EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Przemówienie
8 października 2026 r.

Przemówienie Tony'ego Murphy'ego, Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Prezentacja sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2025 r. przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego

8 października 2026 r.

W przypadku rozbieżności tekstem właściwym jest wygłoszony tekst przemówienia.

Szanowny Panie Przewodniczący!

Szanowne Panie Posłanki, Szanowni Panowie Posłowie!

Szanowny Panie Komisarzu!

Mam dziś przyjemność przedstawić Państwu, na forum Komisji Kontroli Budżetowej, najważniejsze ustalenia i wnioski płynące ze sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2025 r. Wspólnie ze mną sprawozdanie roczne ponownie przedstawi mój szanowny kolega Jan Gregor, który jest odpowiedzialny za nadzór nad pracami kontrolnymi i przygotowanie sprawozdania rocznego.

Sprawozdanie roczne to najważniejsza publikacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Jego sporządzenie angażuje około połowę zasobów Trybunału i wymaga znacznych nakładów czasu, wiedzy eksperckiej oraz wysiłku naszych pracowników i członków Trybunału.

Sprawozdanie dostarcza cennych informacji na temat budżetu UE i różnych obszarów wydatków. Oprócz przeprowadzania kontroli zgodności i kontroli wykonania zadań Trybunał wskazuje zagrożenia, dzieli się wnioskami z dotychczasowych doświadczeń i formułuje praktyczne zalecenia. Niezależne oceny sporządzane przez Trybunał mają wspierać Parlament i pozostałe instytucje UE w wykonywaniu ich funkcji decyzyjnych i prawodawczych, a tym samym przyczyniać się do należytego zarządzania środkami publicznymi, ich zgodnego z prawem wydatkowania oraz podejmowania decyzji na podstawie wiarygodnych dowodów.

W związku z trwającymi negocjacjami w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) obecnie podejmowana jest jedna z kluczowych decyzji dotyczących przyszłości Unii.

Nie jest to jedynie dyskusja o wielkości kolejnego budżetu UE, lecz także o sposobie jego finansowania, realizacji i kontroli oraz o tym, czy będzie on w stanie sprostać związanym z nim oczekiwaniom.

Z tego względu ustalenia i zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mają obecnie szczególne znaczenie. W sprawozdaniu rocznym Trybunał nie ogranicza się do samej tylko oceny wykonania obecnego budżetu. Zawiera ono również wnioski, które mogą zostać wykorzystane przy opracowywaniu przyszłych rozwiązań budżetowych.

Dziś przedstawię najważniejsze ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym za 2025 r., a także istotne wnioski płynące z niedawno zakończonych i obecnie prowadzonych prac Trybunału. Skupię się również na ich znaczeniu w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF).

Jakie są najważniejsze wnioski ze sprawozdania rocznego za 2025 r.?

Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do sprawozdania finansowego UE za 2025 r. i potwierdził, że rzetelnie przedstawia ono sytuację finansową UE. Zwrócił jednak uwagę, że w związku z przejściem Komisji na nowy finansowo-księgowy system informatyczny wystąpiły błędy księgowe, które wymagały wprowadzenia ręcznych korekt i zastosowania procedur uzgodnień, a także przeprowadzenia dodatkowych prac kontrolnych.

Trybunał odnotował ponadto różnicę w sposobie ujęcia zaciągniętego długu w budżecie UE i rocznym sprawozdaniu finansowym. W rezultacie budżet wykazuje nadwyżkę, podczas gdy w sprawozdaniu finansowym za poprzedni rok wykazano niedobór, czyli ujemny wynik ekonomiczny.

Trybunał ponownie wydał opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do dochodów UE, w których nie wystąpił istotny poziom błędu. Tak jak w poprzednich latach opinia Trybunału nie obejmuje kwot wynikających z niepełnego zgłoszenia lub nieuiszczenia należności celnych i podatków, ponieważ ocena przeprowadzana przez Trybunał może dotyczyć wyłącznie zgłoszonych kwot.

Jeśli chodzi o wydatki, długoterminowy budżet UE obejmuje zarówno tradycyjne wydatki budżetowe objęte wieloletnimi ramami finansowymi (WRF), jak i wydatki finansowane w ramach Next Generation EU (NGEU). Głównym elementem NGEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który jest wdrażany w sposób odmienny od programów finansowanych z WRF, ponieważ wypłata środków jest uzależniona od osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych.

W rezultacie Trybunał wydaje dwie odrębne opinie dotyczące prawidłowości wydatków: jedną dotyczącą tradycyjnych wydatków z budżetu UE, a drugą dotyczącą wydatków w ramach RRF.

Chciałbym najpierw omówić opinię dotyczącą tradycyjnych wydatków z budżetu UE.

Szacowany przez Trybunał poziom błędu wzrósł do 3,8% w 2025 r. w porównaniu z 3,6% w 2024 r. Przekracza on zatem przyjęty przez Trybunał próg istotności. Biorąc pod uwagę istotny i rozległy charakter wykrytych błędów, Trybunał już siódmy rok z rzędu wydaje negatywną opinię na temat wydatków z budżetu UE.

Szacowany poziom błędu nie świadczy o tym, że doszło do nadużyć finansowych, nieefektywności czy marnotrawstwa – to orientacyjna kwota pieniędzy, które nie zostały wykorzystane zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi.

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał objęła wydatki w wysokości 130,8 mld euro w ramach budżetu ogólnego. Największy wkład w oszacowany przez Trybunał poziom

błędu miał dział „Zasoby naturalne i środowisko”, w którym poziom ten wyniósł 3,9% (w 2024 r. – 2,6%). **Ponad 95%** wydatków w tym dziale **przypada na wspólną politykę rolną**, a stwierdzone błędy obejmują m.in. przypadki deklarowania gruntów niekwalifikujących się do wsparcia, jak i nieprawidłowego obliczania uprawnień do płatności. 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 występujące błędy, jakie Trybunał odnotował w wydatkach z budżetu UE, są związane z kwalifikowalnością i obejmują niekwalifikowalne koszty, projekty lub działania oraz niekwalifikujących się beneficjentów, a także naruszenia procedur udzielania zamówień publicznych i przyznawania dotacji oraz braki w dokumentacji.

Co zatem oznaczają te ustalenia w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)?

Wnioski dotyczące tradycyjnych wydatków z budżetu UE są jasne: poziomy błędu przekraczają próg istotności, a błędy te mają zarówno istotny, jak i rozległy charakter.

Największy udział w oszacowanym poziomie błędu mają dwa obszary wydatków: wspólna polityka rolna (WPR) i polityka spójności.

Powyższe ustalenia wskazują na nieprzestrzeganie przepisów unijnych i krajowych oraz na to, że istniejące ramy kontroli nie są wystarczająco skuteczne. Pokazują one również, że nie można jeszcze w pełni polegać na pracach organów krajowych.

Trybunał zgromadził obszerne dowody, które podają w wątpliwość rzetelność prac tych organów i ograniczają stopień, w jakim można polegać na wynikach tych prac. Dowody te obejmują między innymi liczne błędy, które organy te powinny były wykryć, lecz tego nie uczyniły.

Jednocześnie Trybunał dostrzega, że wiele krajowych instytucji audytowych funkcjonuje pod znaczną presją i stale boryka się z problemami związanymi z ograniczeniami kadrowymi i organizacyjnymi.

W nowych wnioskach ustawodawczych dotyczących wieloletnich ram finansowych zaproponowano przyznanie organom państw członkowskich większej odpowiedzialności za zarządzanie funduszami UE i poświadczanie ich prawidłowego wykorzystania, mimo że obecnie nadal nie można w wymaganym stopniu polegać na funkcjonujących w tych państwach organach i systemach kontroli.

Połączenie wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki spójności w ramach jednego Europejskiego Funduszu w celu uproszczenia przepisów i zwiększenia elastyczności

może prowadzić do przeniesienia obciążeń administracyjnych z Komisji na państwa członkowskie i beneficjentów, a także do wzrostu ryzyka wystąpienia błędów.

Zwiększenie elastyczności nie powinno zatem oznaczać mniejszej przewidywalności. Uproszczenie powinno prowadzić do ograniczenia zbędnych obciążeń administracyjnych, a nie tylko do ich przeniesienia na inne podmioty, i nie może odbywać się kosztem rozliczalności.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

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

Ponieważ przewiduje się, że nowe WRF będą w dużej mierze wzorowane na RRF, ustalenia Trybunału w tym zakresie mają kluczowe znaczenie. Wskazują one na istotne słabości, których nie należy powielać.

W 2025 r. łączne wydatki z RRF wyniosły 45,4 mld euro. W płatnościach dokonanych z RRF na rzecz dziewięciu państw członkowskich Trybunał wykrył przypadki, w których kamienie milowe lub wartości docelowe nie zostały osiągnięte w zadowalający sposób, a także problemy związane z podwójnym finansowaniem oraz niespełnieniem warunku dotyczącego okresu kwalifikowalności.

Trybunał stwierdził również uchybienia w koncepcji kamieni milowych i wartości docelowych, luki w monitorowaniu prowadzonym przez Komisję oraz ponownie odnotował utrzymujące się niedociągnięcia dotyczące wiarygodności systemów kontroli państw członkowskich. Na tej podstawie Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem w odniesieniu do wydatków z RRF.

Trybunał stwierdził, że w niektórych przypadkach wcześniej uzgodnione kamienie milowe i wartości docelowe zmieniono w sposób ograniczający zakres rezultatów, które państwa członkowskie zobowiązały się osiągnąć w swoich planach odbudowy.

Szczególne obawy budzi fakt, że niektóre z tych zmian zaproponowano już po złożeniu pierwotnych wniosków o płatność, podczas gdy Komisja nadal prowadziła ich ocenę.

Zmiany te zostały następnie przyjęte przed zatwierdzeniem końcowych płatności, co pozwoliło dostosować wymagane rezultaty do rezultatów faktycznie osiągniętych,

a nie do tych pierwotnie uzgodnionych. Wspomniane zmiany kamieni milowych lub wartości docelowych nie miały jednak wpływu na powiązaną z nimi płatność. W wielu przypadkach nie przedstawiono obiektywnego ani przekonującego uzasadnienia dla tych zmian.

Osłabia to powiązanie między finansowaniem a osiąganiem założonych rezultatów, co stwarza ryzyko, że państwa członkowskie otrzymają finansowanie mimo nieosiągnięcia zakładanych wyników.

Termin składania przez państwa członkowskie ostatecznych wniosków o płatność z tytułu dotacji w ramach RRF upłynął 30 września. Jeszcze we wrześniu złożono 21 takich wniosków, z czego po osiem 29 i 30 września. Komisja musi zatem do końca 2026 r. rozpatrzyć wnioski o płatność na kwotę około 90 mld euro. Stwarza to bezpośrednie ryzyko:

doświadczenie Trybunału pokazuje, że presja na wydatkowanie środków pod koniec okresu budżetowego może prowadzić do wzrostu liczby płatności niezgodnych z przepisami oraz sprzyjać wyborowi projektów o niższej jakości lub ograniczonym zakresie, co ostatecznie prowadzi do nieefektywnego wykorzystania funduszy UE.

Co to oznacza w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)?

Musimy wykorzystać doświadczenia zdobyte przy wdrażaniu RRF. Jeżeli UE przejdzie na model finansowania oparty na wynikach, a nie na kosztach, konieczne będzie zapewnienie, by kamienie milowe i wartości docelowe były wiarygodne, precyzyjnie określone, obiektywnie mierzalne oraz bezpośrednio powiązane z oczekiwanymi rezultatami. Informacje na temat wyników muszą być również wiarygodne i przejrzyste oraz podlegać niezależnej weryfikacji.

Z przeprowadzonej przez Trybunał oceny wynika, że zaproponowane ramy wykonania opierają się na nieodpowiednich założeniach koncepcyjnych. Konstrukcja tych ram uniemożliwia określenie, jakie rezultaty zostały osiągnięte dzięki wydatkom UE oraz jakie korzyści odnoszą obywatele Unii w zamian za wpłaty poszczególnych krajów do budżetu UE.

Dług i przyszłe budżety UE

Wniosek Komisji dotyczący budżetu na lata 2028–2034 opiewa na niemal 2 bln euro, co odpowiada około 1,26% DNB UE. Z tej kwoty 0,11% DNB ma zostać przeznaczone wyłącznie na obsługę długu zaciągniętego na potrzeby Next Generation EU.

Łączna kwota długu zaciągniętego przez UE może sięgać 1 bln euro do 2027 r., przy czym dług ten jest zaciągany głównie na potrzeby sfinansowania Next Generation EU (NGEU), a 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 dotacjami w ramach NGEU mogą wynieść w latach 2028–2034 około 93 mld euro.

We wnioskach ustawodawczych dotyczących kolejnego budżetu Komisja zamierza ponadto dopuścić możliwość zaciągnięcia nowego długu na wysoką kwotę, w tym 150 mld euro na sfinansowanie działań ujętych w planach partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR), do 100 mld euro na udzielenie dodatkowego wsparcia Ukrainie oraz do 395 mld euro na ewentualne wykorzystanie mechanizmów zarządzania kryzysowego.

Należy również podkreślić, że proponowany budżet WRF w wysokości 2 bln euro opiera się na założeniu uzyskania wpływów z nowych źródeł dochodów, które mają zasilić około 20% budżetu.

Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał zaleca zachowanie ostrożności: jeśli nowe źródła dochodów nie zostaną zatwierdzone i nie zapewnią zakładanych wpływów, Unia może stanąć w obliczu znacznego niedoboru środków budżetowych.

Niedobór ten trzeba będzie pokryć przez podwyższenie wkładów państw członkowskich, wycofanie się z części ambitnych propozycji budżetowych, zaciągnięcie dodatkowego długu lub rolowanie wymagalnego zadłużenia.

Planowane zaciągnięcie nowego długu na znaczną kwotę mogłoby ponadto narazić państwa członkowskie na dodatkowe zobowiązania finansowe w czasie, gdy budżety krajowe są już znacznie obciążone.

Wnioski

Na zakończenie pragnę podkreślić, że uwzględnienie sformułowanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału ustaleń i wyeliminowanie wskazanych tam niedociągnięć ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia systemu zarządzania środkami UE i ich wdrażania. Jest to szczególnie ważne w kontekście obecnych WRF, jako że poziom absorpcji środków w ramach zarządzania dzielonego wynosi obecnie zaledwie około 30%.

Patrząc w przyszłość, należy pamiętać, że ambitnym budżetom muszą towarzyszyć równie ambitne mechanizmy zabezpieczające. Jeśli Unia przejdzie na model finansowania niepowiązanego z kosztami (w którym środki są wypłacane po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych), konieczne będzie uwzględnienie wniosków płynących z dotychczasowego wdrażania tego modelu oraz poprawa rozliczalności i przejrzystości całego systemu.

Miarą sukcesu nie jest wyłącznie zmniejszenie liczby obowiązujących przepisów lub zwiększenie elastyczności, lecz to, czy obywatele dostrzegają lepsze efekty działań, czy środki publiczne są wykorzystywane skuteczniej oraz czy umacnia się zaufanie do projektu europejskiego.

Na koniec chciałbym podziękować pracownikom i członkom Trybunału. To dzięki ich zaangażowaniu, wiedzy fachowej i rzetelnej pracy sprawozdanie roczne jest wysokiej jakości i w istotny sposób przyczynia się do umacniania roli i misji Trybunału.

Dziękuję za uwagę.