1% w 2023 r.

Wykorzystanie dotacji w ramach RRF było niższe, niż oczekiwano, natomiast w 2024 r. przyspieszyła absorpcja dodatkowych środków z NGEU

Wypłaty dotacji w ramach RRF wyniosły w 2024 r. łącznie 55,9 mld euro, z czego 7,9 mld stanowiły wypłaty w ramach REPowerEU, a 48,0 mld euro – dotacje w ramach NGEU. Ta kwota dotacji sfinansowanych z NGEU stanowiła jedynie połowę kwoty, jaką Komisja prognozowała w czerwcu 2023 r. (96 mld euro)⁷. Niemniej w grudniu 2024 r. 15 państw członkowskich złożyło wnioski o płatność na łączną kwotę 58,5 mld euro⁸. Łącznie do końca 2024 r. dokonano płatności na 197,5 mld euro wobec zobowiązań wynoszących 358,9 mld euro, co oznacza, że do wypłaty w okresie do końca 2026 r. pozostaje do 161,4 mld euro dotacji w ramach RRF. Na [rys. 9](#) przedstawiono istotne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dotychczasowy wskaźnik absorpcji dotacji w ramach RRF.

⁵ Rozporządzenie (UE) 2021/2115 oraz rozporządzenie (UE) 2021/2116.

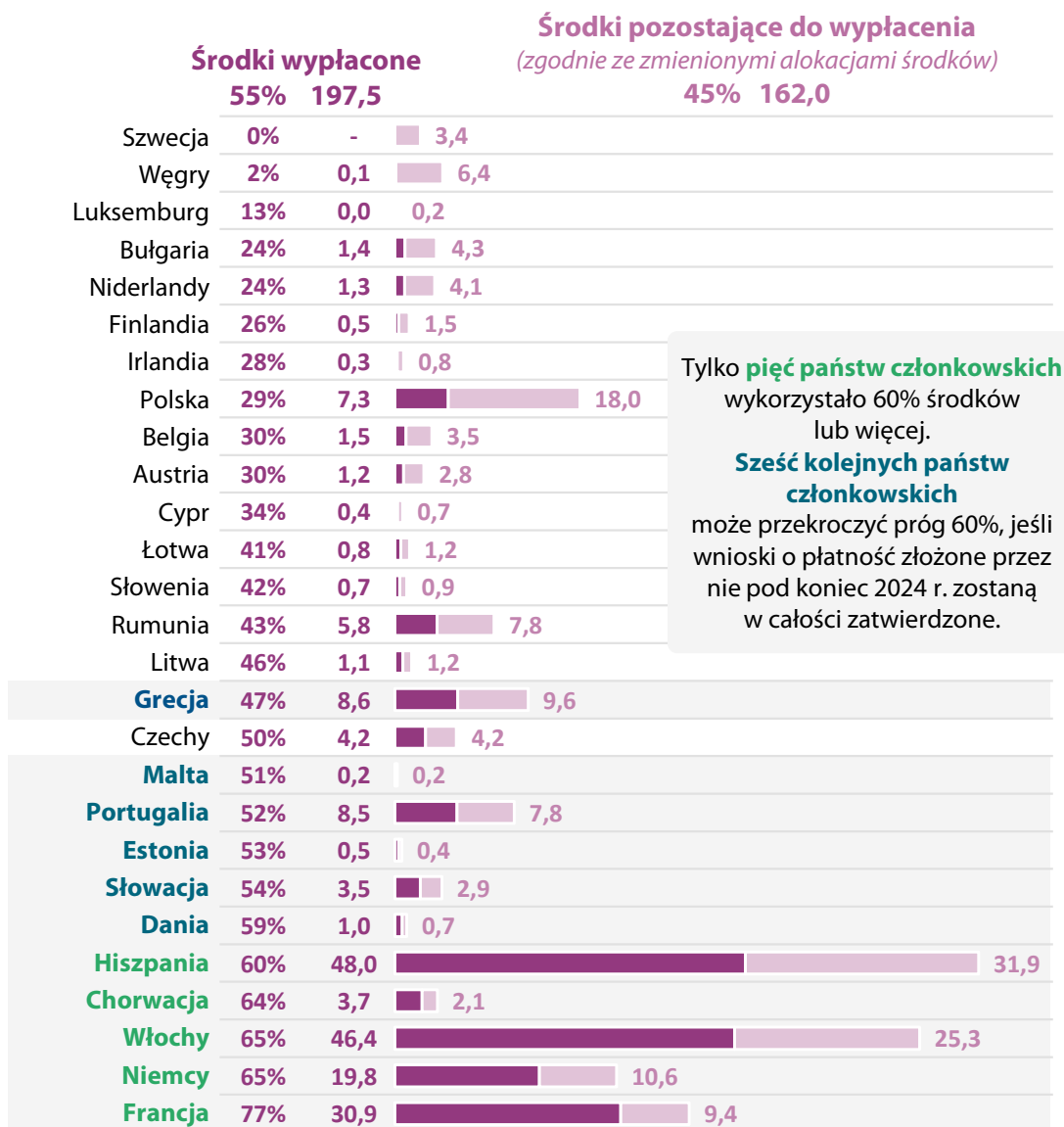
⁶ Platforma otwartych danych Komisji, stan na 31 marca 2025 r.

⁷ COM(2023) 390, tabela 3.

⁸ [Kalendarium](#) publikowane przez Komisję w ramach tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności.

Rys. 9 – Dotacje w ramach RRF – wypłacone kwoty oraz kwoty, które mają zostać wypłacone, zgodnie ze zmienionymi alokacjami środków w podziale na państwa członkowskie, stan na koniec 2024 r.

(w mld euro)



Uwaga: nie uwzględniono wydatków administracyjnych.

Kwotę, która ma zostać wypłacona, obliczono zgodnie ze zmienionym przydziałem środków uwzględniającym 0,6 mld euro zobowiązań, które mają zostać zaciągnięte do końca 2026 r.

Szwecja złożyła pierwszy wniosek o płatność (na kwotę 1,6 mld euro) w grudniu 2024 r. Węgry otrzymały jedynie płatności zaliczkowe i nie przedłożyły jeszcze żadnych wniosków o płatność.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [tabeli wyników RRF](#) oraz innych danych przekazanych przez Komisję.

Łączne środki na zobowiązania w ramach dodatkowych środków z NGEU na rzecz programów WRF wynoszą 82,9 mld euro⁹, natomiast roczne płatności w ramach tych dodatkowych środków wyniosły w 2024 r. 24,6 mld euro, co oznacza istotny wzrost względem lat wcześniejszych (w 2023 r. – 19,0 mld euro. W konsekwencji w okresie do końca 2026 r. będzie można dokonać płatności na kwotę do 16 mld euro.

Łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty zaczęła spadać w 2024 r., ale wolniej, niż oczekiwano

Zobowiązania pozostające do spłaty oznaczają sumę zaciągniętych zobowiązań, których jeszcze nie spłacono. Na koniec 2024 r. łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty, które będą musiały zostać spłacone w kolejnych latach, chyba że zostaną umorzone, sięgnęła 507,4 mld euro, z czego 166,3 mld euro odnosiło się do dotacji w ramach NGEU. Choć kwota zobowiązań pozostających do spłaty była niższa niż rekordowo wysoki poziom 543 mld euro odnotowany w 2023 r., łączna kwota przekroczyła o 33,5 mld euro szacunki Komisji z czerwca 2024 r. (473,9 mld euro)¹⁰.

Zagrożenia i wyzwania

Rosnące ryzyko umorzeń i potrzeba przyspieszonego wdrożenia programów

Zgodnie z prognozami Komisji z 2024 r. umorzenia środków w latach 2025–2027 mają wynieść 8,8 mld euro¹¹ (zgodnie z prognozami z 2023 r. miało to być 8,1 mld euro w latach 2024–2027¹²). Ten wzrost kwoty szacowanych umorzeń był związany głównie z programami w obszarze polityki spójności z obecnych WRF, a także EFRROW. Oczekuje się, że do umorzenia zobowiązań z EFRROW dojdzie w 2026 r. w momencie zamknięcia programów z poprzednich WRF, natomiast programy w obszarze polityki spójności z WRF na lata 2021–2027 są narażone na znaczne ryzyko umorzeń począwszy od 2027 r.

W odniesieniu do Funduszu Spójności, EFRR i EFS+ Komisja prognozuje, że łączna kwota umorzeń wyniesie 2,7 mld euro. Trybunał odnotowuje jednak, że 1 kwietnia 2025 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski ustawodawcze dotyczące rozporządzeń w sprawie funduszy polityki spójności na okres programowania 2021–2027¹³, które w pewnych okolicznościach mogłyby zmniejszyć ryzyko umorzenia środków w ramach tych funduszy.

Zagrożenia dla terminowej absorpcji środków z RRF

Na koniec 2024 r. płatności z tytułu dotacji w ramach RRF na rzecz państw członkowskich wyniosły łącznie 197,5 mld euro (55% dostępnej łącznej kwoty). Płatności te niekoniecznie odzwierciedlają jednak liczbę lub znaczenie kamieni milowych i wartości docelowych, które państwa członkowskie osiągnęły, a związek między kwotą otrzymanych środków a osiągniętymi kamieniami milowymi przedstawia się różnie w poszczególnych państwach członkowskich.

⁹ Sprawozdanie roczne za 2023 r., pkt 2.26.

¹⁰ COM(2024) 276, tabela 4.

¹¹ COM(2024) 276, tabela 2.

¹² COM(2023) 390, tabela 2.

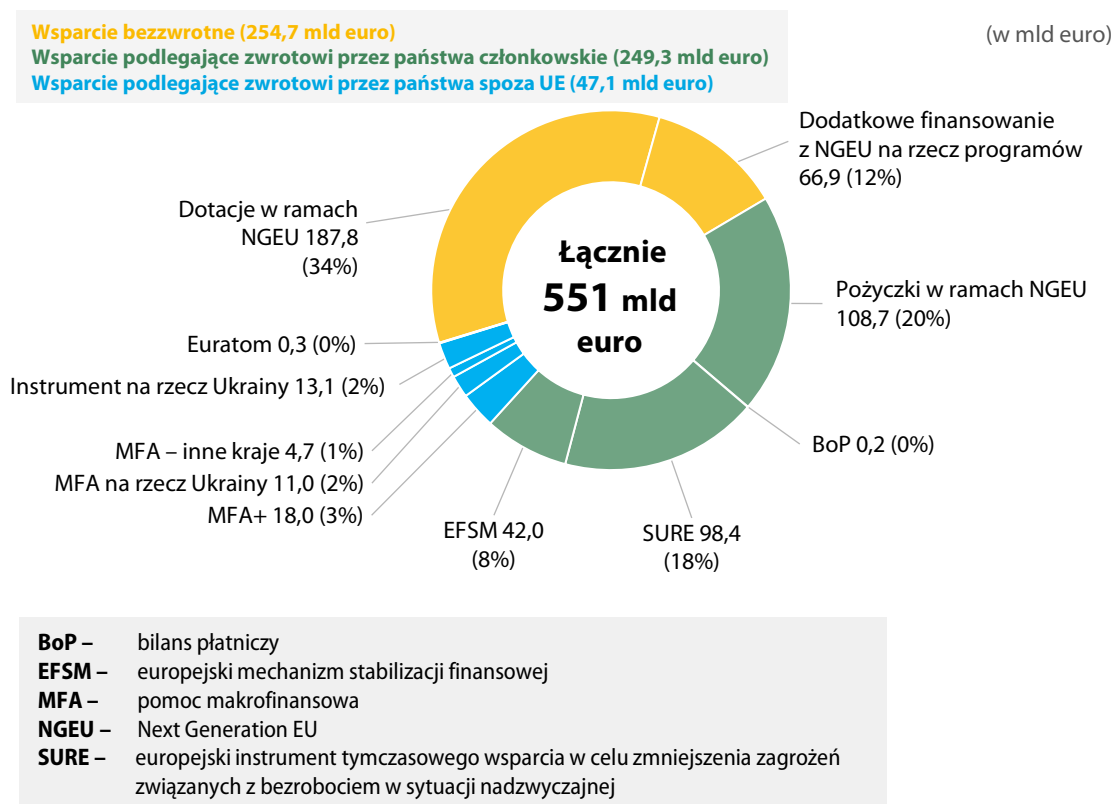
¹³ COM(2025) 123 oraz COM(2025) 164.

W sprawozdaniu specjalnym z 2024 r. dotyczącym RRF¹⁴ Trybunał stwierdził, że w drugiej połowie okresu wdrażania RRF proces terminowej absorpcji środków i ukończenie działań są zagrożone. Ponadto skoncentrowanie większej liczby kamieni milowych i wartości docelowych w tym drugim etapie, w szczególności w odniesieniu do inwestycji, stwarza znaczne ryzyko dla pełnej absorpcji środków, ponieważ inwestycje wymagają zazwyczaj dłuższego czasu realizacji.

W przyszłych WRF trzeba będzie uwzględnić rosnące obciążenia wynikające z długu zaciągniętego w ramach NGEU

Analizując dług UE, Trybunał wziął pod uwagę dług zaciągnięty na rynkach finansowych, mający głównie postać obligacji długoterminowych. Ten dług pozwala sfinansować NGEU i pomoc finansową na rzecz państw członkowskich i państw spoza UE. Na **rys. 10** przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat programów UE finansowanych z długu zaciągniętego przez Unię.

Rys. 10 – Programy finansowane z długu UE pozostającego do spłaty, stan na koniec 2024 r.



Uwaga: podane kwoty nie obejmują części dotacji w ramach RRF finansowanej z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej lub ETS.

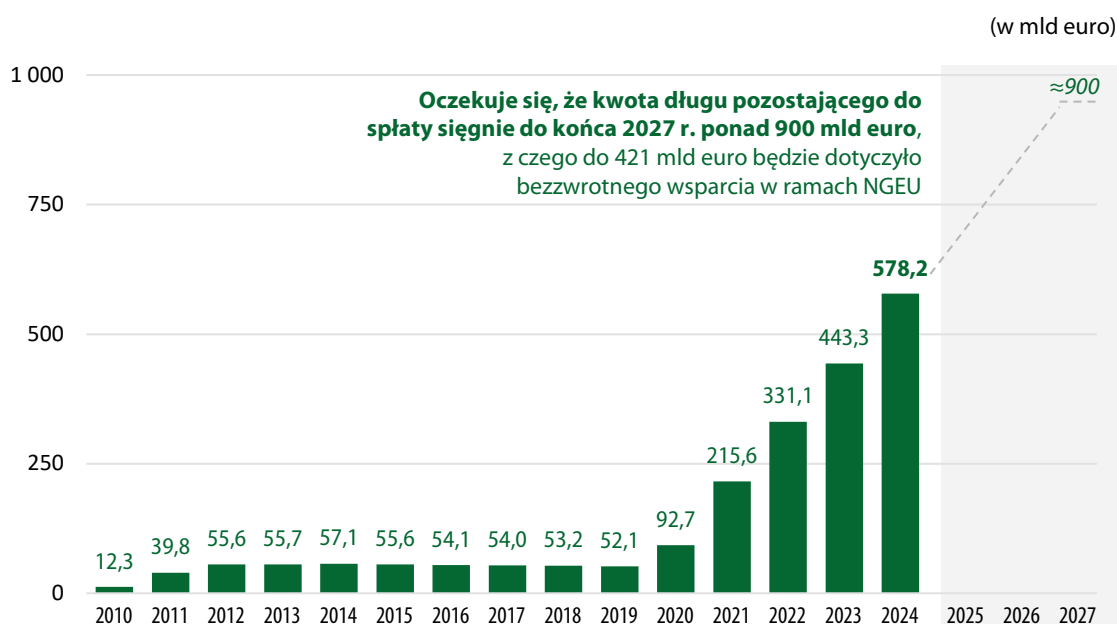
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

¹⁴ Sprawozdanie specjalne 13/2024.

Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2024 r. o ponad 30%

W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja znacznie zwiększyła emisje obligacji, ponieważ zdecydowała się sfinansować większe programy, takie jak SURE i NGEU, ze środków pozyskanych na rynkach kapitałowych. Do 2027 r. pozostający do spłaty dług UE może przekroczyć 900 mld euro, czyli prawie dziesięciokrotnie więcej niż w 2020 r., przed uruchomieniem NGEU (zob. [rys. 11](#)).

Rys. 11 – Obligacje UE pozostające w obrocie od 2010 r.



Uwaga: dla emisji obligacji UE podano nominalną wartość zadłużenia brutto. Na rysunku nie uwzględniono eurobonów (23,1 mld euro).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2024 r. oraz informacji przekazanych przez Komisję.

Spłata długu zaciągniętego w ramach NGEU została odroczone do kolejnych WRF

Program NGEU ustanowiono, aby zapewnić państwom członkowskim finansowanie w wysokości do 712 mld euro, z czego do 291 mld euro przeznaczono na pożyczki w ramach RRF, a do 421 mld euro na bezzwrotne wsparcie ze środków NGEU. Do końca 2024 r. UE wypłaciła 363,5 mld euro. Przed końcem 2026 r. UE może wciąż zaciągnąć dług w wysokości do 348,5 mld euro na potrzeby NGEU. Po 2026 r. zaciąganie długu należy ściśle ograniczyć do operacji refinansujących¹⁵.

¹⁵ Motyw 18 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053.

Splata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU może rozpocząć się przed końcem 2027 r., jeśli w ramach linii budżetowej przeznaczonej na pokrycie kosztów finansowania NGEU będą dostępne niewykorzystane środki. W przeciwnym razie splata długu musi rozpocząć się w 2028 r. i zakończyć się najpóźniej w 2058 r.¹⁶ Znakomita większość spłat została zatem odroczonej do kolejnych WRF, ponieważ harmonogram spłat musi być stabilny i przewidywalny, a roczne spłaty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU nie mogą przekroczyć 7,5% maksymalnej kwoty bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU¹⁷ (tj. 31,6 mld euro rocznie).

Oczekiwane koszty długu zaciągniętego na potrzeby NGEU w obecnych WRF zostały skorygowane w dół w 2024 r., ale nadal mogą być dwukrotnie wyższe od pierwotnych szacunków

W 2020 r. przewidziano w WRF na lata 2021–2027 łącznie 14,9 mld euro na pokrycie kosztów finansowania NGEU. Środki te zostały ujęte w ramach działu 2b WRF do celów sfinansowania odsetek i płatności kuponowych związanych z długiem zaciągniętym na potrzeby NGEU¹⁸. Szacunki z 2020 r. oparto na przewidywanym oprocentowaniu długu wahającym się od 0,55% w 2021 r. do 1,15% w 2027 r.¹⁹, tymczasem faktyczne oprocentowanie osiągnęło dużo wyższy poziom²⁰, co miało negatywny wpływ na krańcowy koszt finansowania ponoszony przez UE. Koszty finansowania osiągnęły szczytowy poziom 3,63% w 2023 r. (wobec 0,15% w 2021 r.). Oprocentowanie zaczęło spadać w pierwszej połowie 2024 r.²¹

Łączne wydatki z tytułu spłaty odsetek w obecnych WRF mogłyby zatem wynieść od 29 mld do 30,4 mld euro, około dwukrotnie więcej niż kwota 14,9 mld euro pierwotnie prognozowana przez Komisję²². W 2024 r. w briefingu zamówionym przez Parlament Europejski²³ oszacowano, że łącznie splata odsetek z tytułu bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU może wynieść od 70,9 mld do 73,8 mld euro w kolejnych WRF (2028–2034).

Oczekuje się, że kwota długu zaciągniętego przez UE, zarówno powiązanego, jak i niepowiązanego z NGEU, znacznie wzrośnie do końca obecnych WRF, a większość spłat zostanie odroczonej do przyszłych WRF. Aby zagwarantować stabilność tych przyszłych WRF, konieczne będzie wzięcie pod uwagę: rosnących obciążeń związanych ze zobowiązaniami wynikającymi z zaciągniętego długu, dostępności odpowiednich gwarancji oraz potrzeby zapewnienia wystarczających zasobów na realizację programów UE. Bez względu na wysokość finansowania, jaka zostanie przewidziana w przyszłych WRF harmonogram spłat długu zaciągniętego na bezzwrotne wsparcie w ramach NGEU może wpłynąć na łączną kwotę dostępnych środków na płatności w przyszłych WRF.

¹⁶ Art. 5 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2024 (sekcja dotycząca programowania finansowego na lata 2025–2027, s. 9).

¹⁹ Briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Revision of the EU’s long-term budget for 2021 to 2027”, s. 7.

²⁰ Strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego pn. „Key ECB interest rates”.

²¹ COM(2025) 70.

²² Preliminarz Komisji Europejskiej na rok budżetowy 2024, sekcja dotycząca programowania finansowego na lata 2025–2027, s. 9.

²³ Bruegel, „Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF”.

Z budżetu UE nadal udzielano wsparcia Ukrainie broniącej się przed rosyjską agresją

Według Komisji w okresie od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę do końca 2024 r. UE i jej państwa członkowskie uruchomiły ponad 130 mld euro na wsparcie Ukrainy i jej obywateli.

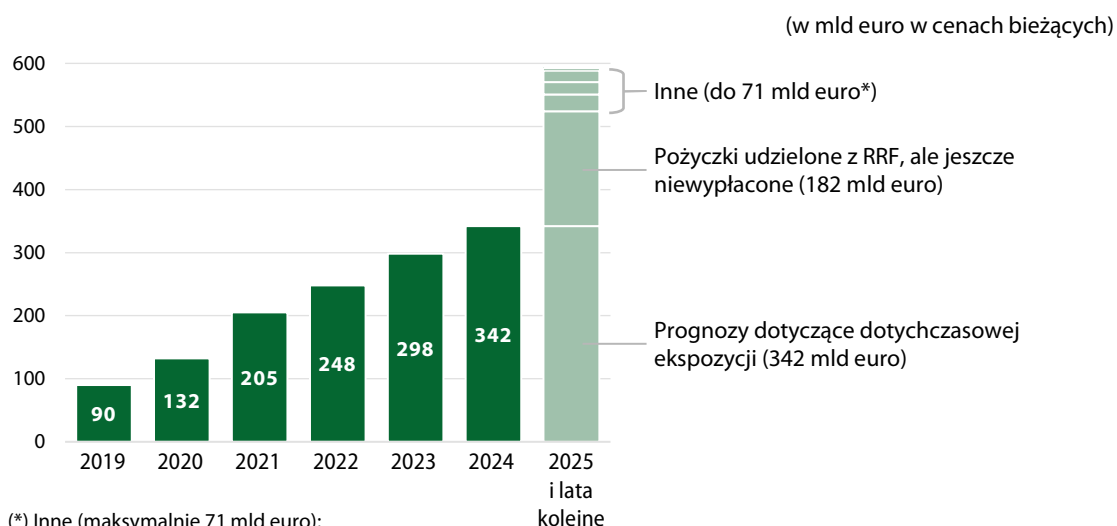
Na koniec 2024 r. zatwierdzone pożyczki dla Ukrainy, pozostające do spłaty lub jeszcze nie wypłacone, wyniosły 80,1 mld euro, z czego wypłacono już 42,1 mld euro.

Ekspozycja budżetu UE w dalszym ciągu rośnie

Łączna kwota ekspozycji budżetu UE wzrosła z poziomu 298,0 mld euro na koniec 2023 r. do 342 mld euro na koniec 2024 r. (wzrost o 14,8%).

Oczekuje się, że ekspozycja budżetu UE będzie dalej rosła, osiągając do 2027 r. kwotę do 567 mld euro (zob. [rys. 12](#)).

Rys. 12 – Porównanie ekspozycji budżetu UE w przeszłości z ekspozycją prognozowaną



(*) Inne (maksymalnie 71 mld euro):

- Gwarancje budżetowe odnoszące się do zakontraktowanych operacji, w których nie wypłacono jeszcze środków (do 27 mld euro)
- Instrument na rzecz Ukrainy (do 19,9 mld euro)
- Mechanizm współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (do 18,1 mld euro)
- Instrument na rzecz Bałkanów Zachodnich (do 4 mld euro)
- Instrument na rzecz Mołdawii (do 1,5 mld euro)
- Pomoc makrofinansowa dla Jordanii (do 0,5 mld euro)

Uwaga: podane kwoty w odniesieniu do 2025 r. i lat następnych nie uwzględniają spłaty pożyczek, których termin zapadalności przypada w latach 2025–2027.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

Zalecenia Trybunału

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- o zapewniła, by spłata NGEU uwzględniała realizację programów UE. Komisja powinna opracować i wdrożyć odpowiednie harmonogramy spłat długu zaciągniętego na potrzeby bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU, tak aby uwzględnić realizację istniejących i przyszłych programów UE.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 2 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

W tym roku rozdział poświęcony osiąganym wynikom obejmuje następujące zagadnienia:

- część 1 – przedstawienie rezultatów i najważniejszych wniosków pochodzących ze sprawozdań specjalnych z kontroli wykonania zadań, opublikowanych przez Trybunał w 2024 r., jak również stosownych informacji udostępnionych przez Komisję oraz organy budżetowe i ustawodawcze (Parlament Europejski i Radę);
- część 2 – analiza sprawozdania rocznego Komisji z zarządzania i wykonania za 2023 r. pod kątem tego, w jaki sposób przedstawiono w nim informacje na temat wyników odnoszące się do działu 1 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”;
- część 3 – realizacja zaleceń przedstawionych przez Trybunał w [sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2021 r.](#)

Ustalenia Trybunału

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

W sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada stosowanie zasad należytego zarządzania finansami²⁴ przy wykonywaniu budżetu UE. Sprawozdania dotyczą najważniejszych celów odnoszących się do wyników oraz zgodności z przepisami. W 2024 r. Trybunał opublikował 28 sprawozdań specjalnych dotyczących wielu wyzwań, z którymi UE mierzy się w różnych obszarach unijnych wydatków i polityki.

Prace kontrolne Trybunału ukierunkowane były na następujące obszary, które Trybunał traktuje priorytetowo zgodnie ze swoją strategią na lata 2021–2025: reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie; zwiększanie konkurencyjności gospodarczej UE z korzyścią dla wszystkich obywateli; odporność na zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz poszanowanie europejskich wartości wolności, demokracji i praworządności; zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne; polityka fiskalna i finanse publiczne w Unii.

Na [rys. 13](#) przedstawiono wykaz sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2024 r. w podziale na poszczególne obszary strategiczne.

²⁴ Art. 33 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, wrzesień 2024 r.

Rys. 13 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2024 r. w podziale na obszary strategiczne

 Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie	▪ Sprawozdanie specjalne 12/2024 pt. „Reakcja UE na pandemię COVID-19” ▪ Sprawozdanie specjalne 13/2024 pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności” ▪ Sprawozdanie specjalne 25/2024 pt. „Cyfryzacja opieki zdrowotnej”
 Konkurencyjność	▪ Sprawozdanie specjalne 04/2024 pt. „Bezpieczny ruch drogowy w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 08/2024 pt. „Unijne ambicje w dziedzinie sztucznej inteligencji” ▪ Sprawozdanie specjalne 10/2024 pt. „Uznawanie kwalifikacji zawodowych w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 11/2024 pt. „Unijna polityka przemysłowa w dziedzinie wodoru odnawialnego” ▪ Sprawozdanie specjalne 21/2024 pt. „Pomoc państwa w czasach kryzysu” ▪ Sprawozdanie specjalne 23/2024 pt. „Etykietowanie żywności w UE”
 Odporność i wartości europejskie	▪ Sprawozdanie specjalne 02/2024 pt. „Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działañ Zewnętrznych” ▪ Sprawozdanie specjalne 03/2024 pt. „Praworządność w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 05/2024 pt. „Unijny rejestr służący przejrzystości” ▪ Sprawozdanie specjalne 06/2024 pt. „Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji” ▪ Sprawozdanie specjalne 17/2024 pt. „Fundusz powierniczy UE dla Afryki” ▪ Sprawozdanie specjalne 18/2024 pt. „Unijne wsparcie finansowe na rzecz systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach partnerskich” ▪ Sprawozdanie specjalne 26/2024 pt. „Integracja obywateli państw trzecich w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 28/2024 pt. „Egzekwowanie prawa UE”
 Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	▪ Sprawozdanie specjalne 01/2024 pt. „Ograniczanie emisji dwutlenku węgla z samochodów osobowych” ▪ Sprawozdanie specjalne 09/2024 pt. „Bezpieczeństwo dostaw gazu w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 14/2024 pt. „Transformacja ekologiczna” ▪ Sprawozdanie specjalne 15/2024 pt. „Przystosowanie się do zmiany klimatu w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 19/2024 pt. „Rolnictwo ekologiczne w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 20/2024 pt. „Plany w ramach wspólnej polityki rolnej”
 Polityka fiskalna i finanse publiczne	▪ Sprawozdanie specjalne 07/2024 pt. „Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 16/2024 pt. „Dochody UE oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi” ▪ Sprawozdanie specjalne 22/2024 pt. „Podwójne finansowanie z budżetu UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 24/2024 pt. „Służba cywilna UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 27/2024 pt. „Zwalczanie szkodliwych systemów podatkowych i unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 1 wieloletnich ram finansowych „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”

Trybunał ustalił, że:

- o ramy sprawozdawczości Komisji na temat wyników pozostały zasadniczo niezmienione, a informacje na temat wyników osiągniętych w ramach działu 1 WRF, które Komisja przedstawiła w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2023 r., zostały sporządzone zgodnie z instrukcjami instytucjonalnymi. Trybunał wykrył niewielkie niespójności w zgłoszonych danych;
- o ogólnie rzecz biorąc, wskaźniki wykonania podane dla obu okresów programowania w zestawieniach wyników programów były zgodne z zasadą SMART, co oznacza, że były one skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie. Wskaźniki ulepszono w latach 2021–2027, tak aby uwzględnić szerszy zakres wyników wypracowanych w poszczególnych programach (od wkładu po oddziaływanie). Instrument „Łącząc Europę” nadal nie obejmuje jednak wskaźników rezultatu ani oddziaływania. W niektórych przypadkach wskaźniki były trudne do zinterpretowania;
- o wystąpiły luki w identyfikowalności danych stanowiących podstawę do obliczania wartości wskaźników wykonania, w szczególności w przypadku programu „Horyzont 2020”. Znacznie osłabia to wiarygodność takich danych. Wprawdzie Komisja poprawiła sposób ich sprawdzania w programie „Horyzont Europa”, lecz Trybunał ponownie stwierdził niespójności w danych leżących u podstaw wskaźników;
- o wskaźniki wykonania podane dla unijnego programu kosmicznego nie były w pełni reprezentatywne dla opinii użytkowników programu. Trybunał już wcześniej zalecił, aby Komisja stosowała odpowiednie wskaźniki;
- o Komisja informuje o postępach w osiąganiu kluczowych wskaźników efektywności w zestawieniach wyników programów. W przypadku 19% wskaźników uwzględnionych w zestawieniach wyników, które zostały objęte próbą Trybunału, kontrolerzy ocenili postępy odmiennie niż Komisja. Trybunał uznał, że w odniesieniu do większości z nich postępy są mniejsze, niż oszacowała to Komisja. Jeśli chodzi o InvestEU, dla 50% wskaźników przedstawionych w zestawieniu wyników nie określono poziomu docelowego, co ogranicza możliwość oceny postępów w realizowaniu celów programu;
- o jeśli chodzi o program „Horyzont 2020” i instrument „Łącząc Europę” na lata 2014–2020, a zatem programy, których realizacja zbliża się do końca, w przypadku mniej niż połowy wskaźników wykonania osiągnięto zamierzone rezultaty lub też wskaźnik jest na dobrej drodze do osiągnięcia tych rezultatów;
- o jeśli chodzi o programy na lata 2021–2027 oraz wskaźniki, dla których dostępne są dane, realizacja programu „Horyzont Europa”, instrumentu „Łącząc Europę” i unijnego programu kosmicznego postępuje zgodnie z planem lub też poczyniono umiarkowane postępy. W przypadku InvestEU dla większości wskaźników nie określono poziomów docelowych, w związku z czym nie można ich wykorzystać do oceny postępów.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o zadbać o dalszą poprawę identyfikowalności danych leżących u podstaw sprawozdawczości dotyczącej kluczowych wskaźników efektywności;
- o poprawić monitorowanie wskaźników;
- o udoskonalić ocenę kluczowych wskaźników efektywności.

Część 3 – Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za 2021 r.

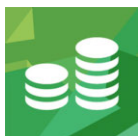
W tej części znajdują się informacje dotyczące monitorowania realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniu dotyczącym wyników wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2021.

Dwa z sześciu zaleceń częściowych miały zostać zrealizowane w tym roku. Trybunał ocenił, że Komisja zrealizowała jedno z nich częściowo, a drugie – w przeważającej mierze. Termin realizacji czterech pozostałych zaleceń częściowych był powiązany z przygotowaniem WRF na okres po 2027 r., tymczasem prace te nadal były w toku w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał. W przypadku trzech z tych zaleceń częściowych Trybunał był w stanie ocenić postępy w realizacji i stwierdził, że zostały one już wdrożone w przeważającej mierze.

Komisja uważa, że nowy system księgowy SUMMA oferuje lepsze techniczne sposoby monitorowania wydatków związanych z priorytetami horyzontalnymi. Zanim jednak zdecyduje się na rozszerzenie monitorowania takich wydatków, Komisja zamierza ocenić adekwatność tego podejścia w odniesieniu do kolejnych WRF, a także koszty i korzyści związane z wszelkimi nowymi rozwiązaniami informatycznymi. Obecnie – zgodnie z wymogami prawnymi obowiązującymi dla poszczególnych programów – jedynie wydatki na działania związane z klimatem są monitorowane i zgłaszane w sposób zautomatyzowany w ramach systemu księgowego. W przypadku pozostałych priorytetów horyzontalnych, takich jak różnorodność biologiczna, cyfryzacja i równouprawnienie płci, Komisja opiera się na ręcznie wprowadzanych danych. Proces ten jest czasochłonny i może generować błędy.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 3 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej Trybunału** (eca.europa.eu).



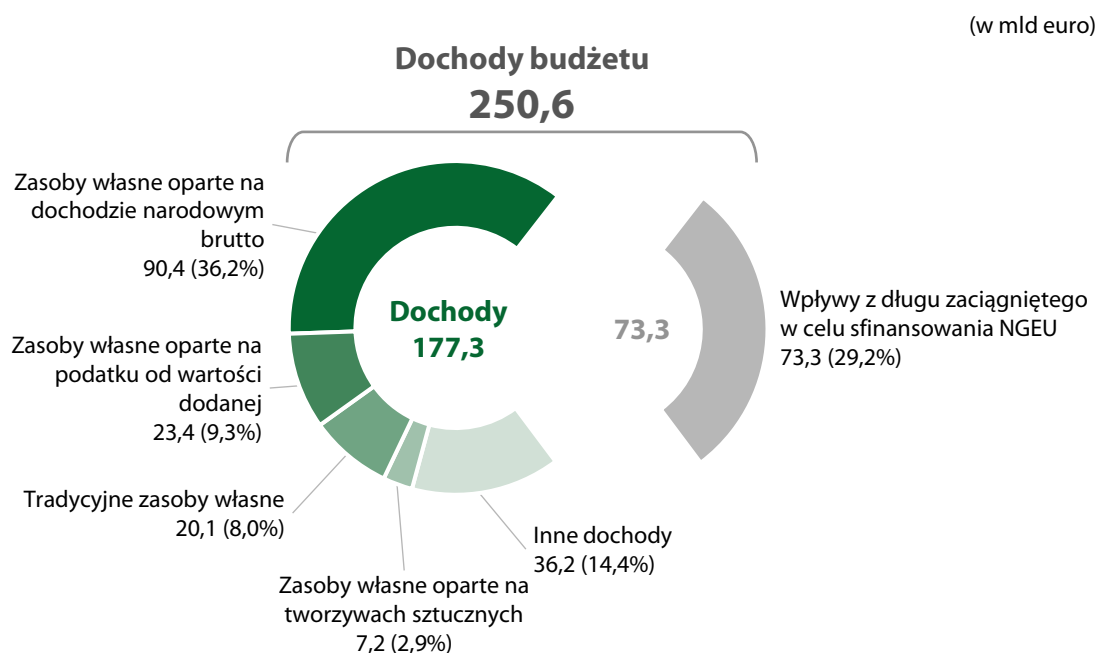
Dochody

Ogółem: 250,6 mld euro

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła swym zakresem dochody w budżecie UE, z których finansowane są wydatki Unii. Trybunał zbadał wybrane kluczowe systemy kontroli stosowane na potrzeby gospodarowania zasobami własnymi oraz próbę transakcji po stronie dochodów.

Rys. 14 – Struktura dochodów w 2024 r.*



* Podana na rysunku łączna kwota 250,6 mld euro stanowi dochody UE ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2024 r., które opierają się na zmienionych zasadach rachunkowości kasowej. Kwota w wysokości 175,8 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności za 2024 r. została obliczona z zastosowaniem rachunkowości memoriałowej. Wpływy z pożyczek zaciągniętych w celu sfinansowania NGEU są ujęte jako dochody w sprawozdaniach z wykonania budżetu, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2020/2094, ale nie zostały uwzględnione jako dochody w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2024 r.

W 2024 r. **pobierane od państw członkowskich zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB)** oraz zasoby własne oparte na **podatku od wartości dodanej (VAT)** złożyły się odpowiednio na 36% i 9% dochodów Unii. Wysokość wspomnianych wkładów oblicza się na podstawie statystyk i szacunków makroekonomicznych przedstawianych przez państwa członkowskie. 8% dochodów UE pochodzi z kolei z **tradycyjnych zasobów własnych (TZW)**, obejmujących cła od przywozu towarów pobierane przez organy państw członkowskich w imieniu UE.

Zasoby własne oparte na **niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych (zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych)** zapewniają 3% ogółu dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów oblicza się, mnożąc masę niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich przez określoną jednolitą stawkę poboru.

Kwoty pożyczone w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU stanowią 29% dochodów UE. Do innych istotnych źródeł dochodów należą wkłady i zwroty związane z umowami i programami UE, które zapewniają łącznie 11% dochodów UE. Obejmują one środki odzyskane od państw członkowskich w działach „Spójność, odporność i wartości” oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, a także wkłady państw spoza UE na rzecz programów i działań UE.

Ustalenia Trybunału

Prawidłowość transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?
250,6 mld euro	Nie – w 2024 r. nie wystąpił istotny poziom błędu

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne. Niemniej niektóre elementy systemów kontroli stosowanych do zarządzania zastrzeżeniami dotyczącymi VAT i punktami otwartymi w zakresie TZW były jedynie częściowo skuteczne. Ponadto Trybunał ocenia jako częściowo skuteczne: przekazywanie informacji na temat zastrzeżeń dotyczących DNB oraz sprawozdawczość dotyczącą zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych, a także niektóre elementy kluczowych mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie TZW ocenionych przez Trybunał w trzech państwach członkowskich.

Trybunał odnotował znaczny spadek liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW. Niektóre z nich pozostają jednak nierozstrzygnięte od ponad pięciu lat.

Choć Komisja zakończyła cykl weryfikacji DNB na lata 2020–2024 zgodnie z planem, Trybunał ustalił, że niektóre państwa członkowskie nie przekazują niezbędnych informacji dotyczących nierozstrzygniętych zastrzeżeń w terminie.

Trybunał odnotował, że niektóre państwa członkowskie przedstawiają dane dotyczące tworzyw sztucznych skompilowane w oparciu o tylko jedną metodę. Z kolei duża część państw, które przedstawiły dane opierają na dwóch metodach, nie dokonuje bilansowania uzyskanych wyników. Działania takie są niezgodne z przepisami UE. W ramach trwającej weryfikacji Komisja zgłosiła zastrzeżenia odnoszące się w szczególności do dwóch metod kompilacji danych.

Trybunał wykrył uchybienia w zarządzaniu i rachunkowości w zakresie TZW w trzech państwach członkowskich, w których przeprowadził wizyty kontrolne. Komisja wciąż wykrywa i zgłasza podobne uchybienia w tym obszarze w wielu państwach członkowskich.

Inne kwestie

Trybunał stwierdził również, że istnieją zagrożenia dla terminowego wdrożenia reformy celnej oraz że w pierwszym sprawozdaniu oceniającym reformę zasobów własnych opartych na VAT Komisja nie uwzględniła wpływu tej reformy na wkłady państw członkowskich. Kwestie te nie mają jednak wpływu na opinię kontrolną Trybunału na temat prawidłowości dochodów, ponieważ nie dotyczą bezpośrednio transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Dopóki przedmiotowa reforma nie zostanie przyjęta i wdrożona, stwierdzone wcześniej uchybienia będą się utrzymywać. Trybunał stwierdził, że pomimo skali i złożoności projektu Komisja nie opracowała planu przygotowania wdrożenia reformy.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna zwiększyć wysiłki na rzecz terminowego wdrożenia reformy celnej po jej przyjęciu i opracować w tym celu plan zawierający szczegółowe harmonogramy i podział obowiązków, tak aby móc monitorować postępy, jeśli chodzi o:

- o ustanowienie Urzędu UE ds. Celnych i początkowy etap działalności Urzędu do czasu uzyskania przez niego zdolności operacyjnej wystarczającej do wykonywania własnego budżetu;
- o stworzenie, wdrożenie i obsługę unijnego centrum danych celnych.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 4 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej Trybunału** (eca.europa.eu).



Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

Ogółem: 25,9 mld euro (13,5% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

W ramach działu 1 WRF „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” finansowane są różnorodne programy mające na celu wspieranie projektów unijnych m.in. na rzecz badań naukowych i innowacji, rozwoju infrastruktury europejskiej w sektorach transportowym, energetycznym i cyfrowym, na rzecz komunikacji, transformacji cyfrowej i jednolitego rynku, a także polityki kosmicznej.

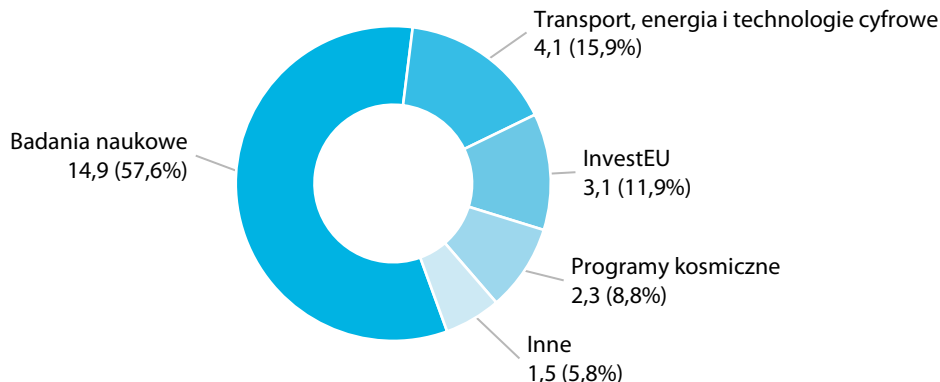
Głównymi programami na rzecz badań naukowych i innowacji są „Horyzont Europa” na lata 2021–2027 i będący jego poprzednikiem „Horyzont 2020” na lata 2014–2020. Około dwie trzecie transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w 2024 r. pochodziło z programu „Horyzont 2020”.

Z działu 1 WRF finansowane są również projekty infrastrukturalne realizowane m.in. w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) i Funduszu InvestEU oraz programy kosmiczne, w tym Galileo (unijny globalny system nawigacji satelitarnej), europejski system wspomagania satelitarnego (EGNOS) oraz Copernicus, europejski program obserwacji Ziemi.

Rys. 15 – Płatności

Płatności w 2024 r. w rozbiściu na poszczególne fundusze

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2024 r.

W 2024 r. kontrolą w tym obszarze objęto kwotę 19 mld euro. Większość wydatków na programy w ramach tego działu jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję, w tym za pośrednictwem agencji wykonawczych. Pozostałe części budżetu w dziale 1 WRF są wdrażane przez wspólne przedsięwzięcia i agencje zdecentralizowane. Większość środków wydatkowanych na badania naukowe w ramach programów „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa” oraz instrumentu „Łącząc Europę” ma formę dotacji dla prywatnych bądź publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Komisja w pierwszej kolejności – po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji – wypłaca beneficjentom płatności zaliczkowe. W przypadku dotacji udzielanych na pokrycie faktycznie poniesionych kosztów – tj. przy zastosowaniu najczęściej wykorzystywanej metody finansowania badań naukowych – beneficjenci zgłaszają rzeczywiście poniesione koszty, które są im odpowiednio zwracane. Natomiast w razie przyznania dotacji w formie płatności ryczałtowych beneficjenci otrzymują z góry określoną kwotę za każdy zakończony pakiet prac, niezależnie od faktycznie poniesionych kosztów, tj. wsparcie finansowe jest wypłacane po ukończeniu poszczególnych pakietów prac.

Programy kosmiczne są zasadniczo realizowane w trybie zarządzania pośredniego przez specjalne organy wykonawcze (takie jak Europejska Agencja Kosmiczna i Agencja UE ds. Programu Kosmicznego), a finansowanie tych programów odbywa się w oparciu o zwrot rzeczywistych wydatków poniesionych w związku z ich wdrażaniem. Instrumenty finansowe (tj. pożyczki, gwarancje i inwestycje kapitałowe) w ramach Programu InvestEU są wdrażane głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny lub Europejski Fundusz Inwestycyjny, które z kolei korzystają z pośredników finansowych.

Ustalenia Trybunału

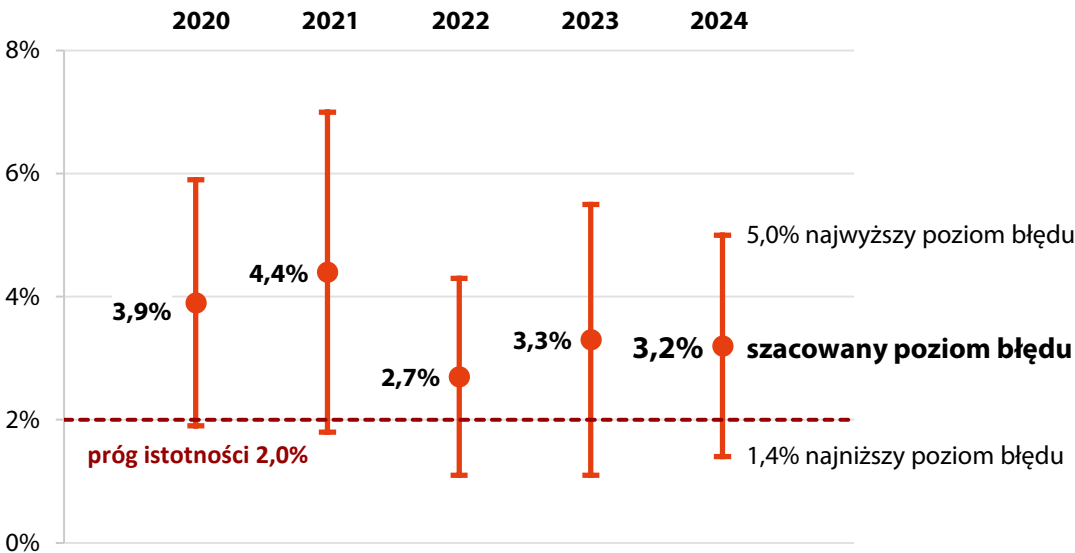
Prawidłowość transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
19 mld euro	Tak	3,2% (w 2023 r. – 3,3%)

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że w dziale „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” wystąpił istotny poziom błędu. W ramach kontroli za 2024 r. w 32 ze 127 transakcji zbadanych przez Trybunał wykryto błędy (25%). Na podstawie tych danych oraz dodatkowych błędów wykrytych w transakcjach zrealizowanych przez agencje UE, wspólne przedsięwzięcia i Europejski Instytut Innowacji i Technologii Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,2% (zob. [rys. 16](#)).

Rys. 16 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych

Szacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Badania naukowe nadal stanowią obszar wydatków obciążony wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w 26 spośród 99 transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w ramach reprezentatywnej próby Trybunału (26%). Wiele z tych błędów dotyczy kosztów osobowych. Kontrola Trybunału nie wykazała istotnych różnic między programem „Horyzont 2020” a programem „Horyzont Europa” pod względem prawidłowości wydatków, pomimo wprowadzonych w tym drugim programie uproszczeń, które miały beneficjentom prowadzenie sprawozdawczości na temat kosztów. Jeśli chodzi o pozostałe programy i działania, Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w dwóch z 28 transakcji ujętych w próbie (oba dotyczyły instrumentu „Łącząc Europę”).

Uproszczenie przez finansowanie w formie płatności ryczałtowych

W ramach programu „Horyzont Europa” Komisja może również udzielić wsparcia finansowego podmiotom realizującym projekty badawcze, przyznając im dotacje w formie płatności ryczałtowych, jeżeli taka możliwość została przewidziana w programach prac lub zaproszeniach do składania wniosków. Finansowanie w formie płatności ryczałtowych jest uproszczoną metodą rozliczania kosztów przewidzianą w art. 125 rozporządzenia finansowego, która wymaga przedstawienia z góry szczegółowych szacunków dla każdej kategorii kosztów przypadającej na danego beneficjenta i pakiet prac. Przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji eksperci zatrudnieni przez Komisję oceniają szacunkowe koszty w odniesieniu do proponowanych działań, aby upewnić się, że są one racjonalne i proporcjonalne do tych działań. Następnie Komisja wypłaca kwotę dotacji z zastrzeżeniem właściwego wykonania pakietów prac, podlegającego ocenie ekspertów.

Komisja wyznaczyła sobie cel, zgodnie z którym do 2027 r. wdroży co najmniej 50% budżetu (przypisanego na zaproszenia do składania wniosków) w ramach programu „Horyzont Europa” w formie jednorazowych płatności ryczałtowych. Do tej pory stosowała jednak tę formę finansowania w ograniczonym stopniu – przewidziano ją jedynie w około 15% wszystkich umów o udzielenie dotacji podpisanych w 2024 r. W związku z tym Trybunał skontrolował w tym roku tylko jedną transakcję mającą formę jednorazowej płatności ryczałtowej i sformułował niekwantyfikowalne ustalenie dotyczące szacunkowych kosztów sprzętu we wniosku projektowym. Trybunał oczekuje, że w nadchodzących latach coraz większa część próby Trybunału będzie się składała z jednorazowych płatności ryczałtowych.

Przegląd zarządzania przez Komisję wsparciem finansowym wypłacanym w ramach programów badawczych osobom trzecim

Finansowanie wypłacane w ramach programów badawczych osobom trzecim zazwyczaj służy wspieraniu mniejszych projektów i podmiotów. Komisja, wraz z agencjami wykonawczymi, zawiera umowy o udzielenie dotacji z jednym lub większą liczbą beneficjentów, którzy działają jako swego rodzaju organy wykonawcze i udzielają dotacji osobom trzecim. Maksymalna kwota, jaką osoba trzecia może otrzymać w ramach tego rodzaju finansowania, wynosi 60 000 euro. Trybunał zbadał 11 transakcji, które zostały dobrane do próby kontrolnej dla działu 1 WRF za rok 2023 i 2024.

Kontrole Trybunału wykazały, że próg 60 000 euro został przekroczony w 9 z 11 zbadanych przypadków, przy czym odstępstwa te nie zostały odpowiednio uzasadnione w odnośnych programach prac ani zaproszeniach do składania wniosków, co było niezgodne z wymogami prawnymi. Tylko w trzech z 11 przypadków wszystkie obowiązki wynikające z umów o udzielenie dotacji UE zapisano też w umowach zawieranych między beneficjentami a osobami trzecimi. W dwóch przypadkach uwzględniono niektóre z nich, a w pozostałych sześciu przypadkach w postanowieniach umownych nie ujęto ani jednego z tych obowiązków.

Ponadto Trybunał stwierdził, że beneficjenci, którym Komisja powierzyła zarządzanie wsparciem finansowym przekazywanym osobom trzecim, nie są zobowiązani do wykazania, że stosują skuteczne kontrole gwarantujące prawidłowe wydatkowanie środków unijnych. Trybunał uważa, że stanowi to szczególne ryzyko dla należytego zarządzania finansami i ochrony interesów finansowych UE.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2024 r. odnoszących się do ryzyka w momencie dokonywania płatności dla działu 1 WRF oszacowanego przez Komisję na 1,6%. Wartość ta znajduje się – jak w większości poprzednich lat – w dolnym zakresie przedziału, w jakim mieści się poziom błędu oszacowany przez Trybunał, i poniżej progu istotności.

W związku z tym, że serie audytów *ex post* dotyczące programów „Horyzont Europa” i „Cyfrowa Europa” rozpoczęły się w drugiej połowie 2024 r., wykryty poziom błędu dla tych programów nie jest jeszcze dostępny. DG CNECT i ERCEA przyjęły zatem, że szacowany poziom błędu dla tych programów jest równy maksymalnemu dopuszczalnemu poziomowi błędu rezydualnego wynoszącemu 2%. Trybunał uważa również, że ich roczne sprawozdania z działalności zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków w dziale 1 WRF.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o przeprowadzić przegląd dotacji w formie płatności ryczałtowych i wykorzystać płynące z niego wnioski przy finansowaniu w formie płatności ryczałtowych w przyszłości;
- o usprawnić zarządzanie wsparciem finansowym przekazywanym osobom trzecim.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 5 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Spójność, odporność i wartości

Ogółem: 61,4 mld euro (32,1% wydatków z budżetu UE)

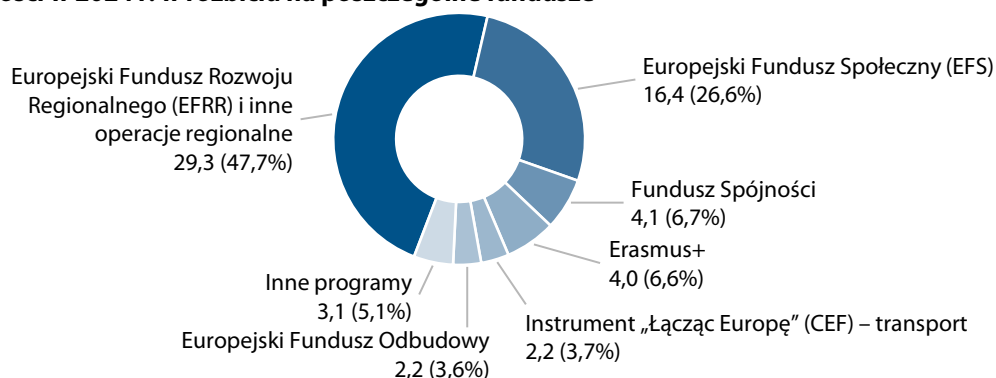
Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Wydatki w ramach tego działu mają na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE (poddział 2a) oraz wspieranie i ochronę wartości unijnych, a tym samym zwiększanie odporności Unii na obecne i przyszłe wyzwania (poddział 2b). Na [rys. 17](#) zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2024 r.

Rys. 17 – Płatności

(w mld euro)

Płatności w 2024 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2024 r.

Populacja kontrolna Trybunału w przypadku tego działu WRF obejmowała wydatki ujęte w zestawieniach wydatków zatwierdzonych w 2024 r. przez Komisję. Podejście Trybunału ma doprowadzić do zbadania transakcji, w przypadku których państwa członkowskie zgodnie z przepisami powinny były już przeprowadzić wszystkie odnośne działania w celu skorygowania błędów, które same wykryły.

Fundusze polityki spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego / Fundusz Spójności (EFRR/FS) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) są wdrażane w trybie zarządzania dzielonego. Dział 2 WRF obejmuje także unijne środki finansowe wydatkowane w ramach programów lub działań, które są zarządzane bezpośrednio przez dyrekcje generalne (DG) Komisji (w tym za pośrednictwem agencji wykonawczych UE) albo pośrednio przy wsparciu organizacji partnerskich lub innych organów, takich jak krajowe agencje programu Erasmus+²⁵.

²⁵ DG COMM, DG DIGIT, DG EMPL, DG REGIO, Europejska Agencja Wykonawcza ds. Edukacji i Kultury (EACEA), Europejska Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Cyfryzacji (HaDEA) oraz Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) w odniesieniu do wydatków w populacji objętej kontrolą Trybunału za 2024 r.

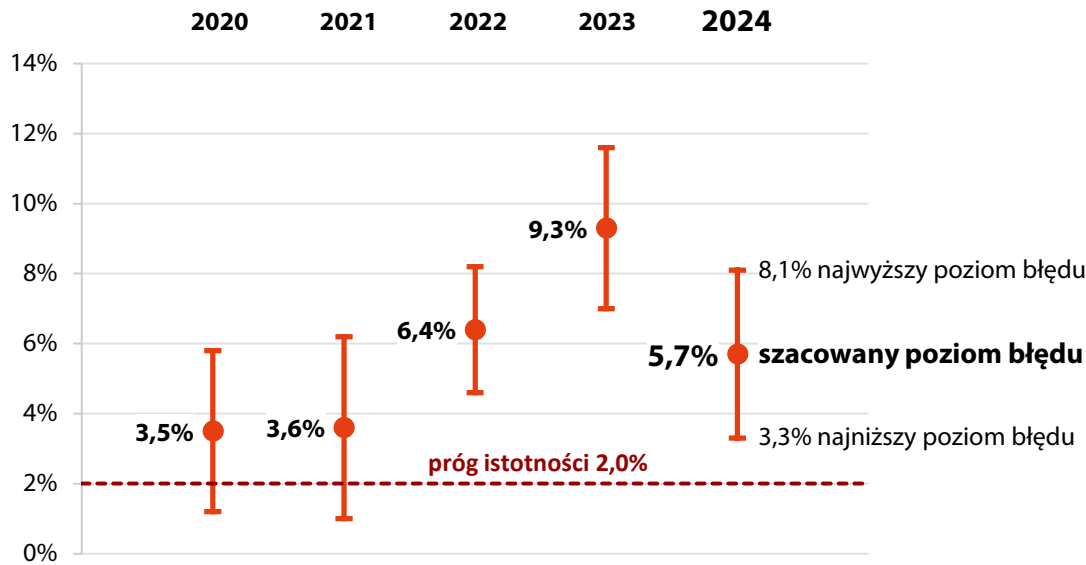
Ustalenia Trybunału

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
55,2 mld euro	Tak	5,7% (w 2023 r. – 9,3%)

Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 2 WRF za 2024 r. ponownie przekroczył próg istotności wynoszący 2% i wynosi 5,7%. Szacunki te opierają się na przeprowadzonej przez Trybunał kontroli 223 transakcji, w których wykrył on i skwantyfikował 44 błędy (w 2023 r. – 49 błędów w próbie 238 transakcji). Błędy te nie zostały wcześniej wykryte lub, jeśli je wykryto, nie zostały w wystarczającym stopniu skorygowane przez instytucje audytowe. Trybunał uwzględnił też w swoich szacunkach ustalenia instytucji audytowych, które zgłosiły 47 błędów (w 2023 r. – 52) w odniesieniu do tych samych transakcji. Przy sporządzaniu szacunków Trybunał wziął pod uwagę korekty nałożone przez organy wdrażające programy (o łącznej wartości 248,5 mln euro).

Rys. 18 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych

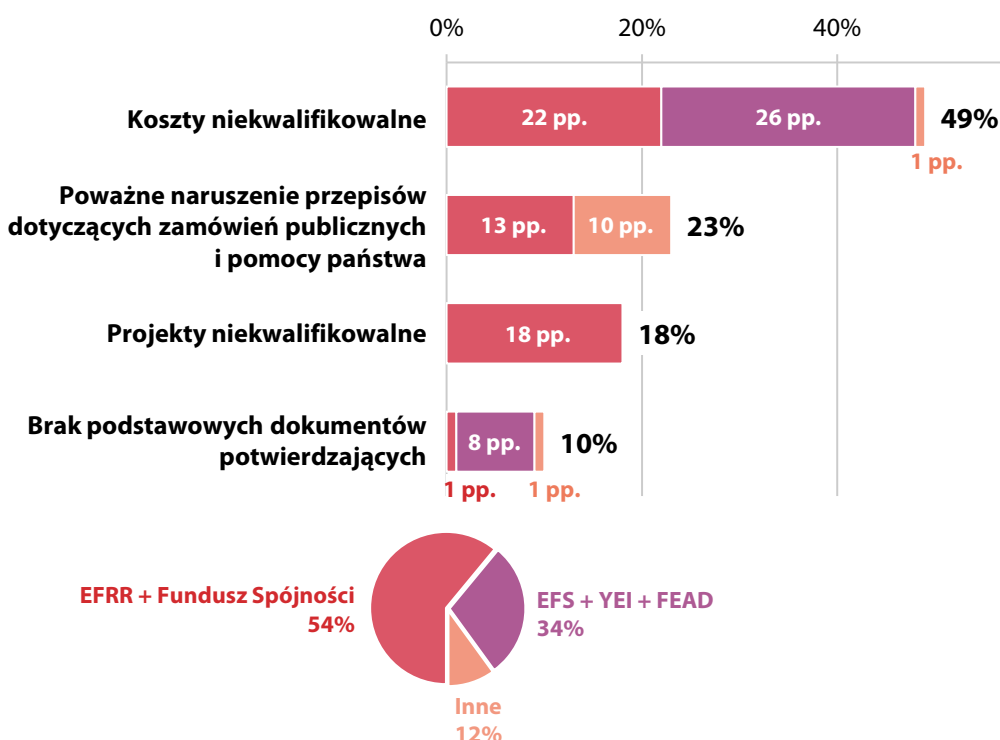
Szacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na [rys. 19](#) przedstawiono udział, jaki w poziomie błędów ogółem miały 44 błędy kwantyfikowalne wykryte przez Trybunał, dodatkowo w stosunku do błędów wykrytych lub niewystarczająco skorygowanych przez instytucje audytowe w odniesieniu do tych samych transakcji.

Rys. 19 – Udział poszczególnych kategorii błędów wykrytych przez Trybunał w poziomie błędu ogółem



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zarządzanie dzielone

Koszty niekwalifikowalne to najczęściej wykrywany rodzaj błędów przez instytucje audytowe. Trybunał zaobserwował 24 przypadki kosztów niekwalifikowalnych, których instytucje audytowe nie wykryły, mimo że weryfikowały te same transakcje co Trybunał. Głównymi przyczynami niekwalifikowalności były nieprzestrzeganie zasad kwalifikowalności określonych w umowach w sprawie finansowania i błędy w obliczeniach kosztów.

12 transakcji w próbie Trybunału dotyczyło zakupu szczepionek i leków przeciwko COVID-19. W ramach prac nad tymi transakcjami Trybunał skontrolował również procedury udzielania zamówień, które Komisja przeprowadziła w imieniu państw członkowskich w celu zawarcia umów zakupu. Trybunał wykrył kilka problemów, takich jak niewystarczające udokumentowanie negocjacji prowadzonych z dostawcami w sprawie warunków umów, w tym w kwestii cen i liczby dawek. Zgodnie ze swoją metodyką²⁶ Trybunał nie skwantyfikował tych nieprawidłowości. Ponadto Trybunał zwraca uwagę, że w wyroku z 14 maja 2025 r.²⁷ dotyczącym publicznego dostępu do określonych dokumentów w kontekście zamówień na szczepionki przeciwko COVID-19 Sąd Unii Europejskiej przypomniał o wymogu przejrzystości, zgodnie z którym instytucje muszą sporządzać i przechowywać dokumenty dotyczące ich działalności w sposób pozbawiony arbitralności i przewidywalny, oraz orzekł, że Komisja nie wypełniła swoich obowiązków w zakresie dobrej administracji.

²⁶ Metodyka Trybunału dotycząca [kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych](#).

²⁷ [Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 maja 2025 r.](#), Stevi i The New York Times/Komisja, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483, w szczególności pkt 59 i 85.

Trybunał odnotował trzy całkowicie **niekwalifikowalne projekty** (dwa na Węgrzech i jeden w Czechach) oraz jeden projekt częściowo niekwalifikowalny (w Portugalii), na rzecz których przydzielono wsparcie, choć nie spełniały one kryteriów określonych w odnośnych zaproszeniach do składania wniosków.

Trybunał wykrył przypadki nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów dotyczących **zamówień publicznych** w 15 postępowaniach o udzielenie zamówienia w Czechach, Niemczech, Grecji, Francji, Polsce, Portugalii, Rumunii, Zjednoczonym Królestwie. Stwierdził też niezgodności z przepisami na poziomie Komisji w odniesieniu do zamówień publicznych dotyczących zakupu szczepionek i leków przeciwko COVID-19. Trybunał skwantyfikował trzy przypadki, w tym jeden, w którym beneficjent nie przeprowadził konsultacji rynkowych. Trybunał nie skwantyfikował 12 z 15 przypadków, ponieważ zgodnie z jego metodyką nie miały one bezpośredniego wpływu na dokonaną płatność.

Trybunał zidentyfikował cztery projekty, w przypadku których naruszono unijne zasady **pomocy państwa** (dwa w Niemczech i po jednym w Polsce i Niderlandach). W jednym z przypadków w Niemczech przekroczono dopuszczalną intensywność pomocy państwa.

Beneficjenci i organy wdrażające programy mają obowiązek utrzymywać właściwą ścieżkę audytu. Trybunał ustalił, że w przypadku ośmiu skontrolowanych przez niego transakcji informacje lub dokumentacja potwierdzająca były niedostępne. Sześć z tych błędów Trybunał skwantyfikował, ponieważ ani organy wdrażające program, ani beneficjenci nie byli w stanie przedstawić **podstawowych dokumentów** potwierdzających zgodność z warunkami kwalifikowalności. W jednym z tych sześciu przypadków, który wystąpił w Niderlandach, nie udowodniono świadczenia usług doradztwa.

Instrumenty finansowe

Instrumenty finansowe stanowią zwrotną formę wsparcia. Trybunał wykrył, że spośród skontrolowanych przez niego ośmiu transakcji obejmujących 83 ostatecznych odbiorców i dwie opłaty za zarządzanie sześć ostatecznych odbiorców otrzymało wsparcie, mimo że realizowało inwestycje w niekwalifikującym się sektorze gospodarki lub nie spełniało kryteriów kwalifikowalności (cztery przypadki w Niemczech, jeden w Grecji i jeden na Węgrzech).

Transakcje zarządzane bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję

Trybunał wykrył cztery błędy w projektach objętych bezpośrednim wsparciem Komisji, wypłacanym za pośrednictwem Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA), Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA) oraz EBI. Błędy te zostały skwantyfikowane przez Trybunał. W przypadku jednego projektu współfinansowanego przez Komisję (EACEA) zadeklarowane koszty osobowe były niezgodne z umową o udzielenie dotacji. Stwierdził również, że w ramach działania finansowanego ze środków programu Erasmus+ w Grecji i Portugalii zadeklarowano koszty niekwalifikowalne, obejmujące zawyżone koszty osobowe. Łączny wkład skwantyfikowanych błędów wykrytych w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego w oszacowany przez Trybunał poziom błędów wyniósł w przybliżeniu 0,7 punktu procentowego.

Należyte zarządzanie finansami

Budżet UE powinien być wykonywany w sposób legalny i prawidłowy, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, obejmującą kryteria oszczędności, efektywności i skuteczności. W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów²⁸ nałożono na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania tych zasad przy wdrażaniu funduszy polityki spójności. Trybunał wykrył sześć przypadków, w których zasady te nie były przestrzegane – jeden w Czechach, trzy we Włoszech i dwa w Polsce. W dwóch przypadkach we Włoszech, dotyczących projektów EFRR, ze względu na niską wagę, jaką przyznano kryterium ceny w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, mało prawdopodobne jest, aby zapewniono optymalne wykorzystanie funduszy.

Ocena prac instytucji audytowych przez Trybunał

Trybunał ocenił pracę 22 ze 119 instytucji audytowych w 15 państwach członkowskich i w Zjednoczonym Królestwie. W próbie Trybunału znalazło się 30 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności skontrolowanych przez wybrane instytucje audytowe. We wszystkich przypadkach oprócz jednego instytucje audytowe zgłosiły Komisji, że poziom błędów rezydualnego wynosi 2% lub mniej. Z prac Trybunału dotyczących tegorocznej próby wynika, że – po uwzględnieniu dodatkowych błędów wykrytych przez Komisję oraz ustaleń z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał – poziom błędów rezydualnego przekroczył 2% w przypadku 16 spośród 30 skontrolowanych pakietów dokumentów. Błędy wykryte przez Trybunał mogły – i powinny były – zostać wychwycone podczas kontroli przez instytucje audytowe. Fakt, że nie zostały wówczas odnotowane, oznacza, że Komisja może w ograniczonym stopniu polegać na wynikach prac tych instytucji.

Począwszy od 2017 r. Trybunał wykrył błędy, które uznał za kwantyfikowalne, w 69 spośród 110 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, które skontrolował co najmniej raz. Trybunał odnotowuje, że odsetek pakietów dokumentów, w których poziom błędów rezydualnego przekracza 2%, nie spadł poniżej 39% wydatków w kontrolowanych próbach. Świadczy to o utrzymujących się niedociągnięciach w pracach instytucji audytowych, których nie eliminują w wystarczającym stopniu prace Komisji na rzecz uzyskania pewności.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności oraz sprawozdawczość w publikowanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności

Ogólnie rzecz biorąc, DG REGIO stwierdziła w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności, że w przypadku EFRR / Funduszu Spójności poziom nieprawidłowych wydatków w zatwierdzonych zestawieniach wydatków pozostaje istotny, mimo przeprowadzonych kontroli i już zastosowanych korekt na szczeblu państw członkowskich. DG EMPL doszła do tych samych wniosków w odniesieniu do EFS / Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Trybunał jest zdania – co stwierdził już w swoim [przeglądzie](#) na temat ram uzyskiwania pewności w obszarze spójności – że podawany przez Komisję poziom błędów jest niedoszacowany, chociaż Komisja zgadza się z ogólnym ustaleniem Trybunału, że w wydatkach w obszarze spójności występuje istotny poziom błędów.

W ramach tegorocznych prac kontrolnych Trybunał wykrył niedociągnięcia w planowaniu i przygotowaniu prac instytucji audytowych, takich jak uchybienia w zakresie podejścia do doboru próby i niekompletne listy sprawdzające. Trybunał wykrył, że w przypadku jednego programu operacyjnego realizowanego na Węgrzech, w ramach którego nałożono korektę w postaci stawki ryczałtowej, instytucja audytowa po raz kolejny nie zweryfikowała legalności i prawidłowości poniesionych kosztów w momencie zastosowania uzgodnionej z Komisją korekty.

²⁸ Art. 125 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o zapewnić, aby instytucje audytowe wzmocniły swoje zdolności w zakresie kontroli i wykrywania błędów poprzez zweryfikowanie, czy instytucje te a) prawidłowo planują dobór próby kontrolnej; b) poświadczają, że potwierdzono spełnienie kryteriów kwalifikowalności; c) prowadzą odpowiednią dokumentację pozwalającą na potwierdzenie ścieżki audytu;
- o zapewnić, aby w przypadku wykrycia systematycznych uchybień w programach (operacyjnych) i zastosowania korekty przy użyciu stawki ryczałtowej organy państw członkowskich nie wykorzystywały mechanizmu korekty ryczałtowej do tego, by unikać odpowiedzialności za sprawdzanie kwalifikowalności wydatków, zanim wydatki te zostaną zadeklarowane Komisji. W każdym takim przypadku Komisja powinna dopilnować, by organy te w razie konieczności doprowadziły do odzyskania środków.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 6 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej Trybunału** (eca.europa.eu).



Zasoby naturalne

Ogółem: 64,4 mld euro (33,7% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 3 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Zasoby naturalne i środowisko”. Na [rys. 20](#) zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2024 r.

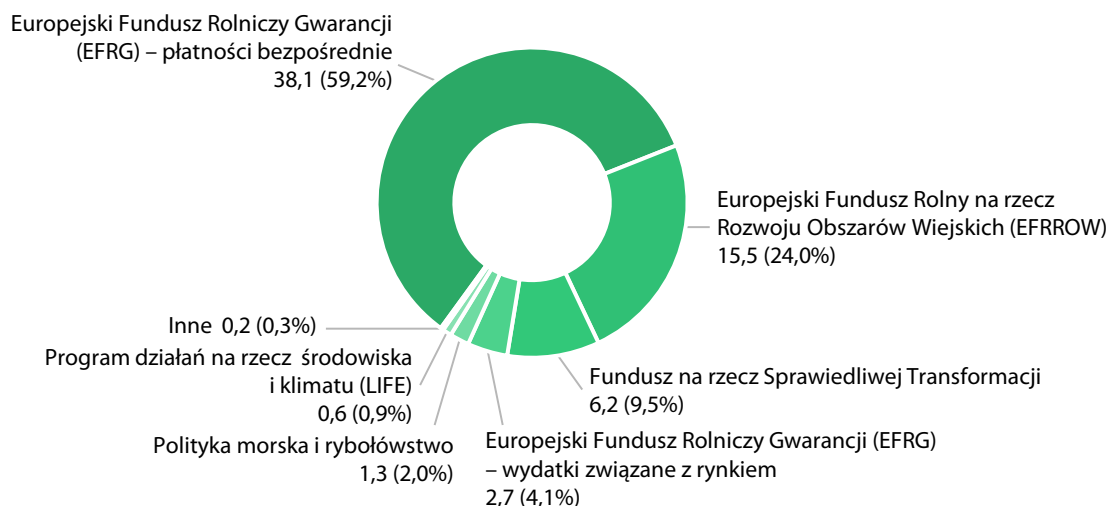
Rys. 20 – Płatności

Zasoby naturalne i środowisko
64,4 mld euro (33,7% wydatków z budżetu UE)



Płatności w 2024 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2024 r.

W 2024 r. największa część wydatków unijnych w dziale 3 WRF (87,2%) przypadła na wspólną politykę rolną (WPR). Na lata 2023–2027 zdefiniowano trzy ogólne cele WPR²⁹:

- wspieranie inteligentnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa zapewniającego długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe;
- wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu;
- umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich.

²⁹ Art. 5 [rozporządzenia \(UE\) 2021/2115](#) ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR).

Do działu 3 WRF włączono też Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który został ustanowiony na okres programowania 2021–2027 w celu wspierania obszarów i społeczności dotkniętych skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej (na FST przypadło 9,7% płatności w tym dziale). Prawie wszystkie płatności z FST w 2024 r. miały postać nierozliczonych zaliczek, których Trybunał nie włącza do swojej populacji kontrolnej.

Ten dział WRF obejmuje też wydatki unijne na politykę morską i rybołówstwo finansowane z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), za które odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE), oraz program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), za który odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), Dyrekcja Generalna ds. Działania w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) i Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG ENER).

Ustalenia Trybunału

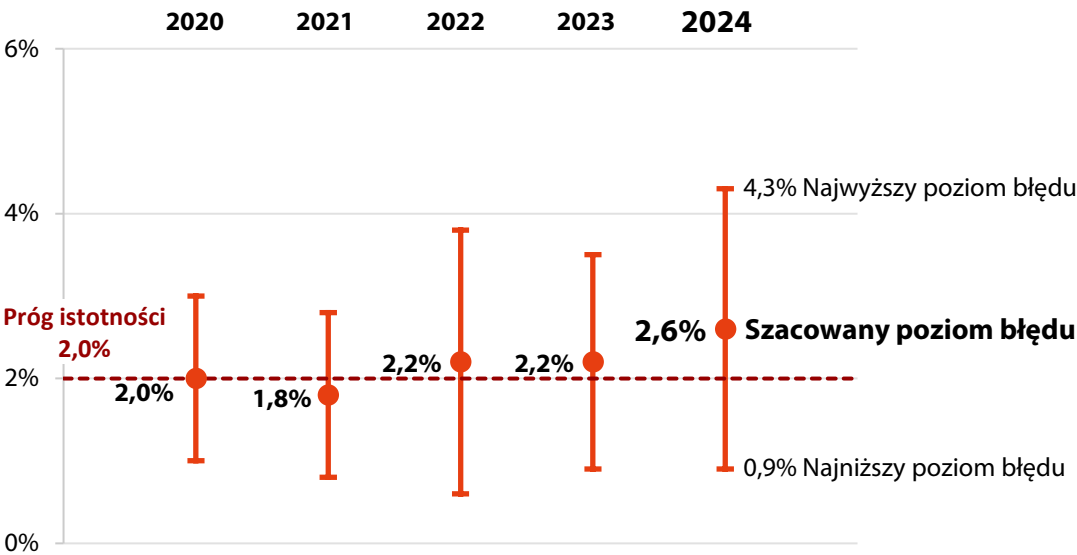
Wyniki badania transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
64,4 mld euro	Tak	2,6% (w 2023 r. – 2,2%)

Na 228 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 39 (17%). Na podstawie 22 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,6% (zob. [rys. 21](#)).

Rys. 21 – Wyniki badania transakcji

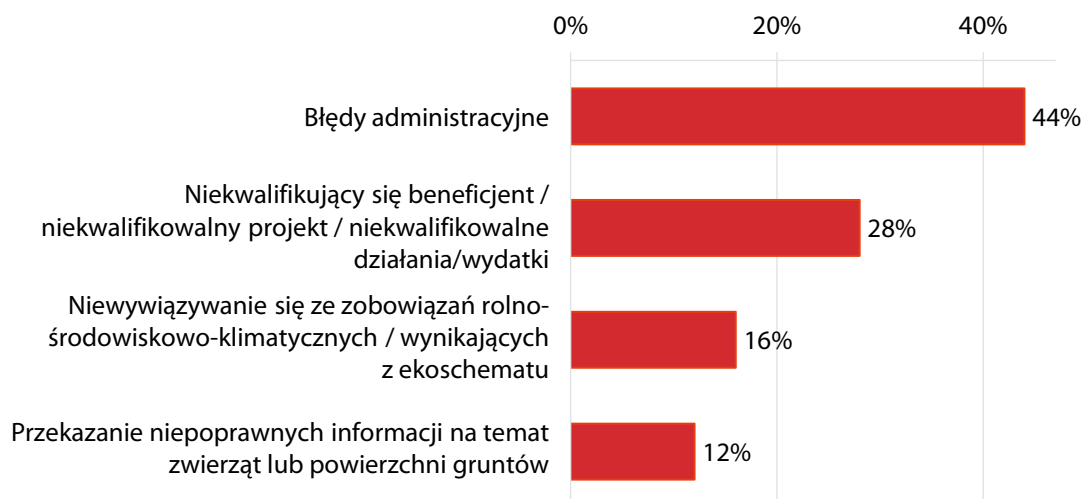
Szacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na [rys. 22](#) pokazano, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na obliczony przez Trybunał szacunkowy poziom błędów za 2024 r.

Rys. 22 – Na szacowany poziom błędów składają się w dużej mierze błędy administracyjne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zgodnie z wynikami prac Trybunału poziom błędów nie był istotny w przypadku płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów), które stanowią 46% wydatków w tym dziale WRF, natomiast był istotny w pozostałych obszarach wydatków łącznie (ekoschematy, rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, polityka morska, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu), na które przypada 54% wydatków.

Płatności bezpośrednie

W 65 zbadanych transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) Trybunał wykrył trzy błędy kwantyfikowalne: dwa przypadki zawyżenia powierzchni gruntów lub liczby zwierząt w ramach interwencji dotyczącej podstawowego wsparcia dochodu do celów zrównoważoności oraz jeden przypadek wypłaty nienależnego wsparcia w ramach programu POSEI na rzecz regionów peryferyjnych³⁰.

W 35 zbadanych transakcjach dotyczących ekoschematów Trybunał wykrył osiem błędów kwantyfikowalnych. Pięć błędów stwierdzono na poziomie beneficjenta końcowego, w tym dwa polegające na zawyżeniu zadeklarowanej powierzchni gruntów, dwa – na nieprzestrzeganiu zobowiązania w ramach ekoschematu lub nieprawidłowym stosowaniu przepisów oraz jeden dotyczący niekwalifikującego się beneficjenta. Na poziomie instytucji zarządzającej wystąpiły trzy błędy wynikające z wadliwych ram prawnych lub nieprawidłowego stosowania przepisów. Świadczy to o dużej ogólnej złożoności ekoschematów w pierwszym roku ich wdrażania.

³⁰ Program szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI). [Rozporządzenie \(UE\) nr 228/2013](#) ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej.

Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki

Poniżej przedstawiono wykaz skontrolowanych przez Trybunał transakcji i skwantyfikowanych błędów.

- Spośród 41 skontrolowanych transakcji dotyczących płatności obszarowych lub płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich w dwóch wystąpiły błędy kwantyfikowalne: jeden polegał na zawyżeniu kwalifikowalnej powierzchni gruntów, a drugi na niezgodności z zasadami dobrostanu zwierząt w gospodarstwie prowadzącym hodowlę trzody chlewnej.
- Trybunał zbadał 63 płatności w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz projektów inwestycyjnych. W przypadku sześciu z nich Trybunał skwantyfikował błędy wynikające głównie z zadeklarowania przez beneficjentów wydatków lub działań, które nie spełniały warunków kwalifikowalności. W jednym przypadku błąd wynikał z niespełnienia przez rolnika warunków otrzymania wsparcia na rzecz inwestycji nieprodukcyjnej.
- Trybunał zbadał 14 transakcji w ramach środków rynkowych i skwantyfikował błędy w dwóch przypadkach.
- W obszarach polityki morskiej, rybołówstwa oraz działań w dziedzinie środowiska naturalnego i klimatu Trybunał skontrolował 10 transakcji i wykrył jeden błąd kwantyfikowalny w transakcjach objętych zarządzaniem dzielonym w ramach EFMR.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

DG AGRI obliczyła szacunkową kwotę obciążoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności w 2024 r. na około 2,8% z 12,5 mld euro wydatków nieobjętych planami strategicznymi WPR. W tym około 5,9% przypada na płatności bezpośrednie, 2,8% na rozwój obszarów wiejskich i 2,0% z 2,1 mld euro na środki rynkowe. Kwota płatności bezpośrednich nie jest porównywalna z kwotą z wcześniejszych lat, ponieważ dotyczy w dużej mierze wsparcia dla regionów najbardziej oddalonych w ramach programu POSEI. Wsparcie to stanowiło jedynie około 1,2% płatności bezpośrednich (0,5 mld euro).

W odniesieniu do 2024 r. DG AGRI połączyła wyniki analizy dla płatności opartych na wynikach i płatności opartych na zgodności z przepisami i oceniła 77% wydatków w ramach WPR jako obciążone niskim ryzykiem, 10% jako obciążone średnim ryzykiem i 13% jako obciążone wysokim ryzykiem. Dla porównania w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2024 r. DG AGRI oszacowała jako wydatki obciążone niskim ryzykiem 69% wydatków w ramach WPR poniesionych w 2023 r. Ogólna szacunkowa kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosiła wówczas 1,9%.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania i wykonania

W swoim sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania Komisja nie informuje już o szacunkowych wartościach ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do działu „Zasoby naturalne”, ponieważ jedynie 23% działu podlega ramom zgodności DG AGRI, DG MARE, DG ENV i DG CLIMA.

Przegląd informacji dotyczących nowych systemów sprawozdawczości z realizacji celów

Na podstawie przeprowadzonej ankiety Trybunał stwierdził, że w 2024 r. nadal trwały prace nad systemami sprawozdawczości agencji płatniczych z realizacji celów. Podczas gdy 18 agencji płatniczych zautomatyzowało opracowywanie wskaźników wykonania, dwie poinformowały, że niektóre kluczowe wskaźniki produktu na potrzeby swoich rocznych sprawozdań z realizacji celów za 2024 r. opracowują ręcznie lub w sposób częściowo zautomatyzowany. Ze względu na wciąż wdrażane zmiany zmodernizowane systemy informatyczne służące do sprawozdawczości z realizacji celów nie zostały jeszcze w pełni przetestowane, a więc nie sprawdzono ich zgodności z międzynarodowymi normami bezpieczeństwa informacji (ISO 27001).

Wyniki przeglądu przeprowadzonego przez Trybunał wskazują, że roczne sprawozdania z realizacji celów w większości przypadków opracowano zgodnie z planem. Trybunał nie stwierdził żadnych problemów dotyczących zgłoszonych danych. Jeśli chodzi o tworzenie i projektowanie systemów sprawozdawczości z realizacji celów, do kryteriów akredytacji obowiązujących agencje płatnicze i organy koordynujące należy właściwe uruchomienie systemów informatycznych. Obejmuje ono systemy sprawozdawczości z realizacji celów, które zaprojektowano w ramach tych systemów informatycznych. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, by systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji miały odpowiednie certyfikaty, oraz o ich prawidłowe funkcjonowanie.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna zapewnić państwom członkowskim wsparcie w opracowywaniu prostszych ekoschematów bez uszczerbku dla ambitnych założeń, w oparciu o wymianę informacji i wiedzy fachowej zdobytych podczas wdrażania początkowych programów na lata 2023–2027.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 7 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej Trybunału** (eca.europa.eu).



Migracja i zarządzanie granicami Bezpieczeństwo i obrona

Ogółem: 5,5 mld euro (2,9% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

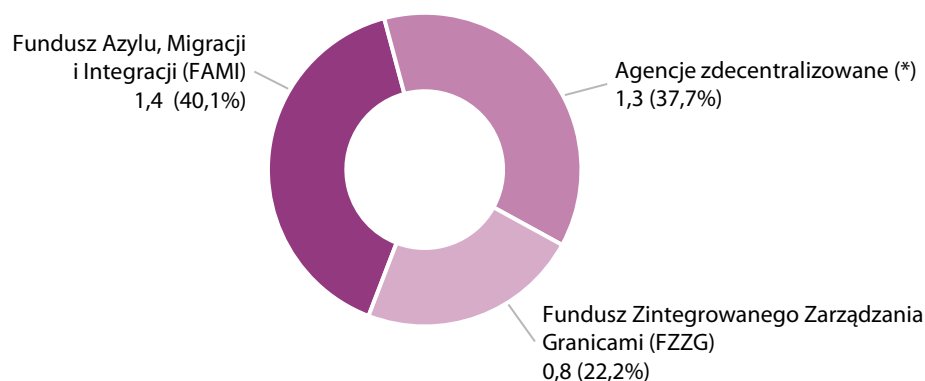
W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 4 wieloletnich ram finansowych (WRF) „Migracja i zarządzanie granicami” oraz działu 5 WRF „Bezpieczeństwo i obrona”. Na [rys. 23](#) i [rys. 24](#) zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tych działów w 2024 r.

Migracja i zarządzanie granicami

Rys. 23 – Płatności w dziale „Migracja i zarządzanie granicami”

Płatności w 2024 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

(w mld euro)



(*) Informacje na temat płatności na rzecz agencji zdecentralizowanych Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

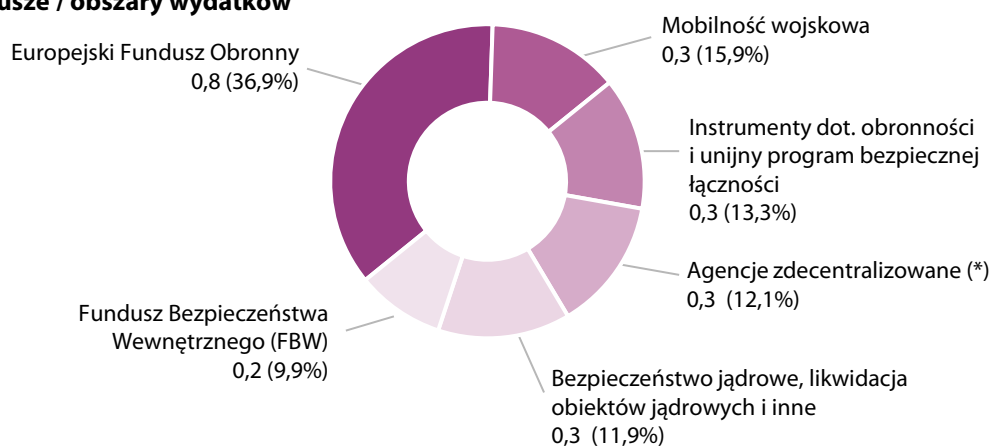
Znaczna część wydatków poniesionych w 2024 r. w tym dziale była przeznaczona na dokończenie projektów i programów rozpoczętych w WRF na lata 2014–2020. Wydatki te dotyczyły zakończenia działalności Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) – granice i wizy. Obecnie trwa proces zamykania tych funduszy, a w WRF na lata 2021–2027 zostały one zastąpione przez nowy FAMI oraz Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami.

Innym istotnym obszarem wydatków w ramach działu 4 jest finansowanie na rzecz agencji zdecentralizowanych ([Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex](#), [Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu – EUAA](#), [Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – eu-LISA](#)).

Rys. 24 – Płatności w dziale „Bezpieczeństwo i obrona”

Płatności w 2024 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze / obszary wydatków

(w mld euro)



(*) Informacje na temat płatności na rzecz agencji zdecentralizowanych Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

Część działu związana z bezpieczeństwem obejmuje finansowanie z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2021–2027 oraz pozostałe do wykorzystania środki na realizację projektów z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – instrumentu dotyczącego współpracy policyjnej na lata 2014–2020. W części tej znalazły się też fundusze na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i w Słowacji oraz na rzecz unijnych agencji zdecentralizowanych działających w obszarze bezpieczeństwa. Część działu dotycząca obrony obejmuje zaś Europejski program rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP) i Europejski Fundusz Obronny, z których wspierane są wspólne projekty w dziedzinie obronności na wszystkich etapach procesu badawczo-rozwojowego. Programem i funduszem zarządza Dyrekcja Generalna Komisji ds. Przemysłu Obronnego i Przestrzeni Kosmicznej (DG DEFIS). Do tej części należy też wsparcie na rzecz mobilności wojskowej ze specjalnego budżetu w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, którego celem jest dostosowanie części transeuropejskiej sieci transportowej do podwójnego zastosowania: zarówno w sektorze cywilnym, jak i obronności. Ponadto ta część działu obejmuje również konkretne projekty związane z mobilnością wojskową, które są finansowane z Europejskiego Funduszu Obronnego.

Realizacja programów w trybie zarządzania dzielonego

Zarządzanie większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW na okres 2014–2020, jak również większością środków w ramach funduszy FAMI i FBW oraz IZGW na okres 2021–2027, odbywa się w trybie dzielonym z udziałem państw członkowskich (lub czterech państw stowarzyszonych w ramach Schengen) i Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME) Komisji. W trybie tym państwa członkowskie wdrażają wieloletnie programy, które zostały zatwierdzone przez Komisję. Od 2020 r. państwa członkowskie – rozpatrywane łącznie – przyspieszyły wdrażanie programów na lata 2014–2020. Niemniej jednak istotna część finansowania nie została jeszcze rozliczona (12% w przypadku FAMI i 16% w przypadku FBW).

Ustalenia Trybunału

Prawidłowość transakcji

Błędy wystąpiły w ośmiu z 23 transakcji zbadanych przez Trybunał. Trzy z tych błędów miały wpływ finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE, w związku z czym zostały one skwantyfikowane przez Trybunał. Błędy te polegały na poniesieniu wydatków poza okresem realizacji, wykorzystaniu finansowania niezgodnie z przeznaczeniem, braku podstawowych dokumentów potwierdzających, a także na innego rodzaju wydatkach niekwalifikowalnych.

Trybunał wykrył także siedem przypadków nieprzestrzegania przepisów prawa i przepisów finansowych, niemających jednak wpływu finansowego na budżet UE. Dotyczyły one przykładowo niedociągnięć w procedurach przyznawania dotacji, monitorowaniu projektów oraz procedurach udzielania zamówień publicznych, a także wykorzystania finansowania UE nie w pełni zgodnie z zamierzonym przeznaczeniem.

Trybunał wykrył też w swojej próbie dwie transakcje niezgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, choć nie wystąpiły w nich błędy polegające na nieprawidłowości. Wykryte niedociągnięcia polegały na niedostatecznej ochronie sprzętu sfinansowanego ze środków unijnych oraz na zwrocie podatku od wartości dodanej organom publicznym w kwocie przewyższającej poniesione koszty, co jest sprzeczne z wytycznymi Komisji.

Niektóre organizacje międzynarodowe ograniczyły Trybunałowi dostęp do dokumentów – kontrolerzy nie otrzymali ich, a mieli jedynie możliwość ich oglądu podczas czasowych konsultacji przez internet. Utrudniło to Trybunałowi planowanie i przeprowadzanie kontroli oraz kontrolę jakości wykonanych prac. Po zakończeniu prac kontrolnych i przed sfinalizowaniem kontroli wszystkie organizacje międzynarodowe z wyjątkiem jednej ostatecznie zezwoliły kontrolerom na pobranie potrzebnych im dokumentów, ale tylko na zasadzie dobrowolności i w ramach projektu pilotażowego. W związku z tym Trybunał jest zdania, że problem ten nie został skutecznie rozwiązany.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Pięć instytucji audytowych objętych kontrolą przez Trybunał opracowało i wdrożyło szczegółowe procedury, których jakość pozwalała na to, aby mogły informować o przeprowadzonych pracach w rocznych sprawozdaniach z kontroli. Trybunał stwierdził jednak, że instytucja audytowa w Finlandii nie przeprowadziła żadnych audytów operacji dotyczących wydatków zadeklarowanych w rocznym zestawieniu wydatków dotyczącym FAMI. Komisja była świadoma tego faktu, lecz mimo to zaakceptowała opinię instytucji audytowej i dokonała wypłaty salda końcowego bez postępowania kontradyktoryjnego. Trybunał ustalił również, że instytucja audytowa w Szwecji nie przeprowadziła żadnych audytów systemów w odniesieniu do skontrolowanego okresu rozliczeniowego. W rezultacie, choć obie z tych instytucji audytowych wydały opinie bez zastrzeżeń, części tych opinii nie zostały poparte wystarczającymi pracami audytowymi, więc uzyskany poziom pewności mógł być niższy, niż powinien.

Trybunał dobrał próbę dokumentacji kontrolnej z 14 audytów przeprowadzonych przez te same pięć instytucji audytowych. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że instytucje audytowe opracowały szczegółowe programy audytu i stosowały listy kontrolne, aby zyskać podstawę do sformułowania wniosków. Kontrolerzy wykryli jednak pewne niedociągnięcia.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

W odniesieniu do roku budżetowego 2024 Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG HOME.

Trybunał stwierdził, że oszacowane przez DG HOME ogólne kwoty obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia zostały obliczone i ujęte zgodnie z wewnętrzną metodyką. DG HOME oszacowała, że w ramach ogólnej kwoty wydatków w 2024 r. (3 507,5 mln euro) łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła 44,6 mln euro (1,3%), a łączna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia, wynikająca z oszacowanej wartości przyszłych korekt wynoszących 3,6 mln euro – 41,0 mln euro.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o podjąć dalsze działania, aby dopilnować, by organizacje międzynarodowe zapewniały pełny dostęp do dokumentacji;
- o zapewnić państwom członkowskim dalsze wytyczne na temat obowiązujących przepisów dotyczących zaproszeń do składania wniosków;
- o monitorować niedociągnięcia w pracach instytucji audytowych.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 8 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Sąsiedztwo i świat

Ogółem: 15,4 mld euro (8,0% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Ten obszar wydatków obejmuje szereg instrumentów finansowania, w tym w szczególności Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy)³¹, środki budżetowe na pomoc humanitarną oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej.

Rys. 25 – Płatności w rozbiciu na poszczególne fundusze

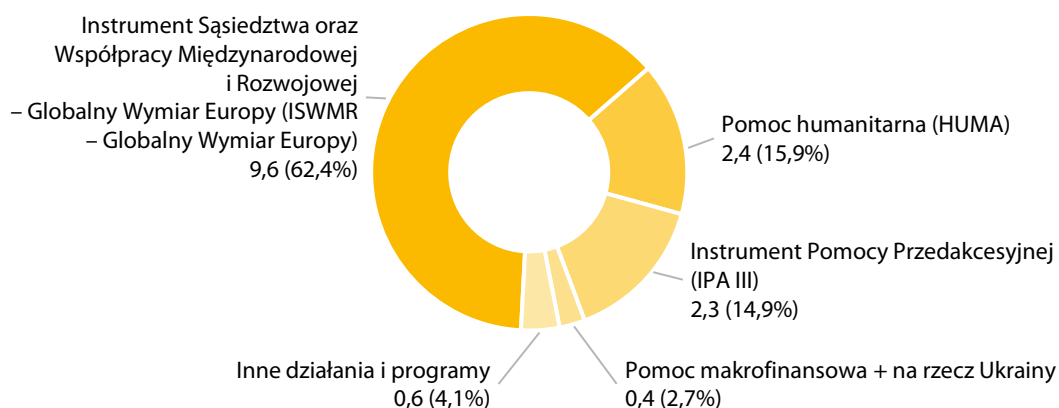
Sąsiedztwo i świat

15,4 mld euro (8,0% wydatków z budżetu UE)



Płatności w 2024 r. w rozbiciu na poszczególne fundusze

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

Ogólnym celem ISWMR – Globalny Wymiar Europy jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów UE na całym świecie, a także przyczynianie się do wspierania multilateralizmu i silniejszych partnerstw z państwami trzecimi. W WRF na lata 2021–2027 połączono 11 różnych wcześniejszych instrumentów w jeden instrument ISWMR – Globalny Wymiar Europy. Do tych 11 instrumentów należały m. in. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Europejskie Fundusze Rozwoju (pozostające wcześniej poza budżetem UE).

UE udziela również dostosowanej do potrzeb pomocy humanitarnej osobom dotkniętym katastrofami spowodowanymi przez człowieka i klęskami żywiołowymi, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

³¹ Rozporządzenie (UE) 2021/947 ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

Ogólnym celem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest wspieranie państw będących beneficjentami w przyjmowaniu i realizowaniu reform koniecznych do dostosowania do unijnych wartości, z myślą o przyszłym członkostwie w Unii, a tym samym przyczynianie się do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w tych państwach.

Dyrekcje generalne (DG) i służby, które wykonywały budżet w zakresie działań zewnętrznych UE w 2024 r. to przede wszystkim: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI). 1 lutego 2025 r. DG NEAR została podzielona na dwie odrębne dyrekcje generalne: DG ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa (DG ENEST) oraz DG ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA).

W 2024 r. płatności w dziale „Sąsiedztwo i świat” wyniosły 15,4 mld euro (z uwzględnieniem płatności zaliczkowych, okresowych i końcowych) i zostały zrealizowane z wykorzystaniem różnych instrumentów i metod realizacji, takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług, dotacje, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, wsparcie budżetowe i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej w krajach spoza UE. Łączna kwota płatności w tym dziale wzrosła z 15,2 mld euro w 2023 r. do 15,4 mld euro w 2024 r.

Ustalenia Trybunału

W odniesieniu do 2024 r., inaczej niż w latach poprzednich, Trybunał przedstawił szczegółową ocenę prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w dziale 6 WRF „Sąsiedztwo i świat”. Z ogólnej liczby 137 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 56 (40,9%). Na podstawie 42 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,9%.

Rys. 26 – Wyniki badania transakcji

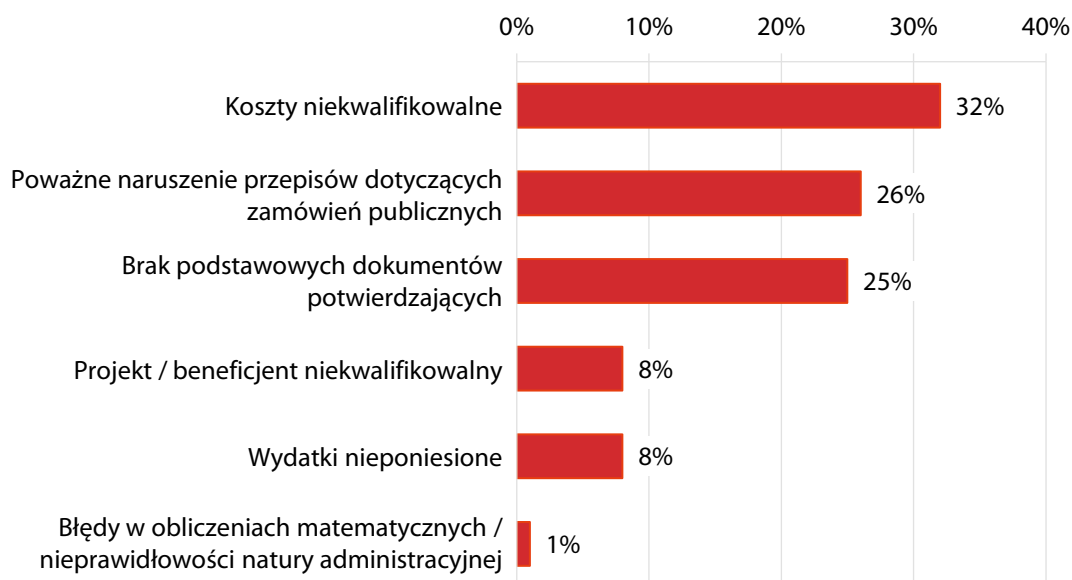
Szacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów przedstawiono na poniższym rysunku:

Rys. 27 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał wykrył różne rodzaje błędów, które występowały w wielu transakcjach i powtarzały się na przestrzeni wielu lat prowadzenia kontroli. Najważniejsze rodzaje wykrytych błędów to:

- o kaskadowa struktura kosztów pośrednich naliczanych UE (tj. ujmowanie kosztów pośrednich organizacji związanych z wdrażaniem jako części kosztów bezpośrednich beneficjenta, poza już naliczonymi przez beneficjenta kosztami pośrednimi). Trybunał sformułował zalecenie dotyczące kaskadowej struktury wdrażania w swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym systemów opieki zdrowotnej w krajach partnerskich³²;
- o uwzględnienie niekwalifikowalnych kosztów wynagrodzeń, takich jak rezerwy i koszty pośrednie;
- o stosowanie nieprawidłowych kursów walutowych;
- o naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych;
- o rozliczenie płatności zaliczkowych zgłoszonych jako poniesione koszty.

³² Sprawozdanie specjalne 18/2024 pt. „Unijne wsparcie finansowe na rzecz systemów opieki zdrowotnej w wybranych krajach partnerskich – ogólne cele strategiczne są realizowane, lecz skuteczność interwencji ograniczają problemy w zakresie koordynacji i trwałości”, zalecenie 4.

Podobnie jak w poprzednich latach znaczna część błędów wykrytych przez Trybunał dotyczyła umów realizowanych przez organizacje poddane ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (organizacje międzynarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe i agencje państwowe) w trybie zarządzania pośredniego. W przypadku takich umów Komisja zatwierdzała wydatki na podstawie sprawozdania finansowego i deklaracji zarządczej. Deklaracja ta ma postać oświadczenia organizacji poddanej ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza ona, że przedłożone przez nią informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także zgodne z obowiązkami określonymi w umowie. Spośród 42 błędów skwantyfikowanych przez Trybunał 26 było związanych z takimi umowami. Ich wkład w szacowany poziom błędów wyniósł 3,1 punktu procentowego.

W przypadku 10 błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem zestawienia poniesionych wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystwała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędów byłby o 1,4 punktu procentowego niższy.

Trybunał wykrył także 34 przypadki niezgodności z przepisami prawnymi i finansowymi, nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG ECHO za rok budżetowy 2024. Przeprowadzona przez Trybunał analiza dotyczyła przede wszystkim tego, czy w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG ECHO przedstawiła informacje na temat prawidłowości wydatków zgodnie z instrukcjami Komisji oraz czy w sposób spójny stosowała metodykę szacowania przyszłych korekt i środków do odzyskania. DG ECHO oszacowała, że z łącznej kwoty wydatków zatwierdzonych w 2024 r. (3 605 mln euro) ryzykiem w momencie dokonywania płatności obarczone było łącznie 15,56 mln euro (0,43%). Oszacowała ponadto, że wartość korekt wynikających z kontroli przeprowadzonych przez nią w kolejnych latach wyniesie 3,5 mln euro (0,1% łącznej kwoty odnośnych wydatków). Dyrektor generalny DG ECHO oświadczył, że ekspozycja finansowa dyrekcji w łącznych zatwierdzonych wydatkach była poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

Prace dotyczące rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2024 r. przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

Trybunał dokonał przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji z zarządzania i wykonania dotyczącym budżetu UE za 2024 r. na temat szacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszarów polityki objętych działem „Sąsiedztwo i świat”. Komisja obliczyła, że ryzyko w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do tego działu WRF wyniosło 0,8%. Wartość ta znajduje się poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału ufności i poniżej progu istotności.

Ogół dowodów kontroli uzyskanych przez Trybunał i przedstawionych w niniejszym rozdziale wskazuje, że w wydatkach w dziale „Sąsiedztwo i świat” wystąpił istotny poziom błędów. Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał w odniesieniu do tego działu WRF wykazało szacowany ogólny poziom błędów wynoszący 4,9%.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o zapewnić, by beneficjenci przestrzegali ograniczeń umownych dotyczących kosztów pośrednich;
- o jasno i spójnie zdefiniować pojęcie „rezerwy” w umowach i wytycznych;
- o uprościć i ujednolicić zasady przeliczeń walutowych w umowach o udzielenie dotacji.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 9 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Europejska administracja publiczna

Ogółem: 13,3 mld euro (6,9% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 7 WRF „Europejska administracja publiczna”. Na [rys. 28](#) ukazano przegląd wydatków instytucji i organów UE w ramach tego działu w 2024 r.

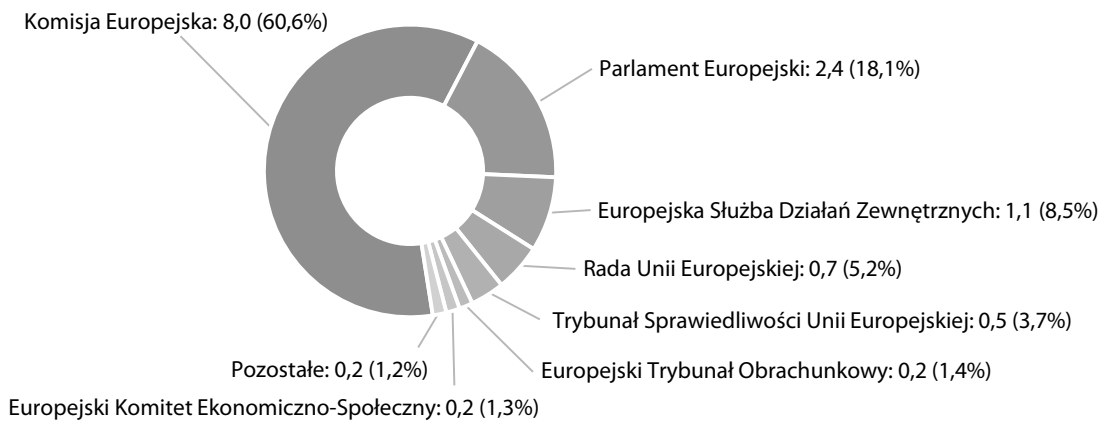
Rys. 28 – Płatności

Europejska administracja publiczna
13,3 mld euro (6,9% wydatków z budżetu UE)



(mld euro)

Płatności w 2024 r. w rozbiciu na instytucje



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2024 r.

Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, w tym emerytury, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię i technologie informacyjno-komunikacyjne. W 2024 r. wydatki na zasoby kadrowe stanowiły około 69% łącznych wydatków w tym dziale. Z kontroli prowadzonych przez Trybunał od wielu lat wynika, że – ogólnie rzecz biorąc – wydatki administracyjne są obszarem niskiego ryzyka.

Ustalenia Trybunału

Kwota objęta kontrolą	Wystąpił istotny poziom błędu
13,3 mld euro	Nie – nie wystąpił istotny poziom błędu (tak samo jak w 2023 r.)

Na 70 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 16 (23%). Uwagi sformułowane przez Trybunał dotyczą Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Trybunał nie stwierdził żadnych istotnych problemów w przypadku Rady Unii Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ani Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Niezależny biegły rewident Trybunału nie zgłosił istotnych nieprawidłowości.

Parlament Europejski

W odniesieniu do 2024 r. badaniem objęto 15 transakcji. Trybunał zwracał uwagę już wcześniej – ostatnio w swoim sprawozdaniu rocznym za 2023 r. – że wewnętrzne przepisy³³ przyjęte przez Prezydium Parlamentu Europejskiego odnoszące się do zarządzania środkami budżetowymi grup politycznych nie są w pełni zgodne z rozporządzeniem finansowym, ponieważ dopuszczają w przypadku zamówień o dużej wartości stosowanie procedury negocjacyjnej, co ogranicza konkurencję.

W ramach próby Trybunał zbadał jedną grupę polityczną, która udzieliła trzech takich zamówień o dużej wartości. W dwóch spośród tych przypadków nie zastosowała się w pełni do przepisów Parlamentu Europejskiego, ponieważ nie zaprosiła do udziału w postępowaniu wystarczającej liczby oferentów. W jednym przypadku grupa przedłużyła umowę ramową o 18 miesięcy, podnosząc jednocześnie ceny jednostkowe. W ocenie Trybunału odnośny aneks do umowy ramowej stanowi ograniczenie konkurencji. Trybunał wykrył dodatkowe błędy w wydatkach zadeklarowanych przez tę grupę polityczną dotyczące zgłoszenia VAT oraz zastosowania stawki zryczałtowanej do zwrotu pracownikom kosztów podróży, co doprowadziło do zawyżenia faktycznie poniesionych kosztów. Na te same problemy Trybunał zwrócił już uwagę w [sprawozdaniu rocznym za 2022 r.](#)

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym europejskim partiom politycznym można przyznawać środki z budżetu UE, tak aby mogły przyczyniać się one do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii. Trybunał uważa, że przepisy prawne określające, które koszty należy uznać za kwalifikowalne, pozostawiają pole do interpretacji. Kontrolerzy Trybunału skontrolowali jedną transakcję tego rodzaju, w przypadku której środki na pokrycie niekwalifikowalnych wydatków, początkowo zadeklarowanych przez partię polityczną, zostały już odzyskane przez Parlament Europejski.

Jeśli chodzi o 13 pozostałych transakcji zbadanych przez kontrolerów, Trybunał wykrył uchybienia w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia przeprowadzonych przez Parlament Europejski. Jedno z uchybień dotyczyło umowy informatycznej zawartej na okres konkretnie sześciu lat, czego odpowiednio nie uzasadniono, choć rozporządzenie finansowe ogranicza co do zasady czas trwania takich umów do czterech lat, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków.

Komisja Europejska

W populacji 25 zbadanych płatności Trybunał wykrył osiem błędów niekwantyfikowalnych, w tym cztery dotyczące wypłaty wynagrodzeń lub emerytur. W trzech z tych przypadków w aktach emerytalnych brakowało aktualnego zaświadczenia o pozostawaniu przy życiu partnera emeryta lub rencisty, które jest konieczne, by wykazać ciągłość uprawnień do otrzymywania świadczeń. Komisja opracowuje nowy system, by usprawnić weryfikowanie przysługujących uprawnień.

W przypadku jednej transakcji dotyczącej usług informatycznych Komisja nie określiła jasno w dokumentach zamówienia wymogów dotyczących kształcenia i certyfikacji stosowanych do ustalenia stawki dziennej.

³³ Przepisy dotyczące pozycji budżetowej 400, ostatnio zmienione 15 lipca 2024 r.

Jedna ze zbadanych transakcji dotyczyła płatności na kwotę 85 mln euro zrealizowanej przez Komisję za utrzymanie prawa do użytkowania budynków w Brukseli, które wcześniej sprzedała. Była to pierwsza z trzech rocznych płatności przewidzianych w umowie podpisanej w kwietniu 2024 r., która dotyczyła sprzedaży 23 budynków za kwotę 900 mln euro oraz prawa do użytkowania 17 z nich przez okres do 2029 r. Zawarcie umowy dotyczącej sprzedaży i prawa do użytkowania miało miejsce po tym, jak Komisja ogłosiła zaproszenie do składania ofert, na które odpowiedział jedynie jeden oferent, belgijskie przedsiębiorstwo państwowe. Przedstawiło ono swoją orientacyjną ofertę, jeszcze zanim Komisja ogłosiła zaproszenie. W zaproszeniu do składania ofert nałożono na oferentów wymóg przedstawienia gwarancji bankowej na kwotę 80 mln euro ważnej przez sześć miesięcy. W ten sposób oferenci mieli zagwarantować swoje zaangażowanie w realizację umowy, w tym w odniesieniu do prawa do użytkowania budynków. Jedyny oferent złożył we własnym imieniu gwarancję ważną jedynie przez dwa miesiące. Pomimo tego Komisja zatwierdziła tę gwarancję i zawarła umowę w dwumiesięcznym okresie ważności gwarancji. Trybunał stwierdził, że gwarancja nie spełniała pierwotnych wymogów określonych w zaproszeniu do składania ofert. Trybunał odnotowuje również, że komisja oceniająca nie była wystarczająco niezależna, ponieważ wszyscy członkowie komisji byli podwładnymi właściwego urzędnika zatwierdzającego.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

W populacji 15 zbadanych płatności Trybunał wykrył dwa błędy kwantyfikowalne. Jeden dotyczył istotnej zmiany umowy bez przeprowadzenia prawidłowego postępowania o udzielenie zamówienia i bez zastosowania środków upubliczniania *ex post*. Drugi z kolei dotyczył zastosowania nieprawidłowego kursu wymiany przy rejestrowaniu opłaty za wynajem.

Zalecenia Trybunału

Komisja Europejska powinna:

- o usprawnić kontrolę przed zawieraniem umów na usługi informatyczne;
- o zwiększyć niezależność komisji oceniających w przypadku transakcji obejmujących sprzedaż nieruchomości.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 10 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Ogółem: 59,9 mld euro

Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) został ustanowiony [rozporządzeniem \(UE\) 2021/241](#) (zwanym dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie 19 lutego 2021 r. Na późniejszym etapie wprowadzono zmiany w rozporządzeniu: zmiana wprowadzona w lutym 2023 r. umożliwiła państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (KPO) rozdziału REPowerEU³⁴, natomiast zmiana z lutego 2024 r.³⁵ pozwoliła państwom członkowskim na ujęcie w KPO – w postaci szacowanych kosztów – wkładu pieniężnego wniesionego na potrzeby utworzenia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP). Ze środków RRF wspierane są reformy i inwestycje realizowane w państwach członkowskich od początku pandemii COVID-19 w lutym 2020 r. (od 1 lutego 2022 r. w przypadku REPowerEU). Realizacja instrumentu ma zakończyć się 31 grudnia 2026 r.

Komisja wdraża RRF w drodze zarządzania bezpośredniego, co oznacza, że jest ona bezpośrednio odpowiedzialna za jego wdrożenie. Płatności w ramach RRF są uzależnione od tego, czy dane państwo członkowskie osiągnie w zadowalający sposób kamienie milowe i wartości docelowe określone w załącznikach do decyzji wykonawczej Rady zatwierdzającej odnośny KPO³⁶. Spełnione muszą zostać również inne wymogi – nie może wystąpić regres w odniesieniu do kamieni milowych i wartości docelowych, które uprzednio zostały osiągnięte w zadowalający sposób, oraz nie może dojść do naruszenia zasady dotyczącej podwójnego finansowania. Warunki kwalifikowalności określone w [rozporządzeniu](#) obejmują przestrzeganie okresu kwalifikowalności, zasadę „nie czyni poważnych szkód” oraz zasadę dotyczącą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze (z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków)³⁷. Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że środki zostaną wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i krajowego, w szczególności dotyczącymi zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów, ich wykrywania i korygowania.

Do końca 2024 r. Komisja dokonała 65 płatności w ramach dotacji (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r., 23 w 2023 r. i 28 w 2024 r.) na łączną kwotę 178,5 mld euro. Oznacza to, że wypłacono jedynie 50% łącznej dostępnej kwoty, tymczasem do końca okresu wdrażania RRF przypadającego na grudzień 2026 r. pozostało mniej niż dwa lata. Brak jest dostępnych informacji na temat łącznych kwot wypłaconych przez państwa członkowskie ostatecznym odbiorcom³⁸.

W 2024 r. wydatki w ramach RRF wyniosły łącznie 59,9 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 28 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 53,5 mld euro oraz powiązane rozliczenie płatności zaliczkowych na łączną kwotę 6,4 mld euro. Kontrola Trybunału nie obejmuje prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców ani komponentu pożyczkowego RRF.

³⁴ [Rozporządzenie \(UE\) 2023/435](#).

³⁵ [Rozporządzenie \(UE\) 2024/795](#).

³⁶ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/241](#), art. 24 ust. 2.

³⁷ [Tamże](#), art. 5, 9, art. 17 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3.

³⁸ [Sprawozdanie specjalne 13/2024](#) pt. „Absorpcja środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – postępy są powolne, a ukończenie działań i tym samym osiągnięcie celów RRF jest wciąż niepewne”, pkt 53–54.

Ustalenia Trybunału

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?
59,9 mld euro	W 2024 r. rozpatrywane łącznie ustalenia Trybunału mają istotny wpływ, lecz nie jest on rozległy.

Ze względu na model wydatkowania środków z RRF oraz metodykę zawieszania płatności stosowaną przez Komisję³⁹ (która wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do interpretowania stanu faktycznego na różne sposoby) Trybunał nie podaje informacji na temat poziomu błędu jak w innych uniijnych obszarach wydatków.

Niektórych kamieni milowych lub wartości docelowych nie osiągnięto w zadowalający sposób

W [rozporządzeniu](#) nie określono kryteriów dotyczących tego, jak należy interpretować określenie „w zadowalający sposób” odnoszące się do osiągania kamieni milowych i wartości docelowych. Oceniając tę kwestię, Komisja dopuszcza minimalne odstępstwa pod względem treści, formy, terminowości i kwot⁴⁰. Trybunał odnotowuje, że w przypadku kryteriów jakościowych ocena ta wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do szeregu rozbieżnych interpretacji dotyczących tego, czy kamienie milowe lub wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. W toku przeprowadzonych kontroli Trybunał wykrył sześć kamieni milowych i wartości docelowych uwzględnionych w pięciu płatnościach, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Kontrolerzy Trybunału wykryli, że nie wszystkie elementy wymagane w ramach danego kamienia milowego lub wartości docelowej zostały osiągnięte oraz że brakujące elementy były zbyt istotne, by można uznać je za minimalne odstępstwo. Trybunał odnotował tendencję wzrostową, jeśli chodzi o ogólny wpływ finansowy ustaleń o charakterze ilościowym.

³⁹ [COM\(2023\) 99 final](#), załącznik II do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: dwa lata później – Wyjątkowy instrument leżący u podstaw zielonej i cyfrowej transformacji UE”.

⁴⁰ Tamże, załącznik I.

Rys. 29 – Rodzaje ustaleń Trybunału dotyczących warunków płatności i warunków kwalifikowalności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Pierwsza płatność z RRF na rzecz Polski obejmowała dwa kamienie milowe, które dotyczyły wzmocnienia niezawisłości i bezstronności sądów przez reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu poprawy ochrony sądowej. Trybunał wykrył poważne uchybienia w powoływaniu sędziów. Jednakże ze względu na toczącą się obecnie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) sprawę C-517/24 dotyczącą wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w bezpośrednim związku z tą kwestią Trybunał na tym etapie nie rozstrzyga, czy te dwa powiązane kamienie milowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Zadowalające osiągnięcie tych kamieni milowych było warunkiem wstępnym dokonania jakiegokolwiek płatności z RRF na rzecz Polski.

Podwójne finansowanie

W [rozporządzeniu w sprawie RRF](#) wykorzystano pojęcie podwójnego finansowania w tradycyjnym rozumieniu opartym na kosztach⁴¹, mimo że płatności z RRF nie dokonuje się na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów kwalifikowalnych, lecz mają one na celu wynagrodzenie osiągnięcia w zadowalający sposób kamieni milowych i wartości docelowych⁴². W związku z tym w przypadku RRF podwójne finansowanie może mieć miejsce, gdy te same koszty związane z określonym kamieniem milowym lub wartością docelową zostaną sfinansowane dwukrotnie lub gdy te same produkty bądź rezultaty zostaną zadeklarowane – a tym samym sfinansowane – dwukrotnie. Ten sam rezultat nie może być dwukrotnie finansowany z budżetu UE, nawet jeśli jeden z wykorzystanych instrumentów finansowych nie jest oparty na kosztach. Trybunał wykrył jeden przypadek podwójnego finansowania w Chorwacji.

⁴¹ Rozporządzenie, art. 9.

⁴² Sprawozdanie specjalne 22/2024 pt. „Podwójne finansowanie z budżetu UE – w systemach kontroli brakuje istotnych elementów, które zredukowałyby zwiększone ryzyko wynikające z zastosowanego w RRF modelu finansowania niepowiązanego z kosztami”, pkt 101.

Cofnięcie działań

Zgodnie z przepisami [rozporządzenia](#) środki i działania powiązane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie mogą zostać cofnięte⁴³. Państwa członkowskie mają obowiązek potwierdzić w deklaracjach zarządczych towarzyszących składanym przez nie wnioskowi o płatność, że do takiego cofnięcia działań nie doszło. Trybunał wykrył jeden przypadek cofnięcia działań w Grecji w związku z wartością docelową dotyczącą stworzenia 50 placówek opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia psychicznego i zagwarantowania, że będą one w pełni operacyjne.

Realizację niektórych działań rozpoczęto przed początkiem okresu kwalifikowalności

[Rozporządzenie](#) stanowi, że w ramach RRF można finansować wyłącznie działania, które rozpoczęły się od dnia 1 lutego 2020 r.⁴⁴, ale nie ujęto w nim dalszych kryteriów określających, co oznacza rozpoczęcie działania. W październiku 2024 r. Komisja wydała wytyczne⁴⁵, w których wyjaśniła, że za rozpoczęcie działania przyjmuje początek faktycznego wdrażania danego działania w terenie w momencie poniesienia kosztów. Zdaniem Trybunału – czemu dawał już wyraz we wcześniejszych publikacjach⁴⁶ – za rozpoczęcie działania należy uznać datę pierwszego (prawnego) zobowiązania (np. w formie umowy, zamówienia lub decyzji o finansowaniu), ponieważ są to pierwsze kroki podejmowane w ramach danego działania. Taka umowa lub decyzja w sprawie finansowania tworzy określone zobowiązanie i uruchamia działalność gospodarczą i produkcyjną na poziomie wykonawcy i podwykonawcy, czego wynikiem są późniejsze płatności.

Trybunał ustalił, że w przypadku jednego kamienia milowego i trzech wartości docelowych ujętych w dwóch płatnościach realizacja projektów rozpoczęła się przed lutym 2020 r. i w związku z tym projekty te nie powinny zostać sfinansowane z RRF.

Państwa członkowskie nie wdrażają niezwłocznie większości niezrealizowanych jeszcze zaleceń pokontrolnych Komisji odnoszących się do ustaleń o znaczeniu krytycznym bądź bardzo istotnych ustaleń

Od 2021 r. Komisja opublikowała 20 końcowych sprawozdań z audytów, które odnoszą się do kamieni milowych i wartości docelowych. W sprawozdaniach tych sformułowano 591 zaleceń skierowanych do 15 państw członkowskich. Zgodnie ze stanem na 30 kwietnia 2025 r. Komisja uznaje, że 417 zaleceń (71%) zrealizowano, a pozostałe 174 (29%) wciąż oczekują na realizację. Komisja kategoryzuje sformułowane ustalenia na ustalenia o znaczeniu krytycznym, bardzo istotne, istotne lub pożądane. Ustalenia o znaczeniu krytycznym i bardzo istotne ustalenia mogą sprawić, że Komisja zgłosi w rocznym sprawozdaniu z działalności stosowne zastrzeżenie, jeśli państwa członkowskie jeszcze nie przyjęły danego zalecenia, odrzuciły je bądź nie podjęły działań w celu realizacji zalecenia. Ustalenia te mogą również wskazywać na poważne naruszenie zobowiązań wynikających z umowy w sprawie finansowania i skutkować nałożeniem korekty ryczałtowej⁴⁷.

W przypadku większości (64%) ze 136 wciąż niezrealizowanych zaleceń dotyczących ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń termin realizacji określony w sprawozdaniu z audytu upłynął.

⁴³ [Rozporządzenie](#), art. 24 ust. 3.

⁴⁴ [Tamże](#), art. 17 ust. 2.

⁴⁵ [COM\(2024\) 474 final](#), załącznik II do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁴⁶ [Sprawozdanie roczne za 2023 r.](#), pkt 11.22.

⁴⁷ Umowa w sprawie finansowania, załącznik I.

Systemy stosowane przez państwa członkowskie są niewystarczająco skuteczne

W systemach niektórych państw członkowskich mających gwarantować zgodność z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych i pomocy państwa występują uchybienia. Trybunał wykrył je również w deklaracjach zarządczych towarzyszących wnioskowi o płatność pięciu państw członkowskich.

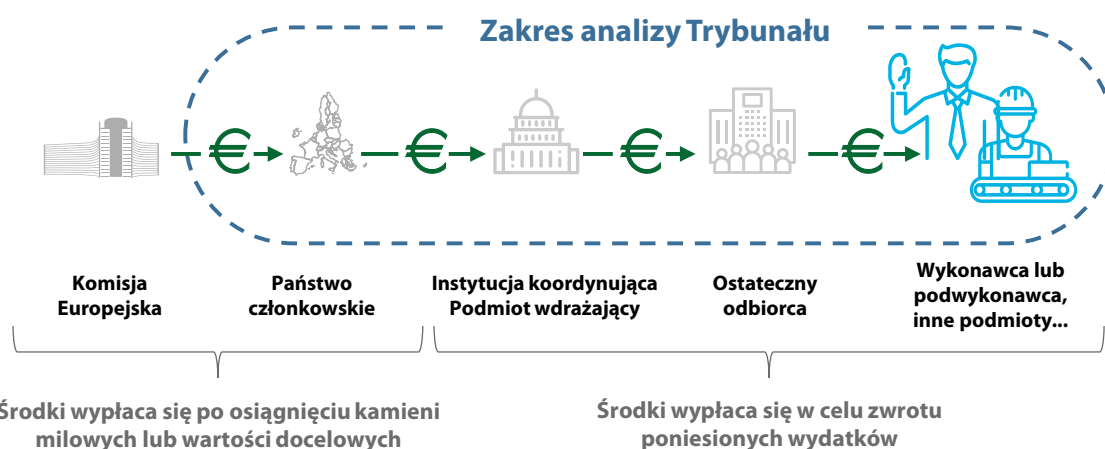
Komisja dysponuje niewielką ilością informacji na temat wykrytych nadużyć finansowych

Kluczowym wskaźnikiem ryzyka nadużyć finansowych jest skala podejrzewanych nadużyć. Jedyne dane publikowane na szczeblu UE dotyczące skali podejrzeń nadużyć finansowych w ramach RRF pochodzą ze sprawozdania rocznego Prokuratury Europejskiej (EPPO) za 2024 r. Według stanu na koniec 2024 r. EPPO prowadziła 311 spraw związanych z NGEU. Wszystkie te sprawy z wyjątkiem czterech dotyczyły RRF i stanowiły łącznie około 17% wszystkich prowadzonych dochodzeń dotyczących nadużyć w wydatkach. Szacuje się, że związane z tymi sprawami szkody dla interesów finansowych UE wynoszą 2,8 mld euro, co stanowi 30% (w 2023 r. – 25%) całości szacowanych szkód wynikających ze wszystkich nadużyć związanych z wydatkami UE⁴⁸. Kontrastuje to z niewielką liczbą przypadków (pięć) zgłoszonych w 2024 r. przez państwa członkowskie w deklaracjach zarządczych towarzyszących wnioskowi o płatność.

Nie zapewnia się w sposób systematyczny identyfikowalności środków z RRF we wszystkich państwach członkowskich

Trybunał dokonał oceny systemów krajowych stosowanych w pięciu państwach członkowskich (Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja i Włochy), aby sprawdzić, czy systemy te pozwalają na śledzenie przepływu środków z RRF z budżetu krajowego aż do poziomu ostatecznych odbiorców i niżej (np. do poziomu wykonawców lub podwykonawców) oraz czy umożliwiały dostęp do danych na temat wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców. Z danych zebranych przez Trybunał wynika, że do końca 2024 r. ostateczni odbiorcy we Włoszech i Grecji ponieśli wydatki stanowiące odpowiednio 49% i 39% łącznych kwot zaplanowanych w budżetach krajowych na reformy i inwestycje w ramach RRF. Stanowi to odpowiednio 76% (w przypadku Włoch) i 82% (w przypadku Grecji) całkowitej kwoty otrzymanej od Komisji. Trybunał stwierdził, że systemy stosowane w dwóch państwach członkowskich (Hiszpanii i Francji) nie zapewniały systematycznego gromadzenia danych na temat wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców środków z RRF, natomiast w przypadku jednego państwa członkowskiego (Niemiec) takie informacje zostały przekazane na wniosek kontrolerów Trybunału w odniesieniu do pięciu działań w ramach RRF.

Rys. 30 – Przepływy środków z RRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁴⁸ Sprawozdanie roczne EPPO za 2024 r.

Trybunał dokonał przeglądu metodyki stosowanej przez państwa członkowskie przy publikowaniu wykazu 100 ostatecznych odbiorców, którzy otrzymali największe kwoty środków, i stwierdził znaczne różnice w rodzaju publikowanych informacji.

Roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania

W swoim sprawozdaniu z działalności za 2024 r., podobnie jak w poprzednich latach, Komisja nie oszacowała ilościowo ryzyka w momencie dokonywania płatności, uzasadniając to tym, że w przypadku RRF nie można ustalić w sposób rzetelny poziomu błędu. Zamiast tego Komisja przypisuje poszczególnym płatnościom w ramach RRF poziom ryzyka (niski, średni, wysoki) w zakresie ich legalności i prawidłowości. Opiera się przy tym w większości na wynikach swoich ocen wstępnych, a także wynikach przeprowadzonych przez nią audytów *ex post* oraz wynikach kontroli Trybunału, jeśli Komisja się z tymi wynikami zgadza. Płatności w ramach RRF obarczone wysokim ryzykiem powyżej progu *de minimis* powinny zostać objęte zastrzeżeniem. Komisja oceniła wszystkie płatności dokonane w 2024 r. jako obarczone niskim ryzykiem. Nie jest to jednak zgodne z ustaleniami Trybunału.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o rozszerzyć zakres kontroli przeprowadzanych w toku ocen wstępnych;
- o zaradzić opóźnieniom w realizowaniu przez państwa członkowskie zaleceń sformułowanych przez Komisję w wyniku audytów.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 11 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2021 r.

Zakres monitorowania realizowanego przez Trybunał

Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie skontrolowane przez niego jednostki podjęły działania w związku z jego zaleceniami. Badanie to przeprowadza trzy lata po wydaniu zaleceń. Monitorowanie tych działań następczych stanowi ważny element cyklu kontroli. Jest bowiem źródłem informacji zwrotnych na temat tego, czy skontrolowane jednostki wdrożyły zalecone działania i rozwiązały problemy, na które Trybunał zwrócił uwagę. Ma również duże znaczenie przy opracowywaniu koncepcji i planowaniu przyszłych prac kontrolnych Trybunału oraz monitorowaniu zagrożeń.

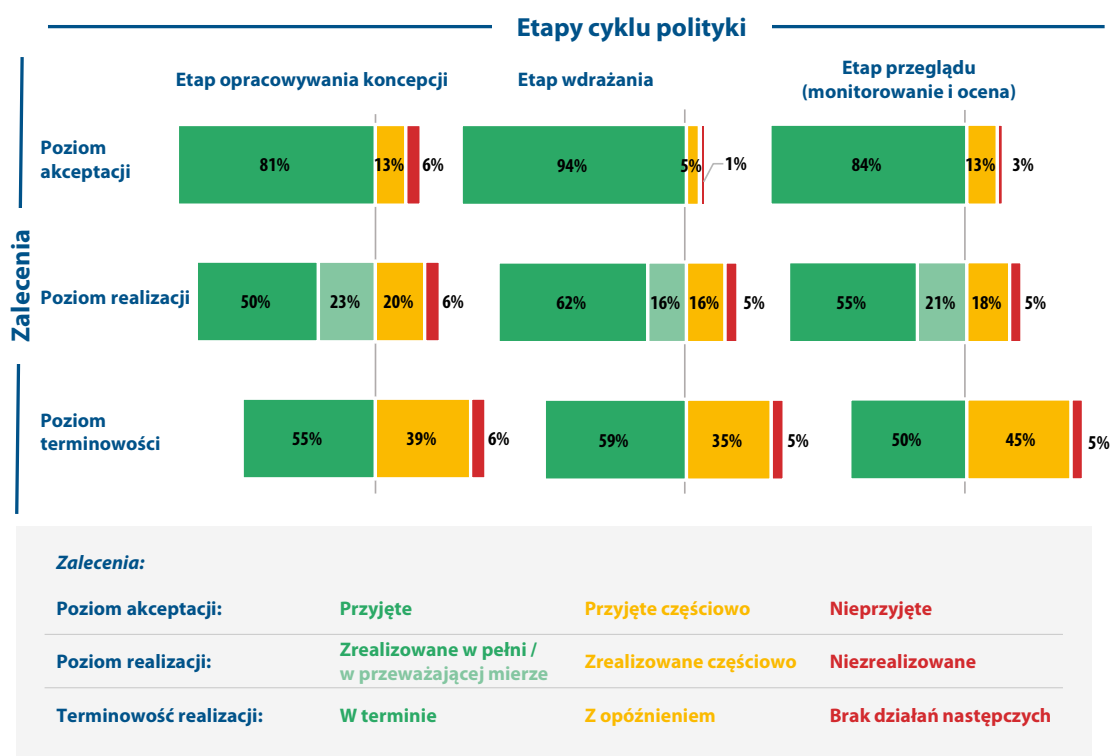
W tym roku Trybunał przeanalizował realizację zaleceń pochodzących z wszystkich 27 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2021 r. Łącznie monitorowaniem objęto 245 zaleceń. Z tej liczby 194 było skierowanych do Komisji Europejskiej. Pozostałych 51 zaleceń było adresowanych do: Europejskiego Banku Centralnego (EBC), Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) oraz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB). Podobnie jak w poprzednich latach zalecenia skierowane wyłącznie do państw członkowskich nie zostały objęte monitorowaniem przez Trybunał.

Ustalenia Trybunału

Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że odsetek zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych z 2021 r., które zostały w pełni lub częściowo zaakceptowane przez jednostki kontrolowane, wzrósł z 93% w ubiegłym roku do 98% w roku bieżącym (zob. [rys. 31](#)). Odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze wzrósł z 68% w ubiegłym roku do 76% w tym roku, a odsetek zaleceń zrealizowanych w terminie wzrósł z 52% do 56%. Terminowość realizacji zaleceń nie osiągnęła jeszcze poziomu sprzed pandemii COVID-19 (60% lub więcej).

Przeprowadzona przez Trybunał analiza mająca na celu sprawdzenie, czy istnieją różnice między trzema etapami cyklu polityki (etap opracowywania koncepcji, etap wdrażania i etap przeglądu) wykazała, że zalecenia dotyczące etapu wdrażania polityk lub programów wykazują najwyższy poziom akceptacji, realizacji i terminowości.

Rys. 31 – Poziom akceptacji, realizacji i terminowości realizacji zaleceń w podziale na poszczególne etapy cyklu polityki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał ustalił ponadto, że:

- 77% zaleceń Trybunału skierowanych do Komisji Europejskiej zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze;
- 75% zaleceń Trybunału skierowanych do innych jednostek kontrolowanych zrealizowano w pełni lub w przeważającej mierze;
- jeżeli chodzi o podział na poszczególne etapy polityki, 28% zaleceń Trybunału sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych z 2021 r. dotyczyło etapu opracowywania koncepcji, 56% – etapu wdrażania, a 17% – etapu przeglądu.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 12 sprawozdania rocznego za 2024 r. na **stronie internetowej** Trybunału (eca.europa.eu).



Europejskie Fundusze Rozwoju

Ogółem: 1,35 mld euro

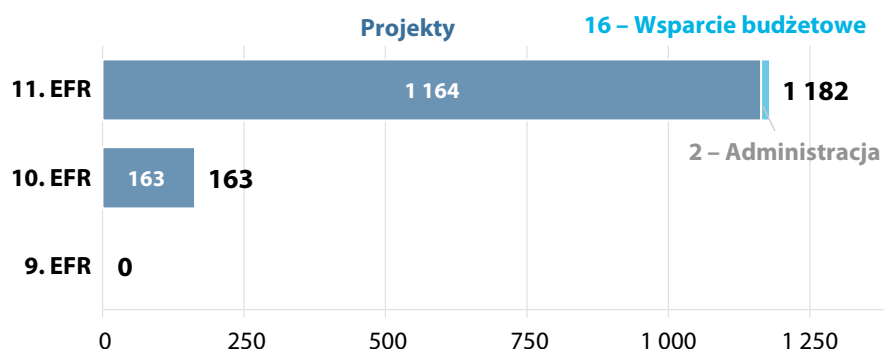
Zakres kontroli przeprowadzonej przez Trybunał

Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowiły – aż do końca 2020 r. – główne instrumenty służące finansowaniu przez Unię Europejską (UE) współpracy na rzecz rozwoju, którą nawiązała ona z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi. Podstawowym celem EFR jest zmniejszanie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa, co stanowi też główny cel współpracy na rzecz rozwoju określony w art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jedenasty (i ostatni) EFR obejmuje wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2014–2020.

Rys. 32 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd sytuacji finansowej w 2024 r.

(w mln euro)

Płatności z EFR w rozbiciu na linie budżetowe i kategorie wydatków



Płatności w ramach EFR i populacja objęta kontrolą



* Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2024 r. dotyczącego dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR.

W WRF na lata 2021–2027 współpracę na rzecz rozwoju z państwami AKP włączono do Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy i stanowi ona odtąd część budżetu ogólnego UE, zaś współpracę na rzecz rozwoju krajów i terytoriów zamorskich objęto decyzją w sprawie stowarzyszenia zamorskiego, obejmującą też Grenlandię. Dziewiąty, dziesiąty i jedenasty EFR nie zostały jednak włączone do budżetu ogólnego UE, lecz są nadal odrębnie wdrażane i pozostaną przedmiotem odrębnych sprawozdań aż do momentu zamknięcia.

Wydatki będące przedmiotem sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego EFR odnoszą się do pomocy zapewnianej w 76 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod takich jak zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, dotacje, wsparcie budżetowe, prognozy programów oraz umowy o delegowaniu zadań zawierane z podmiotami poddanyymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (takimi jak organizacje międzynarodowe).

EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) należącą do struktury Komisji. Wyjątek stanowi niewielki odsetek płatności z 2024 r. (5%), którymi zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR). 1 lutego 2025 r. DG NEAR została podzielona na dwie odrębne dyrekcje generalne: DG ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa (DG ENEST) oraz DG ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA).

Ustalenia Trybunału

Trybunał ustalił, że w sprawozdaniach finansowych nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędu.

W transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu. Na podstawie przeprowadzonego przez siebie badania transakcji Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 6,5%.

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

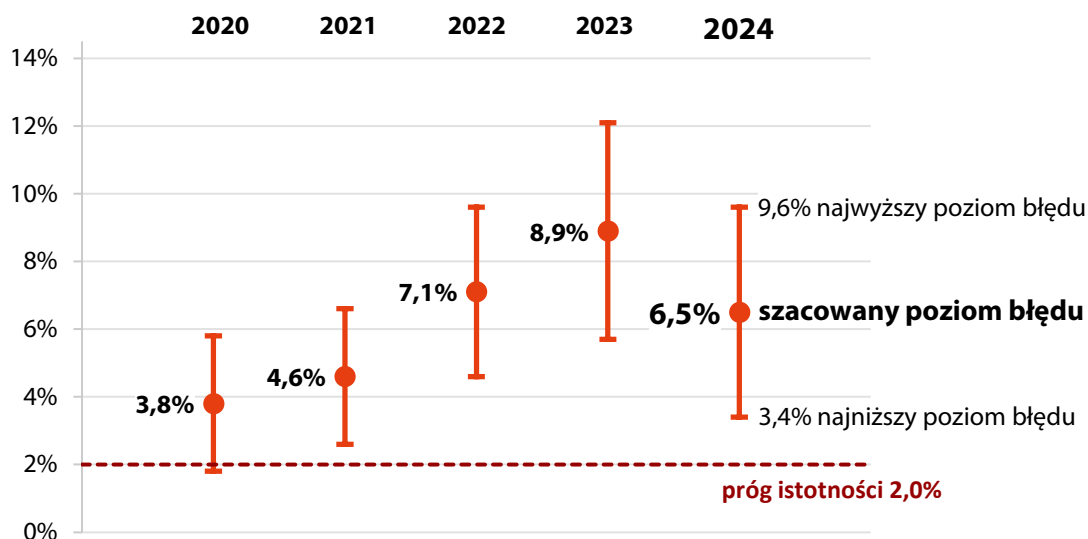
W celu skontrolowania prawidłowości transakcji Trybunał zbadał próbę obejmującą 85 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków z EFR. Składała się ona z 16 transakcji powiązanych z kryzysowym funduszem powierniczym UE dla Afryki, jednej transakcji związanej z funduszem powierniczym „Bêkou”, 54 transakcji zatwierdzonych przez 14 delegatur UE⁴⁹ i 14 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji. W przypadkach gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonano analizy ich przyczyn, by zidentyfikować potencjalne uchybienia. Ponadto w odniesieniu do transakcji skontrolowanych na miejscu Trybunał przeprowadził również ocenę osiągniętych wyników tam, gdzie było to wykonalne i uzasadnione.

Z ogólnej liczby 85 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 34 (40,0%). Na podstawie 27 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 6,5% (zob. [rys. 33](#)).

⁴⁹ Burundi, Demokratyczna Republika Konga, Gwinea Bissau, Kenia, Malawi, Mauretania, Mauritius, Mozambik, Namibia, Nigeria, Sierra Leone, Togo, Uganda, Zambia.

Rys. 33 – Wyniki badania transakcji

Szacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na [rys. 34](#) przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędów za 2024 r.

Rys. 34 – Szacowany poziom błędów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W przypadku 13 błędów kwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem zestawienia poniesionych wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędów byłby o 2,2 punktu procentowego niższy.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2024 r.

W oświadczeniu Dyrektora Generalnego DG INTPA zawierającym poświadczenie wiarygodności i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2024 r. nie sformułowano żadnych zastrzeżeń. DG INTPA znacząco zawężyła zakres zastrzeżeń (tj. odsetek wydatków, do których się one odnosiły) – najpierw z 16% w 2017 r. do 1% w 2018 r., a następnie, począwszy od 2019 r., do zera.

Z szacunków DG INTPA wynika, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosi 89,7 mln euro (1,1% wydatków w 2024 r.), a ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosi 78,6 mln euro (0,97% wydatków w 2024 r.). DG INTPA szacuje na podstawie danych historycznych, że kwota 11,1 mln euro (12,4% kwoty obciążonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności) zostanie skorygowana w ramach kontroli w kolejnych latach (kwotę tę określa się mianem zdolności naprawczej). Komisja poinformowała, że według stanu na 2024 r. z tej szacunkowej kwoty 5,0 mln euro zostało już odzyskane. Po zbadaniu 60,9% kwoty objętej korektą (3,1 mln euro) Trybunał ustalił, że kwota 0,2 mln euro została błędnie zgłoszona jako skorygowana w ramach zdolności naprawczej.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2024 r.

W 2024 r. zewnętrzny wykonawca przeprowadził trzynaste badanie poziomu błędu rezydualnego na zlecenie DG INTPA. Celem badania jest oszacowanie poziomu błędów, których nie udało się wykryć w trakcie kontroli zarządczych DG INTPA prowadzonych w całym obszarze odpowiedzialności dyirekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do skuteczności tych kontroli zarządczych.

W 2024 r. Komisja podjęła decyzję o zmianie metodyki dotyczącej poziomu błędu rezydualnego ze skutkiem od 2025 r. Zmiana ta ma na celu m.in. jaśniejsze określenie sposobu traktowania pozycji o dużej wartości oraz ograniczenie możliwości pełnego polegania na wynikach kontroli zarządczych i wynikach prac innych audytorów. Wciąż występują jednak pewne niedociągnięcia.

Ocena osiągnięć w ramach projektów przeprowadzona podczas wizyt kontrolnych

W trakcie wizyt kontrolnych Trybunał ocenił również, co udało się osiągnąć w ramach projektów, które zostały ukończone lub miały zostać ukończone wkrótce. Przeprowadzona przez Trybunał ocena obejmowała w szczególności przegląd wskaźników produktu i wyniku, a także rezultatów projektów. Wyniki oceny Trybunału nie były jednoznaczne – w niektórych przypadkach finansowanie było skutecznie wykorzystywane i przyczyniało się do osiągnięcia celów projektów. Podobnie jak w poprzednich latach⁵⁰ Trybunał wykrył jednak również przypadki, w których w ramach projektów unijnych nie udało się osiągnąć wszystkich założonych celów. W szczególności infrastruktura wybudowana w ramach projektów nie zawsze była utrzymywana po zakończeniu projektu, co budzi poważne obawy co do jej trwałości.

⁵⁰ Sprawozdania roczne dotyczące EFR za lata 2022 i 2023.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- o dopilnować, by zachowana była zgodność z zasadami dotyczącymi widoczności;
- o usprawnić kontrole dotyczące kwot ryczałtowych oraz innych kosztów deklarowanych w ramach uproszczonych metod rozliczania kosztów;
- o podjąć kroki w celu zwiększenia trwałości projektów.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście sprawozdania dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2024 na **stronie internetowej Trybunału** (eca.europa.eu).

Informacje ogólne

Europejski Trybunał Obrachunkowy i jego działalność

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem UE z siedzibą w Luksemburgu. Zatrudnia około 900 osób ze wszystkich krajów UE. Misją Trybunału jest przyczynianie się do sprawniejszego administrowania UE i zarządzania finansami Unii, promowanie rozliczalności i przejrzystości, a także działanie w charakterze niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli UE. Sprawozdania z kontroli i opinie sporządzane przez Trybunał stanowią zasadnicze ogniwo w łańcuchu rozliczalności UE. Są one wykorzystywane w celu rozliczania podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki i programów UE, tj. Komisji, innych instytucji i organów UE oraz organów administracji w państwach członkowskich. Trybunał ostrzega przed zagrożeniami, poświadcza wiarygodność, wskazuje uchybienia i dobre praktyki oraz formułuje wskazówki dla decydentów i prawodawców UE na temat tego, jak poprawić zarządzanie polityką i programami unijnymi. Dzięki prowadzonym pracom zapewnia on obywatelom UE informacje o tym, jak wydawane są ich pieniądze.



Tony MURPHY
Irlandia



Nikolaos MILIONIS
Grecja



Klaus-Heiner LEHNE
Niemcy



Iliana IVANOVA
Bułgaria



Bettina JAKOBSEN
Dania



Jan GREGOR
Czechy



Mihails KOZLOVS
Łotwa



Ildikó GÁLL-PELCZ
Węgry



Annemie TURTELBOOM
Belgia



Ivana MALETIĆ
Chorwacja



François-Roger CAZALA
Francja



Joëlle ELVINGER
Luksemburg



Helga BERGER
Austria



Marek OPIOŁA
Polska



Jorg Kristijan PETROVIČ
Słowenia



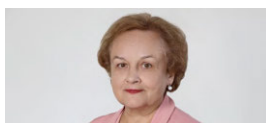
Stef BLOK
Niderlandy



George Marius HYZLER
Malta



Lefteris CHRISTOFOROU
Cypr



Laima Liucija ANDRIKIENĖ
Litwa



Keit PENTUS-ROSIMANNUS
Estonia



Katarína KASZASOVÁ
Słowacja



João LEÃO
Portugalia



Alejandro BLANCO FERNÁNDEZ
Hiszpania



Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI
Włochy



Petri SARVAMAA
Finlandia



Hans LINDBLAD
Szwecja



Lucian ROMAȘCANU
Rumunia

Uwaga: stan na lipiec 2025 r.

Publikacje Trybunału

Trybunał sporządza:

- o sprawozdania roczne, w których omawiane są głównie wyniki prac związanych z kontrolami finansowymi i kontrolami zgodności w zakresie budżetu UE i Europejskich Funduszy Rozwoju, lecz także pewne aspekty dotyczące zarządzania budżetem i osiągniętych wyników;
- o sprawozdania specjalne, w których przedstawiane są wyniki kontroli wybranych zagadnień w konkretnych obszarach polityki lub obszarach wydatków bądź w zakresie budżetu lub zarządzania;
- o specjalne sprawozdania roczne dotyczące unijnych agencji, organów zdecentralizowanych i wspólnych przedsięwzięć;
- o opinie na temat nowych lub zmienionych aktów prawnych mających istotny wpływ na zarządzanie finansami, sporządzane albo z własnej inicjatywy Trybunału, albo na wniosek innych instytucji;
- o przeglądy, które zawierają opis lub informacje dotyczące polityk, systemów, instrumentów lub bardziej konkretnych zagadnień.

Poświadczenie wiarygodności – podejście kontrolne w skrócie

Opinie wyrażane przez Trybunał w poświadczeniu wiarygodności opierają się na obiektywnych dowodach uzyskanych z badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Jak stwierdzono w strategii Trybunału na lata 2021–2025, w odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 Trybunał będzie nadal rozwijał swoje podejście kontrolne i wykorzystywał dostępne dane i informacje, dzięki czemu będzie w stanie w dalszym ciągu zapewniać wysoki poziom pewności zgodnie ze swoimi uprawnieniami wynikającymi z Traktatu i w pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami kontroli w sektorze publicznym.

Wiarygodność rozliczeń

Czy roczne sprawozdanie finansowe UE zawiera kompletne i poprawne informacje?

Dyrekcje generalne Komisji dokonują co roku setek tysięcy zapisów księgowych, pozyskując informacje z wielu różnych źródeł (w tym od państw członkowskich). Trybunał sprawdza, czy procedury rachunkowe funkcjonują prawidłowo oraz czy dane księgowe będące ich produktem są kompletne, poprawnie zarejestrowane i odpowiednio przedstawione w sprawozdaniach finansowych UE.

- o Trybunał dokonuje oceny systemu księgowego w celu sprawdzenia, czy stanowi on właściwą podstawę do uzyskania rzetelnych danych.
- o Przeprowadza ocenę kluczowych procedur księgowych, aby sprawdzić, czy funkcjonują prawidłowo.

- Odpowiada za analityczną kontrolę danych księgowych w celu zbadania, czy są one przedstawione spójnie i wydają się racjonalne.
- Bezpośrednio weryfikuje próbę zapisów księgowych, by upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i są poprawnie zarejestrowane.
- Przeprowadza kontrolę sprawozdań finansowych, aby upewnić się, czy rzetelnie przedstawiają sytuację finansową.

Prawidłowość transakcji

Czy transakcje po stronie dochodów i płatności za zrealizowane wydatki leżące u podstaw rozliczeń UE są zgodne z przepisami?

Budżet UE obejmuje miliony płatności na rzecz beneficjentów, zarówno w UE, jak i w innych częściach świata. Dużą częścią tych wydatków zarządzają państwa członkowskie. Aby uzyskać niezbędne dowody, Trybunał ocenia systemy, za pomocą których zarządza się dochodami i płatnościami za zrealizowane wydatki (tj. płatnościami końcowymi i rozliczeniem zaliczek) oraz je kontroluje, a także bada próbę transakcji.

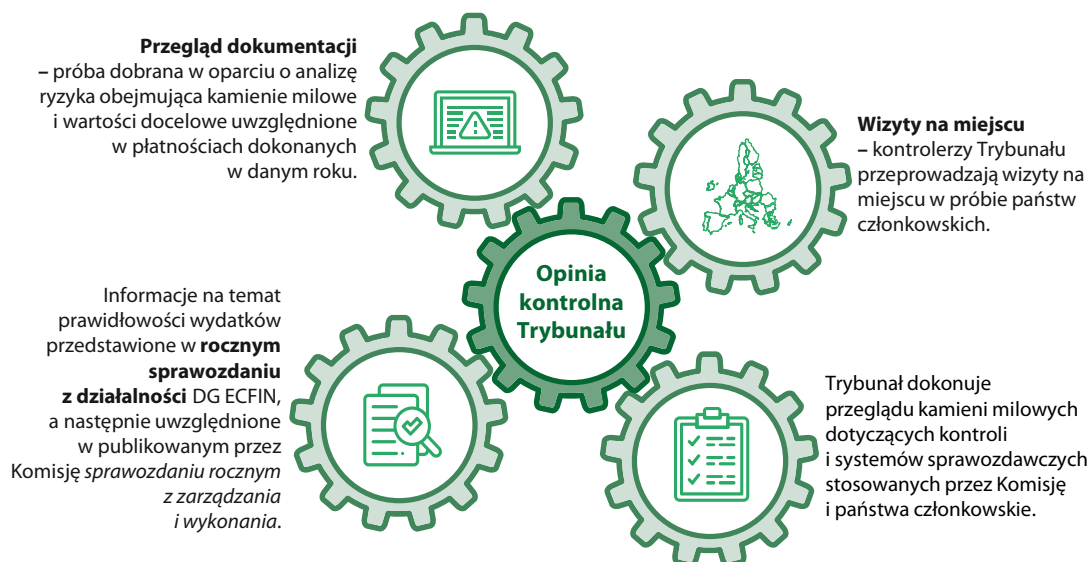
Jeśli spełnione są warunki przewidziane w międzynarodowych standardach kontroli, Trybunał dokonuje przeglądu i ponownie przeprowadza weryfikacje i kontrole, które zostały już wcześniej przeprowadzone przez podmioty odpowiedzialne za wykonanie budżetu UE. Oznacza to, że w pełni uwzględnia on wszelkie środki naprawcze wdrożone w następstwie tych kontroli.

- Trybunał ocenia systemy w zakresie dochodów i wydatków w celu ustalenia, na ile skutecznie przyczyniają się one do zapewnienia prawidłowości transakcji.
- Trybunał dobiera statystyczne próby transakcji, które stanowią podstawę do przeprowadzenia szczegółowych badań przez kontrolerów. Badają oni szczegółowo transakcje w próbie, m.in. w siedzibach ostatecznych odbiorców środków (którymi są np. rolnicy, instytuty naukowe bądź przedsiębiorstwa wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego), aby uzyskać dowody na to, że zdarzenie będące podstawą transakcji faktycznie zaszło, jest poprawnie zarejestrowane i zgodne z przepisami dotyczącymi dokonywania płatności.
- Trybunał analizuje błędy i klasyfikuje je jako kwantyfikowalne lub niekwantyfikowalne. W transakcjach występuje błąd kwantyfikowalny, jeśli z przepisów wynika, że dana płatność nie powinna być zostać zatwierdzona. Trybunał dokonuje ekstrapolacji błędów kwantyfikowalnych w celu uzyskania szacowanego poziomu błędów dla każdego obszaru, w przypadku którego wydaje ocenę szczegółową. Następnie porównuje oszacowany poziom błędów z progiem istotności wynoszącym 2% i ocenia, czy błędy miały rozległy charakter.
- W swoich opiniach Trybunał bierze pod uwagę powyższe oceny i inne istotne informacje, zawarte np. w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniach opracowanych przez audytorów zewnętrznych.
- Trybunał omawia wszystkie swoje ustalenia z organami państw członkowskich i z Komisją w celu potwierdzenia faktów.

Jakie podejście kontrolne i jaką metodykę kontroli przyjął Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności odnoszącego się do prawidłowości wydatków z RRF?

- o W ramach poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu UE Trybunał wydaje odrębną opinię dotyczącą prawidłowości wydatków z RRF. Trybunał przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę odmienny model realizacji zastosowany w przypadku RRF i fakt, że jest to instrument tymczasowy. Wspomniana odrębna opinia ma zapewnić wystarczającą pewność w odniesieniu do płatności. Opierając się na opinii, Trybunał przedstawia stosowne szczegółowe informacje w poświadczeniu wiarygodności (zob. [rys. 35](#)).
- o Trybunał uzyskuje pewność głównie na podstawie badania bezpośredniego i oceny systemów nadzoru i kontroli. Poświadczenie wiarygodności przedstawiane przez Trybunał stanowi uzupełnienie rocznych sprawozdań z działalności, sprawozdania rocznego z zarządzania i wykonania oraz sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego.
- o Prace Trybunału spełniają międzynarodowe standardy kontroli i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.

Rys. 35 – Opinia kontrolna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Wszystkie publikacje Trybunału są dostępne są na jego stronie internetowej eca.europa.eu.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

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

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

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

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

W przypadku następujących zdjęć ponowne wykorzystanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania właściciela praw autorskich, źródła i nazwiska fotografa, jeżeli dane te zostały podane:

s. 4: © Unia Europejska, 2023; źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy / Sophie Margue;
s. 81: © Unia Europejska, 2025; źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Projektanci budynków: Paul Noël (1988) i Jim Clemes (2003 i 2013).

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

rys. 13 opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone;

s. 16: © InfiniteFlow, [stock.adobe.com](#);

s. 35: © Funtap, [stock.adobe.com](#);

s. 39: © K.Mongkol, [stock.adobe.com](#);

s. 45: © elgreko, [stock.adobe.com](#);

s. 50: © Worawut, [stock.adobe.com](#);

s. 54: © Maryna, [stock.adobe.com](#);

rys. 30 opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](#) (trzecia, czwarta i piąta ikona od lewej). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone;

s. 75: © paryati, [stock.adobe.com](#);

rys. 35 opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony [Flaticon.com](#) (ikona u góry po lewej oraz dwie ikony u dołu). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone. Ikona przedstawiająca koło zębate została zmodyfikowana przez Trybunał, © Ramziia, [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 wykorzystywania.

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

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, „[Kontrola UE za 2024 r. w skrócie](#)”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025

PRINT	ISBN 978-92-849-5646-3	ISSN 2812-1708	doi:10.2865/9118931	QJ-01-25-046-PL-C
PDF	ISBN 978-92-849-5645-6	ISSN 2812-1694	doi:10.2865/6232928	QJ-01-25-046-PL-N
HTML	ISBN 978-92-849-5644-9	ISSN 2812-1694	doi:10.2865/2724286	QJ-01-25-046-PL-Q

Kilka słów na temat dokumentu „Kontrola UE za 2024 r. w skrócie”

Dokument „Kontrola UE za 2024 r. w skrócie” stanowi przegląd sprawozdań rocznych Trybunału za 2024 r. dotyczących budżetu ogólnego UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju. W sprawozdaniach tych Trybunał przedstawia poświadczenie wiarygodności, które obejmuje wiarygodność rozliczeń oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał uwzględnił w swoich pracach także Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i sformułował odrębną opinię na temat legalności i prawidłowości wydatków w ramach tego instrumentu. W „Kontroli UE za 2024 r. w skrócie” przedstawiono ponadto w zarysie najważniejsze ustalenia Trybunału dotyczące dochodów i głównych obszarów wydatków z budżetu UE i z Europejskiego Funduszu Rozwoju, a także ustalenia odnoszące się do zarządzania budżetem i finansami.

Pełny tekst sprawozdań znajduje się na stronie internetowej eca.europa.eu.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem UE. Ostrzega przed zagrożeniami, poświadcza wiarygodność, zwraca uwagę na niedociągnięcia i dobre praktyki oraz formułuje wskazówki dla decydentów UE na temat tego, jak usprawnić zarządzanie polityką i programami unijnymi. Dzięki prowadzonym pracom zapewnia on obywatelom UE informacje o tym, jak wydawane są ich pieniądze.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej