PL

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2025

Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2025 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

2025

Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2025 r.

Spis treści

Słowo wstępne Prezesa Trybunału 4

Ogólne wyniki kontroli 7

Najważniejsze ustalenia 7

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał 10

Ustalenia Trybunału 12

Szczegółowa analiza wyników kontroli 20

Zarządzanie budżetem i finansami 20

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty 33

Dochody 37

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa 40

Spójność, odporność i wartości 44

Zasoby naturalne 50

Migracja i zarządzanie granicami, Bezpieczeństwo i obrona 55

Sąsiedztwo i świat 59

Europejska administracja publiczna 62

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności 64

Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r. 70

Europejskie Fundusze Rozwoju 72

Informacje ogólne 77

4

Słowo wstępne Prezesa Trybunału



Publikacja sprawozdania rocznego Trybunału za 2025 r. przypada w czasie, gdy trwają negocjacje w sprawie kolejnego długoterminowego budżetu UE – wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028–2034. Proces opracowywania nowych ram to doskonała okazja do zmierzenia się z wieloma wyzwaniami, przed którymi stoi Unia. Zgodnie z zamierzeniem Komisji Europejskiej nowe WRF mają opiewać na dużo wyższą kwotę, a finansowane z nich działania – jeszcze ambitniejsze niż dotychczas – mają być wdrażane szybciej, prościej i z większą elastycznością. Dzięki temu Unia będzie bardziej zdolna do podejmowania strategicznych działań i szybkiego reagowania na zmieniającą się sytuację.

W nowych ramach wyznaczono ambitne cele, co wynika z coraz szerszego zakresu unijnych priorytetów i zmieniających się potrzeb. Poziom ambicji WRF ma zasadnicze znaczenie, ale aby zagwarantować, że nowe ramy wniosą wartość dodaną, a finansowane z nich działania będą miały odpowiednie oddziaływanie, trzeba wyciągnąć wnioski co do tego, które z dotychczas stosowanych rozwiązań się sprawdziły, a które nie. Sprawozdanie roczne za 2025 r. – podobnie jak inne niedawno sporządzone publikacje Trybunału – zawiera szereg cennych uwag i praktycznych wskazówek, które mogą pomóc w przełożeniu ambicji na oddziaływanie.

Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do sprawozdania finansowego za 2025 r. i stwierdził, że rzetelnie przedstawia ono sytuację finansową UE. Zwrócił jednak uwagę, że w związku z przejściem Komisji na nowy system informatyczny do zarządzania finansami wystąpiły błędy księgowe, które wymagały dokonania ręcznych korekt i zastosowania procedur uzgodnień, a także przeprowadzenia dodatkowych prac kontrolnych. Trybunał ponownie wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do dochodów UE, w których nie wystąpił istotny poziom błędu.

Trybunał oszacował, że poziom błędu w wydatkach z budżetu UE wynosi 3,8% (w 2024 r. – 3,6%), czyli przekracza próg istotności. 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 130,8 mld euro w ramach budżetu ogólnego. Największy wkład w istotny poziom błędu miał dział „Zasoby naturalne i środowisko", w którym oszacowany poziom błędu wyniósł 3,9% (w 2024 r. – 2,6%). Szacowany poziom błędu w dziale „Spójność, odporność i wartości" wyniósł 6,6% (w 2024 r. – 5,7%). Te dwa obszary wydatków odpowiadają łącznie niemal dwóm trzecim populacji objętej kontrolą Trybunału. Najczęściej występującymi błędami w budżecie UE są problemy związane z kwalifikowalnością (niekwalifikowalne koszty, projekty lub działania bądź niekwalifikujący się beneficjenci), a także naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych i przyznawania dotacji oraz braki w dokumentacji.

Model realizacji Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) różni się od tradycyjnego modelu wydatkowania środków budżetowych. Środki są wypłacane po osiągnięciu uzgodnionych kamieni milowych i wartości docelowych. Finansowanie nie jest przy tym powiązane z rzeczywiście poniesionymi kosztami. Nie ma też wymogu zapewnienia zgodności z przepisami unijnymi i krajowymi. W związku z tym wyników prac kontrolnych Trybunału dotyczących RRF nie można porównywać z wynikami dotyczącymi tradycyjnego budżetu i dlatego Trybunał wydaje oddzielną opinię kontrolną na temat wydatków w ramach RRF.

W 2025 r. łączne wydatki z RRF wyniosły 45,4 mld euro. Trybunał wykrył, że w przypadku płatności dokonanych z RRF na rzecz dziewięciu państw członkowskich kamienie milowe lub wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, a ponadto wystąpiły problemy związane z podwójnym finansowaniem i niespełnieniem warunku dotyczącego okresu kwalifikowalności. Kontrolerzy wykryli również uchybienia w przeprowadzanych przez Komisję ocenach wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie oraz stwierdzili, że systemy kontroli państw członkowskich nadal nie są wystarczająco skuteczne. Na tej podstawie Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków z RRF.

Do końca 2025 r. Komisja dokonała 102 płatności w ramach dotacji na łączną kwotę 223,9 mld euro, co oznacza, że 38% dostępnych środków na dotacje ma zostać wypłacone w ostatnim roku obowiązywania RRF. W złożonych wnioskach ustawodawczych dotyczących WRF Komisja zaproponowała przyjęcie modelu finansowania, który w dużej mierze powiela model realizacji RRF. Trybunał stwierdził jednak, że w koncepcji RRF – który jest tymczasowym instrumentem ustanowionym w celu szybkiego zapewnienia wsparcia w sytuacji nadzwyczajnej – występuje szereg uchybień dotyczących wypracowanych wyników, rozliczalności i przejrzystości. W związku z tym Trybunał ponownie zwraca się do współprawodawców, by uwzględnili problematyczne kwestie i konkluzje, jakie Trybunał przedstawił w swoich opiniach w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących WRF oraz w toku niedawnych prac nad RRF.

Sprawozdanie roczne Trybunału zawiera rozdział dotyczący zarządzania budżetem i finansami, w którym przedstawiono zagrożenia i wyzwania dla przyszłych budżetów UE. W szczególności kwota długu UE może sięgnąć 1 bln euro do 2027 r., przy czym dług ten jest zaciągany głównie na potrzeby sfinansowania Next Generation EU (NGEU). W swoim wniosku dotyczącym kolejnych WRF Komisja zaproponowała, by co roku przeznaczać stałą kwotę 24 mld euro (w cenach bieżących) na pokrycie zarówno spłat odsetek, jak i kwoty głównej. Same koszty odsetek związane z bezzwrotnym wsparciem w ramach NGEU mogą wynieść w latach 2028–2034 około 93 mld euro. Wpływ zadłużenia na przyszłe budżety staje się coraz wyraźniejszy i w tym kontekście Trybunał zwraca uwagę na to, że we wnioskach dotyczących nowych WRF przewidziano również możliwość zaciągania znacznych kwot długu w celu wsparcia Ukrainy, sfinansowania działań ujętych w planach krajowych państw członkowskich oraz ewentualnego wykorzystania mechanizmu ustanowionego na wypadek poważnej sytuacji kryzysowej. W związku z tym, że UE planuje w tak dużym stopniu korzystać z długu, państwa członkowskie będą prawdopodobnie musiały zwiększyć swoje wkłady krajowe na jego obsługę, choć same borykają się z trudną sytuacją budżetową.

Trybunał zaleca zachowanie ostrożności przy sporządzaniu budżetów UE w kolejnych latach. Jeśli nowe źródła dochodów nie zostaną zatwierdzone, powstały znaczny niedobór środków w budżecie trzeba będzie pokryć, podwyższając wkłady państw członkowskich lub wycofując się z części ambitnych propozycji budżetowych.

Na koniec Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że ambitnym budżetom muszą towarzyszyć równie ambitne mechanizmy zabezpieczające. Jeśli w przyszłości nastąpi przejście na model finansowania niepowiązanego z kosztami (w którym środki są wypłacane po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych), konieczne będzie wzięcie pod uwagę wniosków, jakie płyną z dotychczasowego wdrażania tego modelu, oraz poprawa rozliczalności i przejrzystości całego systemu. Wymagać to będzie wiarygodnych kamieni milowych i wartości docelowych, wymiernych rezultatów, sprawnych mechanizmów monitorowania i weryfikacji oraz solidnych krajowych ram uzyskiwania pewności – wszystko to po to, by zagwarantować, że fundusze UE będą przynosiły zamierzone efekty z korzyścią dla obywateli.

Na koniec chciałbym podziękować pracownikom Trybunału, których profesjonalizm, wiedza fachowa i zaangażowanie pozwalają Trybunałowi wywiązywać się z powierzonych mu zadań i nieustannie wzmacniają naszą instytucję.

Tony Murphy
Prezes

Ogólne wyniki kontroli

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

Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do wiarygodności sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za 2025 r. opatrzoną objaśnieniem uzupełniającym dotyczącym wprowadzenia nowego systemu informatycznego Komisji – SUMMA.

Trybunał wydał również opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do legalności i prawidłowości dochodów za 2025 r.

Trybunał wydał dwie odrębne opinie na temat legalności i prawidłowości wydatków za 2025 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.

Skonsolidowane roczne sprawozdanie finansowe UE za 2025 r. jest pierwszym zestawem rozliczeń przygotowanym na podstawie informacji finansowych zarejestrowanych w systemie SUMMA. W czasie procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego kierownictwo zidentyfikowało problemy wynikające z wdrożenia nowego systemu, które znacząco wpłynęły na sporządzenie sprawozdania finansowego. Dodatkowe nieprawidłowości zostały następnie wykryte przez Trybunał w toku kontroli. Wymagało to dokonania ręcznych korekt oraz zastosowania procedur uzgodnień. Trybunał uwzględnił łączny wpływ sformułowanych ustaleń, wraz z działaniami naprawczymi i procedurami przeprowadzanymi przez Komisję na koniec roku. Chociaż zidentyfikowane problemy wskazywały, że przejście na system SUMMA zwiększyło ryzyko wystąpienia błędu przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2025 r., Trybunał stwierdził, że po wprowadzeniu korekt ogólny wpływ tych problemów na sprawozdanie finansowe nie był istotny.

8

Według obliczeń Trybunału ogólny szacowany poziom błędu w wydatkach z budżetu UE zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony 31 grudnia 2025 r. wynosi 3,8% (w 2024 r. – 3,6%). 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 5,6%. W 2025 r. kwota tych wydatków wyniosła 75,8 mld euro i stanowiły one 58% 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.

Za pośrednictwem funduszu Next Generation EU (NGEU) UE udostępniła znaczne środki w celu złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19 w UE. Najistotniejsza część środków z NGEU jest wykorzystywana na potrzeby Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), za pośrednictwem którego do końca 2025 r. wypłacono na rzecz państw członkowskich 237,5 mld euro bezzwrotnego wsparcia oraz 155,9 mld euro wsparcia finansowego w formie pożyczek.

W 2025 r. wydatki z RRF objęły 37 płatności w ramach dotacji dokonanych przez Komisję na rzecz państw członkowskich. Były one powiązane z 697 kamieniami milowymi i 342 wartościami docelowymi. 16 spośród 420 kamieni milowych i wartości docelowych skontrolowanych przez Trybunał nie spełniało warunków płatności bądź warunków kwalifikowalności. Zostały one ujęte w dziewięciu płatnościach dokonanych na rzecz dziewięciu państw członkowskich. W rezultacie Trybunał sformułował ustalenia o charakterze ilościowym i jakościowym i stwierdził, że łącznie ustalenia te mają istotny wpływ, lecz w przypadku tegorocznych zatwierdzonych wydatków w ramach RRF nie jest on rozległy. W związku z tym Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków z RRF.

W ubiegłym roku kontrolerzy Trybunału nie sformułowali wniosków pokontrolnych, jeśli chodzi o osiągnięcie w zadowalający sposób dwóch kamieni milowych dotyczących kontroli, odnoszących się do pierwszej płatności na rzecz Polski. Osiągnięcie tych kamieni milowych było warunkiem wstępnym dokonania jakiejkolwiek płatności w ramach RRF na rzecz Polski. Trybunał czeka na ostateczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach związanych z tymi kamieniami milowymi i dopiero wówczas sformułuje wniosek co do tego, czy przedmiotowe kamienie milowe i inny bezpośrednio powiązany kamień milowy zostały osiągnięte w zadowalający sposób.

Ponadto Trybunał odnotowuje, że kwoty długu zaciągniętego na rynkach kapitałowych na potrzeby finansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU przedstawiono w budżecie UE i w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym w różny sposób. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie RRF kwoty te, stanowiące 18% dochodów UE w 2025 r., przedstawiono jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, które mają charakter uzupełniający względem przyjętego budżetu. Ze względu na ten nietypowy sposób ujmowania tych środków wdrożenie NGEU formalnie nie narusza zasady, zgodnie z którą dochody i wydatki wykazane w rocznym budżecie UE powinny się równoważyć. 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.

Trybunał zwrócił uwagę na następujące kluczowe obszary badania, tj. kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres:

- W 2025 r. wartość zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych utrzymała się zasadniczo na podobnym poziomie, a niewielki jej spadek przypisuje się rozwojowi zawodowemu członków personelu UE, kosztom odsetek oraz wzrostowi stopy dyskontowej o 0,5%.

- Na koniec 2025 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych beneficjentom, ale jeszcze niezgłoszonych, wynosiła 187,5 mld euro (w 2024 r. – 160,7 mld euro). 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.

- W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w skonsolidowanym rocznym sprawozdaniu finansowym uwzględniono rzetelnie wpływ agresji Rosji na Ukrainę.

W 2025 r. Trybunał zgłosił do OLAF 17 przypadków (w 2024 r. – 19 przypadków) podejrzeń popełnienia nadużycia finansowego, z czego siedem zidentyfikował podczas kontroli wydatków za 2024 r., siedem – podczas kontroli wydatków za 2023 r., a jeden – w kontekście kontroli wykonania zadań dotyczącej Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Jeden z pozostałych dwóch przypadków został zgłoszony przez dział Trybunału ds. zamówień publicznych, a drugi przez osobę trzecią. Zgodnie ze stanem na czerwiec 2026 r. w następstwie tych zgłoszeń OLAF wszczął już dochodzenia w pięciu sprawach. Równolegle Trybunał zgłosił 12 z tych spraw Prokuraturze Europejskiej, która wszczęła postępowania przygotowawcze w ośmiu przypadkach.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (**eca.europa.eu**).*

10

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

Budżet UE na 2025 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 2025 r. dokonano płatności na kwotę 155,2 mld euro, a zatem wypłacono 96,3% dostępnych środków.

Po uwzględnieniu dodatkowych płatności w wysokości 57,6 mld euro pochodzących z dochodów przeznaczonych na określony cel (głównie w ramach Next Generation EU (NGEU) i REPowerEU), powiększonych o 3,6 mld euro przeniesień i ponownie udostępnionych kwot, łączna kwota płatności w 2025 r. sięgnęła 216,4 mld euro. Wskaźnik wykorzystania budżetu przewidzianego na płatności wyniósł zatem 86,2% wszystkich środków na płatności w wysokości 251,0 mld euro.

Bez uwzględnienia kwoty 40,1 mld euro wypłaconej na dotacje w ramach RRF wydatki z budżetu UE w 2025 r. wyniosły łącznie 176,3 mld euro, co stanowi 1,9% wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 1,0% unijnego DNB.

Skąd pochodzą środki finansowe?

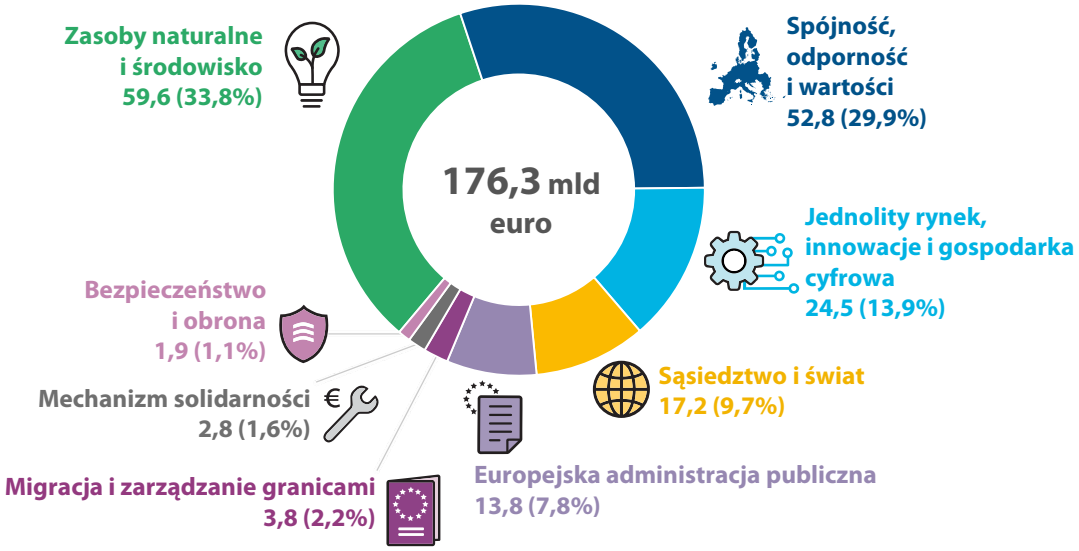
Łączne dochody budżetowe na 2025 r. wyniosły 224,4 mld euro. Największa część budżetu UE (101,7 mld euro) finansowana jest z kwot, które państwa członkowskie wpłacają proporcjonalnie do swojego dochodu narodowego brutto. Do innych źródeł dochodów należą wkłady oparte na podatku od wartości dodanej pobranym przez państwa członkowskie (23,9 mld euro), cła (23,0 mld euro) oraz wkłady oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych (6,9 mld euro). Kwoty pożyczone w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia finansowego na rzecz państw członkowskich w ramach NGEU stanowiły dochody UE w wysokości 40,2 mld euro. Istnieją również inne dochody (28,8 mld euro), pochodzące przede wszystkim z wkładów i zwrotów związanych z realizacją porozumień i programów unijnych.

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. 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 2025 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)

(*) Wydatki z budżetu UE nie obejmują dotacji z RRF.

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. Do końca 2025 r. Komisja dokonała 102 płatności w ramach dotacji (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r., 23 w 2023 r., 28 w 2024 r. i 37 w 2025 r.) na łączną kwotę 223,9 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.

12

Aby ocenić wiarygodność skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Trybunał sprawdził, czy procedury rachunkowe funkcjonują prawidłowo oraz czy dane księgowe sporządzone w oparciu o te procedury są kompletne, poprawnie zarejestrowane i odpowiednio przedstawione w sprawozdaniach finansowych UE. 1 stycznia 2025 r. Komisja wprowadziła nowy centralny system informacji budżetowej, skarbowej i księgowej pod nazwą SUMMA. Zważywszy na skalę przedsięwzięcia, jakim jest przejście na nowy system, i wynikające z tego zwiększone ryzyko wystąpienia błędu, Trybunał skorzystał ze wsparcia ekspertów ds. audytu informatycznego i przeprowadził dodatkowe procedury kontroli, w tym rozszerzył zakres badania mechanizmów kontroli wewnętrznej oraz dodatkowo przeanalizował obszary objęte nowym systemem.

W 2025 r. wartość populacji objętej kontrolą Trybunału w przypadku dochodów wyniosła 224,4 mld euro. Jeśli chodzi o wydatki, wartość populacji objętej kontrolą Trybunału wyniosła 130,8 mld euro wydatków z budżetu UE. Składały się na nią płatności okresowe i końcowe. Trybunał dobrał z tej populacji reprezentatywną próbę 750 transakcji. W 2025 r. wydatki w ramach RRF wyniosły łącznie 45,4 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 37 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 40,1 mld euro oraz rozliczenie płatności zaliczkowych na łączną kwotę 5,3 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.

Ponadto w odniesieniu do każdego działu WRF Trybunał ocenił wybrane systemy zarządzania i kontroli. Trybunał przeanalizował również prace przeprowadzone przez dyrekcje generalne w celu dokonania przeglądu i zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych i decyzji w sprawie zamknięcia oraz sposób, w jaki wykorzystały one wyniki tych prac w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2025 r.

Ustalenia Trybunału

Sprawozdanie finansowe UE daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji

Sprawozdanie finansowe UE za 2025 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 odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego Trybunał wydaje opinię bez zastrzeżeń. Zwraca jednak **uwagę na objaśnienie**, przedstawione w informacji dodatkowej do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego, dotyczące przejścia na nowy system informatyczny służący do zarządzania finansami – SUMMA.

W czasie procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego Komisja zidentyfikowała problemy wynikające z wdrożenia nowego systemu, które znacząco wpłynęły na sporządzenie sprawozdania finansowego. Dodatkowe nieprawidłowości zostały następnie wykryte przez Trybunał w toku kontroli. Wymagało to dokonania ręcznych korekt oraz zastosowania procedur uzgodnień. W kolejnych latach Komisja planuje udoskonalać i dalej rozwijać nowy system oraz związane z nim mechanizmy kontroli. Trybunał nie zmodyfikował swojej opinii w związku z tą kwestią.

Przeprowadzone przez Trybunał prace kontrolne dotyczące systemu informatycznego SUMMA wykazały pewne istotne niedociągnięcia w zakresie kontroli wewnętrznej, jeśli chodzi o zarządzanie dostępem użytkowników i zarządzanie zmianą w zakresie systemów informatycznych. Chociaż ustanowiono odpowiednie praktyki kontrolne, wspomniane niedociągnięcia mogły zwiększyć ryzyko dotyczące wiarygodności transakcji finansowych i mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu. Trybunał wykrył również uchybienia w zarządzaniu rozwiązywaniem incydentów i w zarządzaniu ciągłością działania, które to uchybienia mogą zwiększyć ryzyko zakłócenia działalności.

Na podstawie prac kontrolnych dotyczących systemu informatycznego SUMMA Trybunał zaleca, aby do końca 2026 r. Komisja wyeliminowała utrzymujące się luki funkcjonalne, zapewniła, aby tymczasowe procedury były skuteczne i objęte monitorowaniem, zaplanowała terminowe wprowadzenie trwałych rozwiązań, a także usunęła związane z systemem niedociągnięcia dotyczące kontroli wewnętrznej.

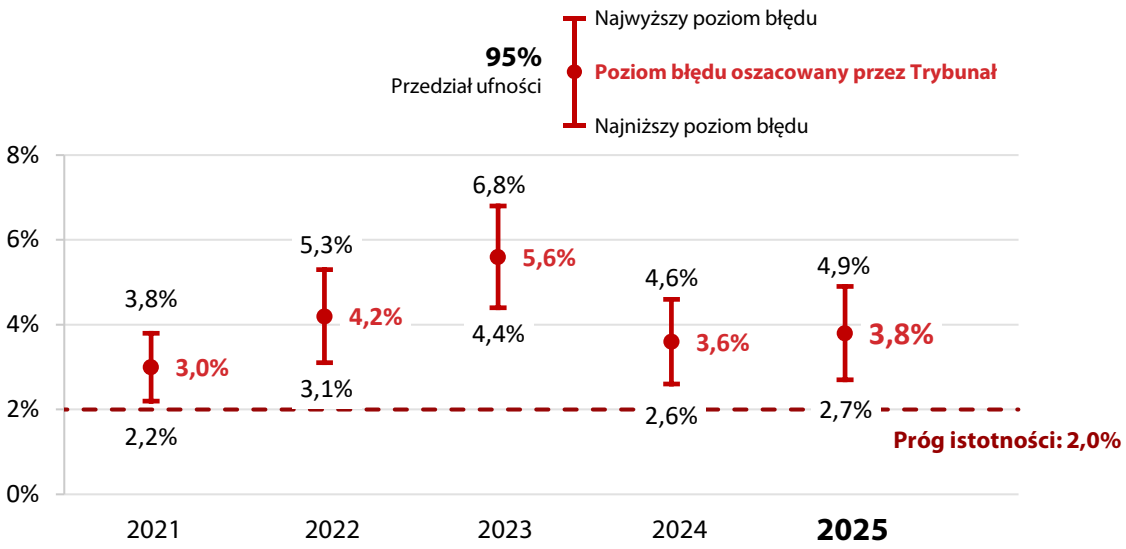
Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do dochodów

Trybunał stwierdził, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy służące zarządzaniu 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 błędu mieści się w przedziale 2,7%–4,9%. Środkowy punkt w tym przedziale (szacowany przez Trybunał poziom błędu) ma wyższą wartość niż w zeszłym roku – wzrósł z 3,6% do 3,8% (zob. ***rys. 2***).

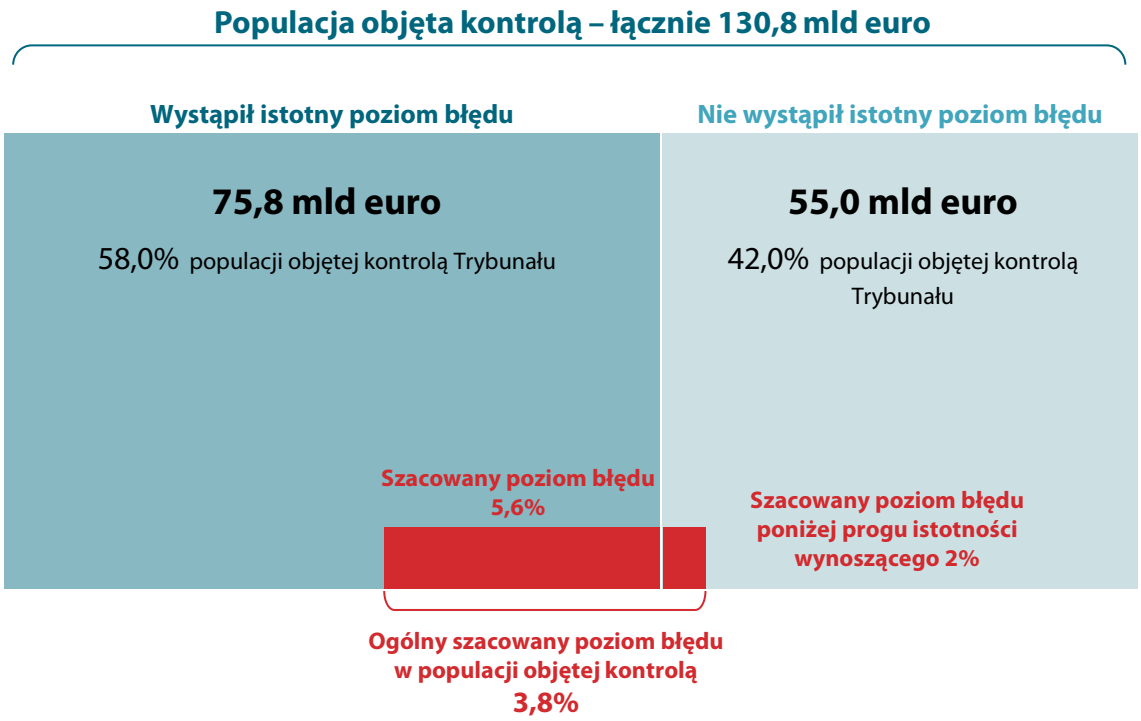
Rys. 2 – Szacowane poziomy błędu w latach 2021–2025



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Jak pokazano na ***rys. 3***, skontrolowane obszary, w których wystąpił istotny poziom błędu, stanowią 58,0% populacji objętej kontrolą Trybunału (w 2024 r. – 68,9%). Biorąc pod uwagę wyniki badania przeprowadzonego we wszystkich działach WRF, Trybunał szacuje, że poziom błędu w tej części wydatków wynosi 5,6% (w 2024 r. – 5,2%).

Rys. 3 – Część populacji objętej kontrolą Trybunału za 2025 r., w której wystąpił istotny poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

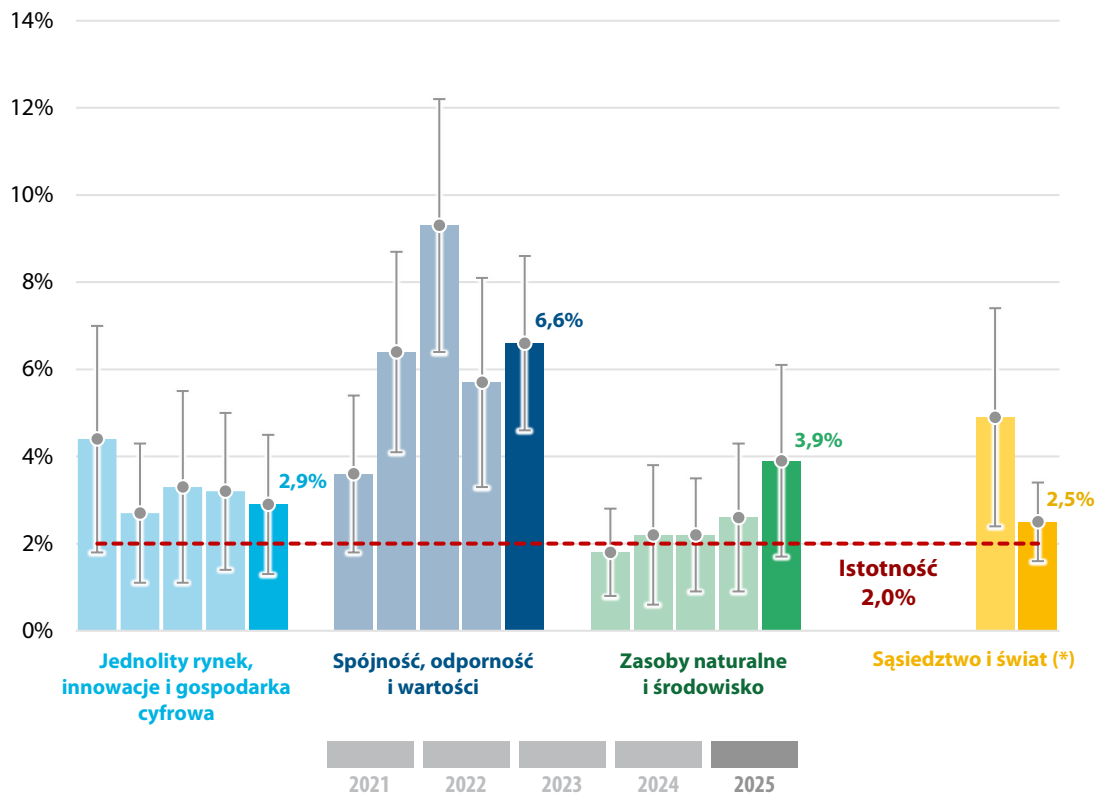
Obszary poddane kontroli, w których wystąpił istotny poziom błędu, obejmują przede wszystkim **płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów**, gdy beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym, poza wykazaniem, że wykonują działalność 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 42,0% 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+. Trybunał wykrył jednak błędy w transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), a mianowicie zadeklarowanie niekwalifikowalnego gruntu lub brak dowodów potwierdzających, że beneficjent był uprawniony do rozporządzania gruntem, w odniesieniu do którego złożono wniosek o przyznanie pomocy.

Największą część populacji objętej kontrolą, w której wystąpił istotny poziom błędu, stanowią działy „Zasoby naturalne i środowisko” (29,5 mld euro), „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” (17,4 mld euro), „Spójność, odporność i wartości” (11,4 mld euro) oraz „Sąsiedztwo i świat” (9,3 mld euro).

Na *rys. 4* porównano oszacowane przez Trybunał poziomy błędu dla działów „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa”, „Spójność, odporność i wartości” oraz „Zasoby naturalne i środowisko” w latach 2021–2025.

Rys. 4 – Szacowany poziom błędu w działach 1, 2, 3 i 6 WRF w latach 2021–2025



(*) Trybunał nie wydał oceny szczegółowej w odniesieniu do działu „Sąsiedztwo i świat” w latach 2021–2023.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W 2025 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że błędy dotyczące kwalifikowalności, głównie w działach „Zasoby naturalne i środowisko”, „Spójność, odporność i wartości”, „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa” oraz „Sąsiedztwo i świat”, miały największy udział – na poziomie 51% – w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu w części populacji objętej kontrolą, w której wystąpił istotny poziom błędu (w 2024 r. – 64%).

Na szacowany poziom błędu w tej części populacji objętej kontrolą w 2025 r. w 26% złożyły się błędy związane z naruszeniami przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz procedur udzielania dotacji, głównie w działach „Spójność, odporność i wartości", „Europejska administracja publiczna", „Zasoby naturalne i środowisko" oraz „Migracja i zarządzanie granicami" (w 2024 r. – 16%). Ponadto płatności, w odniesieniu do których nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej, głównie w działach „Zasoby naturalne i środowisko", „Spójność, odporność i wartości" oraz „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa", złożyły się na poziom błędu w 19% (w 2024 r. – w 9%).

Począwszy od 2025 r. Trybunał dostosował przyjętą przez siebie metodykę kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych do metodyki stosowanej przez Komisję i państwa członkowskie w obszarach polityki objętych zarządzaniem dzielonym.

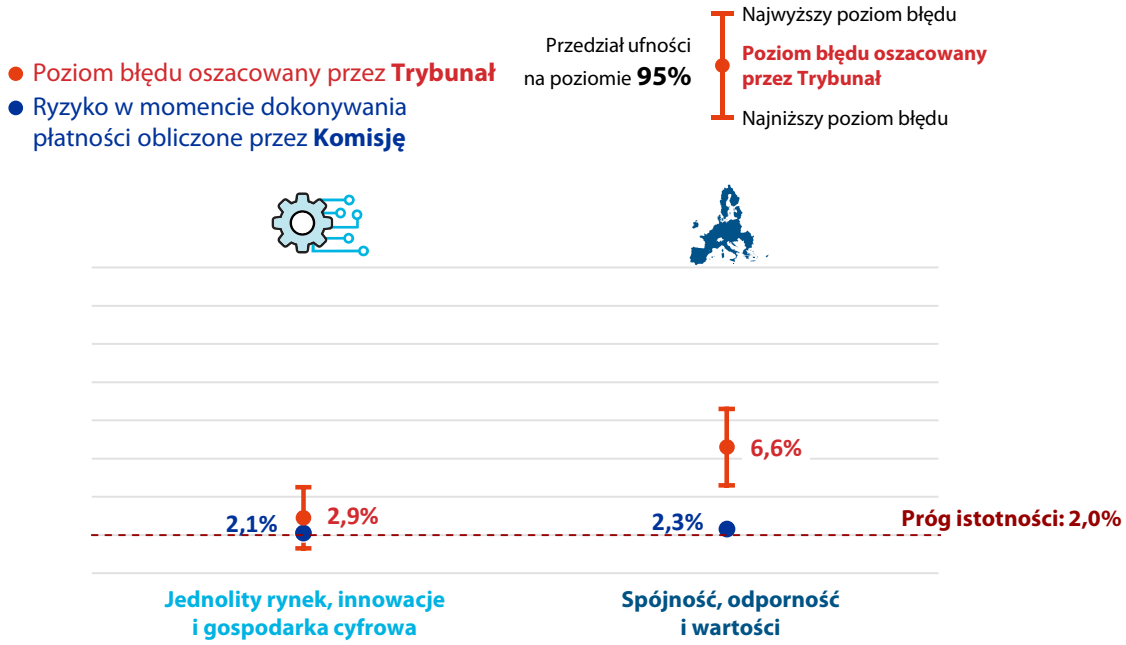
Porównanie poziomów błędów oszacowanych przez Trybunał z szacunkami Komisji

W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2025 r. Komisja podała oszacowany przez siebie poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do wszystkich działów WRF z wyjątkiem działu 3 „Zasoby naturalne i środowisko" i działu 6 „Sąsiedztwo i świat". Na ***rys. 5*** przedstawiono oszacowane przez Komisję poziomy ryzyka w momencie dokonywania płatności dla tych działów WRF, w odniesieniu do których Trybunał wydaje ocenę szczegółową, w zestawieniu z przedziałem ufności na poziomie 95% dla oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu. Wartości podane przez Komisję znajdują się poniżej oszacowanego przez Trybunał przedziału ufności w odniesieniu do działu 2 „Spójność, odporność i wartości", a w przypadku działu 1 „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" mieszczą się w tym przedziale, lecz są niższe niż poziom błędu oszacowany przez Trybunał.

Trybunał uznaje, że do błędów dochodzi w sytuacji, gdy środki finansowe nie są wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi przepisami UE lub szczegółowymi przepisami krajowymi. 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.

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.

Rys. 5 – Poziom błędu za 2025 r. oszacowany przez Trybunał oraz oszacowany przez Komisję poziom ryzyka w momencie dokonywania płatności w działach 1 i 2 WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków dokonanych w ramach RRF w 2025 r.

Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał w toku prac wskazują, że w przypadku 16 z 420 kamieni milowych i wartości docelowych skontrolowanych przez Trybunał nie spełniono warunków płatności bądź warunków kwalifikowalności. Te kamienie i wartości zostały ujęte w dziewięciu płatnościach dokonanych na rzecz dziewięciu państw członkowskich. Minimalny wpływ finansowy 16 sformułowanych ustaleń przekracza próg istotności przyjęty przez Trybunał.

Trybunał wykrył uchybienia w ocenie *ex ante* przeprowadzonej przez Komisję. W 40 przypadkach Komisja opierała się na informacjach i wynikach kontroli przekazanych przez państwa członkowskie i nie przeanalizowała w wystarczającym zakresie, czy spełniono wszystkie wymogi zapisane w decyzji wykonawczej Rady.

Zmniejszyła się liczba niezrealizowanych zaleceń Komisji z audytów *ex post* wynikających ze sformułowanych przez nią ustaleń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych ustaleń, ale w przypadku większości z nich (64%) termin wyznaczony na realizację zalecenia już upłynął. W przedostatnim roku wdrażania RRF utrzymują się uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich, w tym nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych i pomocy państwa.

Do końca 2025 r. Rada przyjęła 99 zmian w działaniach przewidzianych w decyzjach wykonawczych Rady. Szereg kamieni milowych i wartości docelowych zostało zmienionych w momencie przeprowadzania przez Komisję wstępnej oceny – dostosowano je do rzeczywistych osiągnięć, ułatwiając w ten sposób dokonanie płatności w ramach RRF. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika jednak, że zmiany te były często wprowadzane bez wystarczającego wyjaśnienia lub odpowiednich dowodów potwierdzających obiektywne okoliczności, wbrew obowiązującym wymogom. W wyniku niektórych zmian usunięto ważne etapy wdrażania działań w ramach RRF, co oznacza, że płatności były czasami powiązane z wkładami lub procesami przygotowawczymi, a nie z pierwotnie oczekiwanymi produktami. Ponadto Trybunał stwierdził, że korekty w dół dotyczące reform o zerowych kosztach nie zawsze mają wpływ finansowy.



*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

20

Szczegółowa analiza wyników kontroli



Zarządzanie budżetem i finansami

Zarządzanie budżetem w 2025 r.

Ze względu na NGEU kwota płatności przekroczyła w 2025 r. kwotę zobowiązań

Rok 2025 był piątym rokiem realizowania WRF na lata 2021–2027. Na ***rys. 6*** przedstawiono łączne środki udostępnione z budżetu UE i poziom ich wykorzystania, w tym dotacje w ramach NGEU. W 2025 r. wykorzystano niemal wszystkie środki na zobowiązania i środki na płatności dostępne w budżecie UE. Ze względu na NGEU łączna kwota płatności w 2025 r. była wyższa niż łączna kwota zobowiązań.

Rys. 6 – Łączne dostępne i wykorzystane środki w 2025 r., w tym dotacje w ramach NGEU



Uwaga: Z 41,7 mld euro środków na płatności w ramach NGEU wykorzystanych w 2025 r. 33,2 mld euro wykorzystano na sfinansowanie dotacji w ramach RRF, a 8,5 mld euro na dodatkowe finansowanie na rzecz istniejących programów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

22

Absorpcja funduszy objętych zarządzaniem dzielonym – trwa zamykanie WRF na lata 2014–2020, podczas gdy wdrażanie WRF na lata 2021–2027 przyspiesza po początkowych opóźnieniach

Wskaźnik absorpcji w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020 osiągnął 98,6%, przy czym 26 państw członkowskich przekroczyło poziom 95%

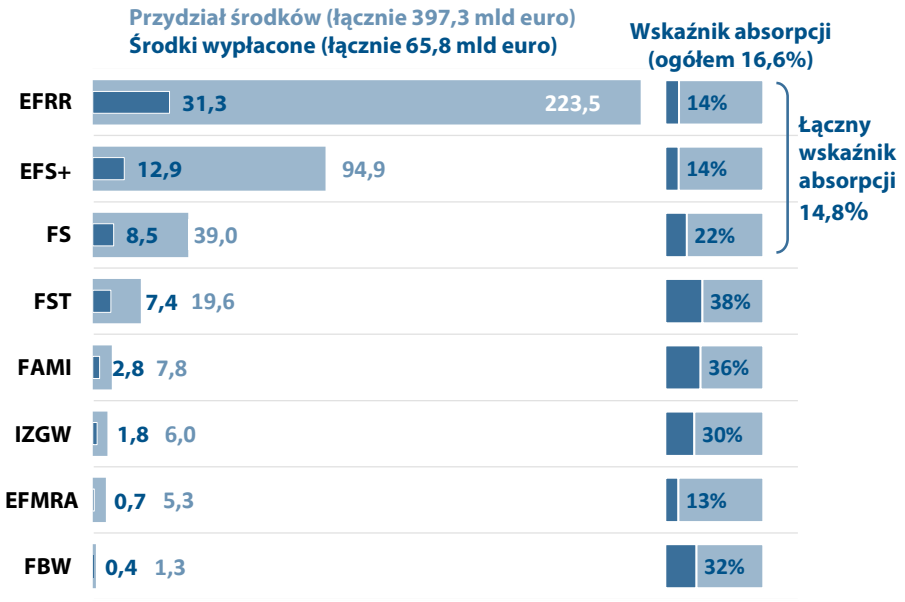
Zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. łączna kwota płatności w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) na lata 2014–2020 wyniosła 485,2 mld euro (a zatem 98,6% z łącznej kwoty dostępnych środków w wysokości 492,3 mld euro). Płatności zrealizowane w 2025 r. wyniosły 7,4 mld euro. W wyniku dalszych postępów poczynionych w 2025 r. w realizowaniu płatności z funduszy ESI 26 państw członkowskich wykorzystało w okresie do końca 2025 r. ponad 95% przydzielonych im w ramach tych funduszy środków.

W przypadku funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów absorpcja środków przyspiesza, ale jej poziom pozostaje niższy niż w poprzednich WRF

W 2025 r. roczne płatności z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wyniosły 36,8 mld euro. Na koniec 2025 r. łączna kwota płatności wyniosła 65,8 mld euro, co stanowiło 16,6% kwoty przydzielonej na te fundusze na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w WRF na lata 2021–2027 (zob. ***rys. 7***).

Rys. 7 – Wskaźniki absorpcji środków z funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stan na koniec 2025 r.

(w mld euro)



EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny Plus
FS – Fundusz Spójności
FST – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
FAMI – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
IZGW – Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz
EFMRA – Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
FBW – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Uwaga: Kwoty odnoszące się do FST obejmują dane liczbowe dotyczące NGEU.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji pochodzących z platformy otwartych danych Komisji (stan na 19 stycznia 2026 r.).

Wskaźnik absorpcji w ramach trzech największych funduszy polityki spójności (EFRR, FS i EFS+) – stanowiących ponad 90% funduszy na lata 2021–2027 objętych zarządzaniem dzielonym na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów – pozostał niższy niż w okresie 2014–2020. Ogólny wskaźnik absorpcji środków z tych trzech funduszy wyniósł 14,8% na koniec 2025 r. w porównaniu z 24% w analogicznym momencie poprzednich WRF (na koniec 2018 r.). Zgodnie ze stanem na koniec 2025 r. wartość nagromadzonych nierozliczonych wniosków o płatność wyniosła 17 mld euro. Wnioski te rozliczono na początku 2026 r. Nierozliczone wnioski przeniesione na kolejne lata wywierają dodatkową presję budżetową na dostępne środki na płatności. W rezultacie utrudnione może się stać rozliczanie nowych wniosków o płatność.

W 2025 r. płatności z tytułu dotacji w ramach RRF były znacznie niższe, niż oczekiwano

Wypłaty dotacji w ramach RRF wyniosły w 2025 r. łącznie 40,1 mld euro, co stanowi jedynie 62% kwoty przewidzianej na ten okres przez Komisję w czerwcu 2024 r. (65 mld euro). Niemniej na koniec 2025 r. wciąż trwała ocena wniosków o płatność netto złożonych przez 17 państw członkowskich dotyczących dotacji w ramach RRF na łączną kwotę 20,3 mld euro (z czego wnioski na łączną kwotę 17,4 mld euro zostały złożone w grudniu 2025 r.). Dotacje w ramach RRF

wypłacone do końca 2025 r. wyniosły łącznie 237,5 mld euro wobec 359,9 mld euro zaciągniętych zobowiązań (66%).

Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują istotne różnice, jeśli chodzi o wskaźnik absorpcji dotacji w ramach RRF (zob. *rys. 8*).

Rys. 8 – 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 2025 r.

(w mld euro)

	Środki wypłacone		Środki pozostające do wypłacenia		Finansowanie przydzielone (*)
	66,0%	237,5	34,0%	122,4	359,9
Francja	84,8%	34,1	15,2%	6,1	40,3
Austria	84,1%	3,3	15,9%	0,6	4,0
Chorwacja	81,8%	4,7	18,2%	1,1	5,8
Włochy	75,4%	54,1	24,6%	17,7	71,8
Czechy	70,9%	5,9	29,1%	2,4	8,4
Hiszpania	69,0%	55,1	31,0%	24,8	79,9
Dania	67,2%	1,1	32,8%	0,5	1,6
Słowenia	66,5%	1,1	33,5%	0,5	1,6
Grecja	66,1%	12,0	33,9%	6,2	18,2
Estonia	65,8%	0,6	34,2%	0,3	1,0
Malta	65,6%	0,2	34,4%	0,1	0,3
Niemcy	65,2%	19,8	34,8%	10,6	30,3
Portugalia	63,8%	10,4	36,2%	5,9	16,3
Słowacja	61,9%	4,0	38,1%	2,4	6,4
Belgia	58,9%	3,0	41,1%	2,1	5,0
Irlandia	58,9%	0,7	41,1%	0,5	1,2
Finlandia	57,6%	1,1	42,4%	0,8	1,9
Łotwa	55,6%	1,1	44,4%	0,9	2,0
Cypr	53,1%	0,5	46,9%	0,5	1,0
Bułgaria	53,0%	3,3	47,0%	2,9	6,2
Szwecja	47,8%	1,6	52,2%	1,8	3,4
Rumunia	47,2%	6,4	52,8%	7,2	13,6
Litwa	46,3%	1,1	53,7%	1,2	2,3
Niderlandy	46,3%	2,5	53,7%	2,9	5,4
Polska	37,7%	9,5	62,3%	15,8	25,3
Luksemburg	37,4%	0,1	62,6%	0,2	0,2
Węgry	2,2%	0,1	97,8%	6,4	6,5

Tylko **trzy państwa członkowskie** wykorzystały 80% środków lub więcej. **Trzy kolejne państwa członkowskie** mogą przekroczyć próg 80%, jeśli wnioski o płatność złożone przez nie pod koniec 2025 r. zostaną w całości zatwierdzone.

(*) Zgodnie ze zmienionymi przydziałami środków.

Uwaga: bez wydatków administracyjnych.
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.

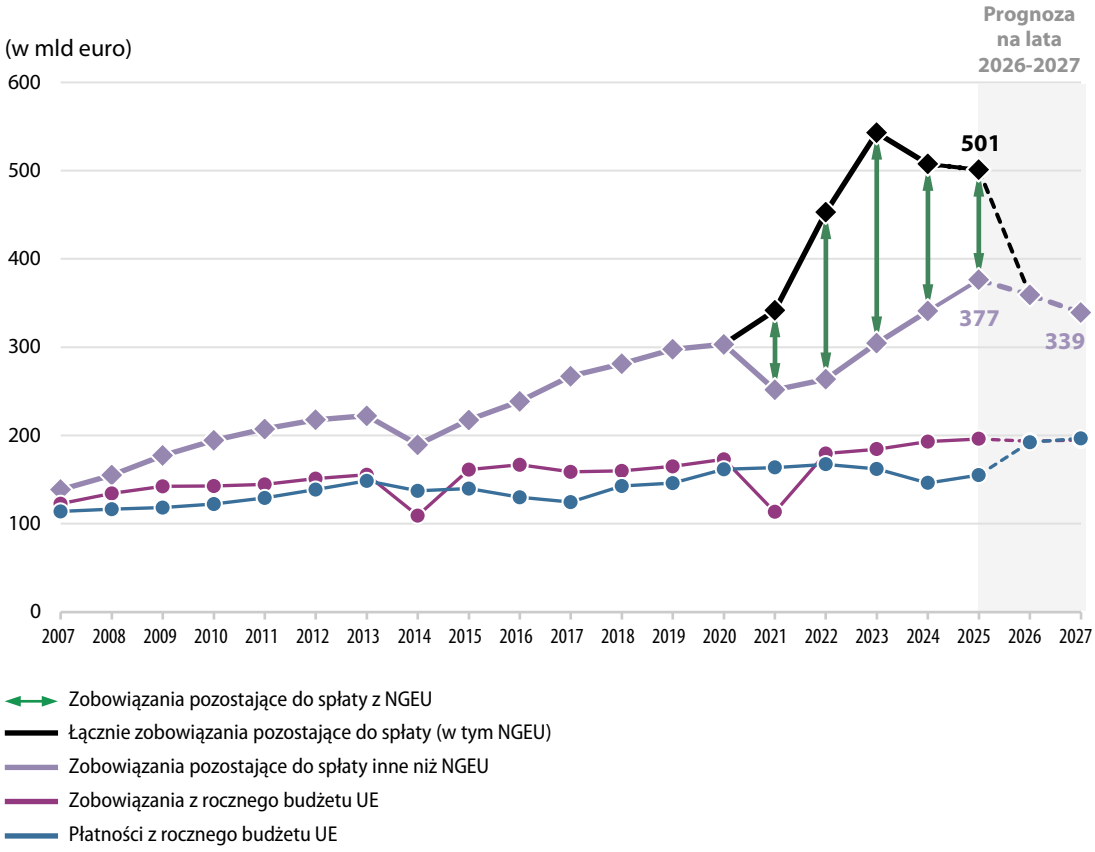
Środki na zobowiązania w ramach dodatkowego finansowania z NGEU na rzecz programów WRF wynoszą 83,0 mld euro. W 2025 r. płatności z tytułu tych dodatkowych środków wyniosły 8,5 mld euro, przy czym skumulowana kwota takich płatności do końca 2025 r. wyniosła 75,4 mld euro. W konsekwencji w okresie do końca 2026 r. będzie można dokonać płatności na kwotę do 7,6 mld euro.

Kwota zobowiązań pozostających do spłaty zmniejsza się, ale wciąż pozostaje znaczna

Zobowiązania pozostające do spłaty oznaczają sumę zaciągniętych zobowiązań, których jeszcze nie spłacono. Na koniec 2025 r. kwota zobowiązań pozostających do spłaty – które będą wymagały pokrycia w przyszłych latach, o ile nie zostaną umorzone – wyniosła łącznie 501,1 mld euro, w tym 124,1 mld euro na dotacje w ramach NGEU (zob. ***rys. 9***). Zobowiązania pozostające do spłaty zmniejszają elastyczność przyszłych budżetów Unii i mogą ograniczać zdolność budżetu UE do reagowania na zmieniające się okoliczności lub do finansowania nowych inicjatyw w kolejnych WRF.

W 2025 r. Komisja skorygowała w dół swoją prognozę zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2027 r. z 364,7 mld euro do 339 mld euro. Jeżeli chodzi o zobowiązania pozostające do spłaty w ramach NGEU, wszystkie płatności (z wyjątkiem niewielkich kwot związanych z wydatkami na pomoc administracyjną i techniczną) muszą zostać dokonane do końca 2026 r.

Rys. 9 – Kwoty płatności, zobowiązań i zobowiązań pozostających do spłaty w latach 2007–2025 oraz prognoza na lata 2026–2027



Uwaga: Prognozy na 2026 r. i kolejne lata nie uwzględniają przeniesień ani dochodów przeznaczonych na określony cel.

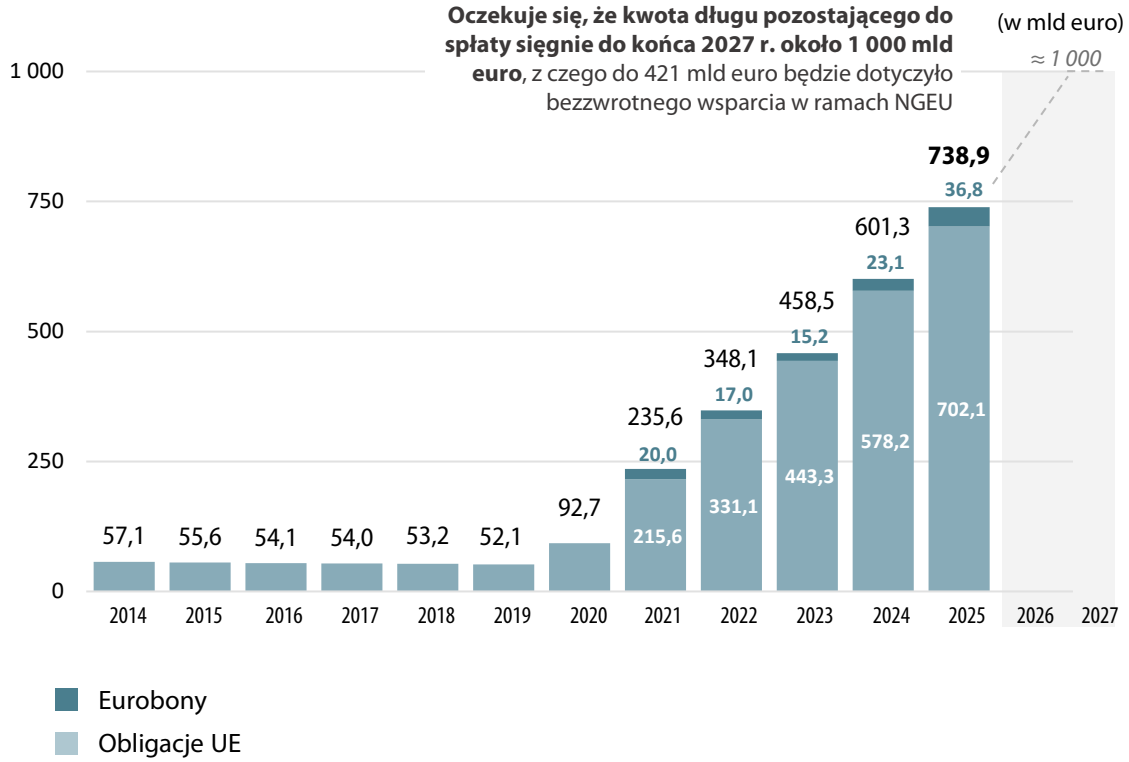
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanych rocznych sprawozdań finansowych Unii Europejskiej za lata 2007–2025 i dokumentu COM(2025) 573.

Zarządzanie finansami w 2025 r.

Kwota długu UE pozostającego do spłaty wzrosła w 2025 r. o ponad 20%

W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja w coraz większym stopniu polegała na rynkach kapitałowych, aby pozyskać środki na sfinansowanie większych programów, takich jak SURE i NGEU. Do 2027 r. kwota długu UE pozostającego do spłaty może wynieść 1 bln euro (zob. ***rys. 10***).

Rys. 10 – Dług UE pozostający do spłaty od 2014 r.



Uwaga: Dane dotyczące instrumentów emitowanych przez UE podano według wartości nominalnej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

W 2025 r. Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) w celu finansowania pilnych i zakrojonych na szeroką skalę inwestycji na rzecz europejskiej obronności. Na podstawie zatwierdzonych planów krajowych Komisja może zaciągnąć do 150 mld euro długu na rynkach kapitałowych i pożyczyć te środki państwom członkowskim, jeśli o nie zawnioskują. Według stanu na koniec 2025 r. nie rozpoczęto jeszcze operacji finansowych w ramach tego instrumentu.

Obecnie terminy zapadalności długu UE są rozłożone na bieżące i kolejne WRF. Obligacje o zbliżającym się terminie zapadalności zostaną częściowo odnowione, tak aby zobowiązania do spłaty zostały rozłożone na kolejne WRF zgodnie z wymogami decyzji w sprawie zasobów własnych. Kwota nominalna długoterminowych dłużnych papierów wartościowych pozostająca do spłaty według stanu na koniec 2025 r. plasuje UE wśród największych emitentów długu denominowanego w euro.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami programu NGEU państwa członkowskie miały mieć możliwość pozyskania finansowania w wysokości do 806,9 mld euro w cenach bieżących (750 mld euro w cenach z 2018 r.). Ponieważ zapotrzebowanie państw członkowskich na pożyczki zmniejszyło się, na koniec 2025 r. kwotę tę skorygowano w dół do 698 mld euro. Biorąc pod uwagę zmniejszenie przydzielonej Hiszpanii pożyczki w styczniu 2026 r., aktualna łączna kwota dostępnego finansowania wynosi 637,7 mld euro, w tym 216,7 mld euro na pożyczki i 421,0 mld euro na wsparcie bezzwrotne. Do końca 2025 r. UE wypłaciła 452,4 mld euro, a przed końcem 2026 r. UE może wciąż wypłacić w ramach NGEU do 185,3 mld euro.

Spłata długu zaciągniętego na potrzeby NGEU musi rozpocząć się w 2028 r. i zakończyć najpóźniej w 2058 r. Roczne spłaty kwoty głównej nie mogą przekraczać 7,5% maksymalnej kwoty bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU (tj. 31,6 mld euro rocznie). Jeśli chodzi o dług zaciągnięty w celu sfinansowania bezzwrotnego wsparcia w ramach NGEU, we wniosku dotyczącym WRF na lata 2028–2034 Komisja zaproponowała stałą roczną kwotę 24 mld euro (w cenach bieżących) na pokrycie zarówno spłat odsetek, jak i kwoty głównej w tym okresie. Zgodnie z wnioskiem spłata odsetek ma pierwszeństwo, a wszelkie pozostałe środki w ramach rocznego przydziału w wysokości 24 mld euro wykorzystuje się do przyspieszenia spłaty kwoty głównej. Aby zagwarantować wymagany stabilny i przewidywalny przebieg spłat zobowiązań, Komisja będzie zmuszona refinansować wymagalne zadłużenie, emitując nowe instrumenty dłużne, tak aby spłacić stare instrumenty w momencie zapadalności. Komisja nie opublikowała jeszcze ogólnej strategii spłaty NGEU do 2058 r.

Oczekiwane koszty finansowania zewnętrznego NGEU w obecnych WRF pozostają dwukrotnie wyższe od pierwotnych szacunków. Konflikt na Bliskim Wschodzie, który rozpoczął się pod koniec lutego 2026 r., spowodował jednak dodatkową niepewność co do poziomu inflacji i szerszych decyzji w sprawie polityki pieniężnej. W rezultacie przyszłe koszty finansowania mogą różnić się od obecnych prognoz budżetowych.

Komisja zaciąga dług z wyprzedzeniem, opierając się na prognozach potrzeb dotyczących wypłat środków w ramach różnych programów, tak aby mogła wywiązać się ze swoich zobowiązań w terminie. Niższe niż przewidywano wypłaty w ramach RRF spowodowały zwiększenie salda dostępnych środków pieniężnych. Na koniec 2025 r. saldo to wynosiło 103 mld euro, z czego 65 mld euro pochodziło z zaciągniętego długu.

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

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję w okresie od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę do końca 2025 r. UE i jej państwa członkowskie uruchomiły ponad 192,1 mld euro na wsparcie Ukrainy i jej obywateli.

Do końca 2025 r. w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy uruchomiono 31,3 mld euro, w tym 23,2 mld euro w formie pożyczek zabezpieczonych marginesem elastyczności budżetu UE. Instrument został ustanowiony w 2024 r. w celu zapewnienia Ukrainie wsparcia finansowego w wysokości do 50 mld euro do 2027 r. W ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy Unia może również subsydiować koszty obsługi długu zaciągniętego przez Ukrainę w trakcie obecnych WRF, zarówno w odniesieniu do pożyczek udzielonych w ramach Instrumentu na rzecz Ukrainy, jak i pożyczek w ramach wyjątkowej pomocy makrofinansowej udzielonych w 2022 r. W 2025 r. te dotacje na spłatę odsetek, które są pokrywane ze środków budżetu UE, wyniosły 0,6 mld euro (0,8 mld euro łącznie od czasu ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy).

W 2025 r. w pełni wypłacono pożyczkę stanowiącą pomoc makrofinansową w ramach Mechanizmu współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM), który został ustanowiony jako część inicjatywy G-7 „Pożyczki dla Ukrainy przyspieszające wykorzystanie nadzwyczajnych przychodów”. Kwota tej pożyczki wyniosła 18,1 mld euro. Oczekuje się, że spłata kwoty głównej, odsetek i powiązanych kosztów zostanie sfinansowana z przyszłych nadzwyczajnych przychodów z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych. Trybunał zwraca jednak uwagę na trudności prawne związane z immobilizacją rosyjskich aktywów. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję UE przeznaczyła w 2025 r. 0,6 mld euro z tych nadzwyczajnych przychodów na stworzenie bufora na pokrycie przyszłych kosztów związanych z Mechanizmem współpracy pożyczkowej dla Ukrainy.

Kwota zatwierdzonych lub uzgodnionych pożyczek dla Ukrainy zabezpieczonych marginesem elastyczności budżetu UE (udzielonych jej w okresie od 2014 r.), które pozostają do spłaty lub nie zostały jeszcze wypłacone, wyniosła do 170,1 mld euro (z uwzględnieniem przyjętej na początku 2026 r. pożyczki na potrzeby wsparcia Ukrainy w wysokości 90 mld euro). Z tej łącznej kwoty do końca 2025 r. wypłacono już 70,3 mld euro.

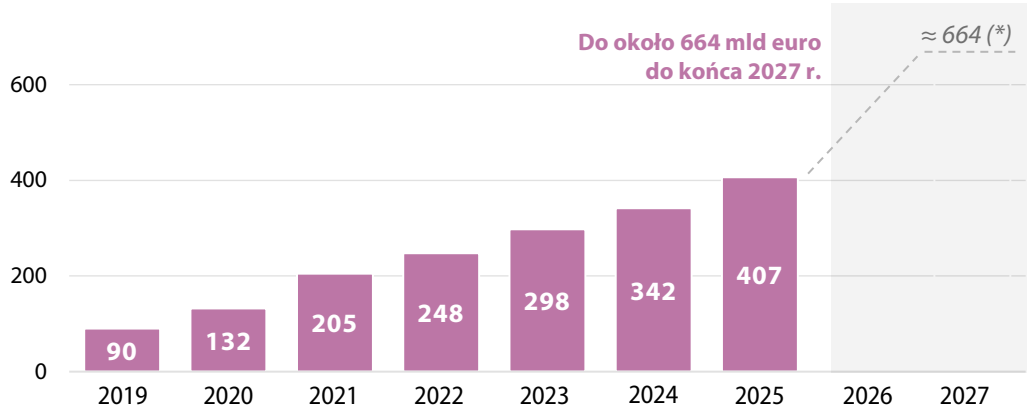
30

Ekspozycja budżetu UE w dalszym ciągu rośnie

Łączna kwota ekspozycji budżetu UE wzrosła z poziomu 342 mld euro na koniec 2024 r. do 406,8 mld euro na koniec 2025 r. (wzrost o 19%). Przewiduje się, że ekspozycja budżetu UE będzie dalej rosła, osiągając w 2027 r. kwotę do 664 mld euro (zob. ***rys. 11***).

Rys. 11 – Porównanie ekspozycji budżetu UE w przeszłości z ekspozycją prognozowaną

(w mld euro)



(*) Prognozowana ekspozycja do końca 2027 r.:

– Pożyczki w ramach NGEU: do 216,7 mld euro (zmienione w styczniu 2026 r.)

– Pożyczki w ramach instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej: 82,4 mld euro

– pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy: do 75 mld euro (≈ 50%)

– Pożyczki z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej: 27,9 mld euro

– Pożyczki Euratomu dla Energoatomu: 0,2 mld euro

– Pożyczki dla Ukrainy: do 170 mld euro (zmienione w styczniu 2026 r.)

– Pożyczki dla innych państw spoza UE: do 14,7 mld euro

– Gwarancje budżetowe dla zatwierdzonych operacji: do 77,6 mld euro

Uwaga: Analizując ekspozycję budżetu UE, Trybunał wziął pod uwagę:

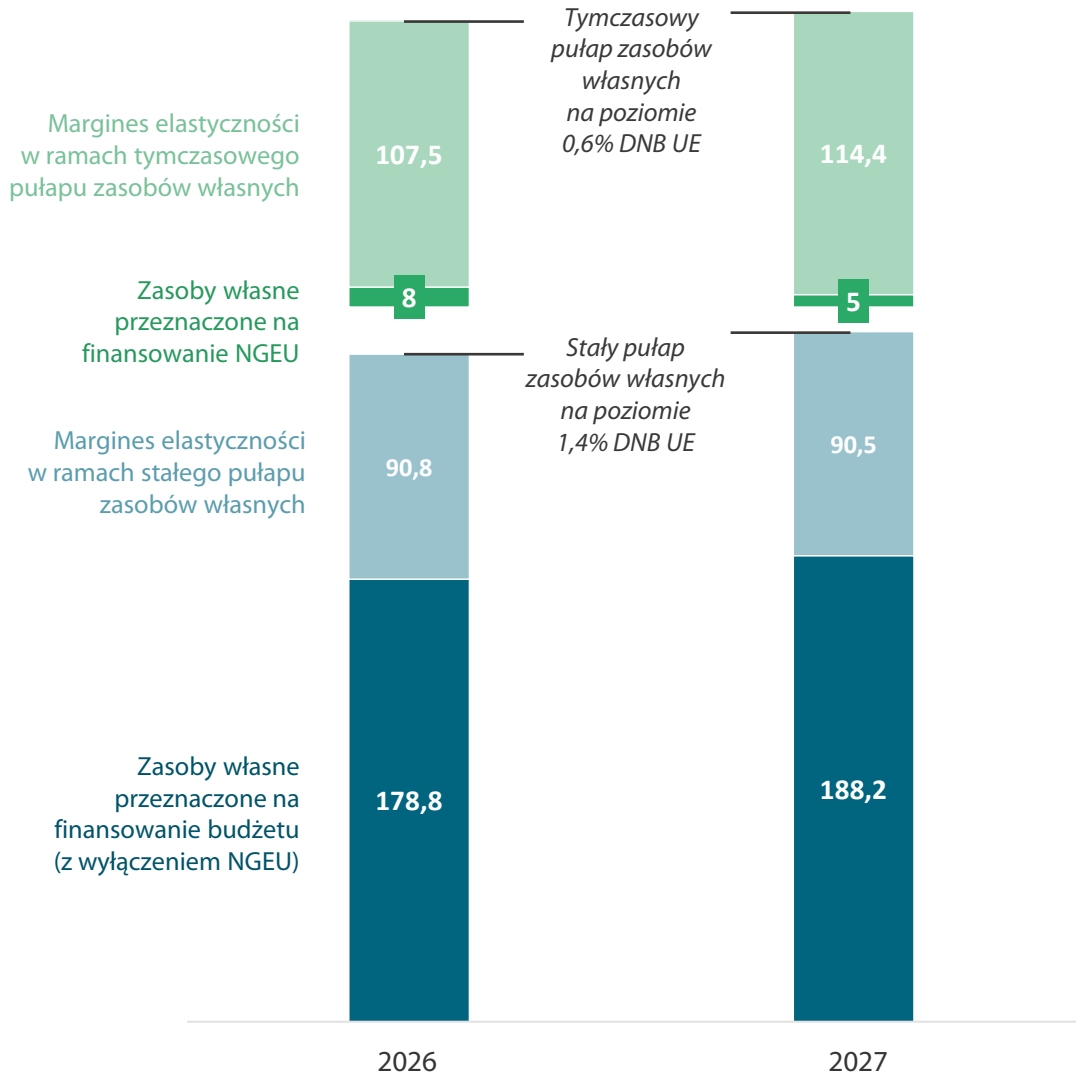
- gwarancje z budżetu UE na zabezpieczenie zaciągniętego długu, z którego sfinansowano udzielone pożyczki, na wypadek ewentualnego niewywiązania się z obowiązku spłaty tych pożyczek;
- zobowiązania, które mogą powstać w przyszłości w razie wystąpienia określonego zdarzenia. W skład tych zobowiązań wchodzą już udzielone gwarancje budżetowe w odniesieniu do wypłaconych kwot.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego UE za 2025 r. oraz innych danych Komisji.

Operacje zaciągania długu przez UE są zabezpieczone mechanizmem gwarancyjnym, którego celem jest zapewnienie, by zobowiązania z tytułu obsługi długu były zawsze spłacane. Gwarancja ta jest udzielana w ramach marginesu elastyczności budżetu UE, który stanowi roczny margines między pułapem zasobów własnych (tj. maksymalną kwotą, do której wpłacenia UE może wezwać państwa członkowskie) a kwotą zasobów własnych niezbędnych do sfinansowania rzeczywistego poziomu środków na płatności w WRF. W praktyce margines elastyczności stanowi ostateczną gwarancję dla inwestorów: jeśli UE napotka trudności z obsługą długu (np. z powodu opóźnionych lub niepełnych spłat pożyczek przez beneficjentów), Komisja może wezwać państwa członkowskie do wniesienia dodatkowych wkładów w celu wypełnienia ciążących na UE zobowiązań (zob. ***rys. 12***).

Rys. 12 – Margines elastyczności w ramach stałego i tymczasowego pułapu zasobów własnych

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu COM(2025) 781.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- zmniejszyć ryzyko zaległości w płatnościach, podejmując terminowe działania wraz z państwami członkowskimi, tak aby zagwarantować odpowiednie planowanie i zaspokojenie potrzeb w zakresie płatności w ramach budżetu rocznego i zgodnie z pułapami WRF, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy polityki spójności;

- opracować strategię zarządzania należnościami i spłaty długu związanego z NGEU obejmującą okres spłaty do 2058 r., z uwzględnieniem ryzyka makroekonomicznego i finansowego, w tym ryzyka w zakresie refinansowania i stóp procentowych, ryzyka płynności i ryzyka rynkowego.



*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 2 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*



Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

W tym roku rozdział poświęcony osiąganym wynikom obejmuje następujące zagadnienia:

- część 1 – przedstawienie wyników kontroli i najważniejszych wniosków zawartych w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych przez Trybunał w 2025 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 2024 r. pod kątem tego, w jaki sposób przedstawiono w nim informacje na temat wyników odnoszące się do działu wieloletnich ram finansowych (WRF) „Spójność, odporność i wartości”.

Ustalenia Trybunału

Część 1 – Wyniki kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski

W sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada stosowanie zasad należytego zarządzania finansami przy wykonywaniu budżetu UE. Sprawozdania te dotyczą najważniejszych celów odnoszących się do wyników oraz zgodności z przepisami. W 2025 r. Trybunał opublikował 26 sprawozdań specjalnych dotyczących wielu wyzwań, z którymi UE mierzy się w różnych obszarach unijnych wydatków i polityki.

W ***tabeli 1*** przedstawiono wykaz sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2025 r. w podziale na poszczególne obszary strategiczne określone w strategii Trybunału na lata 2021–2025.

Tabela 1 – Sprawozdania specjalne Trybunału z 2025 r. w podziale na obszary strategiczne

Reakcja UE w zakresie odbudowy po kryzysie	▪ Sprawozdanie specjalne 09/2025 pt. „Systemy zapewniające zgodność wydatków z RRF z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa” ▪ Sprawozdanie specjalne 10/2025 pt. „Reformy rynku pracy ujęte w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności” ▪ Sprawozdanie specjalne 13/2025 pt. „Wsparcie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na rzecz transformacji cyfrowej w państwach członkowskich UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 18/2025 pt. „Elastyczność budżetu UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 21/2025 pt. „Wsparcie z RRF na rzecz lepszego otoczenia biznesowego”
Konkurencyjność	▪ Sprawozdanie specjalne 01/2025 pt. „Płatności cyfrowe w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 03/2025 pt. „Nieuzasadnione blokowanie geograficzne w handlu elektronicznym” ▪ Sprawozdanie specjalne 07/2025 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych” ▪ Sprawozdanie specjalne 12/2025 pt. „Unijna strategia w dziedzinie mikroczipów” ▪ Sprawozdanie specjalne 19/2025 pt. „Krytyczne niedobory leków”
Odporność i wartości europejskie	▪ Sprawozdanie specjalne 04/2025 pt. „Mobilność wojskowa w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 05/2025 pt. „Działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” ▪ Sprawozdanie specjalne 11/2025 pt. „Przejrzystość finansowania unijnego przyznanego organizacjom pozarządowym” ▪ Sprawozdanie specjalne 15/2025 pt. „Pomoc humanitarna UE objęta zarządzaniem zdalnym” ▪ Sprawozdanie specjalne 17/2025 pt. „Unijna pomoc na rzecz wymiany handlowej dla krajów najsłabiej rozwiniętych” ▪ Sprawozdanie specjalne 26/2025 pt. „Organy UE zajmujące się zwalczaniem nadużyć finansowych”
Zmiana klimatu, środowisko i zasoby naturalne	▪ Sprawozdanie specjalne 02/2025 pt. „Zanieczyszczenia w miastach UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 06/2025 pt. „Działania UE na rzecz zwalczania zanieczyszczania morza przez statki” ▪ Sprawozdanie specjalne 16/2025 pt. „Finansowanie unijne na rzecz zwalczania pożarów lasów” ▪ Sprawozdanie specjalne 20/2025 pt. „Wsparcie Komisji na rzecz walki z głodem w Afryce Subsaharyjskiej” ▪ Sprawozdanie specjalne 23/2025 pt. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi” ▪ Sprawozdanie specjalne 25/2025 pt. „Projekty strategiczne w ramach programu LIFE”
Polityka fiskalna i finanse publiczne	▪ Sprawozdanie specjalne 08/2025 pt. „Oszustwa związane z VAT w imporcie” ▪ Sprawozdanie specjalne 14/2025 pt. „Upowszechnienie dodatkowych programów emerytalnych w UE” ▪ Sprawozdanie specjalne 22/2025 pt. „Korekty finansowe w obszarze polityki spójności” ▪ Sprawozdanie specjalne 24/2025 pt. „Instrumenty finansowe w polityce spójności”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Do końca kwietnia 2026 r. w komisjach Parlamentu Europejskiego omówiono 20 spośród 26 sprawozdań opublikowanych przez Trybunał. Do 5 maja 2026 r. Rada opracowała konkluzje dotyczące 12 spośród 26 sprawozdań opublikowanych przez Trybunał w 2025 r. Ogólnie rzecz biorąc, w konkluzjach tych poparto treść zaleceń Trybunału.

Część 2 – Wyniki osiągnięte w programach realizowanych w ramach działu 2 wieloletnich ram finansowych „Spójność, odporność i wartości”

Trybunał ustalił, że:

- Informacje sprawozdawcze na temat wyników w odniesieniu do działu 2 WRF przedstawione przez Komisję w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2024 r. były zgodne z instrukcjami instytucjonalnymi. W niektórych przypadkach informacje przedstawione w tabeli podsumowującej w odniesieniu do wskaźników dotyczących wyników programów były zbyt optymistyczne, co wynikało z tego, że w zestawieniach wyników programów podawano przykłady tylko tych wskaźników, które wykazywały zadowalające postępy, albo z tego, że oparto się na informacjach dotyczących planowanych, a nie faktycznie osiągniętych rezultatów.

- Wskaźniki wykonania przedstawione dla obu okresów programowania w zestawieniach wyników programów były zgodne z zasadą SMART. Ramy wykonania w odniesieniu do działu 2 WRF na lata 2021–2027 obejmują wprawdzie więcej wskaźników rezultatu niż ramy odnoszące się do poprzedniego okresu, lecz w przypadku większości programów objętych próbą nadal brakuje wskaźników oddziaływania. Określenie wskaźników oddziaływania na początku okresu programowania ułatwia późniejsze monitorowanie i ocenę. Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie jest program Erasmus+, który obejmuje pełny zestaw wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.

- Ogólnie rzecz biorąc, identyfikowalność przedstawionych danych na temat wyników była odpowiednia. Niemniej Trybunał odnotował, że w przypadku jednego ze wskaźników dotyczących programu Erasmus+ wykorzystano dane dotyczące prognoz rezultatów zamiast rzeczywiście osiągniętych rezultatów, co doprowadziło do zawyżenia wyników.

- Stosowana przez Komisję metodyka oceny postępów w osiąganiu poziomów docelowych wskaźników pozostała niezmieniona w porównaniu z poprzednim okresem, co zapewniło, że ogólne ramy wykonania są stabilne. W przypadku 19% wskaźników uwzględnionych w zestawieniach wyników, które zostały objęte próbą Trybunału, kontrolerzy ocenili osiągnięte postępy odmiennie niż Komisja. Trybunał uznał, że w odniesieniu do większości z tych wskaźników postępy są mniejsze, niż oszacowała to Komisja.

- Jeśli chodzi o programy objęte zarządzaniem dzielonym na lata 2014–2020, Trybunał uznał na podstawie zestawienia wyników programów za 2024 r., że poziomy docelowe założone dla EFRR i Funduszu Spójności zostały osiągnięte jedynie częściowo, natomiast cele EFS na lata 2014–2020 zostały osiągnięte.

- Jeśli chodzi o programy na lata 2021–2027, EFRR, Fundusz Spójności i Erasmus+ są na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonych poziomów docelowych, natomiast w przypadku EFS+ występują opóźnienia, jako że jedynie 7 z 20 wskaźników jest na dobrej drodze do osiągnięcia poziomów docelowych.

- W odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności na lata 2021–2027 określono tylko jeden roczny cel pośredni (dla roku 2024) dla wskaźników wykonania, co utrudnia obiektywną ocenę okresowych postępów w latach, w których nie określono takich celów pośrednich. Ponadto w przypadku programu Erasmus+ poziomy docelowe wielu wskaźników zostały już osiągnięte, choć termin ich osiągnięcia upływa dopiero za trzy lata. Wskazuje to, że odnośne poziomy docelowe mogły nie być wystarczająco ambitne.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- określić wskaźniki oddziaływania, aby ułatwić ocenę długoterminowych wyników programów. Wskaźniki te byłyby przydatne przy przeprowadzaniu ocen *ex post* WRF na lata 2021–2027; zaktualizować poziomy docelowe wyznaczone dla programu Erasmus+ w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia i czas, który pozostał na wdrożenie działań;

- przedstawiać w sekcji „Konkretne przykłady osiągnięć", znajdującej się w części wstępnej zestawień wyników programów, jedynie faktyczne osiągnięcia.

*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 3 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

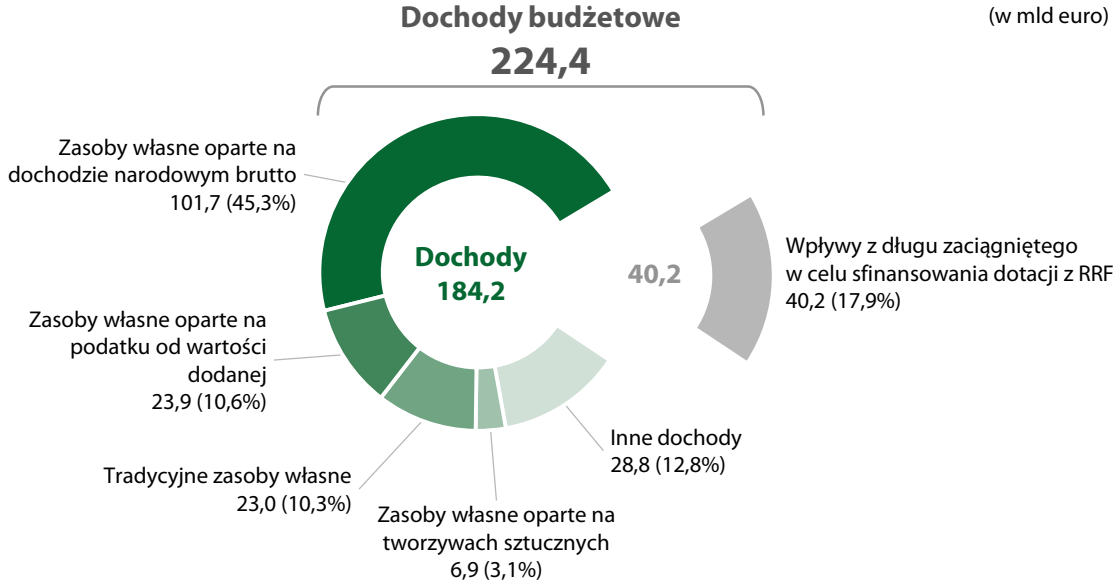
Dochody

224,4 mld euro

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

W odniesieniu do dochodów Trybunał zbadał wybrane kluczowe systemy kontroli stosowane na potrzeby gospodarowania zasobami własnymi oraz próbę transakcji po stronie dochodów. Strukturę dochodów w 2025 r. przedstawiono na *rys. 13*.

Rys. 13 – Struktura dochodów w 2025 r.(*)



(*) Podana na rysunku łączna kwota 224,4 mld euro stanowi dochody UE ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2025 r., które opierają się na zmienionych zasadach rachunkowości kasowej. Kwota w wysokości 202,5 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności za 2025 r. została obliczona z zastosowaniem rachunkowości memoriałowej. Wpływy z długu zaciągniętego w celu sfinansowania dotacji w ramach RRF są ujęte w sprawozdaniach z wykonania budżetu jako dochody przeznaczone na określony cel, zgodnie ze stosownymi przepisami, 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 2025 r.

W 2025 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 45% i 11% dochodów Unii. Wysokość wspomnianych wkładów oblicza się na podstawie statystyk i szacunków makroekonomicznych przedstawionych przez państwa członkowskie. 10% dochodów UE pochodzi z kolei z **tradycyjnych zasobów własnych (TZW)**, obejmujących cła od przywozu towarów pobierane przez organy państw członkowskich w imieniu UE.

38

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.

Dług zaciągnięty na sfinansowanie płatności z tytułu dotacji w ramach RRF stanowił 18% dochodów budżetu UE. Do innych istotnych źródeł dochodów należały wkłady i zwroty związane z umowami i programami UE, które zapewniły łącznie 13% dochodów UE. Obejmowały 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?
224,4 mld euro	Nie – w 2025 r. nie wystąpił istotny poziom błędu

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

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 w trzech państwach członkowskich (Belgia, Niemcy i Grecja).

Opóźnienia niektórych państw członkowskich w uwzględnianiu zastrzeżeń dotyczących DNB sprawiły, że wszystkie wkłady oparte na DNB z ostatnich 15 lat mogą wciąż jeszcze zostać skorygowane. Jednocześnie Komisja w niewielkim stopniu korzystała z narzędzia legislacyjnego – możliwości naliczania odsetek za zwłokę – które ma zachęcać państwa członkowskie do szybkiego rozwiązywania problemów wskazanych w zastrzeżeniach dotyczących DNB.

Uproszczenie systemu VAT doprowadziło do znacznego zmniejszenia liczby nierozstrzygniętych zastrzeżeń. Niemniej Trybunał odnotował, że nadal występują uchybienia po stronie państw członkowskich w zarządzaniu i rachunkowości w zakresie TZW.

Dane przedstawiane przez państwa członkowskie dotyczące tworzyw sztucznych nie są w pełni zgodne z przepisami UE, ale Komisja zgłasza odpowiednie zastrzeżenia, aby można było w tych danych wprowadzić ewentualne zmiany.

Inne kwestie

Ustanowienie Urzędu UE ds. Celnych przebiega zgodnie z planem, lecz nadal istnieje ryzyko dla budowy unijnego centrum danych celnych. Niektóre państwa członkowskie opóźniają przejście na cyfrowe i interoperacyjne unijne środowisko celne.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna zawrzeć w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie udostępniania zasobów własnych opartych na DNB jednoznaczne i wyczerpujące zasady naliczania odsetek za zwłokę, tak aby zagwarantować naliczanie takich odsetek, jeśli państwa członkowskie nie dostarczą niezbędnych informacji w wyznaczonym terminie.



*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 4 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

Ogółem: 24,5 mld euro (13,9% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonych 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.

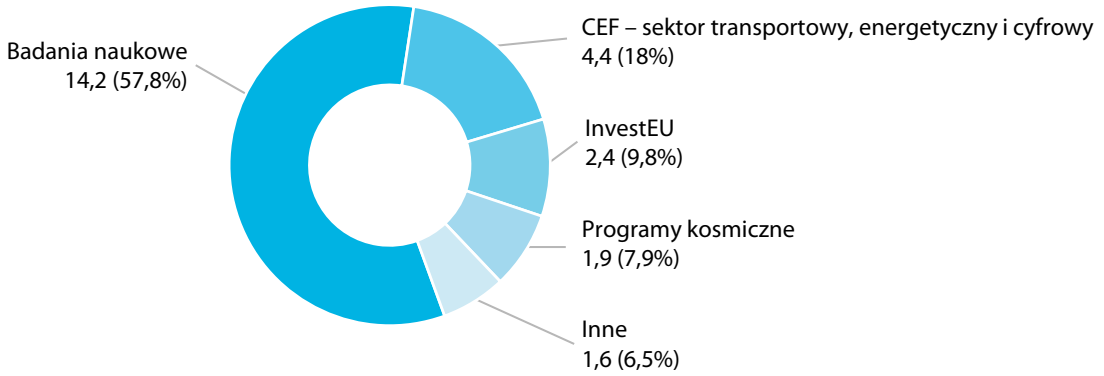
Głównymi programami na rzecz badań naukowych i innowacji są „Horyzont Europa" na lata 2021–2027 i będący jego poprzednikiem „Horyzont 2020" na lata 2014–2020. Niewiele ponad połowa transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w 2025 r. pochodziła z programu „Horyzont Europa".

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

Na *rys. 14* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 14 – Płatności w ramach działu 1 WRF w 2025 r.

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2025 r.

W 2025 r. kontrolą w tym obszarze objęto kwotę 22,5 mld euro. Większość wydatków na programy w ramach tego działu jest zarządzana bezpośrednio przez Komisję. Pozostałe części budżetu w tym dziale 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.

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.

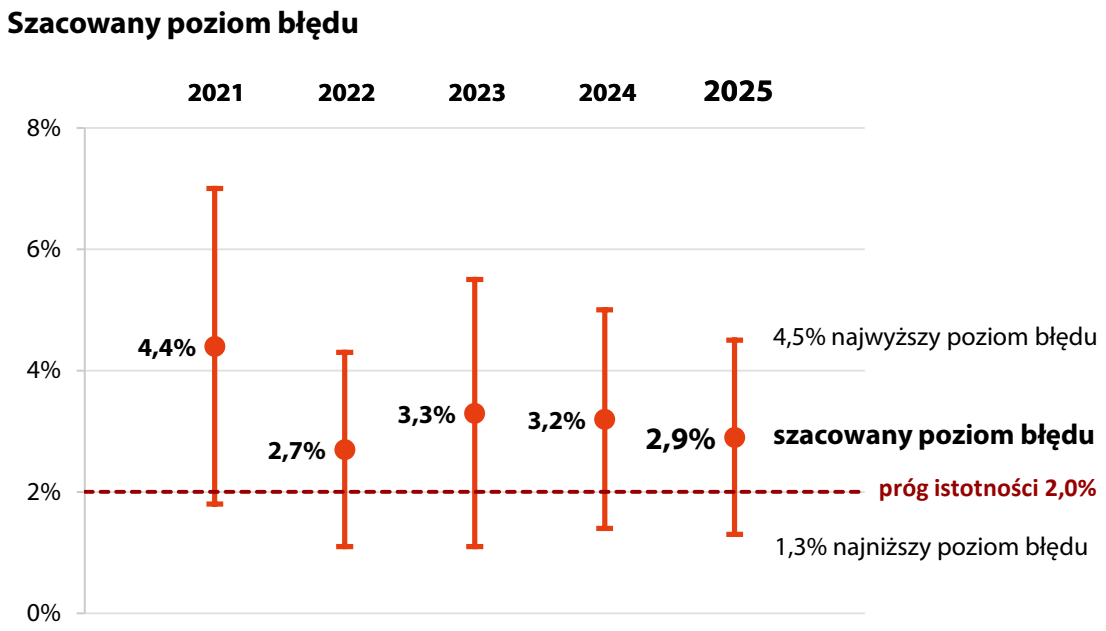
Ustalenia Trybunału

Prawidłowość transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
22,5 mld euro	Tak	2,9% (w 2024 r. – 3,2%)

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał uznaje, że w dziale „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa" wystąpił istotny poziom błędu. W ramach kontroli za 2025 r. w 37 ze 126 transakcji zbadanych przez Trybunał wykryto błędy (29%). Na podstawie tych wyników oraz dodatkowych błędów wykrytych w transakcjach zrealizowanych przez agencje i wspólne przedsięwzięcia UE Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,9% (zob. ***rys. 15***). Rokrocznie w wyniku kontroli w tym obszarze polityki Trybunał stwierdza, że poziom błędu przekracza poziom istotności. Wskazuje to na utrzymujące się ryzyko dokonywania zawyżonych płatności na rzecz beneficjentów.

Rys. 15 – Szacowany wpływ błędów kwantyfikowalnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Badania naukowe nadal stanowią obszar wydatków obarczony wysokim ryzykiem wystąpienia błędu. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w 28 spośród 90 transakcji dotyczących programów badawczych skontrolowanych w ramach reprezentatywnej próby Trybunału (31%). 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 ułatwić beneficjentom prowadzenie sprawozdawczości na temat kosztów.

Jeżeli chodzi o finansowanie w ramach programu „Horyzont Europa" mające postać płatności ryczałtowych, kontrole Trybunału wskazują, że w przypadku trzech skontrolowanych projektów budżety były zawyżone (w szczególności dotyczyło to kosztów osobowych), a z dostępnej dokumentacji nie wynikało, aby nieprawidłowości te zostały wykryte i przeanalizowane przez ekspertów oceniających wnioski. Powstaje zatem ryzyko, że trzy skontrolowane umowy o udzielenie dotacji opiewają na zbyt wysokie kwoty. W przypadku dwóch ze skontrolowanych projektów Trybunał wykrył niejasne definicje rezultatów, a w przypadku jednego z projektów stwierdził, że niektóre pakiety prac nie zostały ukończone w sposób zadowalający. Ten ostatni błąd został skwantyfikowany przez Trybunał.

Jeśli chodzi o pozostałe programy i działania, Trybunał wykrył błędy w pięciu z 36 transakcji ujętych w próbie, przy czym wszystkie te błędy były kwantyfikowalne.

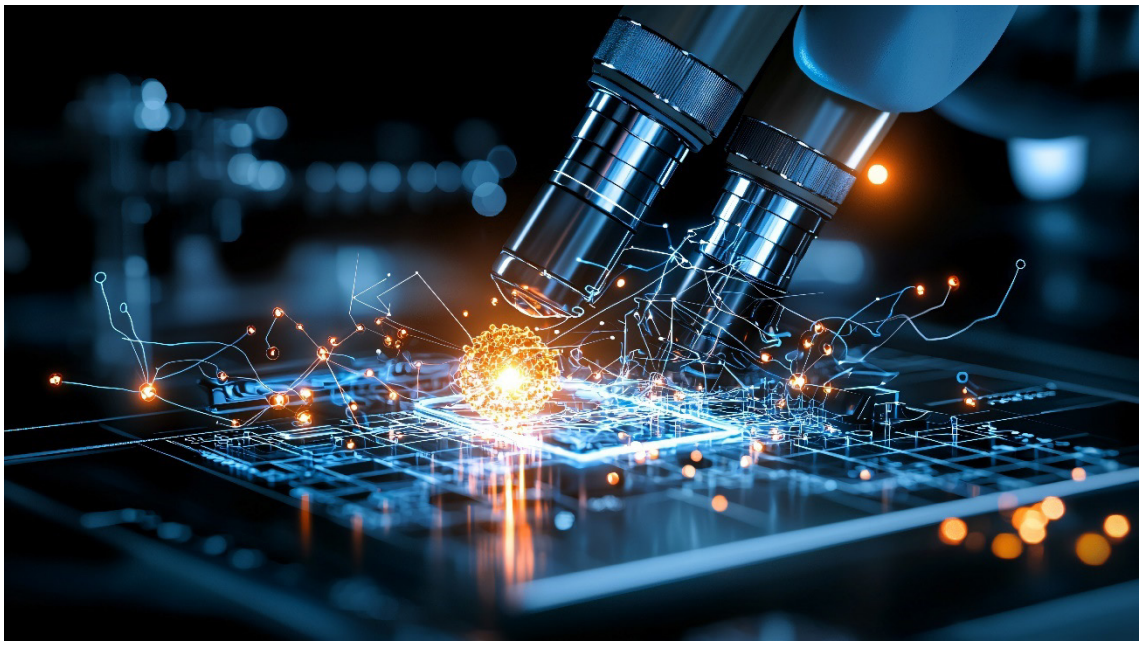
Systemy kontroli Komisji mające zapobiegać plagiatom i podwójnemu finansowaniu w programie „Horyzont Europa”

W programie „Horyzont Europa” ryzyko plagiatu i podwójnego finansowania jest systematycznie weryfikowane na etapie oceny projektów. Pod względem operacyjnym Komisja wspomaga te kontrole w oparciu o system SIMBA (system analizy opartej na podobieństwie), którym zarządza Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD). Trybunał uważa, że system SIMBA to rozbudowane i odpowiednio utrzymywane narzędzie, które wspomaga proces podejmowania decyzji operacyjnych i jest zasadniczo adekwatne do zakładanych celów. Niemniej Trybunał wykrył pewne uchybienia w systemie, takie jak: brak udokumentowania i formalnego procesu zatwierdzenia wartości wskaźnika podobieństwa, powyżej której należy podjąć dodatkowe działania; niepotrzebne przeprowadzanie dodatkowych działań w odniesieniu do wniosków, które nie zostały sfinansowane; ograniczone możliwości sprawdzenia wyników wcześniejszych kontroli; możliwe zniekształcenia przy porównywaniu dokumentów o różnej długości.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- udoskonalić ramy kontroli finansowania mającego postać płatności ryczałtowych w obszarze badań naukowych;
- sformalizować procedury dotyczące kontroli plagiatu i podwójnego finansowania (w systemie SIMBA).



*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 5 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

44

Spójność, odporność i wartości

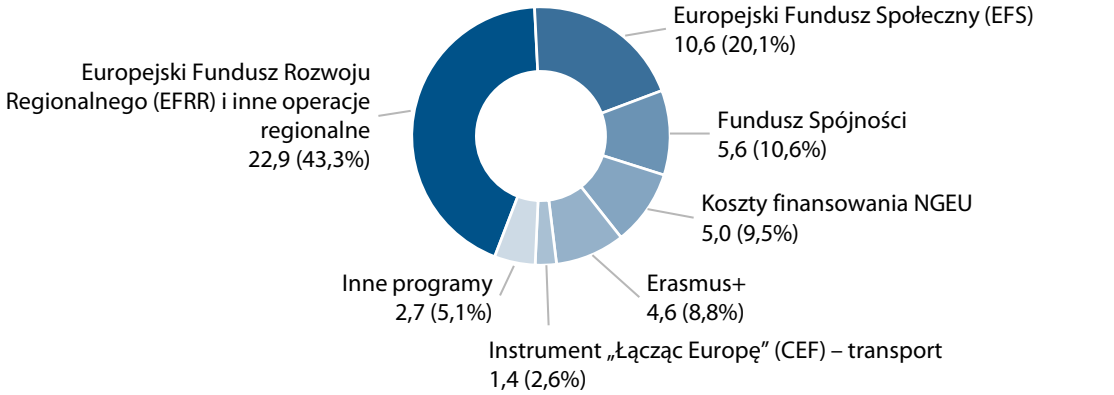
Ogółem: 52,8 mld euro (29,9% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

Wydatki w ramach działu 2 WRF 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. 16* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 16 – Płatności w ramach działu 2 WRF w 2025 r.

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2025 r.

Za zarządzanie funduszami polityki spójności (Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego / Funduszem Spójności i Europejskim Funduszem Społecznym) i ich wdrażanie odpowiadają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. 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+. Obejmuje on ponadto koszty finansowania NGEU w odniesieniu do programów, którymi zarządzają dyrekcje generalne odpowiedzialne za politykę spójności. Transakcje z tytułu spłaty kosztów finansowania NGEU stanowiły ponad jedną czwartą populacji objętej kontrolą Trybunału – znacznie wyższy odsetek niż w 2024 r. Z natury są one obarczone niskim ryzykiem, a Trybunał uznał je za legalne i prawidłowe.

Trybunał skontrolował wydatki, które zostały zatwierdzone przez Komisję w ciągu 2025 r. i ujęte w rocznym sprawozdaniu finansowym. Płatności w 2025 r. – przedstawione na rys. 16 – obejmowały płatności zaliczkowe, które Trybunał kontroluje w późniejszych latach, gdy zostaną one rozliczone. W 2025 r. populacja objęta kontrolą Trybunału w ramach działu 2 wyniosła zatem 18,3 mld euro i rozłożyła się niemal równomiernie między poddziały 2a i 2b WRF.

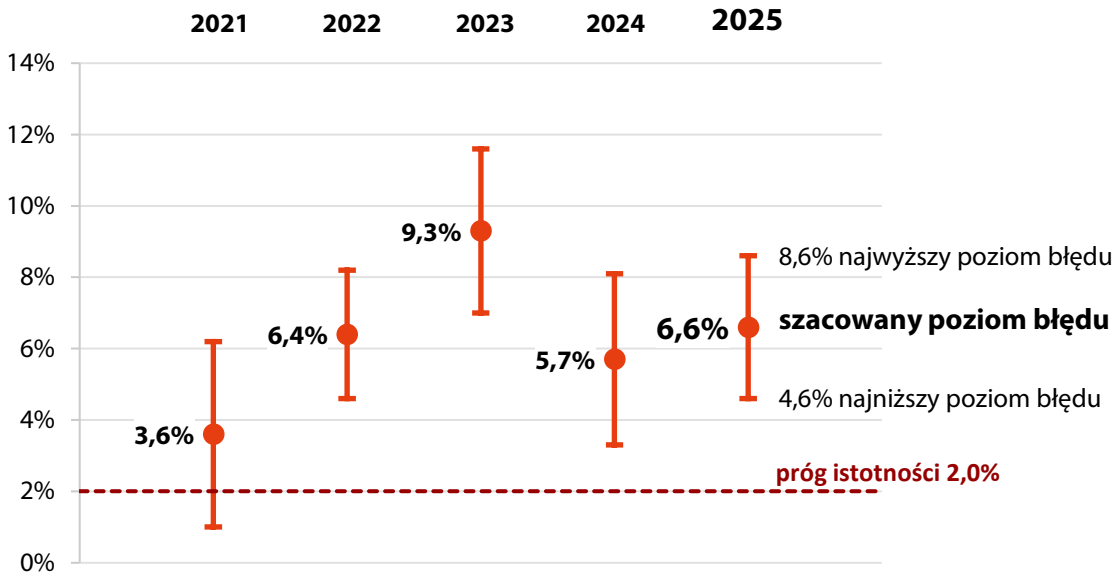
Ustalenia Trybunału

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
18,3 mld euro	Tak	6,6% (w 2024 r. – 5,7%)

Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale 2 WRF za 2025 r. ponownie przekroczył próg istotności wynoszący 2% i wynosi 6,6%. Szacunki te opierają się na przeprowadzonej przez Trybunał kontroli 158 transakcji, w których wykrył on i skwantyfikował 53 błędy (w 2024 r. – 44 błędy w próbie 223 transakcji).

Na *rys. 17* przedstawiono poziom błędu oszacowany przez Trybunał w latach 2021–2025.

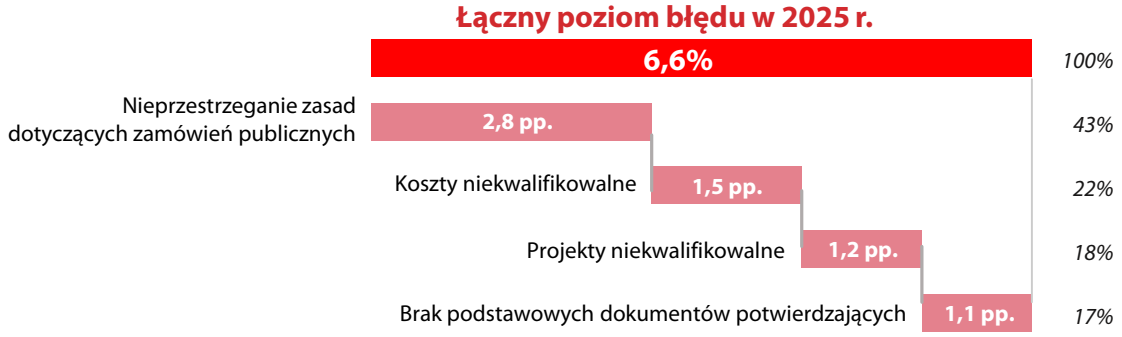
Rys. 17 – Oszacowany poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na *rys. 18* zaprezentowano główne kategorie błędów wykrytych przez Trybunał.

Rys. 18 – Główne kategorie błędów(*)



pp. – punkty procentowe

(*) Na rysunku nie pokazano wszystkich błędów wykrytych przez Trybunał, ponieważ w niektórych pojedynczych transakcjach wystąpiła więcej niż jedna kategoria błędu. W takim przypadku przy szacowaniu poziomu błędu Trybunał bierze pod uwagę jedynie błąd o najwyższym poziomie kwantyfikacji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Spójność – wydatki objęte zarządzaniem dzielonym

Najczęściej wykrywane przez Trybunał błędy wynikały z niekwalifikowalnych kosztów lub niekwalifikowalnych projektów. 21 z 48 skwantyfikowanych przez Trybunał błędów (44%) w transakcjach objętych zarządzaniem dzielonym należało do jednej z tych dwóch kategorii, przy czym większość z nich dotyczyło niekwalifikowalnych kosztów. Trybunał wykrył również jeden projekt, który nie kwalifikował się do finansowania unijnego.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów beneficjenci i organy wdrażające programy mają obowiązek utrzymywać systemy, procedury i dokumentację, które zapewniają właściwą ścieżkę audytu. Trybunał stwierdził, że w przypadku 14 zbadanych przez niego transakcji (co odpowiada 29% błędów, które Trybunał skwantyfikował w próbie transakcji objętych zarządzaniem dzielonym) ani organy wdrażające programy, ani beneficjenci nie byli w stanie przedstawić Trybunałowi dokumentów, które uważa on za niezbędne do wykazania, że przestrzegano warunków kwalifikowalności i innych wymogów.

W dobranej przez Trybunał próbie wydatków objętych zarządzaniem dzielonym 64 transakcje obejmowały procedury udzielania zamówień publicznych. Wśród tych transakcji Trybunał wykrył 18 przypadków nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. W odniesieniu do 13 z nich Trybunał skwantyfikował błędy zgodnie ze swoją zaktualizowaną metodyką. Jedna z kategorii błędów wykrytych przez Trybunał w obszarze zamówień publicznych (zarówno w transakcjach objętych zarządzaniem dzielonym, jak i zarządzaniem bezpośrednim) dotyczyła sytuacji, gdy instytucje zamawiające zatwierdzały istotne zmiany wprowadzone przez wykonawcę do pierwotnej umowy w sprawie zamówienia. Umowy takie można wprawdzie modyfikować, jednak należy wówczas przestrzegać przepisów zawartych w dyrektywach unijnych i regulacjach krajowych dotyczących zamówień publicznych. Ponadto Trybunał wykrył, że w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego występują również inne kategorie błędów.

Uproszczone metody rozliczania kosztów stanowią ważne ułatwienie. Zgodnie z przepisami unijnymi uproszczone metody rozliczania kosztów należy oprzeć na metodzie obliczeń, która zagwarantuje, że będą one rzetelne, sprawiedliwe i weryfikowalne. Beneficjenci skorzystali z uproszczonych metod rozliczania kosztów w 65 skontrolowanych transakcjach, co stanowi 52% próby Trybunału. Zastosowane metody obejmowały: stawki zryczałtowane, standardowe stawki jednostkowe lub połączenie obu tych rozwiązań. W przypadku pięciu transakcji w ramach EFS+, w których zastosowano uproszczone metody rozliczania kosztów, Trybunał albo nie był w stanie potwierdzić podstawy wyliczenia stawki zryczałtowanej lub stawki jednostkowej, albo stwierdził, że była ona nieaktualna. W dwóch z tych przypadków Trybunał stwierdził, że niepotrzebnie skomplikowano sytuację, instytucje zarządzające zdecydowały się bowiem opracować własne uproszczone metody rozliczania kosztów zamiast zastosować standardowe metody przewidziane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

Odporność i wartości – wydatki zarządzane bezpośrednio przez Komisję

Trybunał skwantyfikował cztery błędy dotyczące transakcji, w ramach których Komisja udzieliła bezpośredniego wsparcia na rzecz projektów za pośrednictwem Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA), Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA) oraz Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL). Trybunał wykrył dwa kolejne błędy w działaniach finansowanych ze środków programu Erasmus+.

Przeprowadzona przez Komisję ocena systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich w odniesieniu do 2025 r.

W wyniku przeprowadzonej oceny w odniesieniu do 2025 r. Komisja stwierdziła, że w przypadku 72 z 617 programów, za które odpowiadała DG REGIO, i w przypadku 41 z 384 programów realizowanych przez DG EMPL systemy zarządzania i kontroli stosowane przez państwa członkowskie (instytucje zarządzające / instytucje pośredniczące i instytucje audytowe) albo nie funkcjonowały prawidłowo, albo były tylko częściowo skuteczne. Ustalenia te dotyczą programów, które pochodzą zarówno z okresu 2014–2020, jak i 2021–2027. W związku z tym w poświadczeniach wiarygodności za 2025 r. Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące większości z tych programów. Uwzględniwszy wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję i swoje własne ustalenia, Trybunał podziela stanowisko Komisji: systemy zarządzania i kontroli nie funkcjonowały skutecznie we wszystkich państwach członkowskich.

Programy Interreg mają na celu promowanie współpracy między regionami w całej UE. Ponieważ programy te obejmują więcej niż jeden kraj, zarządzaniu nimi towarzyszą inne czynniki ryzyka niż w przypadku pozostałych programów objętych zarządzaniem dzielonym. Chociaż Komisja uznaje te programy za obarczone niskim ryzykiem, w 12 skontrolowanych projektach Interreg Trybunał wykrył siedem przypadków niezgodności. W związku z tym Trybunał nie potwierdza wyników oceny ryzyka przedstawionych przez Komisję.

48

Zamknięcie okresu 2014–2020 i wdrażanie programów w okresie 2021–2027

Do końca maja 2025 r., czyli do pierwotnego terminu zamknięcia programów z okresu 2014–2020 (przed przyjęciem rozporządzenia w sprawie STEP), Komisja zatwierdziła ostatnie zestawienia wydatków i końcowe sprawozdania z realizacji dotyczące 93 programów. Jeśli chodzi o pozostałe 348 programów, państwa członkowskie skorzystały z możliwości przedłużenia terminu przedkładania dokumentów przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie STEP. Komisja przeprowadza przeglądy dokumentacji, które obejmują końcowe pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności przekazane przez organy krajowe na koniec okresu programowania. W skontrolowanej próbie 16 programów z okresu programowania 2014–2020 Trybunał wykrył trzy przypadki sytuacji, w których Trybunał zakończył prace kontrolne i sformułował odpowiednie ustalenia, ale Komisja wciąż nie sfinalizowała procedur w zakresie legalności i prawidłowości odnośnych wydatków. Tym samym ostateczne zestawienia wydatków zatwierdzone przez Komisję nadal podlegają potencjalnym korektom.

W okresie programowania 2021–2027 wdrażanie przebiegało wolniej, niż pierwotnie planowano. Powolna absorpcja środków może – w miarę zbliżania się końca okresu programowania – skutkować dodatkową presją na państwa członkowskie, aby wydatkowały dostępne im środki. Może też zmniejszyć skuteczność kontroli przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i audytowe.

Zalecenia Trybunału

W odniesieniu do uproszczonych metod rozliczania kosztów Komisja powinna:

- promować stosowanie przez instytucje zarządzające gotowych (standardowych) rozwiązań w zakresie uproszczonych metod rozliczania kosztów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzeniach w sprawie poszczególnych funduszy;

- przypomnieć instytucjom zarządzającym, by przechowywały dokumentację uzasadniającą użycie uproszczonych metod rozliczania kosztów, których stosowanie rozpoczęto w poprzednich okresach programowania, oraz by odpowiednio tę dokumentację aktualizowały;

- dalej wspierać państwa członkowskie w pogłębianiu wiedzy na temat uproszczonych metod rozliczania kosztów, zachęcając instytucje zarządzające do dzielenia się dobrymi praktykami w zakresie ustanawiania i stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów, a w szczególności położyć nacisk na zmniejszenie złożoności dla beneficjentów i ostatecznych odbiorców.

W odniesieniu do programów Interreg Komisja powinna przeprowadzić – i w razie potrzeby zaktualizować – ocenę ryzyka, uwzględniając błędy wykryte w tym roku przez Trybunał oraz wyniki własnych prac audytowych, i podjąć odpowiednie działania.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 6 sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (****eca.europa.eu****).*

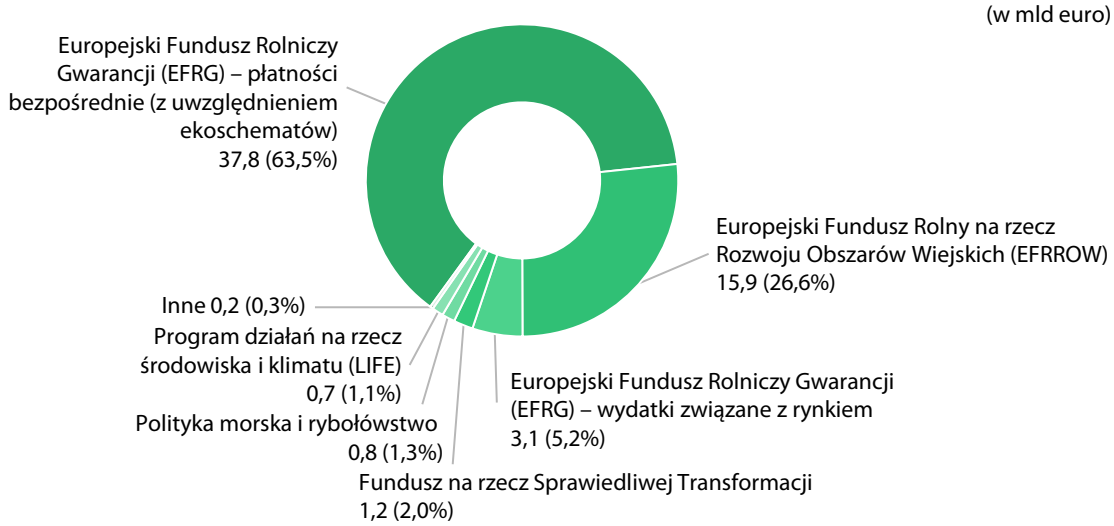
Zasoby naturalne

Ogółem: 59,6 mld euro (33,8% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 3 WRF „Zasoby naturalne i środowisko". Na *rys. 19* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 19 – Płatności w ramach działu 3 WRF w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2025 r.

W 2025 r. największa część wydatków unijnych w dziale 3 WRF (95,3%) przypadła na wspólną politykę rolną (WPR). Na lata 2023–2027 zdefiniowano trzy ogólne cele WPR:

- 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.

Dział 3 WRF obejmuje również:

- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), który wspiera regiony i społeczności dotknięte skutkami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej;
- 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);

- program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), za który odpowiedzialne są Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV), Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) i Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG ENER).

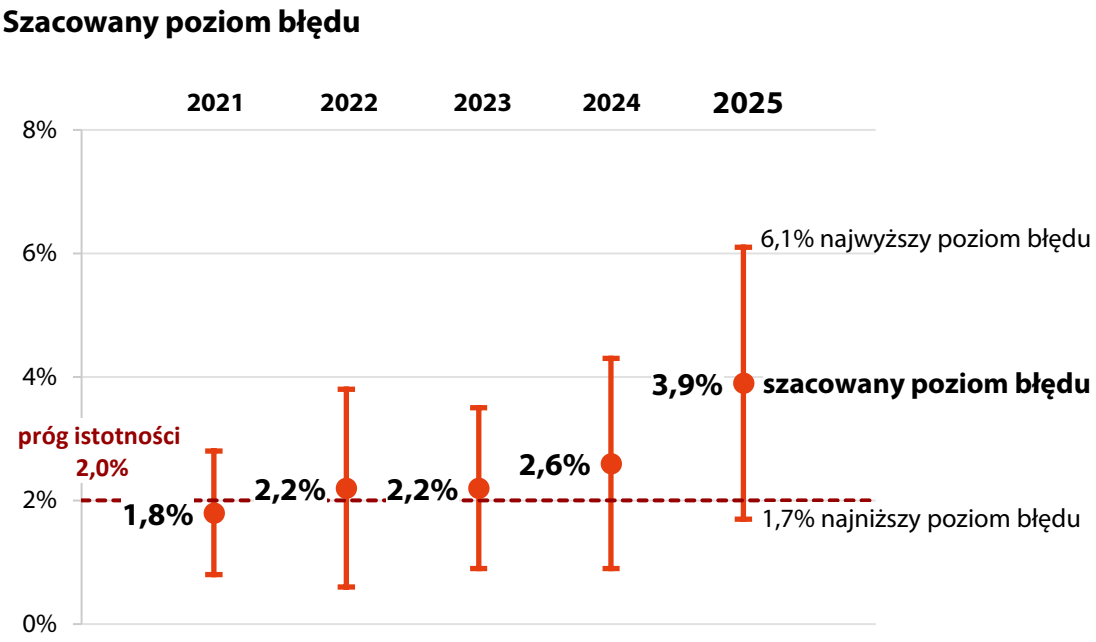
Ustalenia Trybunału

Wyniki badania transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
58,3 mld euro	Tak	3,9% (w 2024 r. – 2,6%)

Na 228 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 46 (20%). Na podstawie 36 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,9% (zob. *rys. 20*).

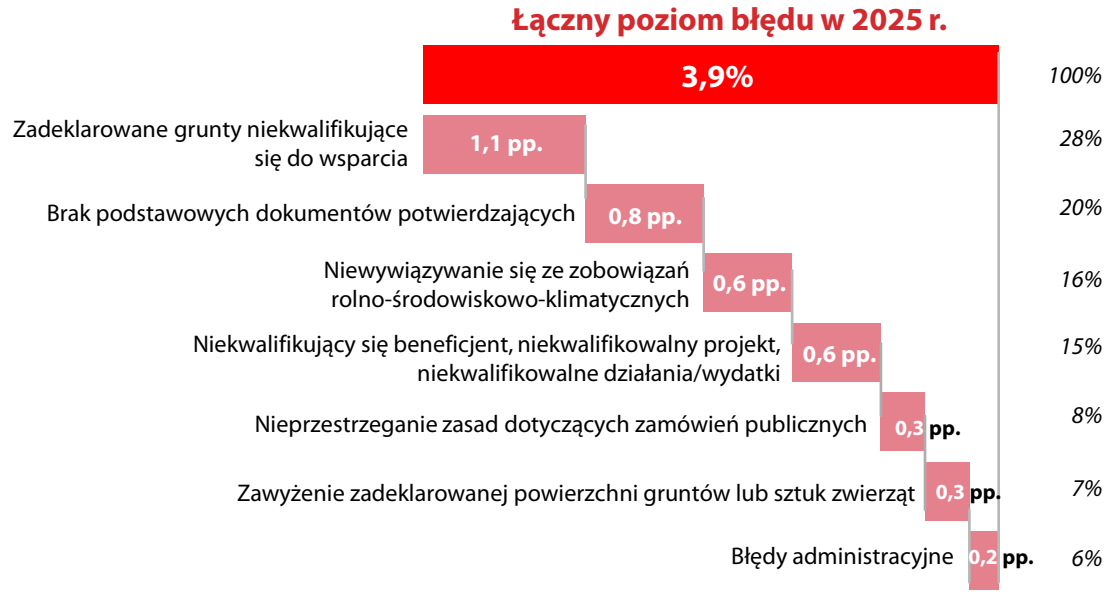
Rys. 20 – Wyniki badania transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na *rys. 21* pokazano, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na obliczony przez Trybunał szacunkowy poziom błędu za 2025 r.

Rys. 21 – Na szacowany poziom błędu składają się w dużej mierze zadeklarowane grunty niekwalifikujące się do wsparcia



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zgodnie z wynikami prac Trybunału poziom błędu był niższy w przypadku płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) – które stanowiły ponad połowę wydatków w ramach WPR oraz 49% wydatków w tym dziale WRF – niż w pozostałych obszarach wydatków łącznie (ekoschematy, rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe, FST, polityka morska i rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu), na które przypadało 51% wydatków w tym dziale WRF.

Płatności bezpośrednie

W 63 zbadanych transakcjach dotyczących płatności bezpośrednich (z wyłączeniem ekoschematów) Trybunał wykrył osiem błędów kwantyfikowalnych: Pięć z nich wynikało z niewielkiego zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów lub sztuk zwierząt, dwa z zadeklarowania gruntów niekwalifikujących się do wsparcia, a jeden z nieprawidłowego obliczenia uprawnień do płatności.

W 40 zbadanych transakcjach dotyczących ekoschematów Trybunał wykrył dziewięć błędów kwantyfikowalnych. Trzy z nich dotyczyły zadeklarowanych gruntów, które nie są kwalifikowalne z powodu braku dowodów potwierdzających, że beneficjenci byli uprawnieni do rozporządzania nimi. Trybunał wykrył ponadto dwa błędy wynikające z braku obowiązkowej dokumentacji, dwa błędy wynikające z nieprzestrzegania wymogów warunkujących przyznanie finansowania oraz dwa błędy wynikające z zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów.

Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe i inne obszary polityki

Poniżej przedstawiono wykaz skontrolowanych przez Trybunał transakcji i skwantyfikowanych błędów.

- Spośród 52 skontrolowanych transakcji dotyczących płatności obszarowych lub płatności związanych z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich w sześciu wystąpiły błędy kwantyfikowalne. Błędy obejmowały trzy przypadki zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów, dwa przypadki niewypełnienia zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz jeden przypadek braku dowodów potwierdzających uprawnienie do rozporządzania gruntami.

- Trybunał zbadał 53 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz projektów inwestycyjnych, takich jak inwestycje w aktywa rzeczowe, usługi podstawowe i odnowę wsi oraz rozwój leśnictwa. Osiem z tych 53 płatności było związanych z WPR na lata 2023–2027, a 45 – z WPR na lata 2014–2022. Trybunał skwantyfikował jeden błąd związany z WPR na lata 2023–2027 oraz siedem błędów związanych z WPR na lata 2014–2022 (łącznie w ośmiu płatnościach). Płatności te zawierały co najmniej jeden błąd wynikający z deklaracji niekwalifikowalnych wydatków lub działań, nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych lub nieprawidłowego obliczenia stawki wsparcia.

- W 12 zbadanych transakcjach dotyczących środków rynkowych Trybunał wykrył jeden błąd kwantyfikowalny. Błąd dotyczył zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów przeznaczonych do ponownego posadzenia winnicy.

- W przypadku innych obszarów polityki niewchodzących w zakres WPR Trybunał skontrolował osiem transakcji i wykrył cztery błędy kwantyfikowalne. Trzy z nich dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych uwzględnionych w projektach LIFE, a jeden – zawyżenia wartości wkładu rzeczowego na rzecz projektu realizowanego w ramach FST.

Przegląd sprawozdawczości z realizacji celów w ramach WPR na lata 2023–2027

Trybunał dokonał przeglądu podejścia Komisji do uzyskania pewności co do poprawności rocznych sprawozdań z realizacji celów agencji płatniczych za rok budżetowy 2024. Trybunał wybrał 10 agencji płatniczych z dziewięciu państw członkowskich i zbadał kluczowe kontrole przeprowadzone przez jednostki certyfikujące tych państw oraz Komisję służące uzyskaniu pewności co do poprawności danych na temat realizacji celów.

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał nie stwierdził żadnych problemów związanych z uzyskiwaniem pewności w przypadku ośmiu z 10 agencji płatniczych objętych przeglądem. W przypadku Francji i Niemiec prace Trybunału potwierdziły, że opóźnienia w przekazywaniu danych miały wpływ na zdolność jednostek certyfikujących do weryfikacji danych liczbowych, a tym samym na ich zdolność do zapewnienia pewności co do poprawności niektórych zgłoszonych informacji. Trybunał odnotowuje, że od roku budżetowego 2025 zaprzestano procedury rozliczania z realizacji celów.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi w celu usprawnienia ich systemów kontroli, tak aby zagwarantować, że zadeklarowane grunty pozostają zgodnie z prawem w dyspozycji beneficjentów.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 7 sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (**eca.europa.eu**).*

Migracja i zarządzanie granicami, Bezpieczeństwo i obrona

Ogółem: 5,7 mld euro (3,3% wydatków z budżetu UE)

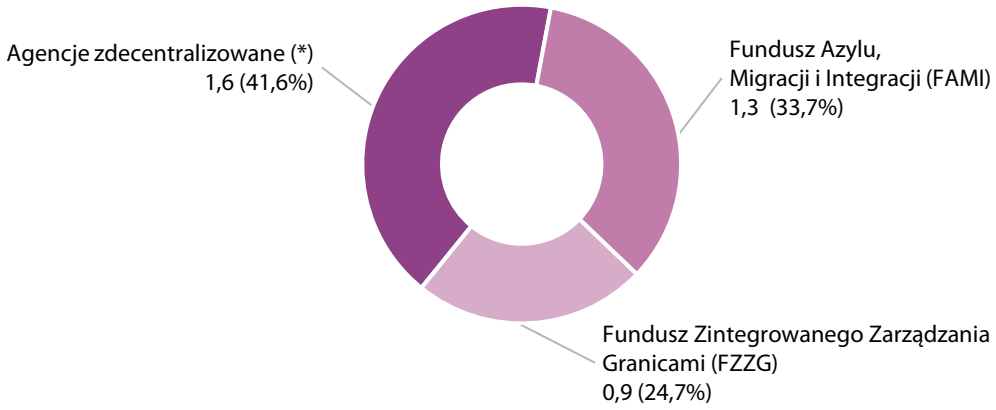
Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 4 WRF „Migracja i zarządzanie granicami" oraz działu 5 WRF „Bezpieczeństwo i obrona". Na *rys. 22* i *rys. 23* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tych działów w 2025 r.

Migracja i zarządzanie granicami

Rys. 22 – Płatności w ramach działu 4 WRF w 2025 r.

(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 2025 r.

Wydatki w ramach działu 4 mają na celu przede wszystkim wspieranie organów krajowych przyjmujących osoby ubiegające się o azyl i migrantów natychmiast po przybyciu, opracowanie wspólnej polityki azylowej i migracyjnej oraz zapewnienie skutecznych powrotów.

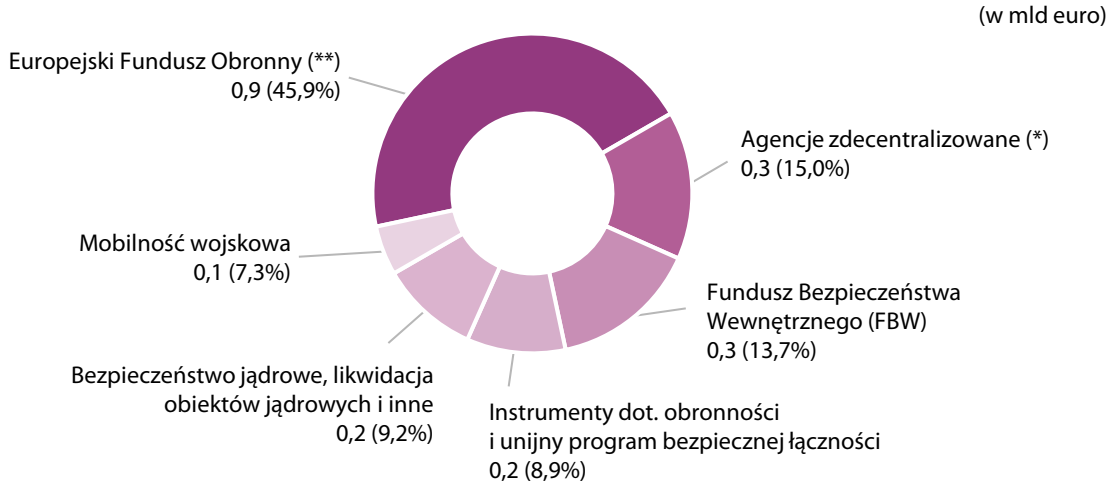
Znaczna część wydatków poniesionych w tym dziale w 2025 r. dotyczyła Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (IZGW) w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami w WRF na lata 2021–2027. Obecnie trwa proces zamykania FAMI oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW) – granice i wizy w ramach WRF na lata 2014–2020.

56

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

Bezpieczeństwo i obrona

Rys. 23 – Płatności w ramach działu 5 WRF w 2025 r.



(*) Informacje na temat płatności na rzecz agencji zdecentralizowanych Trybunał przedstawia oddzielnie w sprawozdaniach rocznych dotyczących agencji UE.
(**) Jest to obszar wydatków, który obejmuje finansowanie projektów z kilku funduszy (Europejskiego Funduszu Obronnego, Europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego oraz rozporządzenia w sprawie wspierania produkcji amunicji).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Zakresem wydatków w ramach działu 5 objęte są programy, które przyczyniają się do zwiększania bezpieczeństwa i ochrony obywateli Unii oraz poprawy zdolności obronnych UE, a także zapewniają narzędzia reagowania kryzysowego.

- Część działu związana z bezpieczeństwem obejmuje finansowanie z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2021–2027 oraz pozostałe do wykorzystania środki 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, Europejski Fundusz Obronny, rozporządzenie w sprawie wspierania produkcji amunicji oraz instrument na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez zamówienia realizowane na zasadzie współpracy, z których wspierane są wspólne projekty w dziedzinie obronności na wszystkich etapach procesu badawczo-rozwojowego. Instrumentami tymi 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.

Ustalenia Trybunału

Prawidłowość transakcji

Błędy wystąpiły w 14 z 28 transakcji zbadanych przez Trybunał. Trybunał skwantyfikował dziewięć błędów, które miały wpływ finansowy na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Błędy te dotyczyły niedociągnięć w procedurach udzielania dotacji oraz nieprawidłowych zmian zamówień lub umów o udzielenie dotacji oraz innych rodzajów wydatków niekwalifikowalnych.

Trybunał wykrył także 17 przypadków niezgodności z przepisami prawa i przepisami finansowymi, które nie miały jednak wpływu finansowego na budżet UE. Przypadki te dotyczyły m.in. niewystarczającej ścieżki audytu, braku dowodów na podjęcie działań w zakresie konfliktu interesów oraz uchybień w koncepcji dotacji w formie płatności ryczałtowych.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej

Trzy instytucje audytowe objęte kontrolą przez Trybunał (w Bułgarii, Czechach i Francji) opracowały i wdrożyły szczegółowe procedury, których jakość pozwalała na to, aby mogły informować o przeprowadzonych pracach w rocznych sprawozdaniach z kontroli. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ustalił, że instytucje audytowe opracowały szczegółowe programy audytu i stosowały listy kontrolne, aby zyskać podstawę do sformułowania wniosków. Trybunał wykrył jednak niedociągnięcie w jednej instytucji audytowej, polegające na tym, że część kosztów objętych audytem nie została poparta dowodami w postaci dokumentów potwierdzających.

Trybunał ocenił również działania Komisji mające na celu weryfikację kwalifikowalności wydatków w dwóch państwach członkowskich w momencie zamknięcia okresu programowania 2014–2020. Trybunał wykrył niedociągnięcie w procesie zamykania programów w Zjednoczonym Królestwie, wynikające z tego, że wydając decyzję w sprawie rozliczenia zestawień wydatków, Komisja nie wykluczyła kwoty, którą Trybunał uznał wcześniej za niekwalifikowalną.

58

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna:

- podjąć kroki, by instytucje zarządzające państw członkowskich były w większym stopniu świadome swoich obowiązków w zakresie udzielania dotacji i zamówień publicznych;

- w przypadku projektów objętych zarządzaniem bezpośrednim – poddać przeglądowi – i w razie potrzeby wzmocnić – weryfikacje służące sprawdzeniu, czy: beneficjenci podjęli stosowne działania w celu stwierdzenia braku konfliktu interesów, przestrzegali krajowych i unijnych przepisów dotyczących modyfikacji umów w sprawie zamówienia publicznego oraz czy przechowywana przez nich dokumentacja jest wystarczającym dowodem na potwierdzenie zadeklarowanych kosztów.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 8 sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (****eca.europa.eu****).*

Sąsiedztwo i świat

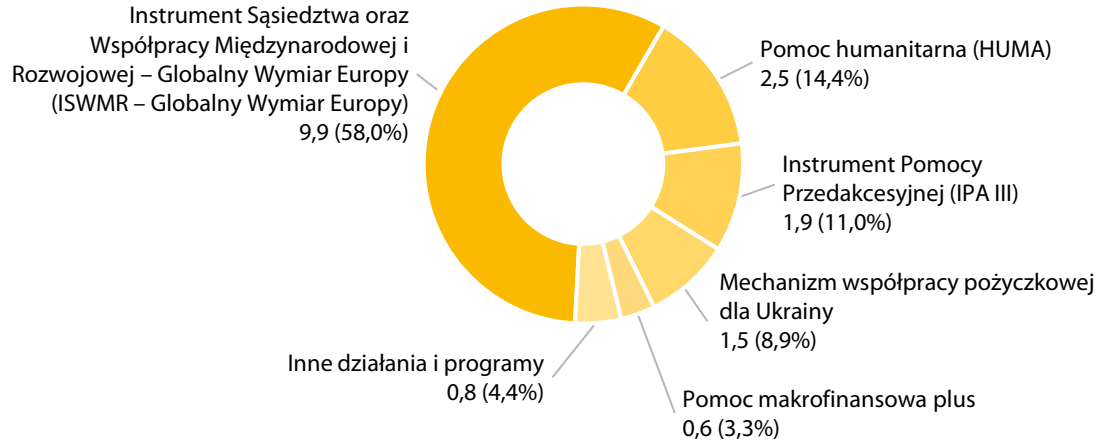
Ogółem: 17,2 mld euro (9,7% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

Wydatki w ramach działu 6 WRF obejmują szereg instrumentów finansowania, w tym w szczególności Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy (ISWMR – Globalny Wymiar Europy), środki budżetowe na pomoc humanitarną oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej. Na *rys. 24* zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 24 – Płatności w ramach działu 6 WRF w 2025 r.

(w mld euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2025 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. 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.

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.

W 2025 r. dział 6 WRF po raz pierwszy obejmował płatności związane z Mechanizmem współpracy pożyczkowej dla Ukrainy (ULCM). W ramach tego mechanizmu przychody z immobilizowanych rosyjskich aktywów państwowych wykorzystuje się do obsługi i spłaty pożyczek udzielanych przez UE i państwa grupy G-7 w ramach pomocy makrofinansowej dla Ukrainy.

W 2025 r. we wdrażanie działań zewnętrznych były przede wszystkim zaangażowane następujące dyrekcje generalne (DG) i służby: Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA), Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa (DG ENEST), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), Dyrekcja Generalna ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

W 2025 r. płatności w dziale „Sąsiedztwo i świat" wyniosły 17,2 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.

Ustalenia Trybunału

Prawidłowość transakcji

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?	Szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędu
12,5 mld euro	Tak	2,5% (w 2024 r. – 4,9%)

Z ogólnej liczby 138 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 52 (37,7%). Na podstawie 43 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 2,5%.

Płatności związane z ULCM wyniosły 1,53 mld euro (12% populacji objętej kontrolą Trybunału). Instrument ten ma charakter tymczasowy, a związane z nim transakcje (wypłaty nieoczekiwanych zysków na rzecz Ukrainy) znacząco różnią się od pozostałych transakcji objętych kontrolą Trybunału w ramach tego działu. Trybunał skontrolował dwie transakcje związane z ULCM, które łącznie opiewały na 1,23 mld euro.

Trybunał wykrył różne rodzaje błędów, które występowały w wielu transakcjach i powtarzały się na przestrzeni wielu lat prowadzenia kontroli. Najważniejsze kategorie wykrytych błędów to: uwzględnienie kosztów pośrednich jako kosztów bezpośrednich w listach płac, naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych, stosowanie nieprawidłowych kursów walutowych i zawyżone rozliczenie płatności zaliczkowych.

Podobnie jak w poprzednich latach część błędów wykrytych przez Trybunał dotyczyła umów realizowanych przez podmioty 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 podmiotu poddanego ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów, w którym stwierdza on, że przedłożone przez niego informacje finansowe są prawidłowo przedstawione, kompletne i rzetelne, a także że zostały sporządzone zgodnie z obowiązkami określonymi w umowie. Spośród 43 błędów skwantyfikowanych przez Trybunał 14 było związanych z takimi umowami. Ich wkład w szacowany poziom błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego.

W tym roku organizacje międzynarodowe zapewniły Trybunałowi pełny dostęp do dokumentów potwierdzających skontrolowane transakcje. Sytuacja poprawiła się w porównaniu z poprzednimi latami, kiedy dostęp do dokumentów był ograniczony – kontrolerzy nie otrzymali ich, mieli jedynie możliwość zapoznania się z nimi podczas czasowych konsultacji przez internet. Utrudniło to planowanie, przeprowadzenie i sprawdzenie jakości kontroli Trybunału. Trybunał będzie nadal monitorować tę kwestię i informować o niej w swoich sprawozdaniach.

W przypadku 19 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zatwierdzeniem poniesionych wydatków. Gdyby Komisja w odpowiedni sposób wykorzystała wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 1,3 punktu procentowego niższy.

Trybunał wykrył także 33 przypadki niezgodności z przepisami prawnymi i finansowymi, nie miały one jednak bezpośredniego wpływu finansowego na budżet UE.

Zalecenia Trybunału

Trybunał zalecił, by Komisja:

- udoskonaliła procedurę wyboru ekspertów;
- wzmocniła kontrole, aby zapobiec zatwierdzaniu kosztów wynagrodzeń jako kosztów bezpośrednich.

*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 9 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

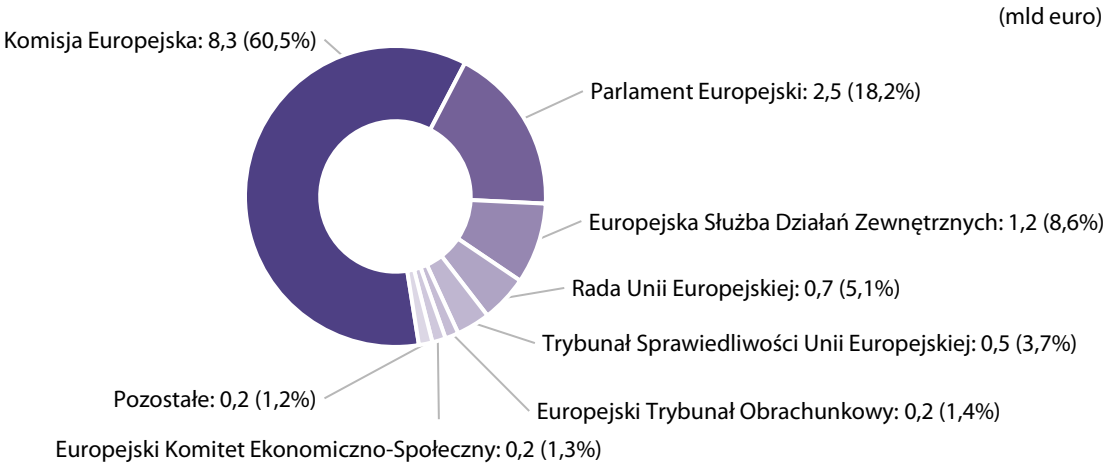
Europejska administracja publiczna

Ogółem: 13,8 mld euro (7,8% wydatków z budżetu UE)

Zakres kontroli przeprowadzonych przez Trybunał

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 7 WRF „Europejska administracja publiczna". Na *rys. 25* ukazano przegląd wydatków instytucji i organów UE w ramach tego działu w 2025 r.

Rys. 25 – Płatności w ramach działu 7 WRF w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2025 r.

Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, w tym emerytury, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię i technologie informacyjno-komunikacyjne. W 2025 r. wydatki na zasoby kadrowe stanowiły około 71% 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
13,7 mld euro	Nie – nie wystąpił istotny poziom błędu (tak samo jak w 2024 r.)

Na 70 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 18 (26%). Na podstawie dziewięciu skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu znajduje się poniżej progu istotności.

Błędy kwantyfikowalne dotyczyły wydatków Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i wynikały przede wszystkim z uchybień w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, na przykład braku podstawowych dokumentów zamówienia. Biegły rewident Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zgłosił jedną nieprawidłowość. Trybunał wykrył również błędy niekwantyfikowalne w wydatkach Parlamentu, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości i ESDZ. Trybunał nie stwierdził żadnych znaczących problemów w przypadku Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ani Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

Jeśli chodzi o Parlament Europejski, wykryte błędy dotyczyły przykładowo uchybień w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w odniesieniu do płatności dokonanej przez jedną z grup politycznych. W przypadku Rady błąd dotyczył błędnie określonej stawki dziennej wynagrodzenia dostawcy usług informatycznych, a w przypadku Komisji – nienależnej płatności z tytułu dodatku na ponowne zagospodarowanie oraz uchybień w zamówieniach związanych z budynkami (m.in. brak było podstawowych dokumentów zamówienia i wystąpiły niedociągnięcia w procedurach negocjacyjnych).

Trybunał zbadał systemy kontroli wewnętrznej stosowane przez należący do struktur Komisji Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO). Trybunał wykrył uchybienia w sposobie określania stanowisk podwyższonego ryzyka i w rozwiązaniach dotyczących mobilności pracowników, a także niedociągnięcia odnoszące się do zwalczania nadużyć finansowych. Trybunał wykrył również uchybienia w weryfikacjach służących sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych, w tym w działaniach następczych, jakie powinny być podejmowane w przypadku wykrycia braku poświadczenia pozostawania przy życiu, oraz w procedurach dotyczących przetwarzania poświadczeń pozostawania przy życiu. Uchybienia te mogą osłabić skuteczność weryfikacji i zwiększyć ryzyko nienależnych płatności.

Zalecenia Trybunału

Komisja powinna usprawnić weryfikacje służące sprawdzaniu kwalifikowalności emerytów do nieprzerwanego otrzymywania świadczeń emerytalnych.

*Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 10 sprawozdania rocznego za 2025 r. na **stronie internetowej** Trybunału (**eca.europa.eu**).*

64



Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Ogółem: 45,4 mld euro

Zakres kontroli przeprowadzonych 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 REPowerEU, natomiast zmiana z lutego 2024 r. 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 KPO tego państwa. 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 czyń poważnych szkód" oraz zasadę dotyczącą niezastępowania krajowych wydatków budżetowych o powtarzającym się charakterze (z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków). 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 2025 r. Komisja dokonała 102 płatności w ramach dotacji (jednej w 2021 r., 13 w 2022 r., 23 w 2023 r., 28 w 2024 r. i 37 w 2025 r.) na łączną kwotę 223,9 mld euro. Oznacza to, że w ostatnim roku RRF do wypłaty pozostało 38% łącznych dostępnych środków (na dotacje).

W 2025 r. wydatki w ramach dotacji z RRF wyniosły łącznie 45,4 mld euro, a kontrolą Trybunału objęto wszystkie 37 płatności w ramach dotacji o łącznej wartości 40,1 mld euro oraz rozliczenie płatności zaliczkowych na łączną kwotę 5,3 mld euro. Kontrola Trybunału nie obejmuje prawidłowości wydatków poniesionych przez ostatecznych odbiorców ani komponentu pożyczkowego RRF.

Ustalenia Trybunału

Kwota objęta kontrolą	Czy wystąpił istotny poziom błędu?
45,4 mld euro	W 2025 r. rozpatrywane łącznie ustalenia Trybunału mają istotny wpływ, lecz nie jest on rozległy.

Trybunał sformułował ustalenia mające wpływ finansowy w przypadku 16 z ogólnej liczby 420 kamieni milowych i wartości docelowych objętych analizą. Ustalenia te dotyczyły dziewięciu płatności zrealizowanych łącznie na rzecz dziewięciu państw członkowskich (z ogólnej liczby 37 płatności i powiązanego rozliczenia zaliczek w ramach RRF). Trybunał stwierdził, że minimalny wpływ finansowy sformułowanych ustaleń przekracza próg istotności przyjęty przez Trybunał.

Ze względu na model wydatkowania środków z RRF oraz metodykę zawieszania płatności stosowaną przez Komisję (która wymaga dokonania wielu osądów, co może prowadzić do interpretowania stanu faktycznego na różne sposoby) Trybunał nie podaje informacji na temat poziomu błędu, tak jak ma to miejsce w innych unijnych obszarach wydatków. Na *rys. 26* przedstawiono poszczególne rodzaje ustaleń mających wpływ finansowy.

Rys. 26 – Poszczególne rodzaje ustaleń mających wpływ finansowy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kamienie milowe i wartości docelowe, które nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób

W toku przeprowadzonych kontroli Trybunał wykrył w siedmiu państwach członkowskich 10 kamieni milowych i wartości docelowych, 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. Komisja dokonała jednak odnośnych płatności.

Rozpoczęcie realizacji działań przed początkiem okresu kwalifikowalności

Rozporządzenie stanowi, że w ramach RRF można finansować wyłącznie działania, które rozpoczęły się od 1 lutego 2020 r. W rozporządzeniu nie ujęto jednak dodatkowych kryteriów określających, co oznacza rozpoczęcie działania. Zdaniem Trybunału – czemu dawał już wyraz wcześniej – 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 czterech wartości docelowych ujętych w dwóch płatnościach realizacja projektów rozpoczęła się przed lutym 2020 r. W związku z tym te cztery projekty nie powinny zostać sfinansowane z RRF.

Podwójne finansowanie

W przypadku RRF podwójne finansowanie ma miejsce, gdy te same koszty związane z określonym kamieniem milowym lub wartością docelową zostaną sfinansowane dwukrotnie lub gdy te same produkty zostaną zadeklarowane – a tym samym sfinansowane – dwukrotnie. Ten sam produkt nie może być dwukrotnie finansowany z budżetu UE, nawet jeśli jeden z wykorzystanych instrumentów finansowych nie jest oparty na kosztach. Trybunał wykrył dwa przypadki podwójnego finansowania, gdy dane operacje nie powinny były zostać sfinansowane z RRF.

Uchybienia we wstępnej ocenie przeprowadzonej przez Komisję

W przypadku 12 z 16 ustaleń mających wpływ finansowy Trybunał stwierdził uchybienia w ocenie przeprowadzonej przez Komisję. Ponadto Trybunał wykrył 28 przypadków uchybień w ocenie Komisji, które nie miały wpływu na kwestię osiągnięcia w zadowalający sposób kamienia milowego lub wartości docelowej. W tych przypadkach Komisja nie przeprowadziła wystarczających kontroli, aby ocenić wiarygodność danych przekazanych wraz z wnioskiem o płatność, w związku z czym Trybunał zwrócił się do państw członkowskich o dodatkowe informacje.

Choć liczba niezrealizowanych istotnych zaleceń z audytów Komisji zmniejszyła się, to realizacja większości z nich jest opóźniona

Komisja przeprowadza audyty *ex post*, aby wykryć i skorygować błędy dotyczące operacji po tym, jak operacje te zostały już zatwierdzone. Od 2021 r. Komisja sporządziła 37 końcowych sprawozdań z audytu zawierających łącznie 852 zalecenia skierowane do 21 państw członkowskich. Zgodnie ze stanem na 11 maja 2026 r. Komisja uznaje, że 89% zaleceń zrealizowano, a pozostałe 11% wciąż oczekuje 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 wprowadzi kamienie milowe dotyczące kontroli bądź 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. Liczba niezrealizowanych zaleceń wynikających z ustaleń o znaczeniu krytycznym lub bardzo istotnych ustaleń spadła ze 136 w 2025 r. do 25 w 2026 r. Pomimo tej poprawy w przypadku 64% wciąż niezrealizowanych zaleceń odnotowywano opóźnienia w realizacji w ostatnim roku wdrażania RRF (według stanu na grudzień 2025 r.). Trybunał dobrał próbę ośmiu już zrealizowanych zaleceń o znaczeniu krytycznym i bardzo istotnych zaleceń, aby sprawdzić, czy zostały one faktycznie zrealizowane. W przypadku dwóch zaleceń kontrolerzy stwierdzili, że Komisja uznała bez odpowiednich dowodów, że zostały one zrealizowane.

Systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie są wciąż niewystarczająco skuteczne

Jeśli w toku prowadzonych audytów Komisja wykryje uchybienia w systemie kontroli danego państwa członkowskiego, może w trakcie przeglądu KPO tego państwa dodać odpowiednie kamienie milowe dotyczące kontroli. Dodanie kamieni milowych dotyczących kontroli uzależnia wszystkie przyszłe płatności w ramach RRF od wcześniejszego osiągnięcia tych kamieni w zadowalający sposób przez zainteresowane państwo członkowskie. W 2025 r. (przedostatnim roku RRF) państwa członkowskie nadal wdrażały kamienie milowe dotyczące kontroli, aby zapewnić gotowość krajowych systemów kontroli do wdrożenia RRF. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, wszystkie osiem kamieni milowych dotyczących kontroli, które były związane z płatnościami w ramach dotacji z RRF dokonanymi w 2025 r., osiągnięto w zadowalający sposób. Trybunał ustalił, że spośród tych ośmiu kamieni milowych dotyczących kontroli pięć ujęto w drugich wnioskach o płatność złożonych przez dane państwo, natomiast pozostałe trzy odnoszą się do pierwszego wniosku o płatność.

Na podstawie przeglądu sprawozdań z audytów przeprowadzonych przez Komisję i realizacji odpowiednich zaleceń Trybunał stwierdził, że w przypadku jednego z państw członkowskich nie ma gwarancji, iż przy wdrażaniu KPO stosowało ono odpowiednie zabezpieczenia w zakresie podwójnego finansowania (przynajmniej do stycznia 2025 r.). Z kolei w przypadku dwóch innych państw członkowskich nie ma pewności, że stosowały one odpowiednie zabezpieczenia przed konfliktami interesów (przynajmniej do czasu przeprowadzania kontroli przez Trybunał).

Choć zgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych i zasadami pomocy państwa nie jest warunkiem wypłaty środków z RRF na rzecz państw członkowskich, to ochrona interesów finansowych UE wymaga od tych państw zapewnienia zgodności projektów realizowanych w ramach RRF z tymi przepisami i zasadami. Jeśli chodzi o naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych, Trybunał wykrył: dwa przypadki, w których instytucja zamawiająca nie uzasadniła swojej decyzji o niedzieleniu zamówień na części; jeden przypadek, w którym instytucja zamawiająca bezprawnie wybrała procedurę uproszczoną i nie zagwarantowała prawidłowej publikacji ogłoszenia o zamówieniu; jeden przypadek, w którym instytucja zamawiająca bezprawnie zastosowała procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Jeśli chodzi o nieprawidłowości dotyczące zasad pomocy państwa, Trybunał wykrył: jeden przypadek sztucznego podziału projektów, tak aby wartość pomocy nie przekraczała progów powodujących obowiązek zgłoszenia; dwa przypadki nieprawidłowego obliczenia kosztów kwalifikowalnych; cztery przypadki nieuwzględnienia warunków wykluczenia; jeden przypadek spóźnionej publikacji informacji dotyczących przejrzystości; dwa przypadki uchybień w ocenie zgodności z progami *de minimis*.

Jeśli chodzi o uchybienia we wnioskach o płatność, Trybunał wykrył nieścisłości we wnioskach złożonych przez cztery państwa członkowskie. Trybunał stwierdził, że w momencie składania wniosku o płatność dwa z tych państw były świadome tego, iż dysponują niewystarczającymi dowodami na osiągnięcie w zadowalający sposób niektórych kamieni milowych i wartości docelowych. Żadne z nich nie zgłosiło jednak w swojej deklaracji zarządczej zastrzeżeń wskazujących, że dany kamień milowy bądź wartość docelowa zostały osiągnięte jedynie częściowo w momencie składania wniosku o płatność.

Analiza zmian w decyzjach wykonawczych Rady

Państwa członkowskie mogą zwrócić się o wprowadzenie zmian w KPO, jeśli osiągnięcie jednego lub większej liczby kamieni milowych i wartości docelowych nie jest już możliwe z uwagi na obiektywne okoliczności. W przypadku pozytywnej oceny Komisja przedstawia projekt zmienionej decyzji wykonawczej Rady, który zostaje następnie zatwierdzony przez Radę. Do końca grudnia 2025 r. Rada przyjęła 99 takich zmienionych decyzji. Trybunał dokonał przeglądu 32 zmian 20 kamieni milowych i wartości docelowych, które były częścią 18 zmian decyzji wykonawczych Rady odnoszących się łącznie do ośmiu państw członkowskich.

W przypadku 13 przeanalizowanych kamieni milowych i wartości docelowych Trybunał stwierdził, że wymogi decyzji wykonawczej Rady zostały zmienione po przedłożeniu Komisji przez dane państwo członkowskie odpowiedniego wniosku o płatność.

W przypadku 17 skontrolowanych zmian Trybunał stwierdził, że obiektywne okoliczności zostały wystarczająco opisane, ale państwa członkowskie nie przedstawiły na poparcie swoich wniosków wystarczających dowodów. W 12 innych przypadkach Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie wyjaśniły w wystarczającym stopniu obiektywnych okoliczności i nie przedstawiły wystarczających dowodów.

Trybunał wykrył pięć zmian w decyzjach wykonawczych Rady, w wyniku których w całości lub częściowo usunięto część działania związaną z etapem wdrażania. Przypadki te pokazują, że zakres niektórych zmian decyzji wykonawczych Rady wykraczał poza dostosowanie terminów lub specyfikacji technicznych. Zamiast tego całkowicie lub częściowo usunięto produkty, które początkowo stanowiły kluczowe elementy ukończenia planowanych działań. Zmiany reform o zerowym koszcie nie przekładają się na zmianę ogólnych szacunkowych kosztów ani powiązanych kwot płatności, o ile tylko spełnione zostaną obowiązujące kryteria oceny planów. Może to osłabić zachęty do utrzymania początkowego zakresu i poziomu ambicji reform.

Problemy związane z koncepcją działań, kamieni milowych i wartości docelowych

Za pomocą kamieni milowych i wartości docelowych powinno mierzyć się, w jakim stopniu państwa członkowskie zrealizowały inwestycje i reformy określone w KPO, a tym samym – w jakim stopniu osiągnęły cele RRF. Trybunał wykrył siedem reform lub inwestycji, w przypadku których nie wszystkie elementy były objęte kamieniami milowymi lub wartościami docelowymi bądź w przypadku których w żadnym kamieniu milowym lub wartości docelowej nie uwzględniono zakończenia działań. Trybunał wykrył również kamień milowy dotyczący kontroli, którego koncepcja miała krytyczną wadę, a także sześć przypadków niejasno określonych kamieni milowych lub wartości docelowych. Trybunał odnotowuje, że takie niejasne definicje zwiększają ryzyko, iż ocena tego, czy kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób, będzie miała uznaniowy charakter.

Zalecenia Trybunału

Ponieważ wdrażanie RRF zakończy się w grudniu 2026 r., Trybunał nie wyda żadnych dodatkowych zaleceń. Kontrolerzy wyrazili jednak swoje poglądy na temat wykorzystania modelu finansowania niepowiązanego z kosztami oraz ryzyka związanego z takimi instrumentami w szeregu opinii w sprawie wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WRF na lata 2028–2034.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 11 sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (****eca.europa.eu****).*

70



Monitorowanie realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 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 realizacji zaleceń stanowi ważny element cyklu kontroli. Jest bowiem źródłem informacji 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.

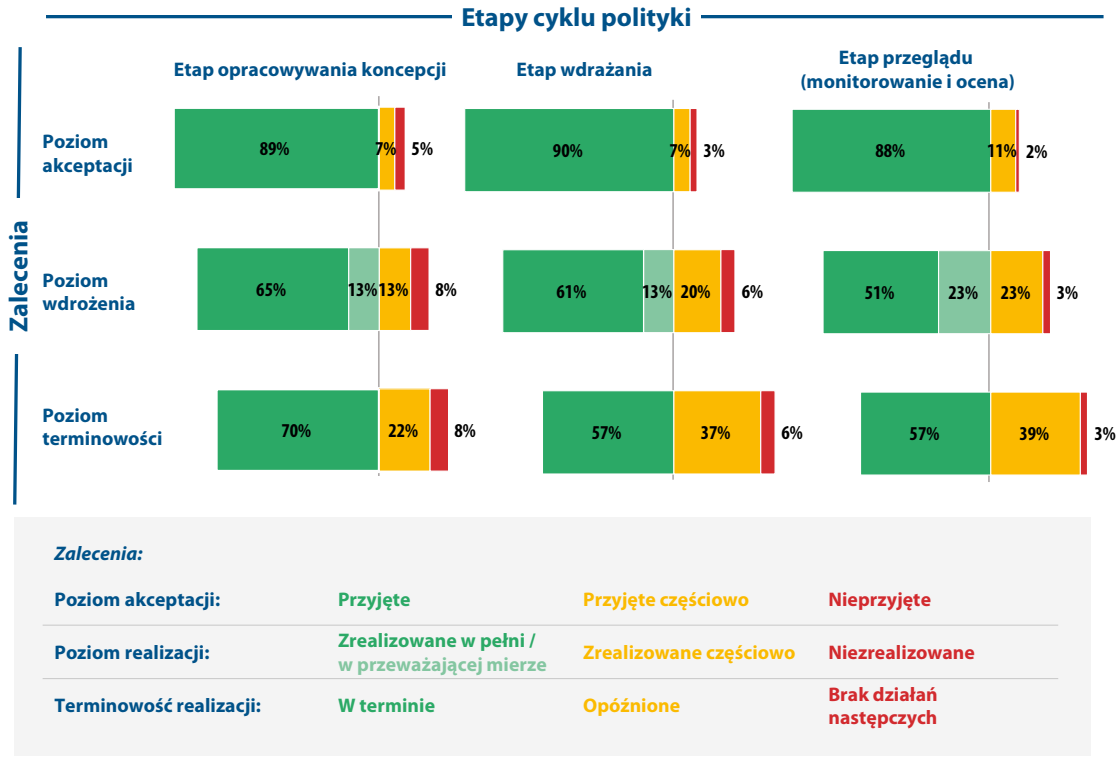
W tym roku Trybunał przeanalizował realizację zaleceń pochodzących z wszystkich 28 sprawozdań specjalnych, które zostały opublikowane w 2022 r. Trybunał sprawdził 226 zaleceń, spośród których 194 (86%) były skierowane do Komisji Europejskiej. Pozostałe 32 (14%) były skierowane do Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa oraz Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej.

Ustalenia Trybunału

W toku monitorowania realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2022 r. Trybunał stwierdził, że:

- odsetek zaleceń zrealizowanych w pełni lub w przeważającej mierze pozostał zasadniczo niezmieniony (74% w porównaniu z 76% w poprzednim roku);
- odsetek zaleceń zrealizowanych w wyznaczonym terminie zwiększył się z 56% w ubiegłym roku do 60% w tym roku;
- 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 opracowywania koncepcji polityk lub programów wykazują najwyższy poziom realizacji (78%) i terminowości (70%) – zob. ***rys. 27***.

Rys. 27 – Poziom akceptacji, realizacji i terminowości realizacji zaleceń w podziale na poszczególne etapy cyklu polityki



Uwaga: W celu zwiększenia czytelności wartości są przedstawione bez cyfr po przecinku, przez co występować mogą rozbieżności wynikające z zaokrągleń.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście rozdziału 12 sprawozdania rocznego za 2025 r. na ***stronie internetowej*** *Trybunału (**eca.europa.eu**).*

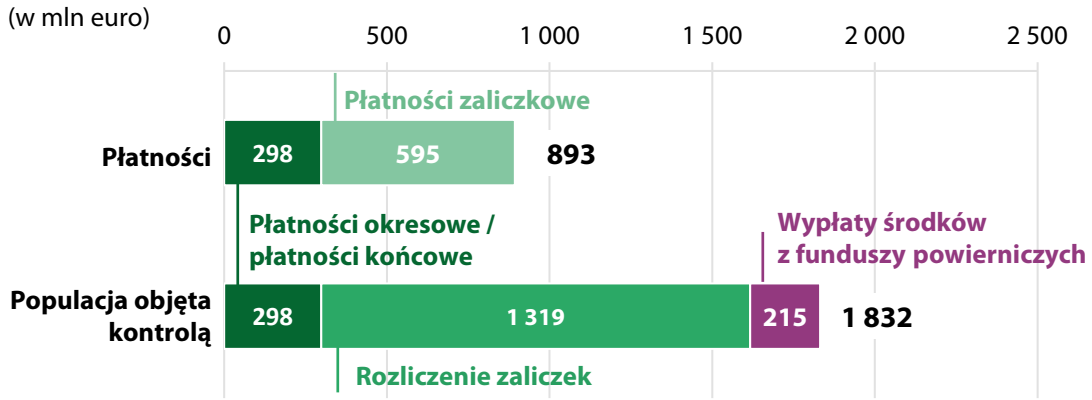
Europejskie Fundusze Rozwoju

Ogółem: 893 mln euro

Zakres kontroli przeprowadzonych 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). Przegląd płatności w ramach EFR w 2025 r. przedstawiono na *rys. 28*.

Rys. 28 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd sytuacji finansowej w 2025 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania finansowego za 2025 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 poddanymi ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów (takimi jak organizacje międzynarodowe i agencje państwowe).

EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyrekcję Generalną ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA) należącą do struktur Komisji. W 2025 r. niewielkim odsetkiem płatności w ramach EFR (1%) zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej (DG MENA).

Ustalenia Trybunału

Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

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

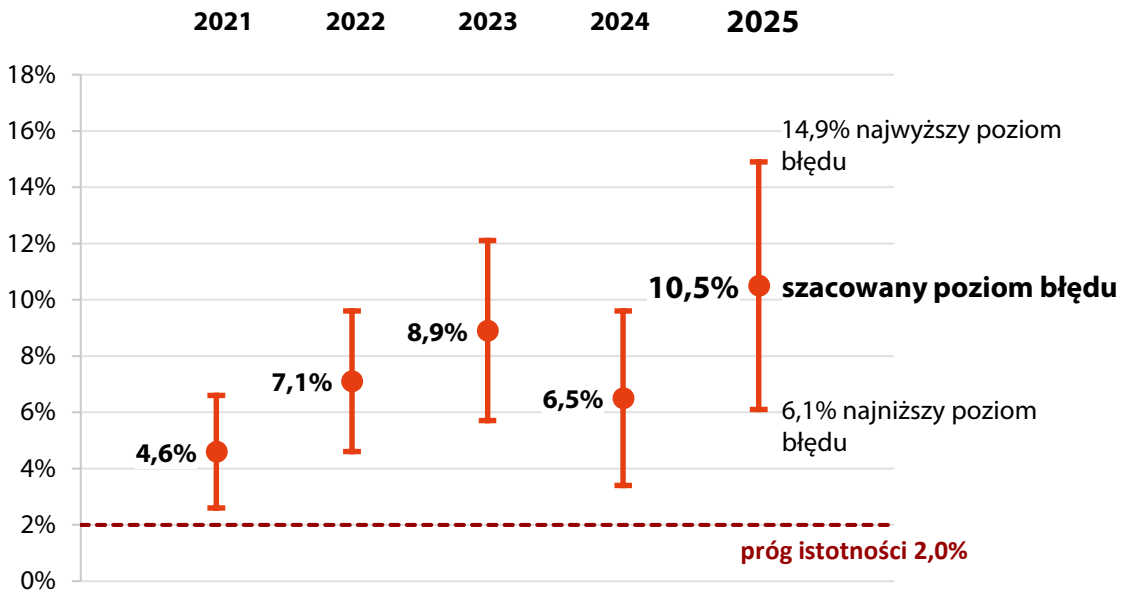
W transakcjach po stronie dochodów nie wystąpił istotny poziom błędu.

W transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu. Na podstawie przeprowadzonego przez siebie badania transakcji Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 10,5%.

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Z ogólnej liczby 85 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 47 (55,3%). Na podstawie 39 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 10,5% (zob. ***rys. 29***).

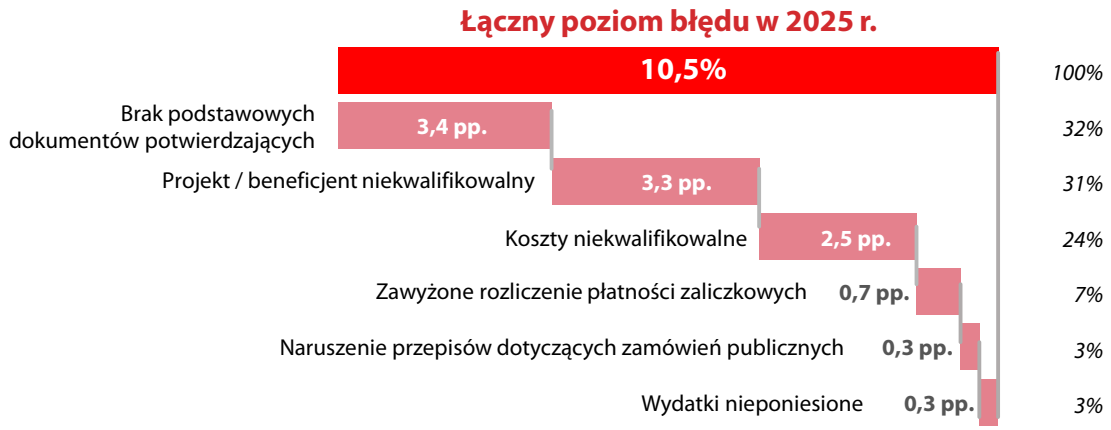
Rys. 29 – Wyniki badania transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Na ***rys. 30*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2025 r.

Rys. 30 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



pp. – punkty procentowe

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W przypadku 15 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 błędu byłby o 6,1 punktu procentowego niższy.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG INTPA za 2025 r.

W oświadczeniu dyrektora generalnego zawierającym poświadczenie wiarygodności i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG INTPA za 2025 r. nie sformułowano żadnych zastrzeżeń. Takich zastrzeżeń nie sformułowano od 2019 r.

Z szacunków DG INTPA wynika, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosi 69,2 mln euro (1,12% wydatków w 2025 r.), a ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosi 60,2 mln euro (0,97% wydatków w 2025 r.). DG INTPA szacuje na podstawie danych historycznych, że kwota 9,0 mln euro (13,0% kwoty obarczonej 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 2025 r. 15,7 mln euro zostało już odzyskane. Po zbadaniu 78,3% tej kwoty (12,3 mln euro) Trybunał ustalił, że kwota 0,4 mln euro została błędnie zgłoszona jako skorygowana w ramach zdolności naprawczej.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2025 r.

W 2025 r. zewnętrzny wykonawca przeprowadził czternaste 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 dyrekcji, tak aby można było sformułować wnioski co do skuteczności tych kontroli zarządczych.

W 2025 r. Komisja po raz pierwszy zastosowała nową metodykę dotyczącą badania poziomu błędu rezydualnego. Nowa metodyka wprowadza zmiany m.in. w celu jaśniejszego określenia sposobu analizowania pozycji o dużej wartości i ogranicza możliwość pełnego polegania na wynikach kontroli zarządczych i wynikach prac innych audytorów do 10% zbadanych transakcji. Utrzymują się jednak pewne niedociągnięcia, na przykład badanie poziomu błędu rezydualnego koncentruje się wyłącznie na umowach już zrealizowanych, podczas gdy większość płatności DG INTPA (oraz transakcji skontrolowanych przez Trybunał) dotyczy umów będących w trakcie realizacji.

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 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 latach Trybunał wykrył jednak również przypadki, w których w ramach projektów unijnych nie udało się osiągnąć założonych rezultatów. W szczególności Trybunał zaobserwował opóźnienia we wdrażaniu projektów, uchybienia w planowaniu i opracowywaniu ich koncepcji oraz niedociągnięcia w jakości prac, w tym oznaki wczesnego pogorszenia się stanu elementów wybudowanych w ramach jednego z projektów. Problemy te rodzą obawy co do skuteczności i trwałości wsparcia UE, a także jakości nadzoru nad projektami.

76

Zalecenia Trybunału

Trybunał zalecił, by Komisja:

- zakończyła zamknięcie rachunków dziewiątego EFR;
- zapewniła jakość sprawozdań z weryfikacji wydatków zgodnie z określonymi wymogami umownymi;
- zaostrzyła wymogi sprawozdawczości finansowej względem podmiotów poddanych ocenie spełnienia wymogów dotyczących filarów.



Więcej informacji można znaleźć w pełnym tekście sprawozdania dotyczącego działań finansowanych z dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2025 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.

Publikacje Trybunału

Trybunał sporządza:

- 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 osiąganych wyników;
- sprawozdania specjalne, w których przedstawiane są wyniki kontroli wybranych zagadnień w konkretnych obszarach polityki lub obszarach wydatków bądź w zakresie budżetu lub zarządzania;
- specjalne sprawozdania roczne dotyczące unijnych agencji, organów zdecentralizowanych i wspólnych przedsięwzięć;
- 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;
- przeglądy, które zawierają opis lub informacje dotyczące polityk, systemów, instrumentów lub bardziej konkretnych zagadnień.

78



Tony MURPHY
Irlandia



Nikolaos MILIONIS
Grecja



Iliana IVANOVA
Bułgaria



Bettina JAKOBSEN
Dania



Jan GREGOR
Czechy



Mihails KOZLOVS
Łotwa



Ildikó GÁLL-PELCZ
Węgry



Annemie TURTELBOOM
Belgia



Ivana MALETIĆ
Chorwacja



Joëlle ELVINGER
Luksemburg



Helga BERGER
Austria



Marek OPIOŁA
Polska



Jorg Kristijan PETROVIČ
Słowenia



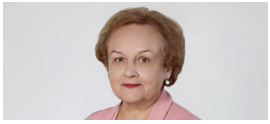
Stef BLOK
Niderlandy



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



Pierre MOSCOVICI
Francja



Daniel CASPARY
Niemcy

Uwaga: stan na lipiec 2026 r.

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.

Zgodnie ze swoją strategią na lata 2026–2030 Trybunał będzie aktywnie i uważnie śledzić zmiany w WRF na okres po 2028 r. w celu opracowania i dostosowania swojego podejścia do kontroli. Trybunałowi przyświeca przy tym wciąż ten sam cel – publikować sprawozdania z kontroli i opinie kontrolne na temat istotnych kwestii w odpowiednim terminie, zgodnie z jego uprawnieniami określonymi w Traktacie 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.

- Trybunał dokonuje oceny systemu księgowego w celu sprawdzenia, czy stanowi on właściwą podstawę do uzyskania rzetelnych danych.
- Przeprowadza również ocenę kluczowych procedur księgowych, aby sprawdzić, czy funkcjonują one prawidłowo.
- Trybunał odpowiada za analityczną kontrolę danych księgowych w celu zbadania, czy są one przedstawione spójnie i wydają się racjonalne.
- Bezpośrednio weryfikuje też próbę zapisów księgowych, by upewnić się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i są poprawnie zarejestrowane.
- Ponadto przeprowadza kontrolę sprawozdań finansowych, aby upewnić się, czy rzetelnie przedstawiają one sytuację finansową.

80

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. Transakcje objęte próbą są szczegółowo badane, m.in. w ramach kontroli przeprowadzanych w siedzibach końcowych odbiorców środków (którymi mogą być np. rolnicy, instytuty naukowe bądź przedsiębiorstwa wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego), co pozwala uzyskać dowody na to, że zdarzenie będące ich podstawą 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 była zostać zatwierdzona. Trybunał dokonuje ekstrapolacji błędów kwantyfikowalnych w celu uzyskania szacowanego poziomu błędu dla każdego obszaru, w przypadku którego wydaje ocenę szczegółową. Następnie porównuje oszacowany poziom błędu 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.

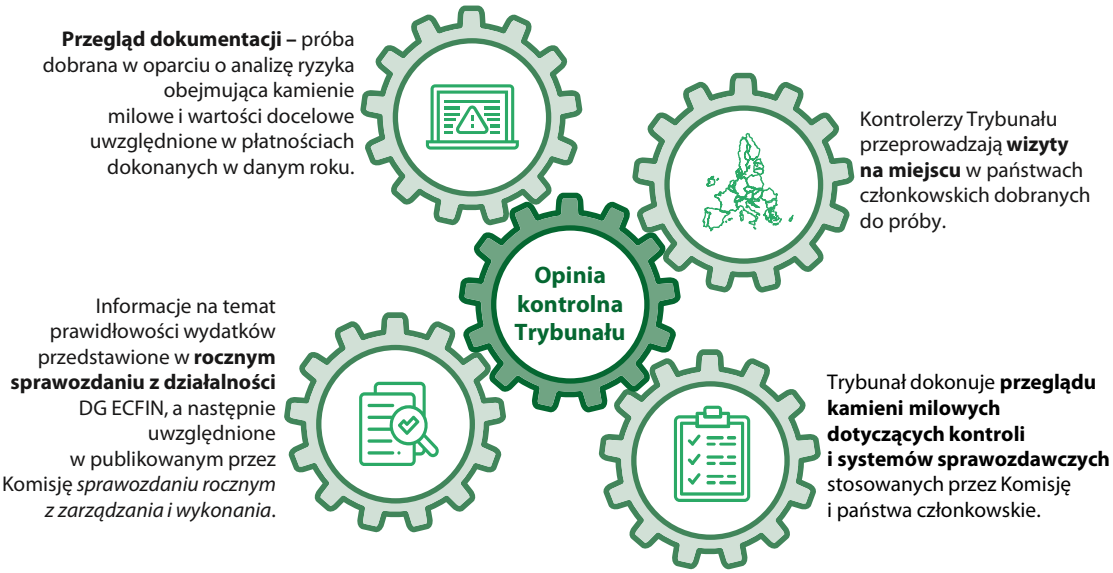
Jakie podejście kontrolne i jaką metodykę kontroli przyjął Trybunał na potrzeby poświadczenia wiarygodności odnoszącego się do prawidłowości wydatków z RRF?

- 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. 31***).

- 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.

- Prace Trybunału spełniają międzynarodowe standardy kontroli i dają gwarancję, że opinie kontrolne Trybunału opierają się na wystarczających i odpowiednich dowodach kontroli.

Rys. 31 – Opinia kontrolna



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

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

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

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

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

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

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

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

Strona 4: © Unia Europejska, 2025; źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.
Strona 82: © 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:

tabelę 1 opracowano z wykorzystaniem ikon pobranych ze strony Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.
Strona 19: © InfiniteFlow, stock.adobe.com;
Strona 39: © Funtap, stock.adobe.com;
Strona 43: © K.V, stock.adobe.com;
Strona 49: © elgreko, stock.adobe.com;
Rys. 31 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 2025 r. w skrócie”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026

HTML	ISBN 978-92-849-8147-2	ISSN 2812-1694	doi:10.2865/9643940	QJ-01-26-039-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8148-9	ISSN 2812-1694	doi:10.2865/7226319	QJ-01-26-039-PL-N
PRINT	ISBN 978-92-849-8149-6	ISSN 2812-1708	doi:10.2865/1637012	QJ-01-26-039-PL-C

Kilka słów na temat dokumentu „Kontrola UE za 2025 r. w skrócie”

Dokument „Kontrola UE za 2025 r. w skrócie” stanowi przegląd sprawozdań rocznych Trybunału za 2025 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 2025 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.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej